

Totalberedskapskommisjonen

Vår dato: 14.03.2023

Vår referanse: 23/90-2

## **Innspill fra Forbrukerrådet til Totalberedskapskommisjonens arbeid**

Vi viser til at Totalberedskapskommisjonen, oppnevnt av regjeringen 21. januar 2022, har fått i oppdrag å vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan benyttes best mulig, og skal levere sitt arbeid i juni 2023. Under NHO Mat og Drikkes årskonferanse 2022 ga kommisjonens medlem uttrykk for et ønske om flere innspill til utvalgets arbeid.

Kriseberedskap er utvilsomt et forbrukerpolitisk anliggende. Under konflikter og andre kriser er det vanlig at det inntreffer blant annet knapphet på viktige varer og tjenester, svikt i distribusjonssystem og urimelig høye priser. Konsekvensene kan i verste fall bli like alvorlige for befolkningen som de direkte effektene av krisen. Vi legger til grunn at FNs forbrukerrettigheter, vedtatt av FNs generalforsamling i [resolusjon 70/186 av 22 desember 2015](#), er gyldige også under kriser. Disse omfatter blant annet retten til tilgang til viktige varer og tjenester (både kommersielle og offentlige) og beskyttelse av forbrukere mot utnyttende forretningspraksis.

I det følgende vil vi ta utgangspunkt i forbrukernes behov for tilgang til følgende utvalg varer og tjenester: **Mat, rent vann, helsetjenester, legemidler, energi til oppvarming og matlaging mv, penger (betalingsmidler) og finansielle eiendeler.**

Etter vår vurdering står disse produktene i en særstilling for husholdningenes grunnleggende velferd. I en krise vil det derfor være avgjørende å verne om at disse forbrukermarkedene fungerer så normalt som mulig.



## 1. Forbrukerrådets hovedkonklusjoner

Forbrukerrådet mener følgende tiltak bør ha høyeste prioritet:

### Sikre tilgang til mat og legemidler

- Lokale utsalgssteder må ha tilgang til varer, slik at forbrukermarkedene virker mest mulig normalt.
- Å sikre varetransporten må ha høyeste prioritert, herunder drivstoff ved en eventuell strømstans.
- Et hjemmelsgrunnlag for å pålegge rasjonering av essensielle varer og tjenester for forbrukere bør være utarbeidet, slik at det kan tre i kraft ved behov.
- Beredskapslagre for mat og legemidler må være tilstrekkelige og lokalisert i rimelig avstand til butikker og apotek. Vi bør lære av Finland, som har en mer utbygd matberedskap enn både Norge og Sverige.
- Det bør opprettes en liknende løsning som den svenske, hvor informasjon om alle apotekers lagerstatus er samlet på ett sted. Et godt varslingsystem bør gi pasienter som er avhengige av legemidler oppdatert informasjon om hvor de kan kjøpes.

### Sikre energi til oppvarming, matlaging mv

- Det bør vurderes å innføre krav om at nyoppførte boliger skal kunne varmes opp med én eller flere energikilder i tillegg til strøm.

### Sikre tilgang til rent vann

- Vi forutsetter at sikring av distribusjonen av rent vann til husholdningene, blant annet ved strømstans, er prioritert i gjeldende/vedtatte beredskapsplaner.

### Sikre tilgang til helsetjenester

- Helsetjenester må kunne produseres uavhengig av ordinær strømtilførsel.
- Helsetjenester må kunne gjøres tilgjengelige uavhengig av digitale systemer for bestilling og betaling.



- Transport til sykehusene må sikres drivstoff, også ved strømbrudd.

### **Sikre tilgang til penger (betalingsmidler) og finansielle eiendeler**

- Kontanter må aksepteres som kurant og tvungent betalingsmiddel, herunder i dagligvarebutikker og apotek.
- Bankene må pålegges å sikre distribusjon av kontanter også i ekstraordinære krisesituasjoner, og særlig dersom det elektroniske betalingssystemet av ulike årsaker skulle svikte.
- Det bør vurderes å etablere garantiordninger for kreditt fra detaljist- og grossistledd, som kan tre i kraft under en krise.
- Vi forutsetter at det er etablert gode datasikkerhetstiltak hos landets finansielle aktører, som gjør at forbrukernes finansielle eiendeler er uberørt av strømbrudd.

### **Informasjon**

Befolkningen bør stadig gjøres oppmerksom på viktigheten av egenberedskap. Det bør vurderes om det kan være til hjelp å spre kunnskap om egendyrking/egenproduksjon av mat. Det bør utarbeides en beredskapshåndbok for offentlige kjøkken.

-----

I gjennomgangen nedenfor har vi valgt tre hendelser som vi har grunn til å tro vil påvirke forbrukermarkedene for ovennevnte varer og tjenester, og beskrevet konsekvenser for forbrukerrettighetene i tre scenarier: Langvarig strømbrudd, opphør av import av viktige varer, og atomnedfall. Forhåpentligvis kan våre vurderinger vise seg relevante og nyttige, og eventuelt gjenbrukes i andre konsekvensutredninger.

## **Felles konsekvenser**

### **2.1 Fare for hamstring**

Felles for alle scenariene vi har tatt for oss er at når de utløses, vet hverken myndigheter, næringsliv eller forbrukere sikkert hvor lenge krisen vil vare. For forbrukerne vil det fra første stund være et naturlig ønske å sikre tilgangen på viktige varer. Det er derfor grunn til å tro at mange vil være tilbøyelige til å hamstre, slik tilfellet var ved utbruddet av pandemien i mars 2020. Hamstringen



kan i seg selv skape en knapphet av varer i form av tomme butikkhyller, som ellers ikke ville ha oppstått. Dette vil kunne ramme husholdninger som av ulike grunner ikke evner å hamstre. Å motvirke uheldig hamstring vil derfor være en sentral utfordring for myndighetene.

Etter vår oppfatning ble unødig hamstring motvirket på en effektiv måte i mars 2020, da man la stor vekt på å sikre varetransporten inn i og omkring i landet. Samtidig kommuniserte regjeringen aktivt overfor publikum at tiltak var iverksatt, og at varetransporten ville gå mest mulig som normalt. Resultatet ble at publikum fikk tillit til tilgangen på dagligvarer, og hamstringen avtok.

**Det er avgjørende at et hjemmelsgrunnlag for å pålegge rasjonering av essensielle varer og tjenester for forbrukere er utarbeidet og kan tre i kraft ved behov. Det er også viktig å sikre varelager av essensielle varer. Sistnevnte kan gjøres som et rent beredskapstiltak eller som ledd i omlegging av dagens marked- eksempelvis ved å forbedre nasjonal forsyningsikkerhet.**

## **2.2 Fare for svartebørs og urimelige priser**

I en langvarig krise er det en betydelig fare for at omsetning av essensielle goder skjer på svartebørs og unndras fra de ordinære salgskanalene. Dette kan medføre ekstreme priser (superprofitt), manglende markedstilgang for utsatte forbrukergrupper, og andre brudd på forbrukerrettighetene.

I [lov om pristiltak § 2](#) fastslås blant annet at:

*Det er forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige. Heller ikke må det kreves, avtales eller opprettholdes forretningsvilkår som virker urimelig overfor den annen part eller som åpenbart er i strid med allmenne interesser.*

Under en krise vil det imidlertid være et åpent spørsmål hvor store politiresurser som vil kunne avsettes til å håndheve denne bestemmelsen.

Det mest effektive tiltaket for å unngå slike tilstander vil være å sikre at forbrukermarkedene fungerer noenlunde normalt.

## **3 Gjennomgang av tre scenarier**

### **3.1 Første scenario: Brudd i strømforsyningen i hele eller deler av landet i mer enn tre dager**

De direkte konsekvensene av et langvarig brudd i strømforsyningen vil være særlig dramatiske hvis hendelsen inntreffer i vinterhalvåret, da forbrukernes liv og helse er avhengig av oppvarming, i tillegg til matlaging og andre



husholdningsaktiviteter. Men uansett når på året den måtte inntreffe, vil en langvarig strømstans få dramatiske konsekvenser for forbrukermarkedenes virkemåte, fordi strømdrevne digitale systemer for bestilling og betaling av varer og tjenester vil opphøre å fungere. Disse er i dag så sentrale forutsetninger for kjøp og salg, at forbrukernes tilgang til varer og tjenester vil bli alvorlig svekket ved en langvarig strømstans. Vi viser blant annet til vår nylig publiserte rapport, «Utanforskap i forbrukarmarkedene - Digitale og andre hindringer som står i veien for at forbrukerne kan kjøpe varer og tjenester», hvor det fremgår at digital deltakelse i dag er en forutsetning for tilgang til de aller fleste varer og tjenester som forbrukerne er avhengige av.

Følgende konsekvenser av en langvarig strømstans vil utgjøre betydelige trusler mot forbrukernes og husholdningenes tilgang til særlig viktige varer og tjenester:

### **3.1.1 Tilgangen til energi til oppvarming mv**

De direkte konsekvensene av et langvarig brudd i strømforsyningen vil være særlig dramatiske hvis hendelsen inntreffer om vinteren. Forbrukernes liv og helse er avhengig av oppvarmede boliger. I tillegg er strøm nødvendig hele året til for eksempel matlaging og belysning. Forbrukerrådet har ikke oversikt over hvor mange husholdninger som er tilrettelagt for å kunne erstatte strøm med andre energikilder som ved og gass til oppvarming av bolig, matlaging mv.

**Det bør vurderes å innføre krav om at nyoppførte boliger skal kunne varmes opp med en eller flere energikilder i tillegg til strøm.**

### **3.1.2 Tilgangen til mat og legemidler (varer)**

Varehandelen har i flere tiår operert med lagerstyring etter "just in time"-prinsippet. Dette har medført at lagrene hos detaljist i dag er redusert til ubetydelige nivåer. Uthenting av importerte matvarer for distribusjon til detaljist skjer fra et begrenset antall lagre, og distribusjonen forutsetter en betydelig innsats i og styring av varetransporten. Likeledes skjer distribusjonen av legemidler, oss kjent, fra et svært begrenset antall grossistlagre. Også distribusjonen av innenlands produserte varer og medisiner forutsetter en aktiv varetransport, hvis tomme butikkhyller skal kunne unngås. Mangel på legemidler i apotekene kan være livstruende for pasienter med alvorlige kroniske lidelser.

All transport vil i utgangspunktet være berørt av en langvarig strømstans. Elektrisitetsdrevne pumper for bensin og diesel vil i utgangspunktet ikke være i



drift, og ordinær ladning av elbiler vil ikke være mulig. Dette vil kunne ramme distribusjonen til forbrukerne av både innenlands produserte og importerte varer, herunder mat og medisiner, som forutsetter varetransport fra grossist/importlagre til detaljist. Vi antar at det kan være et målrettet beredskapstiltak å sikre at det finnes nødstrømsaggregater på bensinstasjonene, men det er ukjent for Forbrukerrådet i hvor stor grad dette eller tilsvarende tiltak allerede er på plass.

**For å sikre forbrukernes tilgang til mat og legemidler vil det være avgjørende å sikre drivstoff til varetransporten.**

### **3.1.3 Tilgangen til rent vann**

Også systemene for vannforsyning til husholdningene antas å være strømdrevne og digitalt styrt. Det er neppe nødvendig å begrunne nærmere at tilgangen til rent vann er avgjørende for forbrukerne.

Vi antar at det kan være et målrettet beredskapstiltak å sikre at det finnes nødstrømsaggregater i vannforsyningen, men det er ukjent for Forbrukerrådet i hvor stor grad dette eller tilsvarende tiltak allerede er på plass.

**Vi forutsetter at sikring av distribusjonen av rent vann til husholdningene ved eventuell strømstans er prioritert i beredskapsplaner.**

### **3.1.4 Tilgangen til helsetjenester**

Produksjon og distribusjon av tjenester er i dag så digitalt styrt, at det er åpent spørsmål om de i det hele tatt vil kunne produseres i sin vanlige form. Særlig vil manglende eller forringede helsetjenester ved sykehus, legekontorer mv medføre risiko for liv og helse.

Vi ser mulige utfordringer både for produksjonen og tilgjengeligheten av helsetjenester ved brudd på strømforsyningen.

Mange av helsetjenestene utføres også nå hjemme hos pasientene ved ulike e-helsetjenester som er avhengige av et fungerende strømnnett og bredbånd.

Forbrukernes digitale systemer for bestilling av helsetjenester vil i utgangspunktet ikke virke uten strøm, og det vil være avgjørende at det finnes et mottaksapparat for henvendelser ved legekontorer og sykehus for ikke-digitale henvendelser.

Transport av personer til sykehus og legekontorer vil være utsatt, fordi både lading av elbiler og kjøp av drivstoff på bensinstasjoner vil være vanskelig.



Vi forutsetter at det er etablert rutiner og systemer for produksjon av helsetjenester som er uavhengig av ordinær strømtilførsel. Videre er det viktig at tilgangen til helsetjenester kan skje uavhengig av digitale systemer for bestilling og betaling, og at transport til sykehusene sikres drivstoff.

### **3.1.5 Tilgangen til penger/betalingsmidler og finansielle eiendeler**

Betalingsmidler er en forutsetning for handel i forbrukermarkedene. Ved en strømstans vil infrastrukturen for digital bestilling og betaling av varer og tjenester opphøre å virke. Finansielle tjenester, herunder kontopenger, og finansielle eiendeler, vil ikke være tilgjengelige digitalt. Dersom det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer i en krisesituasjon, vil kontanter kunne være den mest aktuelle betalingsmåten.<sup>1</sup> Bruk av kontanter innebærer et øyeblikkelig oppgjør mellom selger og kjøper, og forutsetter ikke teknisk infrastruktur for å fungere.

#### *3.1.5.1 Kontanter*

Forbrukerrådet sier seg enig i Justisdepartementets vurderinger av viktigheten for beredskapssikkerheten av å opprettholde systemer for bruk av kontanter som betalingsmiddel. Dersom ingen betaler med kontanter og ingen tar imot kontanter, vil kontanter ikke lenger utgjøre noen reell beredskapsløsning i tilfelle av svikt i betalingsformidlingsløsninger. Slike systemer er imidlertid for tiden under nedbygging, slik det går frem av både Justisdepartementets [høringsnotat](#) av 1. september 2022 om *Styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter – endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør* og Forbrukerrådets [rapport](#) av desember 2022 om *utenforskap i forbrukermarkedene*.

Uten et system for distribusjon av kontanter og aksept for bruk av kontanter, vil forbrukerne være hensatt til bytteøkonomi eller lignende for å anskaffe det de trenger dersom det elektroniske betalingssystemet skulle svikte. Bytteøkonomi vil neppe vise seg å være en anvendbar løsning for handel i butikkene. Aktørene i finanssektoren må derfor være forberedt også på de sjeldne men store hendelsene, og sikre at befolkningen har tilgang til kontanter som betalingsmiddel hvis de elektroniske betalingsløsningene av ulike årsaker skulle svikte.

---

<sup>1</sup> Norges Bank og Finanstilsynet: Felles høringsnotat av den 30.11.2016 om "Beredskapsansvaret for kontanter".



- Kontanter må være i bruk som kurant betalingsmiddel, herunder i dagligvarebutikker og apotek. Dette innebærer at kontanter fortsatt må være et gyldig og tvungent betalingsmiddel ved kjøp av viktige varer og tjenester.
- Bankenes plikt til å tilby kontanter må gjelde også i ekstraordinære krisesituasjoner, og særlig dersom det elektroniske betalingssystemet svikter. Det innebærer at myndighetene må pålegge bankene å ta beredskapsmessig høyde for å håndtere behov for kontantdistribusjon i forbindelse med uønskede og uventede hendelser som kan tenkes å øke etterspørselen etter kontanter.

#### 3.1.5.2 Kreditt

Dersom mengden kontanter i omløp skulle vise seg for liten til å ivareta forbrukernes behov for å skaffe seg varer og tjenester, bør det vurderes å sikre at det finnes regulerte systemer for kreditt fra detaljistleddet (butikker, apotek, legekontorer og kommuner mv) og fra grossist/produsentledd. En garantiordning for kreditt kan bidra til at forbrukerne likevel kan anskaffe de viktigste varene og tjenestene gjennom ordinære kanaler.

Et annet spørsmål relatert til kreditt, er konsekvensene for forbrukerne av uteblitt rettidig betaling av regninger som forfaller i løpet av en strømstans. Det vil være urimelig om forbrukere etter strømstansen møter inkassokrav som skyldes at de digitale systemene ikke har vært i drift.

Et sentralt spørsmål vil være om det finnes bestemmelser i lovgivningen som sikrer forbrukerne mot slik pågang. Etter vår oppfatning vil det være i strid med god inkassoskikk å drive inn inkasso i en kriseperiode, jf. inkassoloven § 8. Det er likevel en overhengende fare for at selskapene har en annen forståelse og vil fortsette inkassovirksomheten også i krisetidene. Det kan da stilles spørsmål til om dette bør reguleres tydeligere.

**Det bør vurderes å etablere en garantiordning for kreditt fra detaljist- og grossistledd, som kan tre i kraft under en krise.**

**Det bør vurderes å innarbeide målrettede bestemmelser for å sikre forbrukere mot inndrivelse av inkasso i krisetider.**





### 3.1.5.3 Finansielle eiendeler

Forbrukernes finansielle eiendeler vil ikke være praktisk tilgjengelige for husholdningene så lenge strømbryddet varer.

**Vi forutsetter at det er etablert gode datasikkerhetstiltak hos landets finansielle aktører, som gjør at forbrukernes finansielle eiendeler er uberørt og ordinært tilgjengelige når strømbryddet er over.**

## 3.2 Andre scenario: Opphør av import av viktige varer

En viktig forutsetning for innførsel av viktige varer til Norge er at fungerende internasjonale handelssystemer gjør det mulig å importere varene. På lengre sikt kan klimaendringer og andre utviklingstrekk, også kalt de fire c'er; corona (evt andre pandemier), conflicts, climate and costs, føre til at denne forutsetningen blir utfordret. Spesielt hardt vil forbrukerne kunne rammes ved forsyningsvikt av matvarer og legemidler. En del av svakhetene i forsyningene ble tydelige i 2020-2021 da pandemien herjet.

Dersom et land har monopol eller tilnærmet monopol vil norske forbrukere og produsenter måtte finne erstatninger. Hvis eksportlandet kun er ett blant flere produsenter, vil Norge fortsatt kunne importere, men til en høyere pris.

Matvare- og medisinalagre er sentrale beredskapstiltak og selvfølgelig elementer for å sikre forbrukerrettighetene og folkehelsen. Forsyningen av mat og medisiner kan være avhengige av innsatsfaktorer som for eksempel rent vann, ekom, elektrisitet, transport og drivstoff. Det er et komplekst system, med flere sårbare ledd. Det viktigste er at produktene til syvende og sist når helt frem til forbruker.

EU-kommisjonen har nylig publisert en rapport «[Drivers of food security](#)» som tar for seg flere aspekter ved matsikkerhet (European Commission, 2023). DSB publiserte en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning i 2017 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017).

Som beskrevet i de nevnte rapportene påvirkes matsikkerheten / -forsyningen og medisinforsyningen av svært mange faktorer, som vi ikke tar opp her. Vi ønsker likevel å fremheve noen av disse under.

### 3.2.1 Tilgangen til mat

#### 3.2.1.1 Beredskapslager for mat



Matsikkerhet og mattrygghet er essensielle forbrukerrettigheter og -behov. Korona-utbruddet førte til bekymring for tilgangen til mat hos mange forbrukere. I en tidlig fase var det mange som hamstret mat av frykt for stengte dagligvarebutikker og tomme hyller. Det siste viser at alle kriser kommer med sine egne utfordringer, som ikke alltid kan forutsees.

Vi ble påminnet om at matsikkerhet ikke bør tas for gitt. Koronakrisen har endret de globale, regionale og nasjonale matforsyningskjedene, ved at krisen tvang fram endringer i produksjon, transport, eksport og handel. EU-kommisjonen har tatt grep for å sikre fri flyt av mat og varer over det indre marked. Samtidig er det tatt grep for å sikre tilgang på arbeidskraft til landbruket.

Nasjonalt blomstret debatten om beredskapslager av korn opp igjen og i 2020 vedtok for eksempel Stortinget å be regjeringen, i samarbeid med næringen, om å vurdere å gjennomføre tiltak som stimulerer til økt norsk plantebasert matproduksjon og selvforsyning.

Med risikoene for pandemi, klimaendringer som påvirker matvareproduksjonen, økte kostnader og konflikter er det presserende å sikre bærekraftige matsystemer og fremme sunne spisevaner.

**Vi forutsetter at det jobbes aktivt med å få på plass flere distribusjonssentere og matvarelagre (for eksempel kornlagre) i Norge. Videre bør det vurderes å høste inspirasjon fra Finland, som har en mer utbygd matberedskap enn både Norge og Sverige.**

### *3.2.1.2 Mattryggheten, folkehelsen og en bærekraftig utvikling blir midlertidig satt ut av spill*

Pandemien førte til redusert tilsyn og endringer i utførelsen av kontroll med dyrehold, matproduksjon og importkontroll. Som følge av utbruddet og utfordringene det skapte i hele Europa, vedtok EU en midlertidig forordning som åpnet for alternative måter å gjennomføre offentlig kontroll på. Denne ble også iverksatt i norsk rett. Mattilsynet innførte dispensasjoner og midlertidige forskrifter for å håndtere akutte og mer langsiktige utfordringer som følge av koronakrisen. Arbeidet gikk svært raskt, og Forbrukerrådet var bekymret for raske avveininger av markeds- og næringshensyn opp mot forhold knyttet til mattrygghet, dyrehelse og -velferd.

Krigen i Ukraina førte til mangel på solsikkeolje og økte priser. Det ledet til at flere europeiske produsenter ba om å endre produktinnholdet uten å samtidig forandre deklarasjonen på emballasjen. Fra et forbrukerperspektiv er det fortsatt viktig å få korrekt informasjon om innholdet i en matvare. Når solsikkeolje blir erstattet med palmeolje har dette negative effekter for både bærekraft og helseutfordringer knyttet til seg.



Knapphet av jordbruksvarer (f.eks kjøtt og andre proteinkilder) vil kunne avhjelpest gjennom nasjonalt fiske- og havbruk. For å sikre at dette er en realitet over tid, er det viktig å sikre at dagens fiskeproduksjon er bærekraftig. I arbeidet med bærekraftige systemer bør også matsvinn få en viktig plass, og også ansees å være et beredskapstiltak. I en tid der matsikkerheten på sikt kan være truet, er det viktig å følge opp arbeidet med å forebygge matsvinn i hele verdikjeden.

**Det bør sikres at midlertidig regelverk for offentlig kontroll av matproduksjon, import og dyrevelferd, herunder dispensasjoner, ikke varer lenger enn nødvendig og ikke setter mattrygghet og forbrukernes helse i fare.**

### *3.2.1.3 Økende matvarepriser*

Fremover forventes det fortsatt høye kostnader i matproduksjonen drevet av innsatsfaktorer som kunstgjødsel og strøm. I tillegg kan matvaremangel som forårsakes av klimaendringer og konflikter som Ukrainakrigen, lede til etterspørselsdrevne prisøkninger for produsenter og forbrukere. Rike land vil ofte kunne kjøpe seg ut av mangelsituasjoner på bekostning av fattige land. Det vil likevel føre til økninger i innenlandske matvarepriser. Det kan i neste omgang øke og lede til fattigdom i den norske befolkningen.

Vi kan imidlertid ikke være sikre på å kunne kjøpe oss ut av konsekvensene fra mangelfull nasjonal matvaresikkerhet. Når nøden er størst vil det være betydelig risiko for at store matvareprodusenter vil begrense eksporten for å beskytte sin egen befolkning. Det som skjedde med vaksiner under pandemien kan skje med matvarer i andre former for kriser.

De norske matvareprisene har steget kraftig i 2022 og prisøkningene fortsetter i 2023. SIFO skrev i 2022 om matfattigdom i Norge som en konsekvens av de økte matvareprisene og priser generelt det siste året. Matfattigdommen øker i Norge, og SIFO-rapporten viser at en av tolv husstander oppgir at de enten står over måltider, oppsøker matstasjoner eller kontakter NAV for å få hjelp til å betale for mat.

Det norske landbruksvernet bidrar til å dempe prisveksten for norske varer sammenlignet med utenlandsk inflasjon, men den er fremdeles svært høy i historisk sammenheng. Vi ser også at varegrupper med internasjonalt styrte råvarepriser, som fisk og matoljer, har trukket den norske prisindeksen for matvarer oppover. På den annen side har det vært kraftige fall i internasjonale råvarepriser på gass og gjødsel som vil bidra til å dempe fremtidige prisøkninger i matvaresektoren.

**For å sikre en mest mulig rettferdig fordeling av maten som landet har tilgang på bør det i visse situasjoner med matmangel og svært høye priser vurderes rasjonering.**



#### 3.2.1.4 Beredskap hjemme

Forbrukerne er også en del av landets beredskap og kan til en viss grad sørge for å være noe forberedte på sviktende forsyning inn til landet. Vi er likevel sjelden produsenter av varer og er avhengige av å lagre i forkant av en krise, og i svært stor grad prisgitt at butikkene kan holde åpent og tilby varer.

I Norge har Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) utarbeidet en liste over ting nordmenn bør ha i et beredskapslager i hjemmet. Varene på lista skal i en krisesituasjon dekke grunnleggende behov de første tre døgnene av en krise, som drikke, mat, legemidler, hygiene og informasjon.

Å få forbrukerne til å ha et lager hjemme til enhver tid, helst før en krise oppstår, krever stadig god informasjon og påminnelse. Ved påminnelse først når en krise er rett rundt hjørnet er hverken butikkenes leveranser, eller forbrukerne rustet til å skaffe seg de nødvendige varene.

Da mange bor i små leiligheter eller hybler, for eksempel studenter, med begrenset lagringsplass kan det være utfordrende for enkelte å følge anbefalingene om egenberedskap. Andre utfordringer på enkelte varer kan være holdbarhet, slik at de er spiselige eller fungerer (batterier etc.) den dagen de skal brukes.

Mange forbrukere bor ved institusjoner. Per dags dato finnes det ikke beredskapsplaner for offentlige kjøkken.

**Befolkningen bør stadig gjøres oppmerksom på viktigheten av egenberedskap. Det bør vurderes om det å spre kunnskap om egendyrking/egenproduksjon av mat kan være til hjelp. Det bør utarbeides en beredskapshåndbok for offentlige kjøkken.**

#### 3.2.2 Tilgangen til legemidler

Fjoråret (2022) er året med flest rapporterte mangelsituasjoner i Norge, med mangel på over 1500 legemidler.

I dag er Norge i stor grad avhengig av import av medikamenter. Legemiddelmangel er et globalt problem som stadig er et punkt på dagsordenen til WHO og EUs møter. Kina og India er store produsenter av legemidler. Kina har vært rammet av stopp i sin produksjon på grunn av korona, og en periode ønsket ikke India å eksportere råstoff<sup>2</sup> til produksjon av viktige medisiner som smertestillende og antibiotika. Det har også blitt sett en økning i

---

<sup>2</sup> Råstoff kan være patenterte ingredienser. For å holde produksjonskostnadene nede ligger produksjonen ofte i India eller Kina.



salg av forfalskede legemidler i Europa. Det er derfor blitt innført et europeisk Forfalskningsdirektiv.

Produsentene har ikke leveringsplikt til Norge. Det innebærer at et legemiddel når som helst kan trekkes fra det norske markedet. Norge er avhengige av gode avtaler med nordiske og europeiske land, men hvorvidt disse holdes i krisetilfeller er usikkert.

Lange avstander i et langstrakt land påvirker tiden det tar å distribuere legemidler fra grossist til apotek som ligger langt unna grossistenes lager. Lagerstyringen er på sin side basert på just-in-time<sup>3</sup>, for å holde kostnadene nede.

For forbrukerne kan konsekvensene av å ikke få tilgang til medisiner være uro, bekymring og uheldige helsekonsekvenser. Ved en alvorlig legemiddelmangel vil det kunne være livsfarlig.

#### *3.2.2.1 Beredskapslager*

Under pandemien ble et nasjonalt beredskapslager etablert. Lageret skal kunne sørge for tilgang til de viktigste legemidlene i inntil seks måneder. I statsbudsjettet er det foreslått 110 millioner til legemiddelberedskap. Det er også svært positivt at Helsedirektoratet har skrevet en mulighetsstudie som viser at det er mulig med antibiotika-produksjon i Norge.

Ifølge DSB sine råd om egenberedskap må man passe på å ha medisiner man er avhengig av hjemme. Samtidig er det et ønske om at pasienter kun skal hente ut medisin som de trenger her og nå. Dette kan gjøre det vanskelig for forbruker å vite om de skal ha et beredskapslager av medisiner hjemme eller ikke.

**For å sikre at forbrukerne får tilgang til nødvendige medisiner bør Norge ha et godt beredskapslager. Økt egenproduksjon bør vurderes sammen med styrket nordisk og europeisk samarbeid for å sikre tilgang til legemidler.**

#### *3.2.2.2 Bedre informasjon ut til forbruker*

Hva som må til for å få en bedre legemiddelberedskap i Norge er beskrevet i en rapport fra Helsedirektoratet<sup>4</sup>. Her foreslås blant annet dette tiltaket:

---

<sup>3</sup> Just-in-time er et prinsipp for organisering av produksjon som skal sikre at alt kommer på plass til rett tid og rett sted på hvert trinn i produksjonsprosessen. Alle overflødige trinn ekskluderes. I dette tilfelle lagring over lengre tid enn nødvendig.

<sup>4</sup> [Nasjonal legemiddelberedskap.pdf \(helsedirektoratet.no\)](https://www.helsedirektoratet.no/medisiner/legemiddelberedskap)



«Myndighetene skal kunne ha innsyn i grossistenes og apotekenes lagerbeholdning og innbyggerne innsyn i hvilke apotek som har lagerbeholdning». Forbrukerrådet har lenge etterspurt det siste, uten at dette har kommet på plass. Forbrukerrådet mener apotekene burde vært pliktige til å dele denne informasjonen med forbrukerne.

I Sverige er denne informasjonen tilgjengelig på FASS, deres versjon av Felleskatalogen. Et enkelt søk på en medisin gir en liste over alle apotek som har medisinen på lager, uavhengig av apotekkjede.

**En liknende løsning, som den svenske, hvor informasjon om apotek som har medisin på lager er samlet på et sted, bør opprettes i Norge. Det bør i tillegg etableres et godt varslingssystem som gir pasienter som er avhengige av en medisin oppdatert informasjon om hvor den er tilgjengelig.**

### 3.3 Tredje scenario: Atomnedfall

Risikoen for en atomulykke har økt de siste årene. Blant annet kan gjentakende strømstans ved atomverk i Ukraina lede til alvorlige utslipp. Erfaringene fra Tsjernobyl-ulykken viser hvor langvarige de uheldige effektene av atomnedfall kan være. Heldigvis er moderne atomkraftverk blitt sikrere og risikoen for atomulykker anses derfor å være lavere enn på 80-tallet. I tillegg til ulykker er atomkraftverk sårbare for krigshandlinger.

Ifølge DSB kan «radioaktiv forurensning gi konsekvenser som forurensning av næringsmidler, økonomiske tap som følge av redusert markedsanseelse, forurensning av eiendom og landområder, tap av infrastruktur, behov for midlertidig evakuering eller permanent flytting av lokalsamfunn og samfunnsmessig uro og usikkerhet.» De skriver videre at:

«Den viktigste konsekvensreducerende barrieren ved en alvorlig atomulykke er varsling og hurtig iverksetting av beskyttende tiltak.»

Følgende konsekvenser av dette scenariet vil utgjøre relativt betydelige trusler mot forbrukernes og husholdningenes tilgang til særlig viktige varer og tjenester:

#### 3.3.1 Tilgangen til mat og legemidler

En alvorlig atomhendelse vil ha langvarige konsekvenser for matforsyningen og nasjonal produksjon av mat. Hvor alvorlige konsekvensene for matproduksjonen i Norge blir vil avhenge av en rekke forhold, herunder mengden og typen



radioaktive stoffer som når norsk territorium, hvilke områder som blir mest berørt, hvilke vekster som eventuelt dyrkes der og tid på året.

Natur, miljø og næringsmiddelproduksjon vil rammes hardt, det vil bli nødvendig med blant annet nedslakting av dyr og destruering av melk. Den langsiktige konsekvensen av radioaktivt nedfall er stort sett større for utmarksbasert matproduksjon (reindrift, sauehold, soppstaking, viltkjøtt og ferskvannsfisk) enn for jordbruksproduksjon på dyrka mark.

De økonomiske tapene vil være særlig store for landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri. Kostnadene vil være knyttet til både direkte kostnader i forbindelse med slakt og opprydding, og indirekte kostnader som følge av omsetningssvikt og omdømmetap. Det kan også forventes en midlertidig full stans i eksport av norsk sjømat.

Dette vil igjen kunne begrense tilgangen til mat ut til forbrukerne, både når det gjelder mengde, utvalg og økt prisnivå.

I visse tilfeller vil det være nødvendig med jodtilskudd. Igjen vil det være viktig med egenberedskap i husholdningene, samt tilgang til jodtilskudd for befolkningsgruppene som skal ta disse. Her vil det være viktig med beredskapslagre, og muligens også egenproduksjon.

### **3.3.1 Tilgangen til rent vann og helsetjenester**

Vi er usikre på betydningen av atomnedfall for tilgangen til drikkevann, men forutsetter at det er vedtatt hensiktsmessige kontrollmekanismer og beredskapsplaner på området.

Ved atomnedfall eller ulykke som skjer nær Norge vil det kunne ha alvorlige helsekonsekvenser for befolkningen. I så tilfelle må det være et godt helseapparat med god kapasitet på plass.

**De viktigste tiltakene vil være god informasjon ut til forbruker for å unngå unødvendig frykt, men samtidig bidra med god kunnskap om hva som bør unngås av levevaner og kosthold, samt opprettholde en god tilgang til mat via global forsyning.**



Vi håper at vårt innspill kan bidra inn i arbeidet til  
Totalberedskapskommisjonen.

Vennlig hilsen  
Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord  
Leder for forbrukerpolitikk