

Beredskaps- lagring av matkorn

Ulike tilnærminger til etablering av
beredskapslagring av matkorn

Rapport nr. 31/2022

15. juni 2022





Rapport: Beredskapslagring for matkorn

Avdeling: Avdeling for handel og industri

Dato: 15. juni 2022

Ansvarlig: Mari Vengnes

Bidragstere: Jannicke Jensen Myhre, Andreas Myklebust Moksnes,
Maurits Ovren

Rapport-nr.: 31/2022

Forsidebilde: Colourbox

Innhold

Innhold	3
Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og mandat	7
1.2 Avgrensinger og tolking av mandatet.....	8
1.3 Statens prosjektmodell	9
1.4 Metode, organisering og analysegrunnlag	9
1.5 Definisjoner	10
2 Beredskapslagring – historie og erfaringer	11
2.1 Historisk utvikling	11
2.2 Tidligere utredninger.....	12
2.3 Beredskapslagring i Finland.....	13
3 Bakgrunn og fakta	15
3.1 Markedet for matkorn.....	15
3.2 Aktører og anlegg i korn-, kraftfôr- og matmelmarkedet	23
3.3 Distribusjon av matkorn og -mel.....	28
3.4 Kartlegging av eksisterende lagerkapasitet.....	28
4 Overordnet vurdering av ulike elementer i beredskapslagring	31
4.1 Kostnader	31
4.2 Lager tilsvarende 1, 3, 6, 9 eller 12 måneders normalforbruk?	34
4.3 Separat eller integrert lagring.....	35
4.4 Eierskap til kornet	36
4.5 Importert eller norsk korn, eller en kombinasjon?.....	37
4.6 Lokalisering – Sentrale, regionale eller lokale lager – eller en kombinasjon...39	
4.7 Mel som beredskapsvare.....	41
4.8 Fôrkorn – hvordan påvirker det lagerbehovet?.....	42
4.9 Prinsipielle forhold	43
4.10 Oppsummering av analysen	44
5 Beskrivelse og vurdering av alternative modeller	45
5.1 Tiltak som kan iverksettes raskt.....	45
5.2 Modell 0 – nullalternativet	45
5.3 Modell 1 – kun importkorn.....	46
5.4 Modell 2 – norsk korn	48
5.5 Eller en mellomting mellom modell 1 og modell 2?	50
6 Avsluttende merknader og kommentarer	51
6.1 Nybygging bør finansieres av statlige midler.....	51
6.2 Statsstøtte- og anskaffelsesregelverket må overholdes	51
6.3 Korn- og møllebransjen må ønske å være med på dette	52
6.4 Grensegangen mot markedsreguleringen for korn	52
6.5 Ordningen må utformes slik at konkurransen påvirkes i minst mulig grad	52
6.6 Forhold som bør reguleres.....	52
7 Referanser	54

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet (LMD) ga i brev datert 10. mars 2022, Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede etablering av beredskapslagring av matkorn. Den norske matsikkerheten vurderes å være god. Norge får normalt tilgang til det landet trenger for å supplere norsk matproduksjon gjennom import fra verdensmarkedet. Hendelser som utfordrer forsyningsikkerheten, kan likevel oppstå.

Landbruksdirektoratet har i denne rapporten vurdert ulike tilnærminger til hvordan en ordning for beredskapslagring av matkorn kan utformes og forvaltes. Vi har innledningsvis tilnærmet oss oppdraget ved å gå igjennom de enkelte elementene, eller spørsmålene, LMD har bedt Landbruksdirektoratet vurdere:

- Skal omfanget av lagring tilsvare forbruk for 1, 3, 6, 9 eller 12 måneders behov, eksklusivt kommersielt lager.
- Skal beredskapslagring bygge på norsk eller importert korn, eller en kombinasjon.
- Skal lagringen være sentral, regional eller lokal (gårdslager), eller en kombinasjon.
- Skal lageret bestå av korn eller mel, eller en kombinasjon.
- Kan korn klassifisert som fôr påvirke behovet for beredskapslager av matkorn.
- Skal beredskapslageret være integrert i en driftsoperatørs kommersielle beholdning, eller må det være separat.
- Skal staten kjøpe inn og eie kornet, eller skal driftsoperatøren gjøre det.

Landbruksdirektoratet har kostnadsberegnet lagring, investering i infrastruktur og råvareinnkjøp. Kostnadene er i en størrelsesorden som tilsier at statens prosjektmodell skal brukes. Rapporten her kan vurderes som resultatet av en idéfase i henhold til prosjektmodellen.

Basert på gjennomgangen, summerer Landbruksdirektoratet opp følgende:

- Det må bygges ny lagerkapasitet dersom man vil lagre mer enn to måneders forbruk. Beholdes Stavanger havnesilo, har man lagerkapasitet for tre til fire måneders forbruk.
- Dersom man ønsker snarlige tiltak, bør det legges til rette for at Stavanger havnesilo brukes fram til eventuell omregulering.
- Lageret bør være av en størrelse tilsvarende 6 måneders normalforbruk. Lagring utover denne mengden vil kreve uforholdsmessig mye investering sammenstilt med beregnet nytte.
- En løsning med integrert lagring gir størst fleksibilitet og tilpasning til markedsforhold, samt lavere enhetskostnad for lagring enn separat lager.
- Statlig innkjøp av korn og statlig eierskap til en ideell mengde av korn gir størst umiddelbar belastning på statsbudsjettet, men har færrest negative konsekvenser for driftsoperatørens likviditet.
- Valget mellom norsk korn og/eller importkorn kan påvirke hvem som er interessert i å investere i ny lagerkapasitet og hvor den blir etablert.
- Lagring av mel har noen positive sider, men kan kun være aktuelt for forbrukermarkedet. Landbruksdirektoratet anbefaler ikke en løsning hvor mel inngår.
- Fôrkorn og mulighetene til å bruke det som matkorn påvirker ikke lagerbehovet.
- Beredskapslagring er kostbart og vil kreve statlig finansiering i en eller annen form.

På bakgrunn av dette har Landbruksdirektoratet vurdert kostnader og andre virkninger for to tilnærminger:

- Modell 1: En løsning utelukkende basert på importert råvare.
- Modell 2: En løsning hvor man etablerer beredskapslagrene på norsk mathvete av kvaliteter som det er overskudd av i produksjonsåret.

I tillegg har Landbruksdirektoratet skissert en løsning som kan iverksettes snarlig, samt et nullalternativ.

Landbruksdirektoratet gir ingen klar anbefaling om valg av tilnærming, men foreslår at man med utgangspunkt i de følgende forutsetningene, vurderer videre i en konseptfase:

- Et lager tilsvarende normalforbruk i 6 måneder
- Integrrert lagring og statlig eierskap til kornet
- Lagringen i form av korn, ikke mel
- Anleggsstrukturen bør i størst mulig grad styres av markedet
- Utforminger med norsk og/eller importert vare bør vurderes

Avslutningsvis har vi påpekt faktorer som vi gjennom arbeidet med rapporten har kommet fram til er essensielle for en vellykket gjennomføring, mer og mindre uavhengig av innretting av detaljene:

- Nybygging bør finansieres av statlige midler.
- Anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, og det må vurderes nærmere hvordan man kan opptre innenfor rammen av disse.
- Det må være fordeler nok for korn- og melbransjen i ordningen til at de ønsker å bidra.
- Grensegangen mot markedsreguleringen må klargjøres.
- Ordningen må utformes slik at konkurransen påvirkes i minst mulig grad.
- Beslutning om uttak bør tas av regjering etter en helhetlig vurdering.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

I Hurdalsplattformen, under overskriften «Landbruk: Trygg mat og levende distrikt», står det at regjeringen vil etablere beredskapslagring for korn. I brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 10. mars 2022 er Landbruksdirektoratet gitt i oppgave å utrede etablering av beredskapslagring av matkorn.

Det er gitt følgende mandat for utredningen:

«Det er et viktig samfunnsansvar å sikre at landets befolkning får nok mat. Matsikkerheten blir ivaretatt gjennom nasjonal produksjon, handel og ivaretaking av produksjonsgrunnlaget. Den norske matsikkerheten er god. Norge får normalt tilgang til det landet trenger for å supplere norsk matproduksjon gjennom import fra verdensmarkedet.

Selv om handelssystemene normalt fungerer, kan det oppstå ulike utfordringer knyttet til naturhendelser med påfølgende avlingssvikt som kan medføre forstyrrelser i verdikjedene. Dette kan utfordre forsyningssikkerheten på matområdet. Klimaendringer og mer ekstremvær i framtida kan påvirke hyppigheten av avlingssvikt og gjøre forsyningssikkerheten fra verdensmarkedet mer utfordrende. Andre store miljødeleggelser, sikkerhetspolitiske kriser og andre kriser som pandemier kan også forstyrre verdikjedene.

På denne bakgrunn bes Landbruksdirektoratet utrede etablering av beredskapslagring for matkorn.

Følgende forhold skal vurderes:

Omfang av lagring – Det skal utredes alternativer med beredskapskrav på en lagerbeholdning per 1. juli for henholdsvis 1 måneds, 3, 6, 9 og 12 måneders normalforbruk av matkorn, eksklusiv kommersielle lagre, for overlagering mellom kornsensonger. Det legges til grunn at lagring skal skje i regi av markedsaktørene der staten betaler godtgjørelse for lagring utover den kommersielle delen. En tidsplan for etablering skal vurderes, herunder om oppbyggingen skal baseres på importert eller norsk korn eller en kombinasjon. En kombinasjon av lagring av korn og mel skal også vurderes.

Selv om det er etablering av beredskapslagring for matkorn som skal utredes, skal også mulighetene for å benytte en større andel av korn klassifisert som fôr til mat vurderes, og hvordan dette kan påvirke matkornlagerbehovet, både isolert sett og som et tillegg.

Lokalisering av lagre og lagerkapasitet – Det skal utredes alternativer med sentral, regional eller lokal lagring (gårdsanlegg) i regi av markedsaktørene og en kombinasjon av disse. Ved lagring av korn og mel skal det for mel utredes alternativer med lagring i regi av matmellemøllene eller dagligvarekjedene og en kombinasjon av disse. I hvilken grad de ulike alternativene krever bygging av ny lagerkapasitet eller om eksisterende lagerkapasitet kan benyttes, skal vurderes.

Kostnader – Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike alternativer skal vurderes, herunder blant annet kostnader til etablering og årlig drift relatert til omfang av lagring og lokasjoner for lagringen. Kostnader knyttet til forvaltning av en ordning med beredskapslagring skal også anslås. Samfunnsøkonomiske inntekter, f.eks. verdien av leverings- og prissikkerhet, arbeidsplasser, trygghet og samfunnsstabilitet skal også vurderes.

Andre forhold – Utredningen skal også inneholde et nullalternativ, lik dagens situasjon, jf. utredningsinstruksens kap. 2-2. Det skal videre utredes hvordan beredskapslagring av matkorn kan styrke selvforsyningsgraden gjennom blant annet å styrke norsk matkornproduksjon, bedre kornflyt, lagerkapasitet og forutsigbarhet. Utredningen skal også belyse eventuelle klima- og miljøeffekter av produksjon og lagring i tråd med utredningsinstruksen.

Administrative konsekvenser – Det skal utredes regelverk for hvilke kriterier i kornmarkedet som må være oppfylt før korn eller mel fra beredskapslagrene skal kunne tas i bruk, bestemmelser som regulerer omfang av uttak og pris, skille mellom beredskapslager og forretningsmessig lager, gjenoppbygging av lagrene etter uttak, rullering m.m. Kontrollregime og evt. konkurransemessige problemstillinger skal også utredes.

Annet – Dersom Landbruksdirektoratet ser behov for avklaringer om mandatet eller utredning av andre relevante forhold, skal direktoratet ta dette opp med Landbruks- og matdepartementet.

Landbruksdirektoratet skal levere rapport innen 15. juni 2022.»

1.2 Avgrensinger og tolking av mandatet

I mange år har den politiske gjennomgangstonen vært at norsk matvareberedskap baseres på norsk produksjon, opprettholdelse av produksjonsgrunnlaget og import. Regjeringen har i Hurdalsplattformen besluttet å etablere beredskapslager for korn som en løsning på det som oppleves som økende usikkerhet med hensyn til forsyningssikkerheten fra utlandet.

Mandatet består i å utrede hvordan beredskapslager kan utformes og gjennomføres. Det er gitt en rekke elementer og alternative tilnæringer som skal vurderes. Mandatet er å utrede *utformingen* av en beredskapslagring av matkorn, ikke hvorvidt den skal etableres eller vurdere hensiktsmessigheten.

Politisk uro og krigstilstand i viktig eksportland, samt pandemien vi nettopp har vært igjennom, kan ha rokket ved innbyggernes oppfatning av import som et grunnlag for matvaresikkerhet. Det er imidlertid utenfor mandatet å gjøre en risiko- og sårbarhetsvurdering. Vi vurderer heller ikke andre tiltak som kan øke forsyningssikkerheten. Det vises i denne sammenheng til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som har ansvar for å utføre nettopp denne typen analyser og vurderinger. Siste offentlige analyser er DSBs risiko- og sårbarhetsvurderinger fra 2019 (DSB, 2019).

Ellers viser vi til Totalberedskapskommisjonens arbeid som skal leveres sommeren 2023. Deres arbeid inkluderer matforsyning og -sikkerhet.

Etter møte med Landbruks- og matdepartementet 22. mars og senere kontakt, er det gjort noen avgrensninger og tolkninger av mandatet:

Målet med beredskapslagring er å opprettholde tilnærmet normal forsyning til det norske markedet ved kort eller mellomlang forsyningssvikt

Ved kriser av lengre varighet skal beredskapslagrene gi myndighetene tid til å iverksette nødvendige tiltak innen matforsyningen, herunder tiltak for omlegging av kostholdet og landbruksproduksjon.

Forsyningssvikt internasjonalt kjennetegnes ved *økte priser på verdensmarkedet*. Det legges til grunn et risikobilde hvor det ikke nødvendigvis er full stopp i forsyningene fra utlandet, men at importprisene er såpass høye at det vil forstyrre den innenlandske produksjonen av mel og bakervarer. Ensidig nasjonal forsyningssvikt løses normalt ved økt import.

Pris er utløsende mekanisme for bruk av beredskapslager

Som en konsekvens av ovennevnte målformulering, er pris den utløsende mekanismen for bruk av beredskapslager.

Hvete er den viktigste matkornarten, og analysen begrenses til hvete

Det produseres og brukes en del havre, rug og noe bygg til mat, men hvete er den aller viktigste råvaren og den som er vanskeligst å erstatte i moderne næringsmiddelindustri. Det legges imidlertid til grunn hele kvantumet av forbrukt matkorn som beregningsgrunnlag for mengden som må lagres ved henholdsvis 1, 3, 6, 9 eller 12 måneders lager (avsnitt 3.1.1).

Ulike tilnæringer til lagerhold kan vurderes samt ulike eierforhold til kornet

Det er uklart i mandatet hvorvidt det skal kreves fysisk atskilt lagring eller om kornet kan inngå som en del av ordinær varestrøm (integrert lagring). Begge deler er mulig. Et tilstøtende tema er da om eierskapet til kornet skal være hos den som handler kornet eller være statlig. Her kan man vurdere ulike tilnæringer.

Tidsplan

Rapporten skal leveres på et tidspunkt som gjør det mulig å spille inn eventuelle budsjettmessige behov til 2023-budsjettet. Muligheten for en rask oppstart med deletablering skal derfor vurderes.

1.3 Statens prosjektmodell

Tidlig i arbeidet med utredningen, så Landbruksdirektoratet at totalkostnadene for etablering av en beredskapsordning vil komme i en størrelsesorden som gjør at *statens prosjektmodell* kommer til anvendelse. Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme på over 1 mrd. kroner omfattes av kravene (Finansdepartementet, 2019). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsgrunnlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Store statlige investeringsprosjekter skal gjennomføres med følgende faseinndeling: (1) idéfase, (2) konseptfase, (3) forprosjekt og (4) gjennomføring.

Idéfase (1) omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er eller vil oppstå, et problem som kan tilsi at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre.

I konseptfasen (2) beskrives problemet tiltaket skal løse, hvilke fremtidige behov samfunnet vil ha og hvilke mål som skal oppnås med å gjennomføre tiltak. Ulike løsninger og tiltak som er konseptuelt forskjellig fra hverandre skal vurderes og sammenlignes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Det skal anbefales hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. Dette kalles en konseptvalgutredning (KVU). Utredningen gjennomgås av uavhengige eksperter, den eksterne kvalitetssikringen (KS1), før konseptvalg kan fattes i regjeringen.

Landbruksdirektoratet vurderer det videre slik at vi leverer en rapport med karakter av idéfase i henhold til prosjektmodellen, da vi påpeker forhold som krever ytterligere utredning og vurdering før man kan legge fram kostnadsestimater for kvalitetsgodkjenning som med 85 prosent sikkerhet ikke vil medføre overskridelser av kostnadsrammen.

1.4 Metode, organisering og analysegrunnlag

Det har vært nødvendig å tilpasse metodikken og organiseringen etter den tiden som har vært til rådighet. Landbruksdirektoratet har hatt ansvar for utredningen og prosjektgruppen har bestått av ansatte i Avdeling handel og industri:

Mari Vengnes (prosjektleder)	Seksjon korn og markedsregulering
Jannicke Jensen Myhre	Seksjon korn og markedsregulering
Andreas Myklebust Moksnes	Seksjon statistikk og analyse
Maurits Ovren	Seksjon import

Landbruksdirektoratet har tilnærmet seg oppdraget ved å gjennomføre en møteserie med de store kornhandlerne og matmelmøllene. På bakgrunn av disse, samt gjennomgang av historie og erfaringer med beredskapslagring (kapittel 2), eksisterende rapporter om matvareberedskap generelt og beredskapslagring av korn spesielt, og samtaler med fagmiljøer på korn og beredskap, eksisterende og nyprodusert statistikk (kapittel 3), har vi foretatt en innledende og overordnet vurdering (kapittel 4).

På bakgrunn av vurderingene, har vi skissert ulike modeller for beredskapslagring (kapittel 5). Modellene er vurdert med hensyn til kostnader og virkninger. Modellene er satt sammen av de

elementene som er vurdert som mest egnede, men samtidig er de prinsipielt forskjellige på noen områder.

Av tidshensyn, er det begrenset hvor inngående de samfunnsøkonomiske kostnadene er belyst. På kostnadssiden er investerings-, råvare og driftskostnadene behandlet. Erfaringstall fra bransjen er lagt til grunn i kostnadsberegningene.

På bakgrunn av resultatene fra den innledende analysen, ble det gjennomført en begrenset anbuds konkurransen for vurdering av samfunnsøkonomiske nytte-effekter. Vista Analyse AS fikk oppdraget. De ble bedt om særlig å se på nytte-effektene av ulike størrelser på beredskapslageret. Klima- og miljøeffekter er vurdert av det samme selskapet. Rapporten deres, *Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn* rapport 2022/14 (Vista Analyse, 2022), leveres oppdragsgiver sammen med Landbruksdirektoratets rapport.

1.5 Definisjoner

«1, 3, 6, 9 eller 12 måneders lager ekskl. kommersielt lager»: Måletidspunktet skal være 1. juli. I tidligere ordninger og utredninger er det lagt til grunn at lagerets størrelse inkluderer kommersielt lager. Den forrige beredskapsordningen av matkorn var «6 måneders lager per 1. juli» og inkluderte to-tre måneder med kommersielt lager.

Sentrale lager: Med sentrallager menes i denne rapporten ett eller to-tre lageranlegg som hver kan lagre en betydelig andel av det årlige matkornforbruket.

Regionale lager: Med regionale lagre menes i denne rapporten flere anlegg med geografisk spredning og lokalisering i tilknytning til kornmottak eller matmølle, eller på en egnet beliggenhet mellom kornmottakene (anlegg hvor førstehåndsomsetningen av kornet skjer) og matmøllene.

Gårdslager (lokalt lager): Med gårdslager menes lager hos kornprodusenten.

Matkorn/-hvete: Mathvete er hvete av de sortene som til enhver tid avregnes, av kornkjøperne i førstehåndsomsetningen, som mathvete klasse 1 – 4 samt overholder minimumskrav til falltall, proteininnhold og hektolitervekt m.m. som er definert i jordbruksavtalen.

RÅK-varer: Bearbejdede landbruksvarer omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen. De blir normalt ilagt lavere toll ved import enn råvarene de inneholder ville blitt ilagt ved import som råvare.

Forsyningssvikt: Med en forsyningssvikt menes en knapphet på varer (mathvete) som følger av etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist, som medfører økte priser og utilstrekkelig tilgang til råvarer (mathvete).

Selvforsyningsgrad: Selvforsyningsgraden viser hvor stor andel av dagens forbruk som dekkes av innenlands produsert vare, målt på kaloribasis.

Driftsoperatør: Aktør som lagrer korn i beredskapsordningen.

Kornhandler: En kornhandler kjøper korn fra kornprodusent. En kornhandler kan ha flere mottaksanlegg for korn, kalt **kornmottak**.

Normalforbruk: Den mengden matkorn som normalt konsumeres av den norske befolkningen i en gitt tidsperiode.

2 Beredskapslagring – historie og erfaringer

2.1 Historisk utvikling

I 1928 ble Statens kornforretning (Kornforretningen) opprettet gjennom lov om landets kornforsyning (kornloven). Formålet med loven var å sikre en effektiv omsetning og forsyning av korn. Bakgrunnen for opprettelsen av Kornforretningen var delvis erfaringen med den manglende forsyningssikkerheten under første verdenskrig. Kornforretningen fikk dermed i oppgave å sørge for å lagre kornvarer, i tillegg til ansvaret for å øke norsk kornproduksjon og enerett til import. Målet med lagringen var at det sammen med innenlandsk avling skulle være tilstrekkelig med kornvarer tilsvarende ett års behov med sterkt innskrenket forbruk i krigstid.

Ved opprettelsen av Kornforretningen tilsvarte kapasiteten på lageranleggene for mel og korn kun ca. to måneders forbruk (Statens kornforretning, 1979). Det aller meste av norskprodusert korn ble brukt til fôr, og matkorn til mel måtte importeres. Det var derfor vurdert nødvendig med utbygging av lagerkapasitet, og Kornforretningen bygde siloer ved importhavner. Kapitalbehovet til utbygging og innkjøp av korn ble gjort gjennom låneopptak samt fonds- og budsjettmidler. I tillegg ble det bygget mellagre i Nord-Norge, hvor det ikke eksisterte møller og ikke var kornproduksjon, samt distriktsmellagre i Sør-Norge. Fra de fleste av mellagrene i Nord-Norge ble melet omsatt slik at det var en del av verdikjeden.

På begynnelsen av 1960-tallet var siloutbyggingen slik at gjennomsnittsbeholdningene av matkorn var på ca. 200 000 tonn matkorn og utgjorde omtrent syv måneders normalt forbruk. Norsk kornproduksjon ble fortsatt i hovedsak brukt til fôr. Fra 1968 ble kornloven endret slik at Stortinget skulle gi retningslinjer for beredskapslagringen. I 1969 vedtok Stortinget at det skulle lagres matkorn som tilsvarte 7 måneders forbruk i krigstid, tilsvarende 280 000 tonn (St.prp nr. 113, (1968-69)).

I 1977 la regjeringen frem stortingsmeldingen *Om beredskapslagring i jordbruket, korn og kraftfôr* hvor det ble trukket frem nye mål for beredskapspolitikken (St.meld nr. 43, (1976-1977)). Erfaringen med knapphet av korn på verdensmarkedet på begynnelsen av 1970-tallet, tydeliggjorde andre risikofaktorer enn krigsscenarioer med avsperring av tilførsler utenfra. Det ble dermed fastslått at beredskapslagerets omfang skulle settes til ett års normalt forbruk av korn regnet ved årsskiftet.

Mot slutten av 1980-tallet og på 1990-tallet endret kriseforståelsen seg. Vurderingen var at varslingsstiden for kriser hadde blitt vesentlig lengre, samtidig som man ikke lenger anså det som sannsynlig at Norge ville bli avskåret fra forsyninger utenfra. Lagrene av korn ble likevel anbefalt videreført som del av en samlet ernærings- og matforsyningspolitikk (St.meld nr. 48, (1993-1994)).

Kostnadene ved ordningen ble dekket av matmelomsetningen. Ved etablering av ny markedsordning for korn fra 1. juli 1995, i forbindelse med implementeringen av GATT-avtalen, ble måletidspunktet flyttet fra årsskiftet til 1. juli, og kravet endret til seks måneders normalforbruk av matkorn/matmel. Bakgrunnen var blant annet at matkornproduksjonen hadde økt. Dette ble gjennomført ved at Kornforretningen innhentet lagertall hvert kvartal og lagde prognoser for beholdningene per 30. juni. Dersom prognosene viste at lagertallene ikke oppfylte beredskapskravet, avholdt Kornforretningen en anbudsrunde med sikte på import og lagring av det prognoserte behovet. Beredskapslageret bestod i hovedsak av forretningsmessige lagre, men også permanente lager av korn (Landbruksdepartementet, 1998).

Fra 1. juli 2000 opphørte kravene til beholdningsstørrelse. Dette hadde bakgrunn i stortingsmeldingen *Hovedretningslinjer for det sivile beredskapsvirksomhet og utvikling i tiden 1999-2002* (St.prp nr. 1, (1999-2000)). Deretter ble beredskapslagring avviklet i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2003 (St.prp nr. 1, (2002-2003)). Beredskapsordningen som ble avviklet fra 2003 besto av kornlagre i Nord- og Sør-Norge. I tillegg var det matmel fordelt på 13 lagre i Nord-Norge. Fra 1. januar 2004 ble det iverksatt en begrenset lagerordning for mel tilsvarende 20 dagers forbruk av mel til bakeribransjen nord for Ofoten/Vesterålen. Ordningen med offentlige lagre av mel ble helt avviklet fra 2014 (Prop. 1 S Tillegg 1, (2013-2014)).

2.2 Tidligere utredninger

I 2012 fikk Statens landbruksforvaltning i oppgave å utrede grunnlaget for en eventuell beslutning om gjeninnføring av beredskapslagring av matkorn. Bakgrunnen for oppdraget var erfaringene fra de forutgående årene som hadde vært preget av flom og tørke både i Norge og i utlandet, samt perioder med eksportrestriksjoner i store kornproduserende land (St.meld nr. 9, (2011-2012)). Rapporten ble levert i januar 2013 og vurderte det dithen at flere momenter pekte i retning av økt usikkerhet og uforutsigbarhet i det globale kornmarkedet (Statens landbruksforvaltning, 2013). På bakgrunn av dette ble det anbefalt å gjeninnføre beredskapslagring av matkorn i Norge som dekket seks måneders normalt forbruk, inklusive de forretningsmessige lagrene til aktørene i kornbransjen.

I 2013 utga Agri Analyse en rapport om beredskapslagring. Med utgangspunkt i en trend med færre kornprodusenter og mindre kornareal, samt faren for et varmere og våtere klima, undersøkte rapporten Norges kornforsyning fra 1660 frem til 2013 og vurderte hvordan Norges kornforsyningsstrategier ville fungere frem mot 2030 (Hageberg & Smedshaug, 2013). Basert på observasjonene over, samt argumentet om at beredskapslager vil være en form for offentlig forsikring som vil kunne hindre kaos og dempe hamstring i befolkningen i usikre situasjoner, konkluderte forfatterne med at beredskapslager bør gjeninnføres og dekke et forbruk tilsvarende 12 måneder.

Statens landbruksforvaltnings forslag om etablering av beredskapslagring av matkorn ble fulgt opp i forslaget til statsbudsjett av høsten 2013 og det ble bevilget 5 mill. kroner (Prop. 1 S, (2013-2014)). I proposisjonen om endring av forslaget til statsbudsjettet samme høst ble det foreslått at etableringen av et slikt lager ikke skulle gjennomføres (Prop. 1 S Tillegg 1, (2013-2014)). Gjennom budsjettforhandlingene den høsten ble det likevel vedtatt av Stortinget at behovet for en ordning med kornlager skulle utredes (Innst. 2 S, (2013-2014)).

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) fikk oppdraget og avga notatet *Marked før regulering: Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning* (Pettersen, 2014). NILF konkluderte med at det ikke kunne anbefales å innføre statlig regulering av lagerhold av matkorn. Basert på sin analyse av risikobildet, anså NILF at prisrisikoen var økende og at de internasjonale markedene for korn kan trå ut av funksjon i kortere perioder på rundt én måned. Det norske markedet var derimot rustet til å tåle dette på grunn av tilpasningsevne på forbrukssiden, tilstrekkelig kommersielt lagerhold, samt handelsintegrasjonen med EU.

Regjeringen redegjorde for notatet i budsjettforslaget for 2015, og flertallet i Stortingets næringskomité ba om en risiko- og sårbarhetsanalyse. NILF fikk oppdraget og leverte rapporten *Risiko- og sårbarhetsanalyse for norsk matkornforsyning: Grunn til å styrke systemforståelse og overvåking* (Pettersen, 2015). Igjen konkluderte NILF med at det ikke var grunn til å etablere kriseberedskap på matkornområdet fordi det var lav sannsynlighet for kriser som kunne true forsyningssystemet for matkorn.

Rapporten til NILF fra 2015 ble lagt frem i budsjettprosessen samme høst. I behandlingen i Stortinget ba flertallet regjeringen om å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse hvor matproduksjonen, matforsyning og beredskap inngår som en del av samfunnsikkerhetsperspektivet (Prop. 1 S, (2015-2016)). Dette resulterte i DSB sin rapport *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning* som ble levert januar 2017 (DSB, 2017).

Gjennom en analyse av seks scenarioer med ulike påkjenninger for matforsyningen, konkluderte DSB med at det ikke var identifisert hendelser med høy risiko for norsk forsyning. Det ble identifisert fire problemstillinger som gikk igjen i flere av analysene. Én av dem var avhengigheten av å kunne importere mat som en sentral forutsetning for norsk matsikkerhet. Ett av tiltakene som ble foreslått var å legge planer for lageroppbygging av korn, slik at det kan etableres innenfor de varslingstidene som antas å være realistiske dersom behovet endret seg.

Regjeringen oppsummerte rapporten i revidert nasjonalbudsjett våren 2017 hvor det ble beskrevet hvordan de ulike punktene ble fulgt opp (Prop. 129 S, (2016-2017)). Finanskomiteen, som behandlet rapporten, tok regjeringens omtale til orientering (Innst. 401 S, (2016-2017)).

I februar 2019 publiserte markedsregulator Norske Felleskjøp rapporten *Behov og muligheter for beredskapslagring av korn i Norge* (Norske Felleskjøp SA, 2019). De mente at tilliten til at handelen med korn ville fungere i en krise var svekket, og at det var økt politisk forståelse for at myndighetenes ansvar innebærer beredskapslagring av korn. De foreslo en løsning med lagring av hovedsakelig importert mathvete ved kystanlegg med statlig finansiering av nødvendig infrastruktur og korn, mens driften kunne settes ut til private aktører på anbud.

2.3 Beredskapslagring i Finland

I tillegg til å gå gjennom tidligere erfaring med beredskapslagring av matkorn er det relevant å se hvordan beredskapslager av matkorn innrettes i andre land. I 2019 avla Totalförsvarets forskningsinstitut en rapport for det svenske justisdepartementet om beredskapslagring hvor de beskrev ordninger i Finland, Norge, Sveits og Tyskland (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019). Basert på mandatet til utredningen har Landbruksdirektoratet vurdert at den ordningen det er mest relevant å beskrive nærmere, er den finske. For å belyse den finske ordningen har Landbruksdirektoratet vært i kontakt med den finske etaten Försörjningsberedskapscentralen og det statlige eide selskapet Suomen Viljava som arbeider med kornlogistikk.

Basert på en sikkerhetsstrategi for det finske samfunnet, la den finske regjeringen i 2018 frem en beslutning om målene med forsyningsberedskapen (Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen, 2018). Målet i beslutningen fra 2018 var at Finland skal kunne håndtere unntakstilstander basert på nasjonale tiltak, innenfor rammen av et velfungerende internasjonalt marked og et diversifisert industrielt og produksjonsmessig grunnlag. Ett av virkemidlene Finland benytter er beredskapslager av matkorn gjennom ordningen statens sikkerhetsopplag. Tidligere var lageret et gjennomsnittlig forbruk av matkorn i 12 måneder, men i 2013 ble det besluttet at det skulle tilsvare forbruket i seks måneder.

De viktigste hjemlene for finsk beredskapsarbeid finnes i beredskapsloven (2011), lov om skyddsopplag (1982) og lov om sikring av forsyningsberedskapen (1992). Beredskapsloven regulerer finske myndigheters fullmakter i unntakstilstander. Lov om skyddsopplag gir hjemmel til å opprette lagring av produkter definert på posisjonsnivå i den internasjonale HS-nomenklaturen. Eksempler på produkter er urøstede kaffebønner, sukker, salt, petroleumsprodukter og metaller (Statsrådets förordning om skyddsopplagringsprogram, 2018). Lov om sikring av forsyningsberedskapen har som formål å sikre de økonomiske funksjonene og tekniske systemene som er nødvendig for befolkningens trygghet, næringsliv og forsvar i unntakstilstander gjennom blant annet statens sikkerhetsopplag av råvarer.

For å utvikle og opprettholde forsyningsberedskapen hjemler lov om sikring av forsyningsberedskapen Forsyningsberedskapscentralen (Sentralen). Sentralen er en etat under det finske Arbeids- og næringsdepartementet og er ikke finansiert over statsbudsjettet, men gjennom avgift på importerte energiråvarer, hvor avgiftsbeløpet plasseres i fond. Et styre hvor representanter fra staten utgjør flertallet, men med representanter fra næringslivet, leder arbeidet i Sentralen. En representant fra næringslivet leder Forsyningsberedskapsrådet, som foreslår næringslivets representanter til styret og opprettholder og utvikler kontakten med samarbeidspartnere, følger tilstanden til forsyningsberedskapen og legger frem forslag til tiltak. Samarbeidsgrupper mellom Sentralen og næringslivet blir ledet av eksperter oppnevnt av styret, og sørger for tiltak i de ulike bransjene og enkeltforetak.

Matkorn er kun nevnt spesifikt i den finske regjeringens beslutning om målene med forsyningsberedskapen. Det er regjeringen som bestemmer når beredskapskornet kan tas i bruk. Lov om sikring av forsyningsberedskapen gir ingen ytterligere krav til hvordan dette skal gjennomføres. Gjennomføringen skjer altså innenfor rammene og budsjettet til Sentralen og gjennom avtaler med aktørene i markedet. For å oppnå målet om seks måneder med beredskapslager av matkorn, legger Sentralen ut anbud. I anbudsrunden blir selskaper bedt om å gi tilbud på hvor mange euro per tonn

per måned de vil ta betalt for å lagre korn. Det settes minstekrav til kvalitet på kornet og det er staten som eier kornet som lagres. Det er tre store kornhandlere og tre store møller i Finland. Det er i hovedsak disse selskapene som deltar i anbudsrunder.

Totalt sett skal beredskapslagrene dekke et halvt års forbruk av hver av kornsortene hvete, havre, rug og bygg. Forbruket av korn som anvendes til matformål i Finland ligger på noe over 400 000 tonn årlig (Naturressursinstituttet, 2022). Beredskapslageret ligger dermed på rundt 200 000 tonn korn, hvorav hvete utgjør ca. 50 prosent, havre 30 prosent, rug 20 prosent og bygg rundt 1 prosent. Finland er i praksis selvforsynt med korn, og det er dermed i hovedsak finsk korn som ligger på lager, selv om dette ikke er et krav.

Selv om staten formelt sett eier kornet som lagres basert på de inngåtte avtalene, står aktørene fritt til å disponere kornet så lenge til de enhver tid har den avtalte mengden korn på lager. Lageret er dermed integrert i deres forretningsmessige aktivitet, og består altså ikke av et bestemt parti, men er en del av kornbalansen. Eierskapsstrukturen til siloene i Finland bidrar til fleksibiliteten i dette systemet. Suomen Viljavalon silokapasitet utgjør omtrent 50 prosent av en normal avling, og aktørene i kornmarkedet kan leie lagerplass av dem, i tillegg til å benytte sin egen silokapasitet.

3 Bakgrunn og fakta

3.1 Markedet for matkorn

3.1.1 Norsk forbruk og produksjon

Årlig forbruk av matkorn i Norge er om lag 330 000 tonn. Inkluderer man en estimert andel av korn importert i form av brød- og bakervarer («RÅK-varer»), må forbruket justeres opp.

Norsk produksjon av matkorn dekker normalt ikke etterspørselen til matmelmøllene. Behovet for supplerende import beregnes som differansen mellom tilgang på norsk korn og forbruksprognosen. Importkvotene gir tillatelse til import av et gitt kvantum til en fastsatt tollsats. Tollsatsen beregnes slik at prisen på importkornet blir omtrent lik prisen på norsk vare til kornkjøper.

Markedsregulator Felleskjøpet Agri publiserer gjennom året prognoser for tilgang og forbruk av norsk korn. Basert på prognosen gir markedsregulator råd til Landbruksdirektoratet om størrelsen på importkvotene. Landbruksdirektoratet har ansvar for å fordele kvotene gjennom auksjoner.

Tabell 1 viser forbruket av matkorn, med og uten import av bearbeidede jordbruksvarer (RÅK). Det totale forbruket har vært stabilt, kanskje litt nedadgående, de siste ti årene (3.1.1.1), selv med en økning i befolkningen. Mengdene i tabell 1 vurderes derfor som et godt estimat for fremtidig totalforbruk.

Tabell 1: Forbruk av matkorn, per antall måneder. Tonn

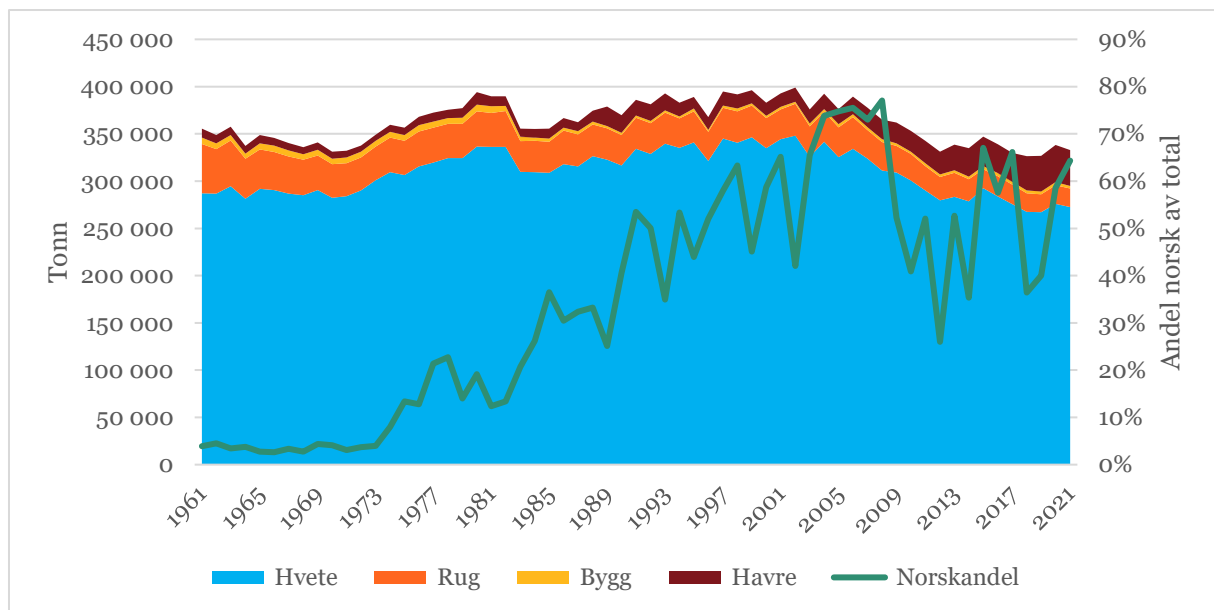
Antall måneder	1	3	6	9	12
Kun matkorn	27 500	82 500	165 000	247 500	330 000
Matkorn + RÅK-import	30 900	92 500	185 000	277 500	370 000

Kilde: Landbruksdirektoratet og SSBs handelsstatistikk

Dersom internasjonale priser på korn øker, øker også prisen på RÅK-varer som brød og bakervarer. Dersom det iverksettes tiltak i Norge for å reduseres kornprisen, for eksempel ved å frigi korn fra beredskapslager mens prisene på import er høye, kan etterspørselen etter norsk mel og bakervarer øke. Å dekke denne etterspørselen fordrer imidlertid at det er ledig kapasitet i mølle- og bakeindustrien og at industrien er i stand til å produsere de produktene som forbruker får redusert tilgang til. Vi mener det er sannsynlig at etterspørselen etter norsk mel og bakervarer øker noe i en slik situasjon, men samtidig kan redusert tilførsel av importerte bakervarer like gjerne medføre økt etterspørsel etter andre varer enn bakervarer. Det er vanskelig å gi et estimat på hvor stor andel av bortfalt import av RÅK-varer påvirker etterspørselen etter korn og mel i Norge. Vi har derfor, i motsetning til (Statens landbruksforvaltning, 2013) og (Norske Felleskjøp SA, 2019) valgt å ikke inkludere RÅK-varene i de videre analysene, og forholder oss til den variabelen som vi har gode tall for, nemlig matmelmøllenes årlige forbruk av matkorn. Mengdene som brukes i vurderingene i det følgende er dermed nøkterne estimat for forbruk og etterspørsel.

3.1.1.1 Forbruk og norsk produksjon

Figur 1 viser utviklingen i norsk matkornforbruk siden 1960-tallet. Matmelmøllenes forbruk av korn har gått ned de siste 20 årene, men har vært rundt 320 000–340 000 det siste tiåret. Nedgangen skyldes mindre forbruk av brød og bakervarer per person, samtidig som importen av ferdige brød- og bakervarer (RÅK-varer) har økt. Covid-19-pandemien førte til en liten økning i forbruket av matkorn i 2020 og 2021, men det er ikke ventet at økningen vil fortsette etter gjenåpningen.



Figur 1: Forbruk av matkorn til norsk melindustri og andel norsk av totalt, 1961–2021. Tonn og prosent

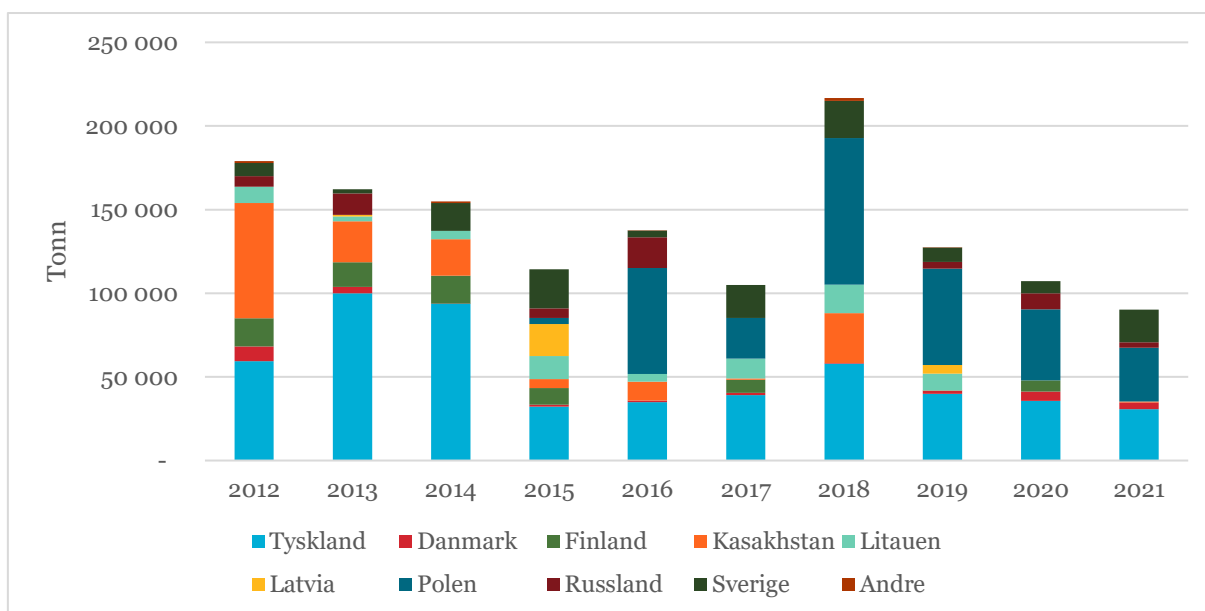
Kilde: Landbruksdirektoratet

Det totale matkornforbruket til melproduksjon i Norge var på 332 787 tonn i 2021. Forbruket av mathvete var på 272 467 tonn. Dette tilsvarer 82 prosent av totalt matkornforbruk. Havre utgjorde 11 prosent, rug 6 prosent og bygg 1 prosent av matkornet i 2021.

Figur 1 viser også hvor mye av matkornet som er norskprodusert. Andelen norsk korn i melet har økt de siste årene og lå på ca. 64 prosent i 2021. Norskandelen gikk ned etter toppåret 2008 og har siden variert fra 26 til 67 prosent. En viktig årsak til den høye andelen i 2021 var at 63 prosent av mathveten var norsk, det høyeste på 13 år.

3.1.1.2 Import av mathvete

Matmøllenes import av mathvete varierer noe fra år til år. Importkvotenes størrelse bestemmes av tilgang på norsk matkorn. I 2021 ble det importert ca. 90 000 tonn, det minste kvantumet på ti år. Importen fordelt på opprinnelsesland er vist i figur 2.



Figur 2: Matmøllenes import av mathvete fordelt på opprinnelsesland, 2012–2021. Tonn

Kilde: SSB handelsstatistikk

Hvilke land norske matmøllere importerer fra varierer, men de siste årene har de viktigste kildene til mathvete vært Polen, Tyskland og Sverige. I 2021 kom 36 prosent av mathveteimporten fra Polen, 34 prosent fra Tyskland og 22 prosent fra Sverige. Det importeres også mindre mengder fra andre nordiske land, Baltikum og Russland. Kasakhstan var en viktig importkilde tidligere, men i liten grad de siste årene. Ukraina, som er en viktig hveteeksportør på verdensmarkedet, har nesten ikke eksportert til Norge det siste tiåret.

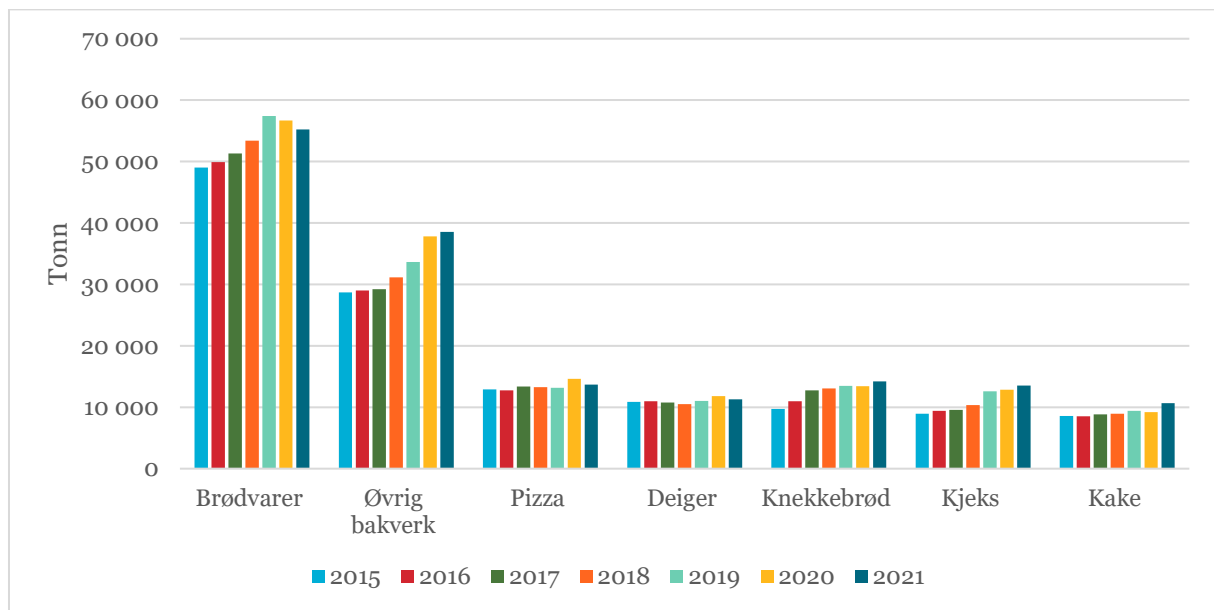
For ordens skyld, nevner vi at norske fiskefôrprodusenter importerer mellom 120 000 tonn og 190 000 tonn mathvete per år. Av produkttekniske årsaker benytter fiskefôrindustrien hvete av matkvalitet. Hvete brukes for at fôret skal klistre og har i liten grad næringsmessig effekt for fisken. Importen til fiskefôr gjøres tollfritt og inngår ikke i verdikjeden for mat- eller fôrkorn ellers. Den tas med her for å vise helheten av importert matkorn. I det risikobildet som ligger til grunn for vurderingene i denne rapporten, har ikke dette kornet en rolle, men kan i en eventuell blokade av landet ha en betydning.

3.1.1.3 RÅK-import

Det totale forbruket av kornvarer i Norge inkluderer også en del importerte ferdigvarer gjennom RÅK-ordningen. Utviklingen i denne importen er vist i figur 3.

Det importeres mest av brødvarer og av varer i kategorien «øvrige bakverk». Brødvarer inkluderer blant annet brød, halvsteke rundstykker og baguetter som inneholder store mengder mel, og dette er varer som også produseres i Norge. «Øvrige bakverk» inkluderer blant annet vafler og vaffelkjeks, snacks fremstilt av deig (for eksempel tortillachips og potetsnacks i diverse former), wienerbrød og flatbrød.

Jamfør resonnementet i avsnitt 3.1.1, har vi ikke gjort noen justeringer i forbruket av korn for å justere for redusert import av RÅK-varer.



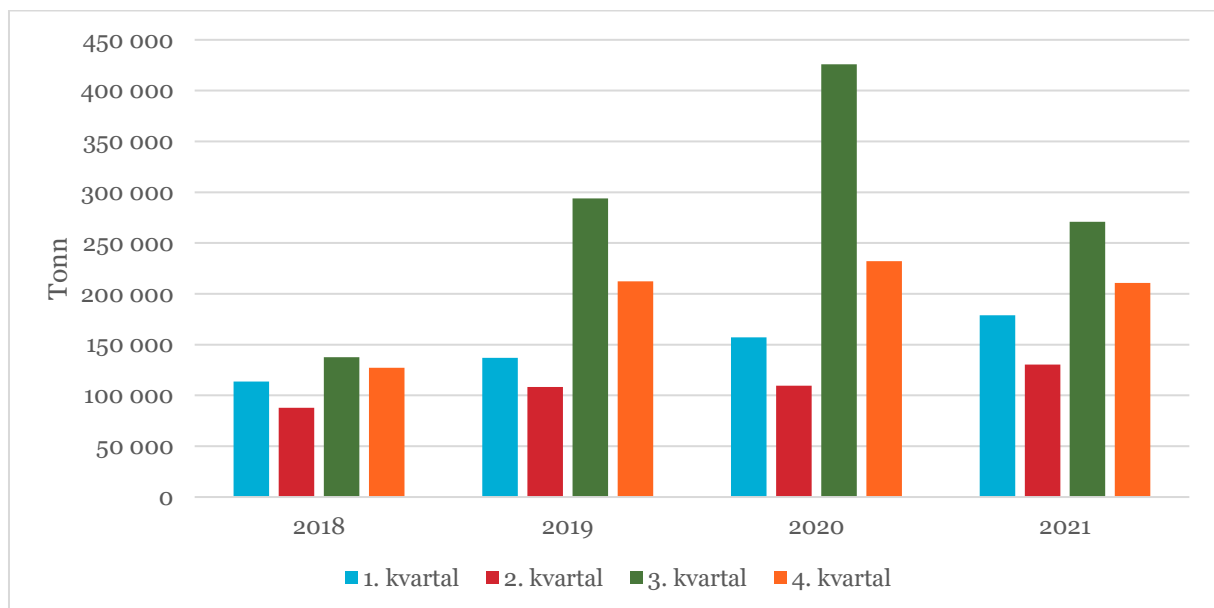
Figur 3: Import av bakervarer, 2015–2021. Tonn

Kilde: SSB handelsstatistikk

3.1.2 Norske lagerbeholdninger

Både matmøller og kornhandlerne har kommersielle lagerbeholdninger av matkorn. Beholdningstallene rapporteres fast til Landbruksdirektoratet. I tillegg beregner Landbruksdirektoratet hvor mye korn som til enhver tid ligger hos kornprodusent, basert på differansen mellom innleverte mengder og markedsregulators prognose for tilgjengelig korn.

Figur 4 viser samlet beregning av lagre av mathvete i Norge ved utgangen av hvert kvartal. Samlede lagre av alt matkorn er noe større enn dette.



Figur 4: Lagerbeholdninger av mathvete hos matmøller, kornhandlere og kornprodusenter, per kvartal. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet, basert på innrapportering fra aktører

Som figuren viser, varierer lagerbeholdningene noe fra sesong til sesong. Utviklingen gjennom kornåret er derimot stort sett den samme. Beholdningene er på sitt største ved utgangen av tredje kvartal, etter at innhøstingen er over og en stor andel av kornet er levert til mottak. Deretter brukes beholdningene gradvis opp, fram til sommeren da de er på sitt minste. Alle aktørene i verdikjeden har normalt størst lagerbeholdning ved utgangen av tredje kvartal. I gjennomsnitt har beholdningene per 30. september de siste årene vært på ca. 70 000 tonn hos matmelmøllene, 112 000 tonn hos kornhandlerne og 100 000 tonn hos kornprodusentene.

Ved utgangen av 2021 var det ca. 211 000 tonn mathvete på lager i Norge. Dette var marginalt mindre enn beholdningene på samme tidspunkt de to foregående årene. Omtrent 19 prosent av totalbeholdningen lå hos matmøllene, 47 prosent hos kornkjøperne og 34 prosent hos kornprodusentene. Totalbeholdningen utgjorde ca. 64 prosent av årsforbruket på 330 000 tonn.

Lagerbeholdningen i andre kvartal er mest interessant for utredningen. Ved utgangen av andre kvartal 2021 lå det ca. 130 000 tonn mathvete på lager i Norge. Dette tilsvarer ca. 40 prosent av årsforbruket, eller nok mathvete til å dekke litt under 5 måneders forbruk (27 500 tonn per måned). I de to foregående årene var lageret på ca. 109 000 tonn på samme tid. Matmøllene hadde i 2021 ca. 61 000 tonn mathvete på lager, og kornkjøperne ca. 69 000 tonn. Det varierer fra år til år hvilken av de to aktørgruppene som har størst beholdning av hvete på lager.

Aktørenes kommersielle lagre er på sitt aller minste rett før leveransene av nytt korn på høsten, dvs. rundt midten av august. Landbruksdirektoratet har ikke nøyaktige tall på beholdninger på dette tidspunktet av året. Gitt et månedlig forbruk på ca. 27 500 tonn matkorn, kan man anslå at beholdningene reduseres med ca. 55 000 tonn fram til nytt korn kommer inn. Hvis samlet lagerbeholdning per 30. juni er på noe over 100 000 tonn slik som i 2019 og 2020, kan den dermed anslås til ca. 50 000 tonn før ny kornhøst. Sannsynligvis er det reelle lagret en del større, da møllene har løpende import av matkorn. Vi anslår importen av matkorn i juli og august til ca. 24 000 tonn i gjennomsnitt.

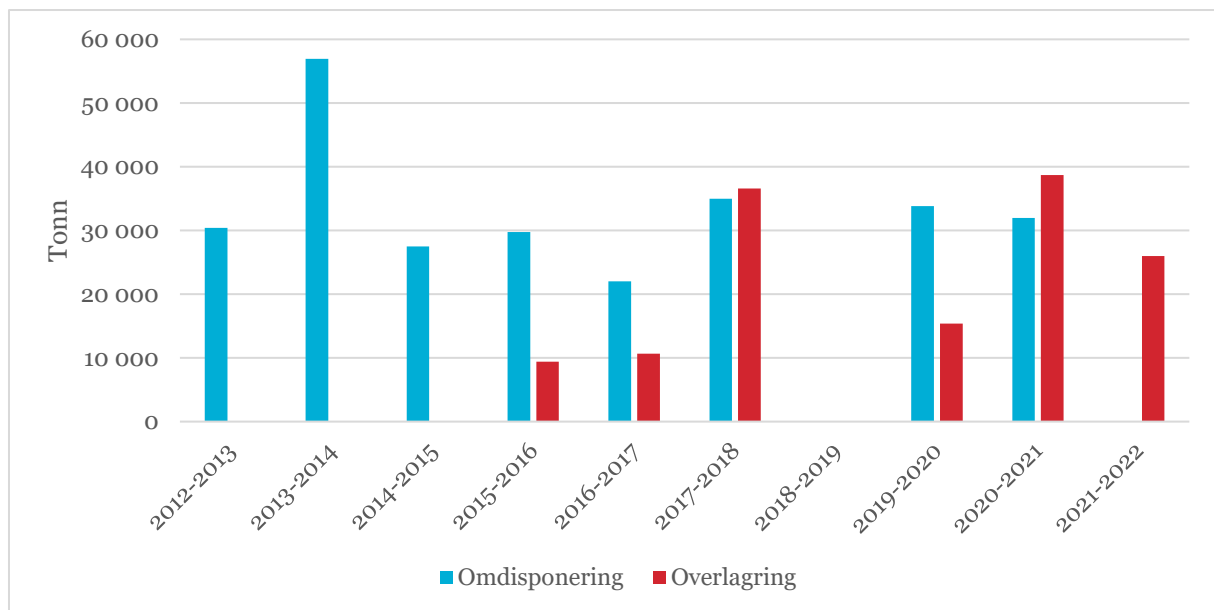
3.1.3 Regulering av overskudd

Dersom det oppstår overskudd av korn i et kornår er det markedsregulator Felleskjøpet Agri som avgjør hvilke tiltak som kan iverksettes. Markedsregulator velger det tiltaket som er mest hensiktsmessig og billigst. Kostnadene for tiltakene dekkes av omsetningsavgiften.

Overlagring kan benyttes for både fôrkorn og matkorn. Kornhandlerne legger inn anbud på lagring av det kvantum markedsregulator har vedtatt skal overlages. Markedsregulator fastsetter en maksimumssats for lagring/godtgjørelse som tilbyderne ikke kan overstige.

Omdisponering er et tiltak i matkornmarkedet, og kalles også for nedskrivning. I sesonger hvor det prognoseres et overskudd kan det gis priskompensasjon for matkorn som omdisponeres og brukes som fôrkorn. Dette matkornet legges ut på anbud hvor aktørene kan angi hva de ønsker som kompensasjon for å bruke matkornet til kraftfôr. Kostnaden for tiltaket beregnes da som prisforskjellen mellom matkorn og markedets prisvilje for matkorn brukt som fôr.

Figur 5 viser omfanget av markedsreguleringstiltak for matkorn de siste ti kornsesongene.



Figur 5: Omdisponering til førkorn og overlagring mellom sesonger per kornår, 2012–2013 til 2021–2022. Tonn

Kilde: Felleskjøpet Agri markedsregulator

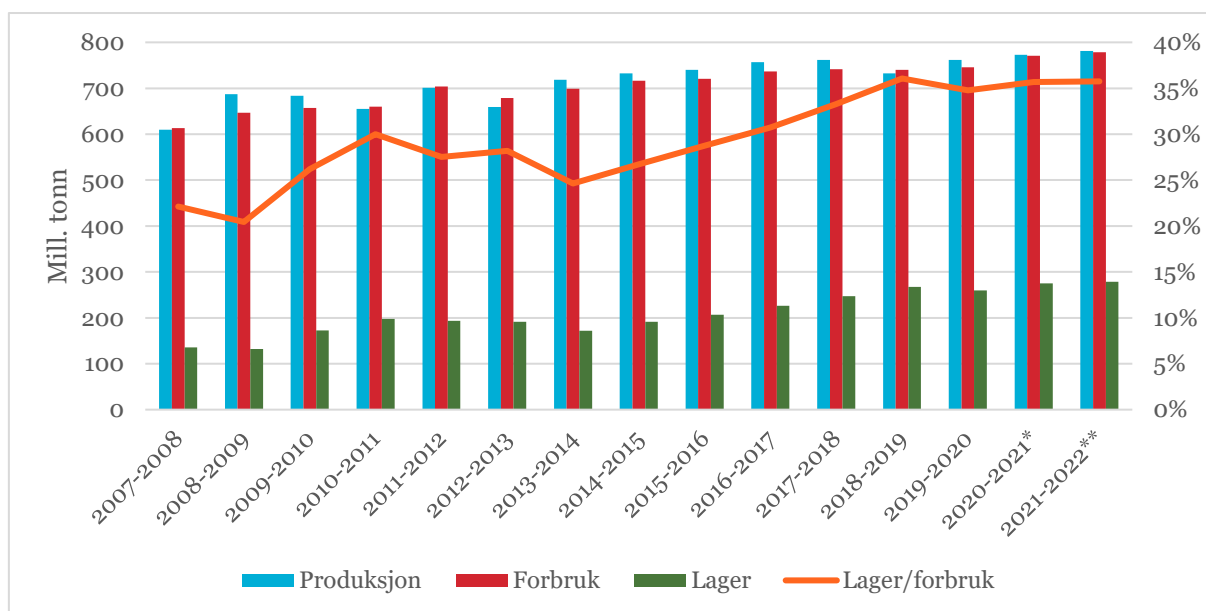
Figuren viser at det har blitt overlagret matkorn mellom mange av de siste sesongene, mens omfanget av omdisponering til førkorn har gått noe ned. De siste tre-fire årene er det i all hovedsak klasse 1 som er overlagret og klasse 4 og 5 som er omdisponert.

3.1.4 Global produksjon og lagerbeholdning

Den globale produksjonen av hvete i kornåret 2021–2022 er ca. 781 mill. tonn, ifølge Det internasjonale kornrådet (IGC). Totalt forbruk er marginalt lavere, ca. 778 mill. tonn. Ved starten av kornåret, i juli 2021, lå ca. 278 mill. tonn hvete på lager totalt i verden.

Figur 6 viser at både produksjonen og forbruket har økt over tid. Siden sesongen 2008–2009 har produksjonen økt med ca. 94 mill. tonn (15 prosent) og forbruket med ca. 131 mill. tonn (21 prosent). Globale lagerbeholdninger har vokst, spesielt målt i prosent. Fra et nivå på ca. 132 mill. tonn i 2008–2009 (da lagerbeholdningene var relativt små etter avlingssvikt globalt), har lagrene vokst med 108 prosent fram til starten av 2021–2022.

Lageroppbyggingen over tid skyldes at Kina har økt sine beholdninger betydelig. Ved starten av 2021–2022 hadde Kina hvetelager på ca. 128 mill. tonn, nesten halvparten av den totale beholdningen i verden. Til sammenligning hadde EU samlet ca. 11 mill. tonn på lager, og USA 23 mill. tonn. India hadde verdens nest største lager, på ca. 27 mill. tonn.



Figur 6: Global produksjon, forbruk og lagre av hvete, og lager som andel av forbruk, 2007–2008 til 2021–2022. Mill. tonn og prosent

Kilde: Det internasjonale kornrådet (IGC)

*Estimat

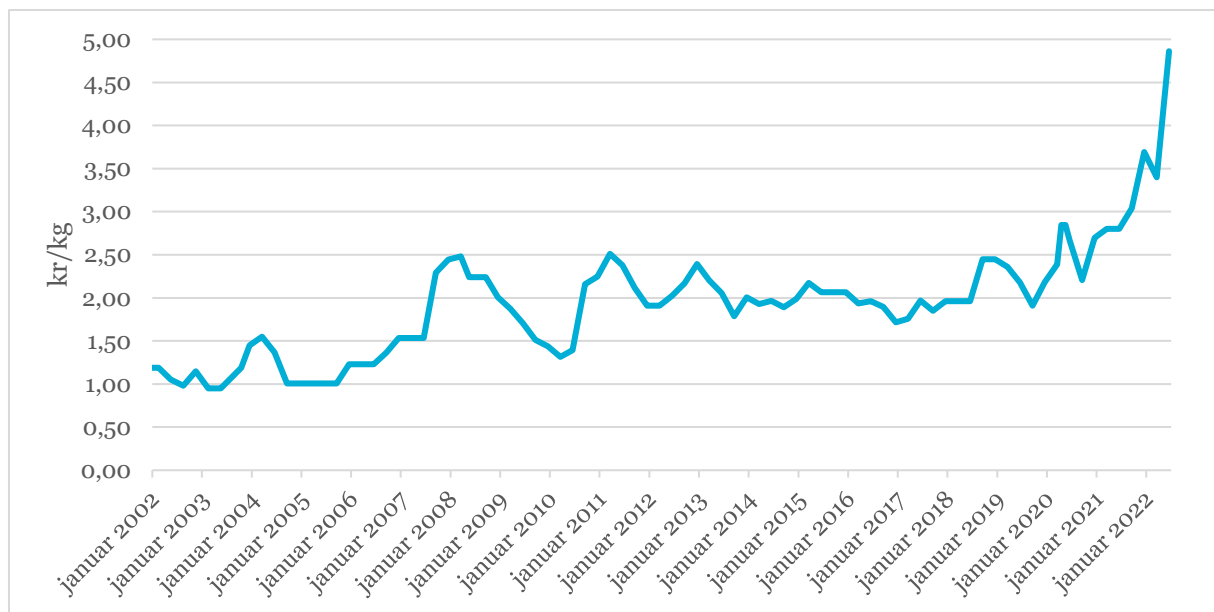
**Prognose

Norske aktører kjøper hovedsakelig korn fra EU, som er verdens største hveteprodusent. Store produsenter på den nordlige halvkule, først og fremst EU, Russland, USA, Canada og Ukraina, høster avlingene i perioden juni til september. India og Pakistan høster hveten i april-mai, og Australia i desember-januar. I Kina, der det hovedsakelig produseres til eget forbruk, skjer innhøstingen mellom mai og september.

3.1.5 Historisk prisutvikling mathvete

Figur 7 viser prisutviklingen på importert mathvete de siste tjue årene. Prisene er innrapportert fra aktører i markedet til Landbruksdirektoratet og inkluderer kostnader til frakt og annet fram til levering i norsk havn.

Se Vista Analyses (Vista Analyse, 2022) rapport for en lengre tidsserie over internasjonale hvetepriser (ikke direkte sammenlignbare med figur 7).



Figur 7: Prisutvikling importert mathvete (CIF), per kvartal 2002–2022. Kroner per kg

Kilde: Landbruksdirektoratet

Statens kornforretning (Kornforretningen) hadde monopol på innkjøp av korn fra verdensmarkedet fra 1929 til 1995. I det meste av denne perioden var kornprisene relativt stabile. På starten av 1970-tallet oppsto den første store globale matkrisen. Hovedårsaken var jom kippur-krigen og den påfølgende oljekrisen i 1973. Samtidig opplevde Sovjetunionen alvorlig avlingssvikt og gikk til innkjøp av store mengder korn på verdensmarkedet, noe som tæret på globale kornlagre og presset prisene opp (en hendelse kjent som «the great grain robbery»). Matkrisen førte til et økt fokus på beredskap globalt, og Norge var ett av landene som begynte å inngå langsiktige avtaler om innkjøp fra eksportland. Fra 1974 hadde Kornforretningen avtaler med både Canada, USA, Finland og Sverige.

Den gang var USA den klart dominerende eksportøren på verdensmarkedet, fulgt av Canada, Australia og Argentina. Europeiske land sto for ca. 8 prosent av global eksport. Mye av den norske kornimporten kom fra USA, særlig førkorn. Australia var en viktig kilde til hveteimport etter krigen, men dette tok slutt på 1970-tallet. Norge sluttet også å importere korn fra Sovjetunionen i 1969. På 1980- og 90-tallet var verdensmarkedet preget av tilbudsoverskudd.

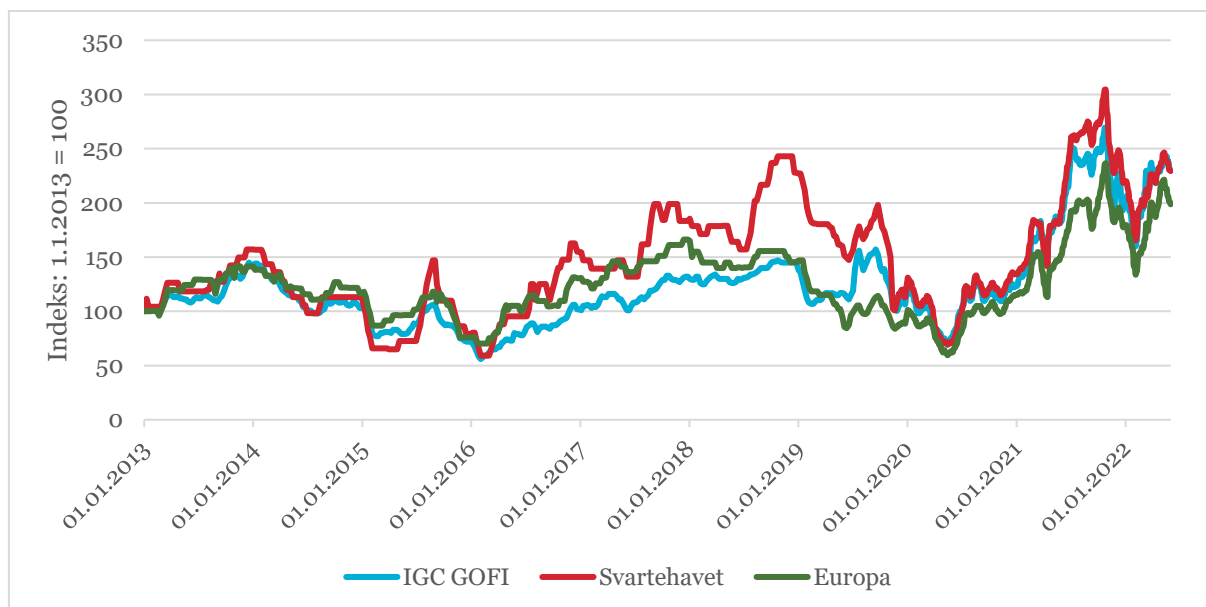
Statens Kornforretning ble omorganisert i 1995 som følge av det nye regelverket fra Verdens handelsorganisasjon. I 2000 overtok Statens landbruksforvaltning (SLF) forvaltningsansvaret, mens innkjøp av korn ble overført til markedsaktører. Prissystemet ble endret slik at tollsatser skal utjevne forholdet mellom verdensmarkedsprisene og norske målpriser.

På 2000-tallet har verden to ganger opplevd at råvareprisene har økt raskt med korte mellomrom, i tillegg til matvarepriskrisen som pågår i skrivende stund. I 2007–2008 hadde både EU, Ukraina og flere andre store produsentland avlingssvikt, noe som førte til at de globale kornlagrene falt til et rekordlavt nivå. Deretter førte finanskrisen til at oljeprisen skjøt i været, og prisen på alle viktige råvarer fulgte etter. Flere store kornprodusenter innførte eksportrestriksjoner som bidro til enda mer uro. Økt etterspørsel etter biodrivstoff var også en viktig årsak til prisveksten. (EU-kommisjonen, 2011). I løpet av 2008 gikk prisene raskt ned igjen som følge av den globale resesjonen i forbindelse med finanskrisen.

I 2010–2012, kun få år etter forrige hendelse, gikk prisene kraftig opp igjen. Årsakene var i stor grad de samme som sist: tørke i viktige produsentland, reduserte kornlagre og økt oljepris og etterspørsel etter biodrivstoff. I årene etter lå prisene for mathvete stabilt lavere, fram til covid-19-pandemien og krigen i Ukraina førte til den siste prisoppgangen som fortsatt pågår per juni 2022.

3.1.6 Frakt av korn

Prisen på importert korn påvirkes også av kostnaden ved å frakte kornet. Det meste fraktes sjøveien, hovedsakelig med bulkskip. Internasjonale sjøfraktkostnader varierer betydelig, som vist i figur 8. «GOFI» er en global indeks bestående av vektete eksportpriser fra store produsentland, og figuren viser også indekserte priser på frakt fra Svartehavet og Europa.



Figur 8: Indekserte priser på frakt av korn og oljefrø med bulkskip, 2013–2022. 1.1.2013=100

Kilde: Det internasjonale kornrådet (IGC)

Internasjonale fraktkostnader påvirkes av tilbud og etterspørsel, og de stiger gjerne som følge av geopolitisk uro. Stengningen av Suezkanalen i 1956 og energikrisen i 1973 førte eksempelvis til kraftig økte fraktrater. I 2021 og 2022 har fraktkostnadene igjen skutt i været. Kraftig økt etterspørsel etter gjenåpning i mange land, underdekning på fraktskip, og forsinkelser i de store havnene førte til at ratene økte kraftig høsten 2021. I første halvår av 2022 har de gått litt ned igjen, men krigen i Ukraina har ført til ny uro som igjen har lagt press på fraktkostnadene globalt.

En stor andel av den globale sjøfrakten av korn passerer gjennom noen få maritime knutepunkter, som Suez- og Panamakanalen. Handelen er derfor sårbar for internasjonale kriser i disse områdene. Norske matmelmøller importerer hovedsakelig fra Europa (se 3.1.1.2) og er dermed ikke like direkte utsatt for en eventuell stengning, men vil likevel påvirkes av økte fraktrater dersom noe slikt skulle inntreffe.

3.2 Aktører og anlegg i korn-, kraftfôr- og matmelmarkedet

3.2.1 Kornhandlere

Både matkorn og fôrkorn håndteres gjennom kornmottak. Siden majoriteten av det norske kornet anvendes til dyrefôr, er en stor del av virksomheten til kornkjøperne knyttet til foredling og produksjon av kraftfôr. I en skissering av aktørenes anlegg er det derfor nødvendig å nevne aktørenes rolle i kraftfôrmarkedet.

Førstehåndsomsetningen i det norske korn- og kraftfôrmarkedet domineres av fire aktører: Felleskjøpet Agri, Fiskå Mølle, Norgesfôr og Felleskjøpet Rogaland Agder.

Felleskjøpet Agri SA (FK Agri) eier om lag 40 mottaksanlegg for korn, og har i tillegg samarbeidsavtaler om kjøp av korn fra andre. 60 prosent av det norske kornet tas inn av FK Agri og samarbeidsmottakene. Selskapet har gjort flere endringer i anleggsstrukturen sin det siste tiåret. I

2015 fusjonerte de med Felleskjøpet Nordmøre og Romsdal, slik at man gikk fra tre til to selvstendige felleskjøpsorganisasjoner i Norge. I 2018 etablerte de et felles selskap, Østfold kornmagasin AS, sammen med Østfoldkorn SA for å bygge ut sistnevntes kornmottak i Sarpsborg. Anlegget ble tatt i bruk i 2020 og er det første nye kornanlegget som har blitt bygget i Norge på 35 år. Felleskjøpet er majoritetseier i Norgesmøllene.

Fiskå Mølle har hovedkontor på Tau i Rogaland, hvor også bedriftens hovedanlegg for kraftfôrproduksjon ligger. Anlegget er blant de største i landet. Ellers har Fiskå kornmottak både på Vestlandet, Østlandet og i Trøndelag.

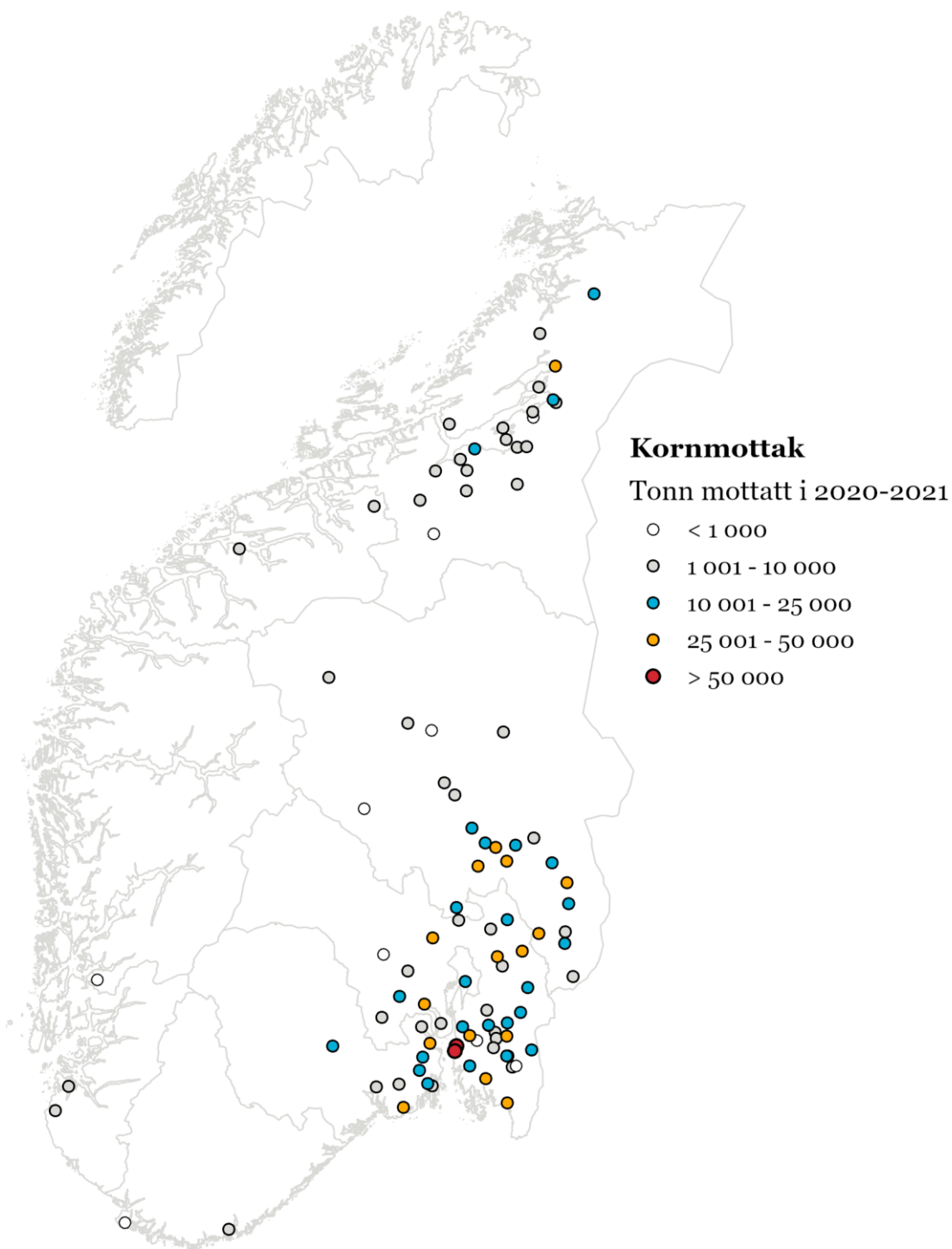
Fiskå har datterselskaper på Rissa i Trøndelag, i Moss, på Flisa og i Etne. Fiskå avd. Moss har kun kornmottak, men har et tett samarbeid med matmelaktøren Lantmännen Cerealia, som driver et produksjonsanlegg på samme adresse. De øvrige datterselskapene til Fiskå har både kornmottak og produksjonsanlegg for kraftfôr. Utover dette har Fiskå kjøpt seg inn i flere andre selskaper de siste årene. I 2018 gikk de inn i Østmøllene AS, og i 2020 ble de majoritetseier i Skjelfoss Korn AS. De har også eierandeler i Løten mølle AS og AS Råde mølle og kornsilo, samt at de har en avtale om kjøp av korn fra Vestby mølle og kornsilo SA.

Norgesfôr AS er en sammenslutning av ti bedrifter av ulik størrelse på Østlandet og i Midt-Norge som omsetter korn og produserer kraftfôr: Strand Unikorn, Hundseth Mølle, Hurum Mølle, Mysen Kornsilos og Mølle, Orkla Kornsilos og Mølle, Ottadalen Mølle, Vestfoldmøllene, Vinstra Bruk, Røv Mølle og Ringerikes Kornsilos.

Strand Unikorn er den største aktøren i Norgesfôr-sammenslutningen. Hovedkontoret, med kornmottak, kraftfôranlegg og såvarelager, ligger i Moelv. I tillegg har bedriften mottaksanlegg i Hamar (Storhamar), Hadeland, Odal og Oslo (Sjursøya og Vippetangen). I tillegg til egne kornmottak har Strand Unikorn avtaler om å levere kraftfôrråvarer til de andre bedriftene i sammenslutningen, samt en avtale om å levere norsk fôrkorn til Felleskjøpet Rogaland Agder AS. På Vippetangen i Oslo yter de også silotjenester for Lantmännen Cerealia.

Felleskjøpet Rogaland Agder har fire mottaksanlegg for korn: Kvalaberget i Stavanger, Felleskjøpet Forsøksgård på Klepp, Vanse mølle i Farsund og Mjåvatn ved Kristiansand. De tre sistnevnte fungerer som mottak i transitt til Kvalaberget. I tillegg har selskapet avtaler om å ta imot korn fra Felleskjøpet Agri og Strand Unikorn. Felleskjøpet Rogaland Agder produserer og selger kraftfôr, gjødsel og såvarer, og produksjonsanlegget deres på Kvalaberget er Norges største kraftfôrfabrikk.

Kartet nedenfor viser kornmottakene i Norge, etter tonn mottatt vare per sesong (2020–2021).



Figur 9: Kornmottak per tonn mottatt i 2020–2021

Kilde: Landbruksdirektoratet

3.2.2 Matmøller

To store aktører dominerer melmarkedet i Norge: Norgesmøllene AS og Lantmännen Cerealia. I 2021 var disse aktørene mottakere av hhv. 56 prosent og 41 prosent av utbetalt matkorntilskudd fra

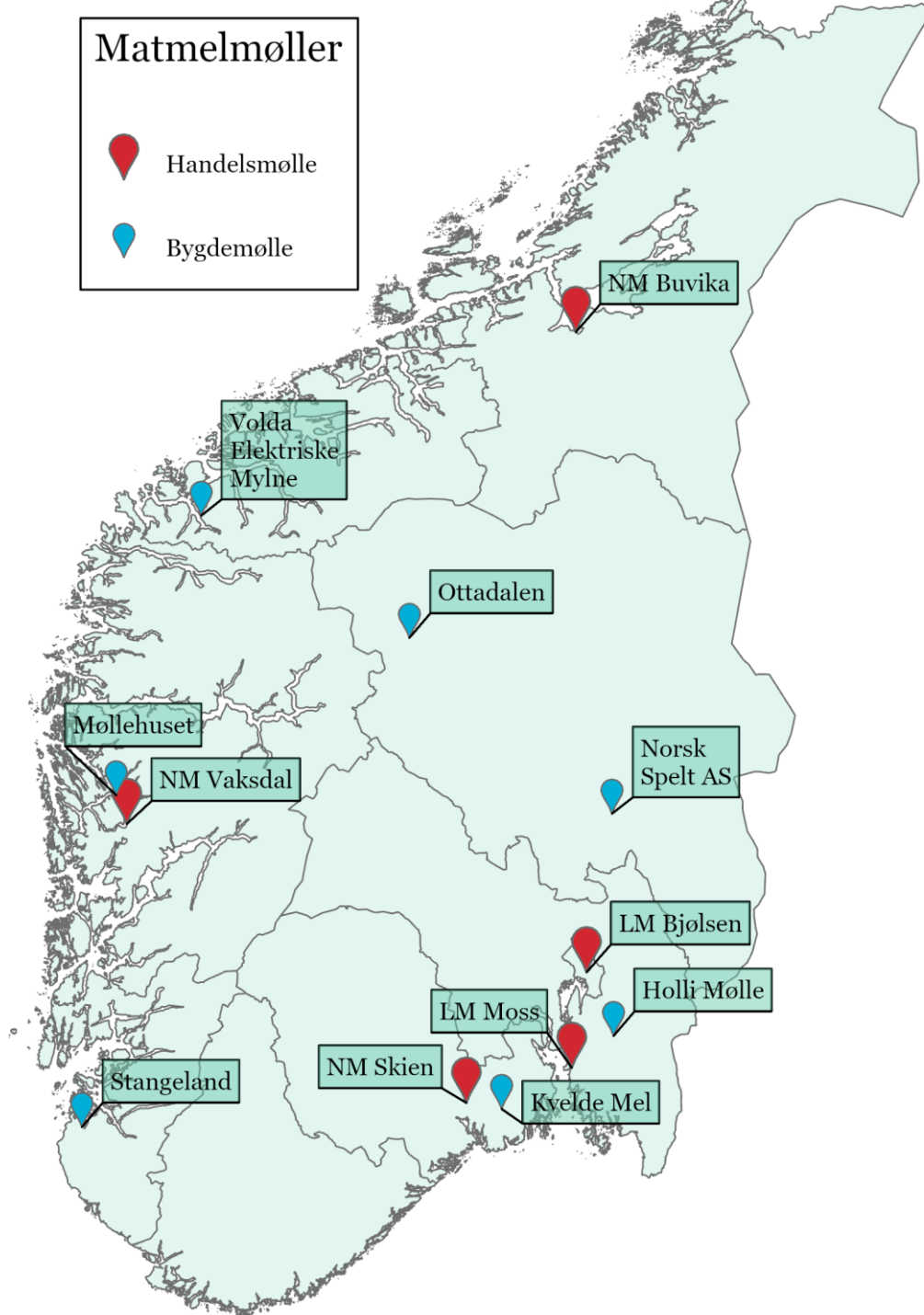
Landbruksdirektoratet. Norgesmøllenes omsetning er fordelt på 60 prosent bakeri og industri og 40 prosent dagligvarehandel. Lantmännen distribuerer 85 prosent av sitt mel til bakeri og industri og 15 prosent til dagligvarehandelen.

Norgesmøllene AS har produksjonsanlegg i Skien, Buvika og Vaksdal. Hovedkontoret ligger i Bergen. På anlegget i Skien produseres det havregryn i forbrukerpakninger, samt i større forpakninger for bakerikunder. Anlegget i Buvika produserer forbrukerpakninger med rene melsorter for dagligvarehandelen. Anlegget i Vaksdal produserer ulike brødmikser for dagligvarehandelen, samt forbrukerpakninger med rene melsorter. Alle de tre anleggene produserer også mel for bulkleveranser til bakerier.

Norgesmøllene eies av Cernova-konsernet hvor Felleskjøpet Agri er største aksjonær. Norgesmøllene fører ulike melprodukter under varemerket Møllerens, samt havreprodukter under merkevaren Urkraft.

Lantmännen Cerealia har hovedkontor i Stockholm, og har totalt 11 produksjonsanlegg i Norden. I Norge har selskapet to produksjonsanlegg; på Bjølsen i Oslo og i Moss. Anlegget på Bjølsen produserer mel og melmikser til forbrukere og bakerier, og anlegget i Moss produserer havre- og frokostprodukter. Lantmännen fører blant annet forbrukervaremerkene Regal, Sopps og AXA Bjørn i det norske markedet.

Kartet nedenfor viser en oversikt over hvor møllene er lokalisert. Handelsmøllene er de to store som beskrevet over, bygdemøllene er mindre møller som produserer for et lokalt marked eller produserer nisjeprodukter. Handelsmøllene står for ca. 97 prosent av matkornforbruket.



Figur 10: Mølleanlegg i Norge per 2022. NM = Norgesmøllene, LM = Lantmännen Cerealia

Kilde: Landbruksdirektoratet, basert på mottakere av matkorntilskudd

3.3 Distribusjon av matkorn og -mel

I det norske markedet blir nesten alt korn som produseres solgt til en kornhandler, og hjemmemaling skjer i liten grad. Med andre ord blir stort sett alt korn som produseres i Norge ført inn i verdikjeden og benyttet som råvare i kraftfôr- eller matmelindustrien.

Majoriteten av kornmottakene ligger i kornområdene på Østlandet, bestående av fylkene Innlandet, Vestfold og Telemark, og Viken. Det ligger også mange kornmottak i Trøndelag, særlig i tilknytning til kraftfôranlegg. I likhet med fôrkornet fraktes en stor del av matkornet sjøveien fra Oslofjorden til Vestlandet og videre nordover for foredling.

Hos Norgesmøllene fraktes kornet på båt fra kornmottak langs Ytre Oslofjord til anleggene i Skien, Vaksdal og Buvika. Unntaksvis leveres kornet inn med bil, dersom det er forsinkelser på båttransporten eller hvis det er tilgjengelig matkornkvalitet i nærheten av anlegget (gjelder Buvika). Normalt kjøres båtene med kun matkornlast, men til anlegget i Vaksdal hender det at matkorn samlastes med fôrkorn til Felleskjøpets kraftfôranlegg som ligger vegg-i-vegg med mølla. Importkornet hentes med båt direkte inn til alle de tre anleggene.

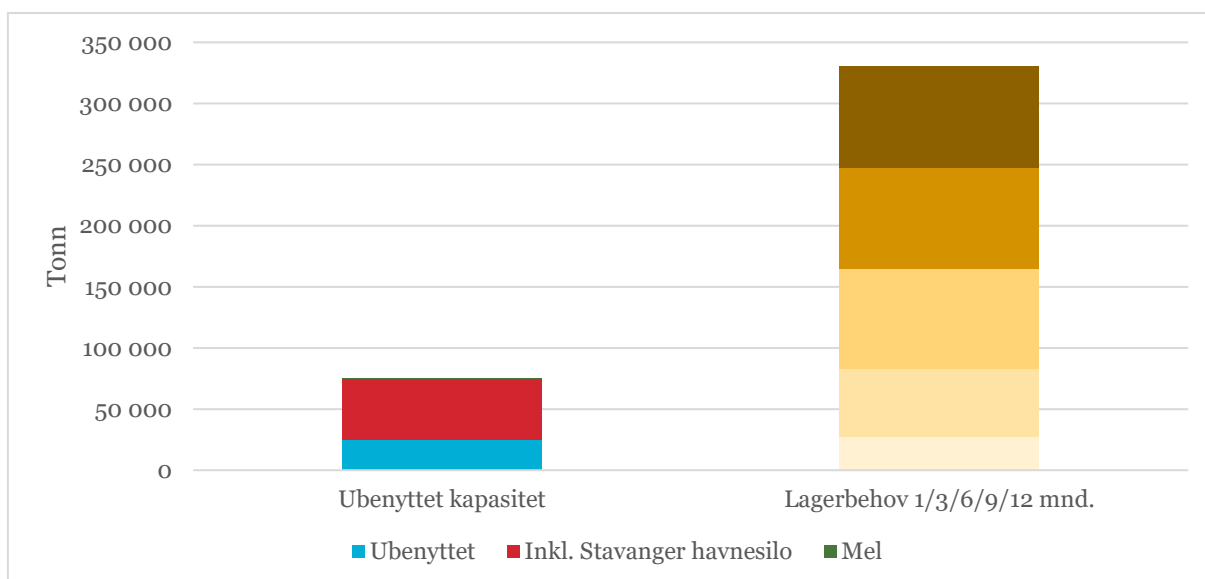
Norgesmøllene produserer mel på alle anleggene sine, men produksjonen av havreprodukter er konsentrert til anlegget i Skien. Her foregår melproduksjonen kun i bulk. Dagligvaregrossistene henter forbrukerpakninger av mel og gryn direkte fra Norgesmøllene sine produksjonsanlegg og distribuerer dem videre via sine egne lagre.

Lantmännen har konsentrert melproduksjonen til anlegget på Bjølsen (Oslo). Den største varestrømmen inn til anlegget er med bil fra Vippetangen i Oslo, hvor importkornet kommer inn. Norsk korn leveres med bil direkte inn til anlegget. Her produseres det mel i bulk, sekker á 25 kg og forbrukerpakninger. Bulkbiler frakter mel videre til bakerikunder, og melsekker distribueres via Idun sitt sentrallager i Oslo. Forbrukerpakninger transporteres til et eksternt lager på Østlandet for videre distribusjon til dagligvarehandel og storholdning.

I Moss har Lantmännen produksjon av havregryn, -mel, og frokostblandinger. Råvarene leveres inn med bil eller traktor til anlegget, og distribueres ut som ferdige produkter til forbrukermarkedet eller i 25 kg-sekker til bakerikunder. Selv om råvarene ikke fraktes inn med båt per i dag, ligger anlegget ved kai og er egnet for inn- og uttransport via båt.

3.4 Kartlegging av eksisterende lagerkapasitet

Landbruksdirektoratet har innhentet informasjon om lagerkapasitet fra alle kornhandlere og matmelmøller i Norge. Aktørene fikk spørsmål om hvor mye kapasitet som står ubenyttet når de kommersielle lagrene er på sitt fulleste (normalt i innhøstingsperioden). Resultatet av spørreundersøkelsen er vist i figur 11, sammenlignet med lagerbehov tilsvarende henholdsvis 1, 3, 6, 9 og 12 måneders normalforbruk.



Figur 11: Ubenyttet lagerkapasitet, og lagerbehov for 1, 3, 6, 9 og 12 måneders lager. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet, basert på tall fra bransjen

Svarene fra bransjen viser, som forventet, at det er begrenset tilgjengelig lagerkapasitet i landet.

- Ekskludert Stavanger havnesilo er den totale ubenyttede lagerkapasiteten på ca. 25 000 tonn. Dette er nok til å dekke beredskapslagring for knapt én måned.
- Felleskjøpet Agri anslår ledig operativ kapasitet i Stavanger havnesilo til omtrent 50 000 tonn. Dersom man inkluderer dette i beregningen, får man en ubenyttet kapasitet på 75 000 tonn. Dette dekker litt under tre måneders forbruk.
- Til sist kan man inkludere ubenyttet kapasitet til lagring av mel. Aktørene har rapportert at dette til sammen utgjør 450 tonn. Dette gjør liten forskjell for den samlede ledige kapasiteten.
- Flere aktører har gitt Landbruksdirektoratet tilbakemelding om at de er interessert i å bygge ut kapasitet til beredskapslagring. De aktuelle mengdene er ikke inkludert i figur 11.

I tillegg er det noe kapasitet ledig rundt omkring i tilknytning til kornmottak, i alt ca. 14 000 tonn. Denne kapasiteten er spredt på seks-syv ulike anlegg. Dette er kapasitet som ikke nødvendigvis er ledig på kort varsel. Enkelte aktører har også oppgitt at de kan sørge for kapasitet til lagring av matkorn ved å flytte på førkorn, men dette vil kreve ny kapasitet til førkornet andre steder.

Vi legger i det følgende til grunn at det er ledig 75 000 tonn i dag, men på sikt kan man også bruk de ekstra 14 000 tonnene spredt på flere anlegg. Usikkerheten rundt Stavanger havnesilo gjør at vi ikke kan regne med denne lagerkapasiteten etter 2026. Dersom kornleveransene styres optimalt ved hjelp av pris og avtaler og utnytter all ledig kapasitet, tror vi at det på mellomlang sikt kan få til lager tilsvarende 2 måneders normalforbruk uten bruk av Stavanger Havnesilo, det vil si **55 000 tonn**.

Vi har vært i kontakt med Sjømat Norge, som sier at det ikke er tilgjengelig kapasitet utover det som er nødvendig til daglig drift i fiskefôrindustrien i dag.

3.4.1 Ledig kapasitet på tomme anlegg?

Det er noen nedlagte siloer som ikke er bygd om til andre formål. Disse siloene utgjør imidlertid et begrenset omfang og er lokalisert lite hensiktsmessig med tanke på naturlig vareflyt fra kornområdene til møllene. Vi har undersøkt et par av anleggene. For at disse anleggene skal kunne driftes, kreves det investeringer.

Når det forutsettes at private skal stå for lagertjenestene, innebærer det at ingen kan pålegges å gjenåpne anlegg eller kjøpe eksisterende anlegg. I praksis tror vi ikke at det vil være av interesse å få satt i stand disse siloene, og vi har ikke tatt med denne lagerkapasiteten i de videre vurderingene.

3.4.2 Omfanget av gårdslagring

Landbruksdirektoratet har vært i kontakt med Innovasjon Norge, SSB og Statsforvalterne m.fl. for å få kartlagt omfanget av gårdslagring. Det finnes ikke statistikk over omfanget.

Det er etablert noen større og moderne korntørker de siste årene, men vårt inntrykk etter samtaler med kornhandlere, Norsk Landbruksrådgiving m.fl. er at de fleste som har korntørker og -lager er avhengige av å tømme lageret før neste sesong. Lagring mellom sesonger er det få som har kapasitet til. Kornhandlerne påpeker også at det kreves en særskilt kompetanse for å lagre korn over lengre tid.

Innovasjon Norge innvilger tilskudd til tørke- og lageranlegg i kornproduksjonen. Det kan gi en indikasjon på økningen i antallet lager. Tabellen nedenfor viser omfanget av nybygging fra 2015 til i dag:

Tabell 2: Tilskudd til tørke- og lageranlegg i kornproduksjonen. Antall per fylke, mill. kroner innvilget og kostnader totalt

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Viken						40	36	22
Østfold	6	4	9	13	18			
Akershus	4	7	16	16	17			
Buskerud	4	4	5	6	2			
Innlandet						9	18	
Hedmark	8	1	1	5	9			
Oppland		1		1				
Vestfold og telemark						16	21	14
Vestfold	10	9	6	8	8			
Telemark				4	1			
Trøndelag					5	6	6	2
Rogaland						1		
<i>Totalt antall</i>	32	26	37	53	60	72	81	38
<i>Total bevilget beløp</i>	7,63	6,65	10,61	22,05	31,93	45,06	37,18	19,20
<i>Total kostnadsramme</i>	230	173	289	322	444	598	615	202

*til og med april

Kilde: (Innovasjon Norge, 2022)

I jordbruksoppjøret 2022 videreføres tørke- og lageranlegg som et prioritert område for IBU-midler. At antallet gårdsanlegg av god kvalitet vil øke er det derfor rimelig å anta. Samtidig har kostnadene til bygging økt betydelig den senere tid, og dette kan virke dempende på investeringslysten en tid framover.

4 Overordnet vurdering av ulike elementer i beredskapslagring

Mandatet (se 1.1), supplert med avklarende møter med LMD (1.2), ber oss vurdere følgende elementer, eller faktorer, når en ordning for beredskapslagring skal rigges:

- Skal omfanget av lagring tilsvare forbruk for 1, 3, 6, 9 eller 12 måneder, eksklusivt kommersielt lager.
- Skal beredskapslagring bygge på norsk eller importert korn, eller en kombinasjon.
- Skal lagringen være sentral, regional eller lokal (gårdslager), eller en kombinasjon.
- Skal lageret bestå av korn eller mel, eller en kombinasjon.
- Kan korn klassifisert som fôr påvirke behovet for beredskapslager av matkorn
- Skal beredskapslageret være integrert i en driftsoperatørs kommersielle beholdning, eller må den være separat.
- Skal staten kjøpe inn og eie kornet, eller skal driftsoperatøren gjøre det.

Dette kan ses på som «byggeklosser» en beredskapsordning kan bestå av. I dette kapittelet gjør vi en innledende vurdering av disse, blant annet etter kriteriene som er gitt i mandatet.

4.1 Kostnader

Som et grunnlag for sammenligning av alternative løsninger for beredskapslagring, har vi beregnet enhetskostnader (kroner per tonn) for investeringer i anlegg og infrastruktur, for drift- og håndteringskostnader (årlige) og for råvarekostnader. Alle beregninger er her gjort i løpende kroner.

Landbruksdirektoratet har valgt å ikke gå dypere inn i enkeltelementene, av to årsaker:

For det første, når lagringen skal skje «i regi av markedsaktører», har man i prinsippet ikke kontroll på hvor anleggene etableres og lagringen skjer. Det gir en rekke usikkerhetsfaktorer med hensyn til blant annet tomtekostnader, transport, kostnader til bygging osv. Usikkerhetsmomentene er mange og datamaterialet for begrenset til at mer nøyaktige estimater kan gjøres på det nåværende tidspunkt.

For det andre, som det vil framgå i de følgende avsnittene, vil kostnadene fort komme i en størrelsesorden som gjør at kravene i *statens prosjektmodell* kommer til anvendelse, jf. avsnitt 1.3.

Informasjon om kostnader er innhentet fra aktører i korn- og melbransjen. Det er stor grad av overenstemmelse mellom tallene fra de ulike kildene.

4.1.1 Drifts- og håndteringskostnader

Vi har bedt aktører i bransjen om å oppgi hva de må ha som *betaling for tjenesten beredskapslagring av korn* som en tilnærming til hva drifts- og håndteringskostnader utgjør. Dette er marginalkostnadsbetraktning for kostnadene ved lagring på eksisterende kapasitet.

Aktørene har svart ganske samstemt på dette spørsmålet. De oppgir verdier i størrelsesorden i underkant av 300 til 350 kroner per tonn per år. Tar man høyde for utvikling i energipriser og arbeidskostnader de siste par årene, er det rimelig å anta at reell kostnad er i øvre sjikt, og kanskje opp mot 400 kroner per tonn per år.

Det er stordriftsfordeler i håndtering av korn. Enhetskostnadene for lagring av korn vil normalt avta med størrelsen på lageret. Spennet mellom 300–400 kroner per tonn per år er en gjennomsnittsbetraktning, og større anlegg vil sannsynligvis ha en lavere gjennomsnittskostnad enn mindre anlegg. Satsene for kompensasjon som bransjen har oppgitt, stemmer godt overens med nivåene på anbud for overlagering og prisnedskrivning til fôr i markedsreguleringen.

Tabell 3: Beregnet behov for kompensasjon for drift av beredskapslagring av korn. Mill. kroner per år

Lager normalforbruk ant. md.	1	3	6	9	12
Kostnad, kroner per tonn					
300	8	25	50	74	99
350	10	29	58	87	116
400	11	33	66	99	132

Dersom kapitalkostnader på nyinvesteringer inkluderes i satsen, vil enhetskostnaden bli høyere. Finansieringsløsningen vil påvirke hvordan nyinvesteringer slår ut i kravet om kompensasjon for lagring.

Gitt at det er høy grad av stordriftsfordeler i denne virksomheten, vil gårdslagring ligge i øvre del av skalaen.

4.1.2 Investeringskostnader – anlegg og infrastruktur

Kornmottak er kapitalkrevende og kjennetegnet av lave marginer. Det er gjort begrenset med investeringer i kornmottak og tilhørende silokapasitet de siste to-tre tiårene. Som sannsynliggjort i avsnitt 3.4, må det bygges nye lager dersom man vil lagre for mer enn et par måneders forbruk. Det må dessuten investeres om lag 20 mill. kroner i oppgradering av den tilgjengelige kapasiteten for at den skal kunne brukes.

Det er i dag omtrent utelukkende stålsiloer som bygges, også på verdensbasis. Stålsiloer er i praksis eneste alternativ og det er derfor ikke innhentet kostnader på betongsiloer. Betongsiloer oppfattes av noen aktører å være best egnet for langtidslagring, mens andre aktører sier at eventuelle ulemper med stålsiloer kan kompenseres med blant annet kjøleanlegg. Uansett bør kornet skiftes ut jevnlig. Selv om korn kan lagres i flere år under gode forhold, medfører det økt risiko for lager-skade.

Tabellen nedenfor viser investeringsbehov ved ulike lagerstørrelser. Det er da forutsatt at man kan lagre to måneders forbruk (55 000 tonn) med eksisterende kapasitet (avsnitt 3.4). Dersom man skal beredskapslagre for tre måneders forbruk totalt, blir eksempelvis behovet for ny kapasitet 27 500 tonn. Dette er en grovmasket tilnærming og optimistiske estimater for lagerkapasitet.

Tabell 4 viser behov for ny lagerkapasitet med beredskapskrav tilsvarende 1, 3, 6, 9 og 12 måneders normalforbruk av matkorn.

Tabell 4: Behov for ny lagerkapasitet ved beredskapslagring tilsvarende 1, 3, 6, 9 og 12 måneders normalforbruk. Tonn

Lager normalforbruk ant. md.	1	3	6	9	12
Normalforbruk	27 500	82 500	165 000	247 500	330 000
Behov for ny kapasitet	0	27 500	110 000	192 500	275 000

Tabell 5 viser investeringskostnadene ved ulike lagerstørrelser. De er basert på tall fra kornhandlere som har investert de senere årene, fra 2019 fram til i dag. Estimaten er i løpende kroner, ikke justert for ulik kroneverdi etter år det er investert.

Tabell 5: Investeringskostnad i ny kapasitet – ved silo og ved gårdsanlegg. Mill. kroner

		Lager normal- forbruk ant. md.	1	3	6	9	12
		Kostnad, kroner per tonn					
Silo	Helt nytt	5 800	20	180	658	1 137	1 615
	I tilknytning til eksisterende anlegg	2 900	20	100	339	578	818
Gårds- anlegg	Helt nytt anlegg	10 000	20	295	1 120	1 945	2 770
	Påbygg	6 000	20	185	680	1 175	1 670

Alle som har gitt innspill, har pekt på kostnadsutviklingen. Bransjen sier at byggekostnader har steget mye, og man snakker om en generell økning på 30 prosent de siste tre årene. Noen antyder også opp mot 50 prosent. Det er blant annet prisene på stål som har økt. Vi har ikke gått nærmere inn på denne forutsetningen, men har utført beregningene som en stress-test, se tabell under.

Tabell 6: Stress-test: Investeringskostnad i ny kapasitet – 30 prosent økning i investeringskostnader. Mill. kroner

		Lager normal- forbruk ant. md.	1	3	6	9	12
		Kostnad, kroner per tonn					
Silo	Helt nytt	7 540	26	233	855	1 477	2 100
	I tilknytning til eksisterende anlegg	3 770	26	130	441	752	1 063
Gårds- anlegg	Helt nytt anlegg	13 000	26	384	1 456	2 529	3 601
	Påbygg	7 800	26	241	884	1 528	2 171

4.1.3 Råvarekostnader

Det er i skrivende stund vanskelig å gi et godt estimat på hva innkjøp av korn vil koste. Prisene på det internasjonale markedet (avsnitt 3.1.5) er ekstraordinært høye.

I perioden 2010 fram til i dag har registrerte priser vært i spennet mellom 1,30 per kg til 4,90 per kg. Tabellen nedenfor viser innkjøpskostnad for ulike lagerstørrelser dersom råvaren importeres. Det forutsettes at all import skjer tollfritt og at norsk vare ikke er aktuelt i en oppbyggingsfase.

Tabell 7: Kostnader til innkjøp av korn til ulike lagerstørrelser (måneder med normalforbruk). Mill. kroner

Kroner per kg	1	3	6	9	12
1,30	36	107	215	322	429
2,50	69	206	413	619	825
3,00	83	248	495	743	990
3,70	102	305	611	916	1 221
4,90	135	404	809	1 213	1 617

4.1.4 Kostnader ved lagring av mel

Som det vil framgå av avsnitt 4.7, vil vi ikke anbefale lagring av mel. Skal det likevel gjøres, er det forbrukerpakninger som er det mest relevante og hensiktsmessige.

Kostnad for leie av pallplass for ferdigvarer med tilhørende håndteringskostnad er kr 90 til 100 per pall per måned, eller i størrelsesorden 1 080 til 1 200 kroner per pall per år. Vi bruker 1 200 kroner per pall per år i beregningen nedenfor.

Det går i størrelsesorden 700 kg på en pall, litt avhengig av pakningsstørrelser m.m. Det gir en lagringskostnad på ca. 1,70 kroner per kg mel per år. Med en utmalingsgrad på 78 prosent, betyr det at det går med 1,28 kg korn per kg mel. Det gir en lagerkostnad for korn brukt til mel på 2,18 kroner per kg korn, eller 2 180 kroner per tonn korn.

I tillegg kommer kostnader til råvaren, som vist i avsnitt 4.1.3, samt produksjonskostnader, emballasje, godtgjørelse for kapitalbinding mv.

4.2 Lager tilsvarende 1, 3, 6, 9 eller 12 måneders normalforbruk?

Den primære funksjonen med beredskapslagring er matsikkerhet. Selv om den siste tids hendelser med pandemi og krig i Ukraina kan ha påvirket folk flest sin holdning til risikostyring og beredskapstenking, har matforsyningen til Norge gått omtrent som normalt. På tross av økte fraktkostnader og forsinkelser i verdenshavnene (se 3.1.6), avlingssvikt i viktige produsentland og korte perioder med hamstring i butikkene, har det hele tiden vært mulig å få tak i de fleste varer. Prisene på korn og andre råvarer har imidlertid økt betraktelig, og prisene på futureskontrakter tilsier at hveteprisene vil holde seg høye den kommende sesongen.

Kornhandlerne og møllene er bedt om å gi en vurdering om hva som er en hensiktsmessig størrelse på en beredskapslagring. Det er to resonnementer som går igjen:

- 6 måneder per 1. juli – da har man råvarer i 8-9 måneder uten å importere, i tillegg til det kornet som høstes samme år. I mars-april i forkant av ny våronn, kan man så de artene og sortene det er ekstraordinært behov for og eventuelt omdisponere noe jord fra andre formål.
- 12 måneder per 1. juli – da har man råvarer i 14-15 måneder og kan tåle total norsk avlingssvikt i ett år og at tilførselen stopper omtrent opp.

Manglende tilgang til vanlige varer kan skape utrygghet og føre til uro. En slik situasjon kan ramme deler av befolkningen hardere enn andre, ettersom ikke alle har like forutsetninger for å delta i konkurransen. Erfaringer fra hendelser som har ført til forstyrrelser i tilgangen på matvarer, viser at befolkningens reaksjoner avhenger av i hvilken grad situasjonen oppleves som kontrollerbar (DSB, 2016).

Vista analyse (Vista Analyse, 2022) har på oppdrag vurdert samfunnsøkonomiske nytteeffekter, eller inntekter, av et lager tilsvarende 1, 3, 6, 9 og 12 måneders forbruk. Forutsetningen i oppdraget de fikk fra Landbruksdirektoratet er en kriseforståelse hvor det ikke er full forsyningsstopp, men at prisen på internasjonal vare er høy. Vi viser til deres rapport for detaljer, og gjengir her kun konklusjonene.

Nytten av et kornlager kommer først ved at det brukes i en situasjon med høye priser. Vistas beregninger tar utgangspunkt i at lageret vil frigjøres til det norske markedet i en situasjon der prisene er mer enn fire ganger normalnivå. Den forventede nytten av et beredskapslager er nytten dersom en slik hendelse finner sted, multiplisert med sannsynligheten for at en slik hendelse finner sted.

Vista har beregnet netto nåverdi *utenom* drift- og etableringskostnader for beredskapslager. Nytteverdien øker med størrelsen på lagrene. Et større lager kan dekke en større del av importbehovet. Nyttens øker imidlertid ikke proporsjonalt med størrelsen på lageret fordi hendelser der det er behov for større beredskapslager er mindre sannsynlige enn hendelser der mindre lager vil være tilstrekkelige.

Vista analyse konkluderer med at et lager ikke behøver å være større enn 3-6 måneders forbruk. Dersom man ønsker å dekke behovet i år med lav norsk produksjon i tillegg til internasjonal forsyningssvikt, så behøver man et lager som dekker opp mot 6 måneders forbruk.

Landbruksdirektoratet har utført beregninger over driftskostnader og etableringskostnader i form av behov for investeringer og innkjøp av råvarer (avsnitt 4.1).

I motsetning til netto nåverdi, som beregnet av Vista øker mindre enn proporsjonalt, så øker investeringsbehovet mer enn proporsjonalt med størrelsen på lageret. Det tilsier at ekstraverdien ved å øke fra for eksempel 6 måneder til 9 eller 12 måneder er begrenset.

Sammenstilt med nåverdiberegningene tilsier det at man kan forvente begrenset nytte av lagre større enn 6 måneder.

Jamfør utredningsinstruksen, skal klima- og miljøeffekter av tiltaket vurderes. Utslippene vil øke med omfanget av nybygging av anlegg.

Det er ikke mulig å gjøre en kvantitativ beregning av disse effektene når man ikke vet hvor nybygging av lagerkapasiteten vil skje og hvordan kornstrømmen vil påvirkes. Vista analyse påpeker at etablering vil kunne ha negative miljøeffekter sammenlignet med dagens system. Det kan være utslipp av klimagasser som følge av bygging, endring av transportmønster (mer transport) og lokale ulemper i form av støy og utslipp.

Men medfører tiltaket at transporten reduseres, vil det kunne gi reduserte miljøulemper lokalt avhengig av hvor transporten reduseres. Her viser vi til Vista Analyses rapport for nærmere beskrivelse.

4.3 Separat eller integrert lagring

Ved beredskapslagring av matkorn er det i grove trekk to ulike innretninger. Kornet kan lagres atskilt fra, eller integrert i, forretningsmessige lagre. Hvilken av disse innretningene som velges vil for eksempel kunne påvirke kostnadseffektivitet, kapasitetsutnyttelse, fleksibilitet og konkurransemessige forhold.

4.3.1 Separat lagring

Ved separat lagring av beredskapskorn, lagres kornet fysisk atskilt fra forretningsmessige lagre. For eksempel kan siloer i sin helhet benyttes til beredskapslagring, eller kun enkelte celler i en silo. Ved å velge denne innretningen vil man til enhver tid ha tilgang til et konkret, avtalt kvantum på et bestemt sted.

Ettersom beredskapskornet er atskilt fra forretningsmessige lagre, og uttak er begrenset til rullering ved denne innretningen, vil kornet ha en svakere tilknytning til kornmarkedet. Det vil for eksempel være begrenset hvordan driftsoperatørene kan benytte beredskapskornet til å tilpasse sine beholdninger av ulike kvaliteter. Separat lagring vil dermed være relativt konkurranseøytralt ettersom en aktør vil ha få fordeler ved å drifte beredskapslageret. Samtidig vil et slikt lager føre til høyere driftskostnader, fordi kornet bør rulleres eller skiftes ut i en separat prosess, og det krever mer silokapasitet enn ved integrert lagring.

Fordi en innretning med separat lager i mindre grad vil være aktuelt å benytte som en del av den daglige forretningsmessige virksomheten til en driftsoperatør, kan det bli mer aktuelt å ta i bruk ubenyttet kapasitet som ikke ligger direkte i nærheten av en mølle eller ordinært kornmottak per i dag.

Mulige kontrollpunkter er tilgjengelig mengde, hvorvidt deler av kornet er erstattet for å opprettholde kvalitet og kvaliteten på kornet. Ved separat lagring vil det være mulig å gjennomføre stedlige kontroller av den tilgjengelige mengden og kvaliteten på kornet. I tillegg vil det være mulig å kontrollere regnskapene over de aktuelle beholdningene. Separat lagring vil dermed være enkelt å kontrollere på alle disse punktene.

4.3.2 Integrrert lagring

Ved integrert lagring av beredskapskornet ligger kornet sammen med den ordinære beholdningen til en driftsoperatør og inngår som en del av den forretningsmessige driften. Dette vil bidra til en god utnyttelse av den totale silokapasiteten. Et integrert lager gir også driftsoperatørene økt fleksibilitet fordi det vil gi en større tilgang av ulike kvaliteter.

Det oppstår en mulighet for at driftsoperatøren kan benytte lageret som en buffer i egen aktivitet ved integrert lagring i og med at de får større fleksibilitet med hensyn til kvaliteter. Det kan gi en konkurransemessig fordel dersom for eksempel kun én av de to store matmøllene i Norge får drifte et beredskapslager. I anbudene om å lagre beredskapskorn, kan man sette et tak på hvor stor andel hver aktør kan få, slik at lagrene blir spredd på flere aktører.

De administrative kostnadene ved en slik løsning vil være en jevnlig gjennomgang av beholdningsregnskapene for å kontrollere at den avtalte mengden alltid var tilgjengelig. Siden kornet inngår i den forretningsmessige beholdningen, vil det imidlertid være mindre behov for å kontrollere at kornet rulleres, da det vil være i driftsoperatørens interesse og ansvar at kornets kvalitet opprettholdes.

Utformet riktig, gir dette en selvregulerende ordning der ansvar og risiko knyttet til kornkvalitet, lagring og logistikk mv. bæres av driftsoperatørene på samme måte som de forretningsmessige beholdningene.

4.3.3 Oppsummerende vurdering

På bakgrunn av momentene diskutert over anser Landbruksdirektoratet at en ordning med integrert lagring vil være mest kostnadseffektivt og ha flest positive virkninger i markedet. De konkurransemessige utfordringene kan løses gjennom avtaletekst og innretning av anbudet om lagring.

4.4 Eierskap til kornet

Ved beredskapslagring av matkorn, må det avgjøres hvorvidt det er staten eller driftsoperatørene som skal eie kornet. Begge måter å innrette eierskapet til beredskapskornet på har vært benyttet i Norge tidligere. Kornforretningen var monopolist og eier av alt matkorn og -mel før 1995, mens aktørene i markedet eide kornet i perioden etter, og frem til beredskapslagrene ble nedlagt. I mandatet fremgår det ikke hvordan eierskapet til kornet skal innrettes, men lagring skal skje i regi av markedsaktørene der staten betaler godtgjørelse for lagring utover den kommersielle delen. Det innebærer at uansett hvem som eier kornet, bør det avtalefestes at driftsoperatøren er ansvarlig for at kvaliteten på kornet ikke forringes. Hvem som eier kornet, vil i hovedsak påvirke administreringen av innkjøp av kornet og hvordan det kostnadsføres.

4.4.1 Aktørene eier kornet

Dersom driftsoperatørene skal eie kornet, vil de også ha ansvaret for innkjøpet. Aktørene er i dag ute i markedet og kjøper korn. På den måten får de tilgang til den sammensetningen av kvaliteter som deres kunder etterspør. Det er dermed en del av aktørenes daglige drift, og det vil ha få administrative konsekvenser om de får ansvaret for innkjøpet av beredskapskornet.

Ved innkjøp av korn vil driftsoperatørene påbeløpe seg en kostnad i form av kapitalbinding, og som en del av godtgjørelsen for driften må staten kompensere for dette. Innkjøp av korn er også en av de største utgiftene til aktørene i markedet, og innkjøp til beredskapslager vil redusere deres likviditet. I møter med bransjen har det kommet frem at det må være en kompensasjon også for tapet av investeringsevne, som blir konsekvensen av deres reduserte likviditet.

Gjennom anbudskonkurranser på drift av beredskapslager kan aktørene i bransjen legge inn hvilken godtgjørelse de ønsker for driften. Dersom alle i bransjen anser at de må kompenseres ytterligere enn rentekostnadene ved kapitalbinding, vil staten måtte ta høyde for det i anbudsrunder. Eventuelt kan godtgjørelsen utover renter på kapitalbinding utformes som et tilskudd. Å kompensere for dette

gjennom en avtale vil være mer fleksibelt enn gjennom tilskudd og vil også utgjøre et moment som aktørene må konkurrere om.

4.4.2 Staten eier kornet

Dersom aktørene ikke skal eie kornet, må staten eie det. Eierskapet kan innrettes slik som i den finske modellen hvor staten eier korn til beredskapsformål, men kornet er integrert i den forretningsmessige driften. Da kan driftsoperatørene eventuelt få oppgaven med å kjøpe inn korn på statens vegne. Staten må stille med finansiering som eier av kornet. Det gir større engangsbelastning på statsbudsjettet enn om driftsoperatørene eier kornet, men færre likviditetsmessige utfordringer for driftsoperatøren.

Lagringen kan skje gjennom anbudskonkurranser på samme måte som ved privat eierskap.

4.4.3 Oppsummerende vurdering

Landbruksdirektoratet anser statlig eierskap som den beste innretningen i kombinasjon med integrerte lagre, en «finsk modell». Dette innebærer at det er de kommersielle aktørene som får ansvar for forvaltning av kornet etter at beredskapslageret er etablert. Forholdet mellom driftsoperatør og staten reguleres gjennom avtale og innretningen av anbudet.

4.5 Importert eller norsk korn, eller en kombinasjon?

En oppbygging til mer enn 2 måneders lager, må skjer over tid fordi det må bygges mer lagerkapasitet. En beredskapslagring kan bygges opp av norsk og/eller importert korn og det kan etter oppbygging rulleres mot enten norsk og/eller importert korn.

I det følgende gjør vi vurderingene med utgangspunkt i at vi anbefaler integrert lagring og statlig eierskap etter «finsk modell» med kvantumsregnskap og minimumskvaliteter. Den videre omtalen er også basert på en fase hvor man skal bygge opp beredskapslagrene, og ikke på en driftsfase hvor man skal rullere beredskapslagrene.

4.5.1 Importert korn

Ved bruk av importkorn kan man i praksis fylle de eksisterende lagrene på relativt kort tid med akkurat de kvalitetene som er ønskelig. Flaskehalsen er lagerkapasitet. Det vil i all overskuelig framtid være behov for å importere råvarer til den ordinære kommersielle driften, og råvarene kan rulleres med den ordinære importen.

En løsning som utelukkende baserer seg på importkorn, vil i en normalsituasjon gi den laveste råvarekostnaden. Vi er nå i en ekstraordinær situasjon med hensyn til verdensmarkedspriser, men i en normalsituasjon vil innkjøp gjøres til en pris i størrelsesorden som framgår i avsnitt 3.1.5.

Den ordinære importen av matkorn kommer sjøveien, stort sett direkte til lager i tilknytning til matmøllene. Det er derfor sannsynlig at det er matmøllene som har størst insentiver for å bygge ut kapasiteten i tilknytning til eksisterende møller.

Dersom man velger å bruke dagens ubenyttede kapasitet ved kysten (avsnitt 3.4), er den i all hovedsak lokalisert ved anlegg tilhørende samme aktør. Det kan ha en konkurransevridende virkning, fordi andre aktører enn de ved kyst vil ha insentiv til å by på varen når den må transporteres inn i landet fra kyst for å kunne lagres.

4.5.2 Norsk korn

Vi er ikke selvforsynt med mathvete, jf. kapittel 3, og er avhengig av å importere en betydelig andel av årlig forbruk. En ordning hvor man fra oppstart bruker bare norsk korn for å fylle opp ledig kapasitet, medfører at man må bruke norsk korn som ellers blir omsatt på ordinære vilkår. Det kornet som blir tatt ut av ordinær varestrøm, må da erstattes av import. Det er ikke hensiktsmessig.

I møter med bransjen har vi fanget opp en interesse for å bruke beredskapslageret aktivt i situasjoner hvor det er for mye av enkelte kvaliteter sammenlignet med etterspørsel i et gitt produksjonsår.

Idéen er at det norske kornet kan komme til anvendelse året etter, eller enda senere, ved å lagres på beredskapslager. Slik mener man å kunne ta ut tilleggseffekter, som økt norskandel i matmelet. En aktør har uformelt på forespørsel vurdert at man kan fylle opp et lager for 6 måneder i løpet av 5 år hvis avlingene er gode og hvis all markedsregulert vare går til beredskapslagring. Dette tidsestimatet forutsetter at både det kornet som ellers ville blitt overlageret, og det som ville blitt nedskrevet til før, inkluderes i beredskapslagringen (avsnitt 3.1.3). Det vil gi en mindre ideell sammensetning av ulike mathveteklasser, sammenlignet med importalternativet. Det er en mulighet å være mer selektiv med hvilke klasser man kan beredskapslagre, men da tar det lengre tid å oppnå en definert lagerstørrelse. Videre vil kontraktmessige reguleringer som «first-in-first-out» kunne gi insentiv til å prise ned kvaliteter som man har på lager, og prise opp kvaliteter som man mangler.

Enkelte år blir i dag mathvete skrevet ned til før, som et markedsregulerende tiltak. Dersom dette kornet istedenfor anvendes i matmel i påfølgende år, vil det bidra til å øke norskandelen i mathveten. Hvorvidt det øker selvforsyningsgraden, avhenger av hvilken definisjon av selvforsyningsgrad man legger til grunn. «Selvforsyningsgrad», definert som (produksjon – eksport) / forbruk, målt på energibasis kan gå opp. «Selvforsyningsgrad korrigert for førimport» vil trolig ikke påvirkes fordi tilgang på norsk korn til før reduseres. Øker andelen norsk i matkornet reduseres andelen i føret, så lenge norsk kornproduksjon er konstant. Men sikker avsetning og sparte reguleringskostnader for bonden, kan ha en positiv effekt på produksjonen av mathvete spesielt og korn generelt. Dersom det på sikt bidrar til økt korndyrking på nye arealer, kan det øke selvforsyning.

Det er noen administrative utfordringer og kostnader med å bruke norsk overskuddsproduksjon. Grensegangen mot dagens markedsregulering må defineres. Et forslag fra bransjen, er at en nærmere bestemt mengde overskuddsproduksjon kan etter godkjenning beredskapslagres. Den som ønsker å lagre kan gi tilbud på lagringen mens kornet kjøpes av staten til gjeldende pris. Med tanke på virkning på konkurransen er det med dagens anleggsstruktur mindre enn ved importkorn, fordi det også er noe ledig kapasitet i kornområdene. Med aktiv bruk av pris som påvirker leveringsmønsteret, kan det frigjøres noe kapasitet ved kornmottakene. Investeringene i norske kornmottak utover ordinært vedlikehold har vært knyttet til datastyring, mottakskapasitet og prøvetaking. Innmaten i anleggene og antallet lagerceller er stort sett uendret siden midten av 80-tallet (Landbruksdirektoratet, 2021). Bruk av norsk korn kan styrke primærprodusenten indirekte gjennom investeringer i industristruktur i kornområdene.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at mulighetene for å bruke norsk korn i en slik tilnærming kan redusere behovet for de etablerte avsetningstiltakene. Bruk av norsk korn på denne måten vil flytte kostnaden for reguleringen fra bonden (omsetningsavgiften) til statsbudsjettet. Så lenge vi ikke er selvforsynt med korn verken til før eller mat, vil imidlertid bruk av norsk korn til beredskapslagring medføre økt import og en økning i tollinntekter. Kostnadene for staten vil totalt sett vil dermed påvirkes i mindre grad enn hva økningen i råvarekost skulle tilsi. Budsjettposter som berøres vil være ulike og inntektene kan være forskjøvet i tid sammenlignet med kostnadene. Det siste resonnementet forutsetter at importprisen er lavere enn norsk pris.

Etter at et betydelig kvantum er fylt opp, bør man vurdere om det er hensiktsmessig å rullere kornet mot import og/eller norsk korn. Da har man et utgangspunkt for å vurdere hvordan norsk matkornproduksjon har utviklet seg og evaluert hvorvidt beredskapslageret har hatt en positiv virkning på produksjonen.

4.5.3 En kombinasjon av importert og norsk korn?

Et tredje alternativ er å bygge opp og drifte et lager på en kombinasjon av importert og norsk vare. Man kan for eksempel fylle deler av ledig lagerkapasitet med importkorn, mens annen ledig lagerkapasitet kan brukes til lagring av «overskuddsvare», jf. forrige avsnitt. Det vil bli mindre plass for norsk vare og noen år blir det da ikke plass til all overskuddsproduksjonen.

Fordelen med denne tilnærmingen er at man kan ta noe av det beste fra de to mer rendyrkede tilnærmingene. Bruk av importkorn gir rask implementering av beredskapslagring og med de kvalitetene som møllene etterspør, men gir ikke samme beredskapseffekten som et rent importalternativ i oppbyggingsfasen. Norsk korn kan bidra positivt til norsk kornproduksjon jfr. forrige avsnitt, men kombinasjonsalternativet vil trolig gi en noe svakere effekt på norsk kornproduksjon.

Det kan i oppbyggingsfasen, så vel som ved full drift, substitueres mellom norsk og importert vare ved rullering. Kombinasjon av norsk og importert korn kan øke kompleksiteten og øke kostnadene til forvaltningen av ordningen.

Vista Analyse har gjort noen refleksjoner rundt bruken av norsk vare. De påpeker at å bruke beredskapslagrene til å også fylle en overlageringsfunksjon vil forrykke klassesammensetningen av hvete i beredskapskvantumet. Det er klasse 1 og 4 hvete som er regulert de siste årene, noe som ikke er i overensstemmelse med ønsket klassesammensetning. Vista påpeker at det derfor kan gi en svekkelse i beredskapsfunksjonen til lageret.

Landbruksdirektoratet er delvis enig med denne tilnærmingen. Det gjør det strengt tatt vanskeligere å treffe på helt riktig kvalitetssammensetning, men samtidig vil en «finsk modell» med et minstekrav til kvalitet kunne veie opp noe for dette. Det er også en mulighet å være mer selektiv med hvilke klasser man kan beredskapslagre. Dersom beredskapslageret styrker norsk matkornproduksjon, vil det på sikt styrke forsyningssikkerheten gjennom innenlands produksjon.

4.6 Lokalisering – Sentrale, regionale eller lokale lager – eller en kombinasjon

Forutsetningen for utredningen er at lagertjenester skal kjøpes. Det inkluderer at eierskap til anleggene skal være ikke-statlige og staten ikke bestemmer hvor nye investeringer gjøres.

Hvordan det er mest hensiktsmessig å rigge en ordning, hvem som ønsker å investere i nye anlegg, vil trolig påvirkes av hvilket valg man gjør med hensyn til bruk av norsk og/eller importert vare.

Med utgangspunkt i anbefalingen om å ta utgangspunkt i «finsk modell», blir det viktig at beslutninger om lokalisering, størrelse mv. av ny lagerkapasitet gjøres av markedsaktører. Myndighetenes rolle må være å ivareta politiske hensyn knyttet til blant annet størrelsen på beredskapslageret og konkurransenøytralitet. Dette vil bidra til rasjonell kornstrøm og gjøre systemet mer selvregulerende. Å sikre at operasjonell og kommersiell risiko i hovedsak forblir i verdikjeden vil være sentralt i utformingen av tildelingskriterier.

Omtalen nedenfor må sees i lys av dette.

4.6.1 Sentrallager

Med sentrallager tenkes ett eller et par-tre større lager lokalisert ved kyst, jf. avsnitt 1.5.

I dag har vi Stavanger havnesilo som kan ha en slik funksjon. Lagring ved Stavanger havnesilo gir ikke maksimal lokaliseringsevne for noen av møllene, men samtidig ligger den ved en stor havn som kan ta inn store båter og det er mulighet for å sortere på kvaliteter.

Som sagt, framtida til dette anlegget er usikker. Anlegget ble bygget av Statens kornforretning i en tid da det var monopol på kornomsetningen. Den forutsetningen er der ikke i dag. Å bygge et tilsvarende anlegg et annet sted synes ikke realistisk. Skal man bygge kun ett anlegg bør det dessuten eies av staten for å unngå at det påvirker konkurransen mer enn hva som er nødvendig for måloppnåelsen. Det er ikke et alternativ slik vi forstår oppdraget.

Landbruksdirektoratet vurderer at alternativet for sentrallager, hvis Stavanger havnesilo legges ned, er et to-tre-fire større anlegg, lokalisert fortrinnsvis ved kyst med enkel tilgang til handelsmøllene. Alle de store møllene (handelsmøllene), med unntak av Bjølsen, er lokalisert ved havn. Importert

matkorn og store deler av det norske kornet transporteres (via transitt ved Oslofjorden) sjøveien til møllene.

Sentrallager vil være mest forenelig med en beredskapsordning hvor bare importkorn i utgangspunktet inngår. Det utelukker imidlertid ikke at anleggene også kan utnyttes til lagring av norsk korn. Legges det opp til en ordning basert på importkorn, er det sannsynlig at møllene alene eller i samarbeid med kornhandler, vil ha størst interesse av å bygge og drifte beredskapslagring.

Transittanleggene ved Oslofjorden har en slik lokalisering i dag, men det er også et spørsmål om tilgjengelig tomteareal.

4.6.2 Regionallager

Med regionallager tenkes flere mindre anlegg lokalisert hensiktsmessig med tanke på transport mellom kornmottak og møller. I store trekk foregår produksjonen av mathvete i sentrale deler av Østlandet, og møllene ligger rundt Oslofjordområdet, Vestlandet og Trøndelag.

Det vil være uhenksommessig å transportere importert korn inn i landet, for på et senere tidspunkt å transportere kornet tilbake til kyst og transport til møllene. Regionale lager har en funksjon dersom man ønsker å legge norsk korn på lager, jf. avsnitt 4.5.2 og 4.5.3. Et alternativ med norsk vare vil kunne virke stimulerende på investeringer i anlegg i kornområdene hvor det er flere gamle anlegg hvor det ikke har vært oppgradert på mange år.

Når det må investeringer til, kan det tenkes to ulike tilnærminger:

(a) investeringer i anlegg i tilknytning til eksisterende kornmottak

(b) investeringer i anlegg i tilknytning til noen større regionale sentra, som en «hub»

Å øke kapasiteten ved eksisterende anlegg utgjør omtrent halvparten av kostnaden av å etablere et helt nytt anlegg, jf. avsnitt 4.1.2. Med tanke på beredskapsformål alene, vil det være uklokt å bygge egne beliggenheter for beredskapslager fra bunnen. Det må i så fall skje i sammenheng med at en aktør bygger et helt nytt anlegg, på et nytt sted, for sin kommersielle drift. Et regionalt lageralternativ som (b) for lagring kan medføre noe mer transport enn høyst nødvendig, dersom det lages større anlegg som er avhengig av tilført korn fra andre områder enn det som er naturlig leveringsområde for anlegget.

4.6.3 Gårdslager

Korntørke- og lageranlegg er prioritert ved tildeling av investerings- og bedriftsutviklingsmidler (IBU-midler). De fylkesvise IBU-midlene har et todelt formål. De skal bidra både til utvikling av ny næringsvirksomhet på landbrukseiendommen, og til utvikling og modernisering av det tradisjonelle landbruket (Prop. 200 S, (2020-2021)).

I det praktiske arbeidet med korn har korntørker en viktig rolle. De som har tilgang på tørkeanlegg på gård, kan vente lengre med å levere kornet. For kornprodusentene kan det være nyttig for å minimere antall timer venting i kø ved kornmottaket. Kornprodusenten kan drøye det lengre med å levere kornet og kan bedre utnytte været i treskinga. Prisløypene er ofte utformet slik at det skapes et insentiv til å levere etter nyttår ved at noteringsprisene er høyest i januar/februar. Levering etter nyttår gir også ett års utsatt betalingsfrist for merverdiavgiften.

Som en buffer for å hindre at alt kornet kommer inn på få uker, har gårdslagere en funksjon. Kornbransjen anerkjenner at det er til god hjelp i sesongen når det er leverings-topp. I et vanlig år avregnes 70 prosent av avlingen før nyttår. Imidlertid er det en del korn som ligger på leielager hos kornmottaket, og reell leveranse kan være nærmere 85 prosent. Dersom man kan bruke gårdslagring for å flytte leverings-toppene, kan det frigi kapasitet på anleggene. Skal man imidlertid frigi kapasitet i stort nok monn til at det muliggjør beredskapslagring på kornmottakene, mener Landbruksdirektoratet det må sterke prisinsentiver til for å flytte på leveringskurven. Dette er et forretningsmessig forhold mellom kornprodusent og kornkjøper, men som staten eventuelt kan

påvirke gjennom virkemiddelbruk. Kostnaden kan for eksempel tas igjen i anbud om beredskapslagring.

Nyere tall hentet inn, jf. avsnitt 4.1.2, viser at det krever betydelig mer i investeringer, målt i kroner per tonn, å bygge gårdslager sammenlignet med regionale lagre.

I en rapport utarbeidet for Norkorn i 2014 (Kjus, 2014), framgår det at økonomien i små anlegg er dårlig og stordriftsfordelene er betydelige. Rapporten konkluderer med at det sjelden vil være lønnsomt for mindre produsenter å investere i korn tørker. Først i størrelsesorden 500 tonn nærmer det seg forsvarlig. Større produsenter kan da bygge et anlegg som buffermottak, tørkeanlegg, lageranlegg e.l. på egen gård for å sikre kontroll på kornhåndtering i en travel innhøstingstid. For bonden kan gårdsanlegg være hensiktsmessig for å sikre god logistikk under vanskelige forhold. Rapporten diskuterer ikke muligheten for å bruke gårdslager for lagring over sesonger.

Med tanke på beredskapslagring, altså lagring mellom to eller flere sesonger på gård, ser Landbruksdirektoratet gårdslager som mindre egnet. Gårdslagrene, også de moderne, er i de fleste tilfeller ikke rigget som kornmottak med vekt, kvalitetsmålinger osv. Det er derfor utfordrende å ha kunnskap om kvaliteten på kornet som til enhver tid ligger på gårdslager, og man vet ikke med sikkerhet om kornet er av matkornkvalitet. Bransjen peker videre på kompetanse. Korn er et biologisk produkt hvor det kreves kompetanse for å lagre og håndtere på en ordentlig måte. Å administrere en ordning hvor kornet ligger på gårdslager over sesonger, mot en kompensasjon, vil være svært utfordrende.

Oppsummert, mener Landbruksdirektoratet at gårdslagring kan ha en funksjon for å justere på leveransemønsteret i løpet av sesongen. Det kan gjøre at det maksimale kvantumet på et anlegg i høysesong justeres noe ned, og at det derfor kan frigi noe kapasitet. Å bygge lager på gårdene med formål om å lagre korn over sesonger i beredskapsøyemed, er et alternativ som krever mye administrasjon og er betydelig mer kostbart enn de andre alternativene.

4.6.4 Eller en kombinasjon av lagre med ulik sentraliseringsgrad?

Valget man gjør med hensyn til å bygge opp lageret med norsk eller importert korn, tror Landbruksdirektoratet vil påvirke hvem som er interessert i å investere i kapasitet for å beredskapslagre korn og dermed hvor lagerkapasiteten blir lokalisert.

En annen faktor er tilgangen på tomteareal. Den er bedre ved anlegg i kornområdene enn ved transitt i Oslofjorden eller ved matmøller. Det er uansett aktørene i verdikjeden som gjør sine beslutninger utfra de rammevilkår de stilles overfor.

Konkurransenøytralitet, det vil si at ordninger i minst mulig grad skal være konkurransevridende, er et sentralt hensyn som Stortinget har vektlagt overfor landbruksforvaltningen. Ordningen bør med andre ord ikke gi en aktør mulighet til å få uforholdsmessige konkurransemessige fordeler. Alle aktører som kan utføre beredskapslagring må få mulighet til å legge inn anbud.

4.7 Mel som beredskapsvare

En stadig økende andel av melet brukes av industrien, mens bruken til hjemmebaking er nedadgående. I 1989 stod bakere og industribedrifter for 71 prosent av forbruket av mel. De resterende 29 prosentene ble omsatt gjennom detaljister til sluttforbrukerne. I 2019 var fordelingen 78 prosent i industrien og 22 prosent hos forbrukerne (Flesland, 2020). Leveranser av mel fra møllene til bakerier skjer hovedsakelig i form av bulk, men også i sekker á 25 kg. Til dagligvaregrossistene distribueres det hovedsakelig forbrukerpakninger á 1 eller 2 kg.

De lagringsfordelene man har for korn har man ikke for mel. Siktet mel har 18 måneders holdbarhet fra produksjonsdato, blandingsprodukter som sammalt mel, brødmikser o.l. har 12 måneders holdbarhet. Mel blir lettere infisert av små skadedyr enn korn gjør. Skadedyr formerer seg fort dersom de kommer seg inn i beholdningen, og kan raskt ødelegge store partier. Temperaturkontroll er derfor enda viktigere ved mellagring enn ved kornlagring. Ved temperering ned til 13 grader vil

man unngå at skadedyr formerer seg, men sommeren er en utfordring, og det vil være krevende å holde beholdningen fri for utøy.

Lagerbeholdningene er tett tilpasset etterspørselen hos både dagligvaregrossistene og industribakeriene, og det er lite ekstra lagerkapasitet for mel hos møllene (avsnitt 3.4). Dersom leveransene av mel skulle stoppe opp, vil dagligvaregrossistene kunne opprettholde normale leveranser til sine kunder i rundt en ukes tid, gitt uendret forbrukeratferd.

Hos industribakeriene vil driften kunne opprettholdes i et par dager hos de store bakeriene, og noen få dager lenger hos de små bakeriene. De store bakeriene mottar leveranser av mel hver dag, de litt mindre bakeriene kan ha leveranser to-tre ganger i uken. Det finnes ikke ledig lagerkapasitet hos verken dagligvaregrossistene eller bakeriene for mel per i dag. Bakeriene påpeker at siloene de benytter ikke er egnet for mellagring over lengre tid. Lagring for industriformål framstår som lite aktuelt når det ikke er lagerkapasitet verken hos møllene eller ved bakeriene.

Dersom man skal ha et beredskapslager av mel for forbrukermarkedet må melet kunne lagres på europaller som er tilpasset de norske dagligvaregrossistenes lagre, for å effektivt kunne distribueres ut til forbrukerne. Dagligvaregrossistene har i dag krav om bruk av europaller med standardmål 120x80 cm. Makshøyde på lasten er 120 cm, som betyr ca. 700 kg mel per pall. Et alternativ til lager hos dagligvaregrossistene kan være å leie ekstern lagerplass hos en logistikktilbyder. Det finnes i dag ledig kapasitet for omkring 10 000 paller hos en stor leverandør av lagerløsninger på det sentrale Østlandet. Denne plassen vil kunne lagre 7 000 tonn mel i et beredskapslager. Dette utgjør 11 prosent av det årlige kvantumet som omsettes gjennom detaljistene. Salg via detaljister utgjør som nevnt over kun 22 prosent av totalt melforbruk. Med andre ord er mellager en plasskrevende løsning, men det kan fungere som et supplement som ikke vil kreve investeringer i anlegg.

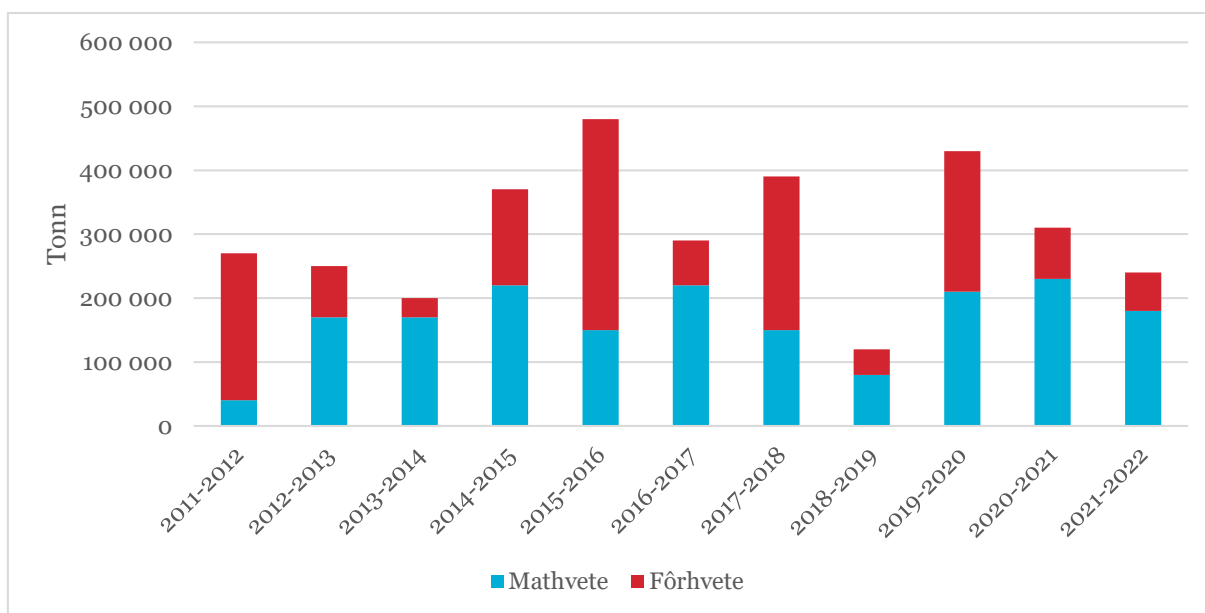
Innspillene vi har fått fra dagligvarehandelen er at korn er mer hensiktsmessig å lagre enn mel, og at dersom man etablerer et beredskapslager på mel må det holdes i regi av møllene og ikke dagligvaregrossistene. Grossistene kan enkelt hente varene på ulike henteadresser, men kan ikke håndtere rullering av et beredskapskvantum på et eksternt lager. Av de to store matmelmøllene stiller én aktør seg positiv til å håndtere et beredskapslager av mel. Aktøren har positive erfaringer fra tidligere ordninger med beredskapslagring. Den andre aktøren ser hovedsakelig utfordringene i skadedyrkontroll og plassen det krever.

Vi viser til beregningen av lagringskostnader for mel (avsnitt 4.1.4) som viser at lagring av mel er dyrere enn lagring av tilsvarende mengde korn. Fordelen med mel er at det finnes noe ledig lagerkapasitet som kan brukes. Imidlertid er omfanget lite og bidrar kun til et begrenset segment av markedet. Landbruksdirektoratet vurderer derfor lagring av mel som mindre hensiktsmessig enn lagring av korn med tanke på beredskap. Man vil heller ikke kunne legge noen føringer på bruken av norsk og/eller importkorn ved mellagring, dersom man ønsker det.

4.8 Fôrkorn – hvordan påvirker det lagerbehovet?

Det er rug, hvete og havre som i all hovedsak brukes til mat, bygg brukes minimalt. I mandatet er vi bedt om å vurdere mulighetene for å bruke en større andel av korn klassifisert som fôr til mat.

Figur 12 viser fordelingen mellom norskprodusert hvete av mat- og fôr kvalitet fra kornåret 2011/22 til i dag. Mens det meste av den totale mengden korn som leveres til mottak sorteres som dyrefôr, varierer fordelingen mer for hvete. I gjennomsnitt for perioden har 58 prosent av produksjonen vært av matkornkvalitet. De to siste avtaleårene andelen vært høyere: 74 prosent i 2020 og 75 prosent i 2021.



Figur 12: Leverte mengder fôr- og mathvete til norske mottak, 2011–2012 til 2021–2022. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet

Definisjonen av hva som er matkorn og hva som er fôrkorn kan «tøy»es. Fôrhvete er det i grove trekk hvete som ikke holder minimumskrav til hektolitervekt, falltall og proteininnhold. I krisetider kan kvalitetskravene senkes.

Det vil være mulig å bake brød av en del av fôrhveten, men det blir annerledes brød enn det vi er vant med. Over litt tid, i en krise, kan kostholdet legges om, for eksempel med mer produksjon og forbruk av grøt og flatbrød. På kort og mellomlang sikt vil man ikke få til en slik omlegging. Det vil dessuten gå på bekostning av karbohydratfôrråvarer til produksjon av kjøtt, melk og egg.

Bakerbransjen domineres av tre kjeder som er mer eller mindre knyttet til hver sin dagligvarekjede. Det er store industribakere som har strenge krav til kvaliteten på melet og ikke minst krav til at kvaliteten er jevn. Det igjen stiller krav til sammensetning av ulike hvete kvaliteter i melproduksjonen. Små endringer i melkvaliteten kan for eksempel gjøre brødene for store for posene eller for harde.

Produksjonen av mel hos de to store møllene tilpasses kravene fra bakerne. Det gjøres i en normalsituasjon med en kombinasjon av norsk og importert vare. Fôrkorn vil vanskelig kunne benyttes dersom vanlig kvalitet skal opprettholdes.

Oppsummert er det vår vurdering at fôrkorn ikke er en del av løsningen for beredskapslager når hensikten er å opprettholde en tilnærmet normalsituasjon ved en forsyningskrise av kort eller mellomlang sikt. På lengre sikt med vedvarende forsyningsvikt fra import og krigssituasjoner innenlands, vil forbruksmønsteret måtte legges om. Fôrkorn blir dermed ikke ytterligere vurdert i denne utredningen.

4.9 Prinsipielle forhold

I skrivende stund er det høye verdensmarkedspriser som gjør det vanskelig for fattige land å få tak i tilstrekkelig med korn. Norsk økonomi kan klare offentlig innkjøp av korn til høye priser, men behovet for korn til et norsk beredskapslager oppleves ikke som prekært. Det er betimelig å stille spørsmålet om det er riktig å gjøre større innkjøp fra verdensmarkedet i en slik situasjon.

Fra et faglig ståsted, vurderes det som svært sannsynlig at prisene vil falle med tiden. Høye priser stimulerer til produksjon, som igjen følges av fallende priser. En mulighet er å bruke denne tiden på

planlegging av en beredskapslagring for så å gjøre innkjøp når prisene igjen er på et «normalnivå». Da vil heller ikke innkjøp til beredskapslagring bidra til prispresset på mathvete internasjonalt.

4.10 Oppsummering av analysen

På bakgrunn av det som er beskrevet og vurdert i kapittel 3 og 4, oppsummerer Landbruksdirektoratet slik:

- Det må bygges ny lagerkapasitet dersom man vil lagre mer enn to måneders forbruk. Beholdes Stavanger havnesilo, har man lagerkapasitet for tre til fire måneders forbruk.
- Dersom man ønsker snarlige tiltak, bør det legges til rette for at Stavanger havnesilo brukes fram til eventuell omregulering.
- Lageret bør være av en størrelse tilsvarende 6 måneders normalforbruk. Lagring utover denne mengden vil kreve uforholdsmessig mye investering sammenstilt med beregnet nytte.
- En løsning med integrert lagring gir størst fleksibilitet og tilpasning til markedsforhold, samt lavere enhetskostnad for lagring enn separat lager.
- Statlig innkjøp av korn og statlig eierskap til en ideell mengde av korn gir størst umiddelbar belastning på statsbudsjettet, men har færrest negative konsekvenser for driftsoperatørens likviditet.
- Valget mellom norsk korn og/eller importkorn kan påvirke hvem som er interessert i å investere i ny lagerkapasitet og hvor den blir etablert.
- Lagring av mel har noen positive sider, men kan kun være aktuelt for forbrukermarkedet. Landbruksdirektoratet anbefaler ikke en løsning hvor mel inngår.
- Fôrkorn og mulighetene til å bruke det som matkorn påvirker ikke lagerbehovet.
- Beredskapslagring er kostbart og vil kreve statlig finansiering i en eller annen form.

5 Beskrivelse og vurdering av alternative modeller

På bakgrunn av den overordnede vurderingen, har Landbruksdirektoratet vurdert kostnader og andre virkninger for to tilnærminger til beredskapslagring:

- Modell 1: En løsning utelukkende basert på importert råvare.
- Modell 2: En løsning hvor man etablerer beredskapslagrene på norsk mathvete av kvaliteter som det er overskudd av i produksjonsåret.

Først beskriver vi imidlertid et tiltak som kan iverksettes raskt og nullalternativet. Varianter av løsninger mellom modell 1 og 2 er også mulig, men vi har valgt å beskrive ytterlighetene.

5.1 Tiltak som kan iverksettes raskt

Dersom man ønsker en løsning som kan iverksettes raskt, innebærer det bruk av den kapasiteten som eksisterer i dag, som fylles med importert korn med tanke på beredskapslagring.

Ledig kapasitet per i dag anslås til 75 000 tonn. Stavanger havnesilo, som utgjør store deler av denne kapasiteten, har en usikker framtid etter 2026. Vi tar derfor utgangspunkt i at det fra 2026 er tilgjengelig 55 000 tonn lagerkapasitet (avsnitt 3.4). Landbruksdirektoratet forutsetter at tiltaket ikke stimulerer til investeringer i lagerkapasitet.

Gjøres dette i 2023, vil det medføre følgende behov for midler over statsbudsjettet:

- Med en kompensasjon for å drifte lager til driftsoperatør på 400 kroner per tonn, jf. avsnitt 4.1.1, vil det koste om lag 22 mill. kroner per år.
- Innkjøp av importkorn vil med dagens priser koste i størrelsesorden 270 mill. kroner (4,90 kroner per kg).
- Størrelsesorden 20 mill. kroner i investeringer.

Oppsummert, dersom man iverksetter dette tiltaket i 2023, vil det koste i størrelsesorden 310–320 mill. kroner.

Dette er et tiltak som Landbruksdirektoratet vurderer kan iverksettes uten en utredning med kvalitetskontroll som Statens prosjektmodell krever. I denne beregningen er det lagt inn høyeste estimat for driftskompensasjon og en høy pris på råvaren for å ta høyde for usikkerhet.

Som omtalt i avsnitt 4.9, kan det være prinsipielle betenkeligheter ved innkjøp av korn på nåværende tidspunkt. Videre er det en del prosesser rundt anskaffelsen som kan ta tid. Det er dessuten juridiske, administrative og økonomiske forhold som tar tid å få på plass.

5.2 Modell 0 – nullalternativet

Nullalternativet er at det ikke innføres beredskapslagring av matkorn, og at matsikkerheten ivaretas som i dag gjennom nasjonal produksjon (1), fungerende handel (2) og ivaretagning av produksjonsgrunnlaget (3).

I et slikt tilfelle, vil man fortsette med den virkemiddelbruken man har i dag og endringer som følger av Jordbruksavtalen. Det er virkemidler i form av tilskudd, rådgiving m.m., som ivaretar og øker nasjonal produksjon.

I en normalsituasjon, vil en nasjonal forsyningssvikt motvirkes med økt import. Norske internpriser er regulerte, og påvirkes i liten grad av tilbud og etterspørsel. Norsk industri og norske forbrukere vil i liten grad merke dette.

En forsyningskrise grunnet eksterne forhold, for eksempel i form av tilbudssvikt grunnet vær, politiske uroligheter eller eksportforbud fra store eksportland, vil alltid følges av økte priser. Hvete er å anse som et nødvendighetsgode, og etterspørselen på verdensmarkedet er i liten grad påvirket av prisen. Tilbudet er avhengig av avling i innværende sesong og eventuelle lager. Redusert tilførsel til verdensmarkedet fra de store eksportlandene vil dermed følges av økte priser.

Dersom det ikke iverksettes noen form for tiltak som holder prisene nede, vil hele prisøkningen slå ut i økte priser på importert vare. De økte kostnadene vil forplante seg videre i verdikjeden, i større eller mindre grad. Etterspørselen etter brød hos forbruker er lite elastisk. Total mengde medgått matkorn/-hvete vil påvirkes lite.

Så lenge samme mengde brød skal leveres, må møllene levere den samme mengden hvetemel. Når prisene på korn øker vil det, alt annet likt, slå ut i melprisen med kornprisøkningen multiplisert med utmalingsgrad.

Nullalternativet blir å vurdere konsekvensene av en forsyningskrise. Vista analyse har tilnærmet seg denne problemstillingen ved å vurdere merkostnad ved import i ulike scenarier sammenlignet med dagens importkostnad (snitt av perioden 2011–2021).

Vista Analyse har vurdert at et prissjokk der verdensmarkedsprisen på korn øker til det firedobbelte av normalpris koster mellom 749 mill. kroner og 1,87 mrd. kroner, avhengig av om det skjer i et år med normalproduksjon i Norge eller i et år med uvanlig lavt produksjonsnivå. Det er da tatt utgangspunkt i at de høye prisene vedvarer i 200 dager. Dette er gjennomsnittslengden for perioder hvor prisen har vært mer enn to ganger tiårig snitt.

Ved «normale» kornpriser vil kornkomponenten i et brød utgjøre om lag 5 kroner per. For en husholdning som kjøper et brød daglig, utgjør kornkostnaden per måned 150 kroner. En tre-firedobling av prisen vurderes derfor å ha beskjedent utslag på husholdningsøkonomien (Vista Analyse, 2022).

5.3 Modell 1 – kun importkorn

I denne tilnærmingen brukes kun importert korn i ordningen. Kriteriene for lengde på anbudene og krav til rullering o.l. er hentet fra den finske modellen.

Det tas utgangspunkt i at man iverksetter tiltak som beskrevet i avsnitt 5.1.

5.3.1 Beskrivelse

- Et lager tilsvarende 6 måneders normalforbruk ekskl. kommersielle lager – 165 000 tonn.
- Krever på sikt investering i drøyt 110 000 tonn ny lagerkapasitet, bygges i tilknytting til eksisterende anlegg.
- Kornet lagres integrert i driftsbeholdningen hos driftsoperatør.
- Staten kjøper inn korn på verdensmarkedet og eier kornet.
- Lagring (drift og håndtering) settes ut på anbud, for eksempel for seks år.
- I år 1: 55 000 tonn med importert vare legges på eksisterende kapasitet, nytt korn kjøpes inn etter hvert som det bygges eller frigjøres ytterligere lagerkapasitet.
- Kun regnskapsmessig skille mellom ordinær driftsbeholdning og beredskapskorn.
- På et hvilket som helst tidspunkt, også per 1. juli, skal driftsoperatør kunne vise at de besitter et kvantum tilsvarende anbudsmengde, i tillegg til et driftslager på minst 2 måneder.
- Beredskapskvantumet skal kunne leveres tilbake til staten på et hvilket som helst tidspunkt på kort varsel ved erklært behov.
- Beredskapskvantumet som skal leveres tilbake på et gitt tidspunkt skal ikke være eldre enn for eksempel fire år.
- Beredskapskvantumet skal holde en minimumskvalitet tilsvarende kravene til matkorn i jordbruksavtalen (protein, falltall, hektolitervekt).

5.3.2 Vurdering av modell 1

I avsnitt 4.1 har vi satt opp nøkkeltall for kostnader beregnet per tonn. Det er i det følgende brukt priser uten påslag for antatt kostnadsøkning på 30 prosent. Det som presenteres her er derfor nøkterne estimater i dagens marked.

Kostnader til investering i anlegg og infrastruktur

For lager tilsvarende 6 måneders forbruk kreves i størrelsesorden 339 mill. kroner i investeringer i ny kapasitet, når bygd i tilknytning til eksisterende anlegg. Dette inkluderer ca. 20 mill. kroner som må investeres i dagens lagerkapasitet for at den skal kunne anvendes fullt ut.

Da er ikke tomtekostnader inkludert. Denne modellen vil trolig stimulere til etablering av lager ved kyst, og tomtekostnader ved kyst er generelt høyere enn for tomter ved eksisterende anlegg i innlandet. Det er også begrenset med areal i tilknytning til de eksisterende møllene, og noe høyere kostnad enn estimatet over er derfor sannsynlig.

Råvarekostnader

Innkjøp av 6 måneders forbruk vil koste i størrelsesorden 200–800 mill. kroner, jf. avsnitt 4.1.3, men nærmere 800 mill. kroner med dagens priser. Dette er ikke et relevant sammenligningsgrunnlag, da maksimalt 55 000 tonn vil kjøpes inn i dag, anslått til 270 mill. kroner (med en pris på 4,90 kroner per kg).

Ca. 110 000 tonn må kjøpes på et senere tidspunkt når det er bygd mer kapasitet. En pris på 2 kroner per kg, dvs. laveste pris i perioden fra 2018 til nå, gir en kostnad på 220 mill. kroner.

Totalkostnaden for råvarene blir da i størrelsesorden 490 mill. kroner. Utsatt implementering til prisene er «normale», gir en råvarekostnad på 330 mill. kroner (2 kroner per kg).

Drift- og håndteringskostnader

Driftskostnadene vil bli i størrelsesorden 50–66 mill. kroner per år når lager tilsvarende 6 måneders forbruk er fylt opp. Dette er beregnet ut fra en godtgjørelse i størrelsesorden 300 til 400 kroner per tonn per år. I perioden med 55 000 tonn på lager, blir kostnaden 16–22 mill. kroner per år.

Administrasjons- og forvaltningskostnader

Før iverksettelse vil det være en del arbeid med utredninger, kostnadsestimater, utarbeide detaljert regelverk og betingelser, høringer, anbudsutforming osv. Vi anslår to til tre årsverk årlig i implementeringsperioden.

Etter implementering, estimerer vi at det vil kreve ett til to årsverk i administrasjon og forvaltning. Dette estimatet baserer seg på at forvaltningen legges til en etat som Landbruksdirektoratet som innehar kompetanse på korn og forvaltningen av tollfastsetting mv. Vi tror at det maksimalt blir 5-6 aktører som vil gi tilbud. Det vil være mulig å forvalte og kontrollere ordningen uten etablering av fagsystemer.

Selve innkjøpet av korn vil også ha en kostnad, for eksempel i form av kjøp av en meglertjeneste.

Ved frigivelse av korn fra lageret, vil det kreves mer administrasjon og forvaltning. Avhengig av kriteriene som settes vil hyppigheten av dette være sjelden.

Andre virkninger

Modell 1 er et rent beredskapsalternativ som har liten effekt på landbrukets produksjon e.l.

Snarlig innføring ved bruk av dagens lagerkapasitet kan ha konkurransemessige virkninger da det er et fåtall aktører som kan påta seg lagring i dag. En løsning med integrert lagring er rimeligere og utnytter lagerkapasiteten bedre, men kan påvirke konkurransen i litt større grad enn ved separat

lagring. Det kan på den annen side gjøre det mer attraktivt å være driftsoperatør, fordi det er mulighet for å hente ut noen fordeler utover driftskompensasjonen.

Tid

Med denne modellen kan man øke beredskapen i nær framtid. Det resterende lagerbehovet vil det ta flere år å bygge opp og det må gjøres et forarbeid i henhold til økonomireglement og statens prosjektmodell. Et optimistisk anslag er 7 år fra beslutningstidspunkt om tiltak før lageret er bygd opp tilsvarende 6 måneders forbruk. Dersom man ønsker et beredskapslager tilsvarende et større forbruk, vil det ta noe lengre tid, men tidsbruken vil ikke øke proporsjonalt.

5.4 Modell 2 – norsk korn

I denne modellen legges det opp til at beredskapslagringen bygges opp på norsk korn av kvaliteter som det er for mye av i produksjonsåret, det vil si korn som i dag blir håndtert med avsetningstiltak i markedsreguleringen. Kriteriene for lengde på anbudene og krav til rullering o.l. er hentet fra den finske modellen. Modell 2 er lik modell 1 med hensyn til dimensjonering av lagerstørrelse osv., men bygges opp på norsk korn.

5.4.1 Beskrivelse

- Et lager tilsvarende 6 måneders normalforbruk ekskl. kommersielle lager – 165 000 tonn.
- Krever på sikt investering i drøyt 110 000 tonn ny lagerkapasitet, bygges i tilknytting til eksisterende anlegg.
- Kornet lagres integrert i driftsbeholdningen hos driftsoperatør.
- Statlig eierskap til kornet. Staten kjøper norsk korn til en pris tilsvarende det som tilbys i det norske markedet.
- Lagring (drift og håndtering) settes ut på anbud, for eksempel for seks år.
- Lageret bygges opp på norsk korn som per i dag reguleres ut av markedet.
- Mengden som tilbys til beredskapslager gjøres etter en vurdering av markedsregulator og vedtak av Landbruksdirektoratet.
- Er det ikke interesse for å gi anbud på beredskapslagring, kan avsetningstiltakene i markedsreguleringen brukes.
- Anslagsvis kan det legges inn 25 000 tonn per år.
- Kun regnskapsmessig skille mellom ordinær driftsbeholdning og beredskapskorn.
- På et hvilket som helst tidspunkt, også per 1. juli, skal driftsoperatør kunne vise at de besitter et kvantum tilsvarende anbudsmengde, i tillegg til et driftslager på minst 2 måneder.
- Beredskapskvantumet skal kunne leveres tilbake til staten på et hvilket som helst tidspunkt på kort varsel ved erklært behov.
- Beredskapskvantumet som skal leveres tilbake på et gitt tidspunkt skal ikke være eldre enn for eksempel fire år.
- Beredskapskvantumet skal holde en minimumskvalitet tilsvarende kravene til matkorn i jordbruksavtalen (protein, falltall, hektolitervekt).
- Er det ikke interesse for å gi anbud på beredskapslagring, kan det skrives ned til fôr.

5.4.2 Vurdering av modell 2

Som for modell 1, anser vi dette som konservative estimater for kostnader.

Kostnader til investering i anlegg og infrastruktur

For lager tilsvarende 6 måneders forbruk kreves i størrelsesorden 339 mill. kroner i investeringer i ny kapasitet, når bygd i tilknytning til eksisterende anlegg. Dette inkluderer ca. 20 mill. kroner som må investeres i dagens lagerkapasitet for at den skal kunne anvendes fullt ut.

Behovet for investeringene i denne modellen, vil med andre ord være omtrent som for modell 1, men fordi dette alternativet trolig vil stimulere til noe bygging også i tilknytning til eksisterende kornmottak i kornområdene, kan tomtekostnadene bli lavere.

Råvarekostnader

Målpris fra 1. juli 2022 er 4,80 kroner per kg. Det vil gi en råvarekostnad tilsvarende 792 mill. kroner for et lager tilsvarende 6 måneders normalforbruk. Prisedskrivningstilskuddet utbetales til alt norsk korn som omsettes fra kornprodusent til kornhandler. Tilskuddet utgjør fra 1. juli 1,401 kroner per kg. Råvarekostnad blir da ca. 3,40 kroner per kg, eller 561 mill. kroner for et lager tilsvarende 6 måneders normalforbruk. Dette regnestykket forutsetter at målprisen er konstant i hele implementeringsperioden.

Ved å legge norsk korn på beredskapslager, reduserer man tilgangen på norsk korn i markedet, selv om man kun bruker markedsregulert vare. Det kan derfor medføre økt import. I en normalsituasjon (når import er billigere enn norsk) kan derfor tollinntektene øke. Den økte råvarekostnaden sammenlignet med modell 1, kompenseres dermed delvis av de økte tollinntektene.

Drift- og håndteringskostnader

For 25 000 tonn korn, blir godtgjørelsen i størrelsesorden 7,5 til 10 mill. kroner per år når satsen er mellom 300 til 400 kroner per tonn per år. Driftskostnadene blir i størrelsesorden 58–66 mill. kroner per år når lager tilsvarende 6 måneders forbruk er fylt opp.

I praksis tror vi kompensasjonskrav kan bli noe høyere per enhet enn for modell 1 fordi det kan bli noe mer usikkerhet om blant annet mengde korn som tilføres årlig.

Administrasjons- og forvaltningskostnader

I etableringsfasen vil det være en del arbeid med å utarbeide detaljert regelverk og betingelser, høringer, etablere anbud osv. I denne modellen må kornbransjen involveres, og grensegang mot markedsreguleringen må avklares. Denne tilnærmingen vil kreve mer utredning av detaljer og forarbeider enn modell 1.

I implementeringsperioden estimerer vi at det vil kreve to til tre årsverk i administrasjon og forvaltning. Dette estimatet baserer seg på at forvaltningen legges til en etat som Landbruksdirektoratet som per i dag innehar kompetanse på kornmarkedet, priser, osv.

Vi tror at det maksimalt blir fem til seks aktører som vil gi anbud. Det vil være mulig å kontrollere ordningen uten etablering av fagsystemer. Når ordningen er operativ, estimerer vi at det vil medgå to årsverk fordelt på flere ansatte i forvaltningen.

Andre virkninger

Modellen har beredskap som primære formål, men Landbruksdirektoratet vurderer at det kan være noen tilleggs effekter å ta ut ved å bygge opp lageret norsk korn.

Det er tilstrekkelig lagerkapasitet til å legge norsk overskuddsproduksjon til beredskapslagring, anslått til 25 000 tonn, i 2 til 3 år, utover det må det bygges. Investeringsbehovet påvirkes av hva som skjer med Stavanger havnesilo, men dersom ny lagerkapasitet blir etablert i kornområdene kan det bidra til å styrke norsk kornproduksjon.

Kostnadene for avsetningstiltak betales i dag av bonden. Når hele eller deler av kvantumet brukes til beredskapslagring, bortfaller denne kostnaden for bonden. I enkelte år vil det likevel være fornuftig å bruke de eksisterende avsetningstiltakene for hele eller deler av overskuddsmengden for å unngå at beredskapslagerets kvalitetssammensetning blir for ulik den ønskelige sammensetningen av klasser.

Det er få aktører som kan påta seg lagring med dagens kapasitet. En løsning med integrert lagring utnytter lagerkapasiteten bedre enn separat lagring, men en bieffekt er at det kan påvirke konkurransen i litt større grad. De som har et integrert beredskapslager som en del av sin lagerbeholdning, har større fleksibilitet med hensyn til tilgang på ulike kvaliteter. Det kan på den annen side gjøre det mer attraktivt å være driftsoperatør, fordi det er mulighet for å hente ut noen fordeler utover driftskompensasjonen.

Tid

Det vil ta 2-3 år før eksisterende kapasitet er fylt opp, avhengig av kornhøsten. Det resterende lagerbehovet vil det ta flere år å bygge opp, og det må gjøres et forarbeid i henhold til økonomireglement og statens prosjektmodell. Et optimistisk anslag er 7 år fra beslutningstidspunkt om tiltak før lageret er bygd opp tilsvarende 6 måneders forbruk. Dersom man ønsker et større beredskapslager, vil det ta noe lengre tid, men tidsbruken vil ikke øke proporsjonalt.

5.5 Eller en mellomting mellom modell 1 og modell 2?

I de to foregående avsnittene er ytterlighetene diskutert. Det er mulig å lage en ordning «et sted i midten» med en andel norsk vare og en andel import. Flere aktører både på mølleleddet og kornhandlerne kan ha nytte av å bygge lagerkapasitet i tilknytning til sin virksomhet.

Hvis man ønsker en rask iverksettelse, og samtidig ta ut effektene ved økt norskandel og økt selvforsyningsgrad, bør det også vurderes. Virkningene på statens budsjetter er ganske lik uansett valg om norsk og/eller importert vare. Valget mellom norsk korn og importert korn er dermed en politisk avgjørelse med avveininger mellom hva som ønskes oppnådd med beredskapslagringen utover økt forsyningssikkerhet. Vi går ikke nærmere inn på det her, men problemstillingen omtales i avsnitt 4.5.3.

6 Avsluttende merknader og kommentarer

På bakgrunn av vår tolkning av mandatet, anbefaler ikke Landbruksdirektoratet én enkelt løsning, men vi har vurdert de ulike elementene mandatet ber oss belyse. I løpet av utredningen har vi likevel pekt på aspekter vi mener er mer eller mindre egnet for formålet beredskapslagring.

Det er Landbruksdirektoratets vurdering at tiltaket som skissert i avsnitt 5.1 er det som kan iverksettes uten at Statens prosjektmodell må anvendes. Dette er imidlertid av en størrelsesorden som ikke gir den nytteverdien som analysen tilsier er en effektiv størrelse. Vår anbefaling er at man anser denne utredningen som resultatet av en idéfase i statens prosjektmodell og utarbeider et mandat for en konseptfase. Som utgangspunkt for videre utforming, anbefaler Landbruksdirektoratet at det tas utgangspunkt i følgende:

- Et lager tilsvarende normalforbruk i 6 måneder
- Integrert lagring og statlig eierskap til kornet
- Lagringen i form av korn, ikke mel
- Anleggsstrukturen bør i størst mulig grad styres av markedet
- Utforminger med norsk og/eller importert vare bør vurderes

Under følger betraktninger basert på erfaringer fra utredningen om forhold som anses som forutsetninger for en vellykket gjennomføring av beredskapslagring av matkorn, mer eller mindre uavhengig av hvilken løsning som velges.

6.1 Nybygging bør finansieres av statlige midler

Beredskapslagring av matkorn vil være en del av den nasjonale beredskapen. Det er utenfor mandatet å vurdere hvordan ordningen bør finansieres, men det er ikke primært et landbrukspolitisk tiltak.

I grove trekk er det da to tilnærminger til finansiering. Den ene er å legge kostnadene inn i verdikjeden for matkorn. Den andre er bevilgninger over statsbudsjettet i en eller annen form.

Finansiering i verdikjeden medfører at forbruker betaler gjennom påslag i pris i verdikjeden. Det vil påvirke konkurransesituasjonen for norsk produksjon av mel og RÅK-varer, som allerede har en utfordrende konkurransesituasjon.

En bevilgning over statsbudsjettet påvirker ikke prisene til forbruker som følge av kostnadene til investering i lagerkapasitet. Aktørene i kornbransjen har gjort det klart at det ikke er mulig for dem å ta investeringene på egen regning. Bransjen kjennetegnes av kapitalkrevende produksjon og lave marginer kapitalbinding og -tilgang er flaskehals.

Skal det bygges infrastruktur i denne dimensjonen, er det vår vurdering at staten må være villig til å betale for etablering av infrastrukturen. Det kan være overføringer i form av investeringstilskudd, avdragsfrie lån eller tilskudd hvor det følger betingelser med tilskuddet/lånet om tilbakebetaling av deler av beløpet dersom betingelsene brytes. Dette krever nærmere utredning etter statens prosjektmodell.

6.2 Statsstøtte- og anskaffelsesregelverket må overholdes

Ordningen vil innebære statlig støtte til kommersielle aktører. Det reiser spørsmål om statsstøtteregelverket etter EØS-avtalen kommer til anvendelse på en slik ordning. Svaret på dette spørsmålet avhenger blant annet av om tiltaket vil ligge innenfor landbruksunntaket. Den aktuelle varen som tiltaket knytter seg til, korn og mel, ligger utvilsomt innenfor de varetyper som er omfattet av landbruksunntaket. Ifølge Pediceldoktrinen vil også et hvert tiltak som er «uadskillelig knyttet» til disse varetypene, for eksempel tjenester som reklame og distribusjon, være omfattet av unntaket. Det er på denne bakgrunn grunn til å anta at også tjenesten lagring av korn og mel er omfattet av unntaket. Det vil si at tiltaket faller utenfor virkeområdet for EØS-avtalen, og dermed også utenfor statsstøtteregelverket.

Det neste spørsmålet som kan reises er om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. I lys av prosjektets verdi vil dette innebære at det stilles krav om at oppdraget legges ut på anbudskonkurranse for det europeiske markedet. Dette regelverket kommer til anvendelse uavhengig av om tiltaket er underlagt landbruksunntaket eller ikke.

Å gjennomføre en slik anskaffelse vil være en omfattende og tidkrevende prosess, med utarbeiding av konkurransegrunnlag, herunder kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier osv. Det er også grunn til å ta stilling til hvor lange kontraktene skal være. Sannsynligvis bør disse være lange, dersom kommersielle aktører skal være villig til å investere i disse.

6.3 Korn- og møllebransjen må ønske å være med på dette

Målet med beredskapslagring er nasjonal beredskap. Nyten er samfunnsmessig og kommer hele befolkningen til gode. Det gjelder uavhengig av om man satser på en løsning med norsk korn eller bare importkorn. Landbruksdirektoratet vurderer at høy grad av måloppnåelse forutsetter at de som blir direkte berørt i hverdagen, de som skal eie og drifte lagrene, må ha en egeninteresse av å bidra. Det må være mer enn ett nullsumspill for driftsoperatørene å bidra til forsyningssikkerheten.

6.4 Grensegangen mot markedsreguleringen for korn

Dersom det velges en løsning som innebærer oppbygging på helt eller delvis norsk korn, innebærer det i praksis en grensegang mot markedsreguleringen. Dette kan kreve endringer i regelverk innenfor Omsetningsrådets kompetanseområde.

Avhengig av løsning som velges for bruk av norsk vare, kan det kreve ulike løsninger med hensyn til regulering av importkvoter. Dersom beredskapskorn frigis i markedet, bør forvaltningen ha mulighet til å redusere importkvoter tilsvarende mengden som frigis. Tilsvarende er det en grensegang dersom man velger en løsning hvor norsk markedsregulert vare skal rulleres mot beredskapslageret etter oppbyggingsfasen. Det er fleksibilitet i dag i kvotestørrelsene, og et eventuelt rulleringsbehov kan samordnes med øvrige balansevurderinger knyttet til kvoteauksjonene, men det bør sikres at løsninger finnes og forutsigbarhet ivaretas.

6.5 Ordningen må utformes slik at konkurransen påvirkes i minst mulig grad

En forutsetning for vellykket gjennomføring som står seg på sikt, er en løsning som påvirker konkurransen i minst mulig grad. Det må derfor legges opp til en ordning hvor aktører i alle ledd i verdikjeden reelt vil kunne delta i en anbudskonkurranse.

Ordningen bør ikke gi en aktør mulighet til å få konkurransemessige fordeler som følge av denne. Det bør derfor vurderes hvilke plikter staten bør pålegge driftsoperatører for å hindre at konkurransen påvirkes. Som påpekt, kan det bli en virkning av den integrerte løsningen at driftsoperatør kan ha en konkurransemessig fordel av å ha beredskapskorn som en del av driftslageret.

6.6 Forhold som bør reguleres

Modellene for beredskapslager som er presentert, innebærer at det må gjøres en vurdering av hvilke elementer som skal reguleres og avtales samt utformingen av dette. Under følger en foreløpig vurdering av disse elementene. Det er ikke gjort en konkret vurdering om ordningen med beredskapslager må fastsettes i egen lov, om den kan hjemles i eksisterende lovverk i egen forskrift eller om det kun må reguleres gjennom avtaler.

Næringsberedskapsloven regulerer forholdet mellom offentlig myndigheter og næringslivet med hensyn til beredskap og krisehåndtering. Landbruksdirektoratet har presentert modeller for beredskapslagring som baserer seg på frivillig deltakelse og kjøp av tjenester. Næringsberedskapsloven legger frem som prinsipp at den offentlige myndighet som har ansvar på et område, har også ansvar for beredskapsplanlegging og krisehåndtering på samme område.

6.6.1 Beslutningsmyndighet, utløsningsmekanisme og gjenoppbygging

Et statlig forvaltningsorgan kan få i oppgave å fatte vedtak om å ta i bruk beredskapslageret dersom det er klare og objektive kriterier som skal ligge til grunn for beslutningen. For å vurdere om vilkårene er oppfylt krever det kjennskap til det norske og internasjonale markedet for korn og kontinuerlig overvåking av utviklingen på området. Dette er informasjon som Landbruksdirektoratet kan bidra med ettersom denne informasjonen i dag innhentes for å løse daglige forvaltningsoppgaver.

Det kan oppstå andre utfordrende situasjoner for samfunnet samtidig som man opplever en vedvarende høy kornpris. Det er ikke mulig å ta høyde for alle scenarioer som kan oppstå, men usikkerheten rundt dette taler for at beslutningen bør tas av regjeringen, som har et overordnet ansvar for alle sektorer.

Mandatet legger til grunn at pris skal være en utløsende faktor. På bakgrunn av anbefalingen om at beslutningen om bruk av beredskapslager bør tas av regjeringen, vil det være mest hensiktsmessig at pris vil fungere som en indikator for når det skal vurderes å ta i bruk beredskapslageret. Det forvaltningsorganet som får ansvar for å overvåke prisene, kan rapportere om dette til regjeringen som tar en beslutning basert på en helhetlig vurdering av situasjonen.

Hvilket nivå prisen bør ligge på kan baseres på et forhold mellom internasjonal pris og målpris eller en relativ økning i internasjonal pris mot en referanseperiode. Prisen må være så høy at uttak ikke utløses ved «vanlige» svingninger. Vista analyse sin rapport har ikke funnet eksempler på perioder hvor prisen er over fire ganger et rullerende tiårig snitt. De har kun funnet to episoder der snittprisen over 30 dager er over tre ganger tiårig snitt. Prisene i den pågående høyprisperioden har så langt kun i perioder kortere enn 30 dager vært mer enn dobbelt så høy som det tiårige snittet. Dette kan være et utgangspunkt for å vurdere hvilken pris som bør fungere som indikator, men det må vurderes nærmere i sammenheng med hvilket forvaltningsorgan som får ansvaret og hvordan det er mulig å registrere priser.

I mandatet bes Landbruksdirektoratet å vurdere gjenoppbygging av beredskapslageret etter uttak. I en situasjon hvor det har vært uttak fra beredskapslageret, vil verdenssituasjonen mest sannsynlig være preget av knapphet og høye priser. Landbruksdirektoratet har ikke vurdert kriterier for gjenoppbygging, men mener det ikke vil være formålstjenlig med detaljert regulering av hvor raskt dette bør gjennomføres.

6.6.2 Kontrollmuligheter

Det må være mulig å kontrollere at driftsoperatørene oppfylder vilkårene i avtalen om beredskapslagring. Kontroll- og rapporteringsrutiner må etableres.

6.6.3 Klare avtaler mellom driftsoperatør og staten

En klar forutsetning for en vellykket gjennomføring er privatrettslige avtaler mellom driftsoperatør og staten som klart plasserer ansvaret for blant annet kvalitet og rullering hos driftsoperatør.

7 Referanser

- Beredskapslag, 29.12.2011/1552 (2011). Hentet fra <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552>
- DSB. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB. (2017). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB. (2019). *Analysen av krisescenarioer 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- EU-kommisjonen. (2011). *Causes of the 2007-2008 global food crisis identified*. Hentet fra https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/225na1_en.pdf
- Finansdepartementet. ((2016-2017)). *Prop. 129 S*.
- Finansdepartementet. (2019). Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.
- Finanskomiteen. ((2013-2014)). *Innst. 2 S*.
- Finanskomiteen. ((2016-2017)). *Innst. 401 S*.
- Flesland, S. (2020). *Bakervaremarkedet 2021/2022*. Flesland Markedsinformasjoner AS.
- Hageberg, E., & Smedshaug, C. A. (2013). *Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring*. Oslo: Agri Analyse.
- Innovasjon Norge. (2022). e-poster mottatt 23. mars og 9. mai.
- Justis- og politidepartementet. ((1993-1994)). *St.meld nr. 48*.
- Kjus, L. (2014). Lønnsomhetsvurderinger for utbygging av korntørke og lageranlegg. Romerike Landbruksrådgiving.
- Lag om skyddsupplag, 17.12.1982/970 (1982). Hentet fra <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1982/19820970>
- Lag om tryggande av försörjningsberedskapen, 18.12.1992/1390 (1992). Hentet fra <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1992/19921390>
- Landbruks- og matdepartementet. ((2011-2012)). *Landbruks- og matpolitikken Velkommen til bords*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet. ((2013-2014)). *Prop. 1 S*. Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet. ((2013-2014)). *Prop. 1 S Tillegg 1*.
- Landbruks- og matdepartementet. ((2015-2016)). *Prop. 1 S*.
- Landbruks- og matdepartementet. ((2020-2021)). *Prop. 200 S*.
- Landbruksdepartementet. ((1968-69)). *St.prp nr. 113*.
- Landbruksdepartementet. ((1976-1977)). *St.meld nr. 43*.
- Landbruksdepartementet. ((1999-2000)). *St.prp nr. 1*.

- Landbruksdepartementet. ((2002-2003)). *St.prp nr. 1*.
- Landbruksdepartementet. (1998). *Markedsordningen for korn*.
- Landbruksdirektoratet. (2021). *Bruk av norske fôrressurser. Rapport nr 10/2021*.
- Naturressursinstituttet. (2022). Spannmålsbalansen datasett. Hentet fra http://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/sv/LUKE/LUKE__02%20Maatalous__04%20Tuotanto__32%20Viljatase/?rxid=dc711a9e-de6d-454b-82c2-74ff79a3a5e0
- Norske Felleskjøp SA. (2019). *Behov og muligheter for beredskapslagring av korn i Norge*. Oslo: Norske Felleskjøp SA.
- Pettersen, I. (2014). *Marked før regulering: Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Pettersen, I. (2015). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for norsk matkornforsyning: Grunn til å styrke systemforståelse og -overvåking*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Statens kornforretning. (1979). *Korn er liv: Statens kornforretning 50 år*. Oslo: Statens kornforretning.
- Statens landbruksforvaltning. (2013). *Beredskapslagring av matkorn*.
- Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. (2018). *Finlex*. Hentet fra 1048/2018: <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2018/20181048>
- Statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogram, 460/2018 (2018). Hentet fra <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2018/20180460>
- Totalförsvarets forskningsinstitut. (2019). *Beredskapslagring En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*.
- Vista Analyse. (2022). *Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn*. Oslo: Vista Analyse rapport 2022/14. Av Haakon Riekeles, Michael Hoel, Orvika Rosnes, John Magne Skjelvik.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
