



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Endring og utvikling

En fremtidsrettet jordbruksproduksjon



Innhold

1	Innledning	7	5.3	Avl og foredling – verdiskaping og eksportmuligheter	47
1.1	Målstruktur	9		Planteforedling	47
1.1.1	Matsikkerhet	9	5.3.1	Storfe	47
1.1.2	Landbruk over hele landet	9	5.3.2	Svin	48
1.1.3	Økt verdiskaping	9	5.3.3	Småfeavl	48
1.1.4	Bærekraftig jordbruk	10	5.3.4	Hest	49
1.2	Effektivitet og konkurransekraft i det grønne skiftet	10	5.3.5	Fjørfe	49
1.3	Oppsummering	11	5.3.6	Pollinerende insekter	49
			5.3.7	Bevaringsverdige raser	50
			5.3.8	Forskning og innovasjon	50
Del I	Endring og utvikling	13	5.4	Tverrfaglig forskningssamarbeid ..	51
			5.4.1	Vitenskapelig kompetanse i instituttsektoren	52
2	Verden i endring	15	5.4.2	Forskning og utvikling fremover ..	52
2.1	Globale utfordringer	15	5.4.3	Fortrinn for norsk produksjon	53
2.2	Handel	16	5.5	Plantehelse	53
2.3	Utfordringer og muligheter for norsk jordbrukspolitikk	17	5.5.1	Dyrehelse	53
			5.5.2	Antibiotikaresistens	53
3	En forbrukerdrevet verdikjede	19	5.5.3	God dyrevelferd	54
3.1	Forbrukerpreferanser i endring ...	19	5.5.4	Investeringer	55
3.1.1	Opplyste forbrukene	20	5.6	Investeringsbehov	55
3.2	Dagligvaremarkedet	22	5.6.1	Virkemidler for investering og bedriftsutvikling i landbruket	55
3.2.1	Utvikling i verdikjeden – søyledannelse og vertikal integrasjon ...	22	5.6.2	Andre risikoavlastende virkemidler	56
3.3	Næringsmiddelindustrien	25	5.6.3	Resultater og effekten av innsatsen	57
4	Mangfold i primærleddet	27	5.6.4		
4.1	Produksjon og geografisk fordeling	27		6	Handelspolitiske rammevilkår
4.2	Areal og fôrproduksjon	28	6.1	Norges handelsavtaler	58
4.2.1	Beite på innmark og utmark	30	6.2	Import og eksport av jordbruksvarer	60
4.3	Korn	32	6.3	Tollvernet for jordbruksvarer	60
4.4	Melk	33	6.4	Internstøtte	63
4.5	Storfe	34	6.5	Eksportstøtte	63
4.6	Lam	35			
4.7	Svin	35	Del II	Økt effektivitet og økt konkurransekraft for jordbruksnæringen	65
4.8	Fjorfekjøtt	36			
4.9	Egg	37	7	Avtalesystemet og inntekt	67
4.10	Pelsdyr	37	7.1	Avtalesystemet	67
4.11	Hest	38	7.2	Inntektsutvikling og inntektsmål ..	68
4.12	Frukt, bær, grønnsaker og poteter	38			
4.13	Honning	40	8	Økt produksjon på norske ressurser	72
4.14	Blomster	40	8.1	Økt produksjon	72
4.15	Plussprodukter fra jordbruket	40	8.2	Bruk av norske ressurser	73
4.16	Vekst og gründerskap innen andre landbruksbaserte næringer	41	8.3	Utviklingen i bruk av kraftfôr	74
5	Jordbruksnæringen i endring og utvikling	43			
5.1	Effektivisering i jordbruket	43			
5.2	Teknologisk utvikling	45			

9	Forenkling	77	10.9.2	Endringer i markedsbalanseringen	106
9.1	Et enklere virkemiddelsystem	77	10.9.3	Fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften	107
9.2	Forenkling er nødvendig	78	10.10	Korn	107
9.3	Differensiering av struktur og geografi	79	10.10.1	Markedsbalanseringen i dag	107
9.3.1	Geografisk differensierte ordninger	79	10.10.2	Endringer i markedsbalanseringen	108
9.3.2	Strukturdifferensierte ordninger ..	80	10.10.3	Videreføring av målpris og fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften ...	109
9.4	Beiteordninger	80	10.11	Hagebruksprodukter og poteter ..	110
9.5	Endringer i velferdsordningene ...	82	10.11.1	Hagebrukssektoren i dag	110
9.5.1	Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid	82	10.11.2	Endring av markedsbalanseringen	110
9.5.2	Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.	83	10.12	Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet	112
9.5.3	Tidligpensjon	85	10.12.1	Fortsatt finansiering av faglige tiltak	112
9.6	Stimulering til investeringer for fremtiden	86	10.12.2	Endre finansiering av opplysningsvirksomheten	113
10	Markedsbalansering	88	11	Rekruttering, utdanning og kompetanseheving	116
10.1	Hva er markedsbalansering?	88	11.1	Mange faktorer påvirker beslutningen om å gå inn i landbruket	117
10.2	Dagens balanseringsmodeller	89	11.2	Mangfold og muligheter for fremtiden	118
10.2.1	Målprismodellen	89	11.3	Jordbrukets kompetansebehov og utdanningstilbud innen landbruk ..	118
10.2.2	Volummodellen	90	11.3.1	Fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå	118
10.2.3	Referanseprismodellen	90	11.3.2	Fagskoleutdanning	119
10.3	Et gammelt system med behov for opprydding og økt konkurranse	90	11.3.3	Høyskole- og universitetsnivå	119
10.4	Oppfølging av markedsbalanseringsutvalget	91	11.3.4	En nasjonal modell for Voksenagronom	119
10.5	Markedsbalansering, Omsetningsloven og jordbruksavtalen	93	11.3.5	Kompetansekrav	119
10.6	Melk	94	11.4	Øvrige tiltak for å sikre stabil rekruttering til næringen	120
10.6.1	Markedsbalanseringen i dag	94	12	Miljø og klima	123
10.6.2	Endringer i markedsbalansering for kumelk	94	12.1	Miljø	123
10.6.3	Geitemelk – oppkjøpsordning for kvoter og avvikling av markedsbalanseringen	95	12.1.1	Utviklingstrekk	123
10.6.4	Kvoteordningen – endring i produksjonsregioner	97	12.1.2	Nasjonal miljøpolitikk og internasjonale prosesser	123
10.6.5	Konkurranse i melkesektoren	98	12.1.3	Sektoransvar for jordbruk og miljø	124
10.7	Kjøttsektoren	100	12.1.4	Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet	124
10.7.1	Markedsbalanseringen i dag	100	12.1.5	Jordbrukets kulturlandskap og jordbrukets kulturarv	125
10.7.2	Endringer i markedsbalansering i kjøttsektoren	101	12.1.6	Tilgjengelighet og friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap	125
10.7.3	Felles forslag fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) og Nortura	104			
10.8	Fjørfekjøtt	104			
10.8.1	Deregulering er gjennomført	104			
10.8.2	Situasjonen i kyllingmarkedet i 2015	105			
10.9	Egg	105			
10.9.1	Markedsbalanseringen i dag	105			

12.1.7	Påvirkninger fra jordbruket på klima	126	13.4	Markedsbasert utvikling av økologisk jordbruk i Norge	152
12.1.8	Påvirkninger fra jordbruket på luftkvalitet	126	13.5	Strategi for økologisk jordbruk	153
12.1.9	Miljøvirkemidlene i jordbruket	126	14	Forvaltningssystem	
12.2	Klima	129		produksjons- og avløsertilskudd	154
12.2.1	Nasjonale klimapolitikk og internasjonale prosesser	129	14.1	Produksjons- og avløser-tilskuddene i dag	154
12.2.2	Utredning om landbrukets utfordringer i møte med klimaendringene	130	14.1.1	Dagens forvaltningssystem	154
12.2.3	Grønn skattekommisjon sine anbefalinger	131	14.1.2	Kommunens rolle og oppgaver	154
12.2.4	Utslipp av klimagasser fra norsk jordbruk	132	14.1.3	Fylkesmannens rolle og oppgaver	154
12.2.5	Tilpasning av norsk jordbruk til et klima i endring	134	14.1.4	Landbruksdirektoratets rolle og oppgaver	155
12.2.6	Kunnskapsgrunnlaget	135	14.1.5	Kontroll	155
12.2.7	Klimatiltak i jordbruket i andre land	135	14.2	Utfordringer i systemet for tilskuddsforvaltning og kontroll ...	155
12.2.8	Hovedproblemstillinger og dilemmaer knyttet til jordbrukets klimagassutslipp	137	14.2.1	Nærhet til søker	155
12.2.9	Aktuelle klimatiltak i jordbruket ...	140	14.2.2	Kompetanse og ressurser	156
12.2.10	Klimarådgivning på gårdsnivå	145	14.2.3	Veiledning	156
12.2.11	Oppsummering	145	14.2.4	Kontroll	156
12.3	Problemstillinger knyttet til myr oppdyrket til jordbruksformål	146	14.2.5	Avviksanalyser og rapportering på kontroll	157
13	Økologisk produksjon og forbruk	149	14.2.6	Tiltak som er satt i verk for å forbedre forvaltningen	157
13.1	Produksjonsutvikling	149	14.3	Vurdering	158
13.2	Forbrukertrender og økologisk mat	150	14.4	Mulige forvaltningsmodeller	159
13.3	Ekstra miljøhensyn i økologisk produksjon	151	14.4.1	Kommunene fortsetter som forvaltningsmyndighet	159
			14.4.2	Flytte forvaltningsansvaret til fylkesmannen	160
			14.4.3	Flytte forvaltningsansvaret til fire/fem regionkontorer hos fylkesmannen	160



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Endring og utvikling

En fremtidsrettet jordbruksproduksjon

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 9. desember 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Den jordbruksbaserte verdikjeden er en av Norges få komplette verdikjeder. Regjeringen arbeider for å styrke konkurransekraften og effektiviteten på alle ledd slik at verdikjeden blir mindre politisk styrt og mer markedsrettet. Verdikjeden for jordbruk har store muligheter til å utvikle seg videre og jordbruksnæringen må bidra til den grønne omstillingen det norske samfunnet er i gang med.

Jordbrukspolitikken skal legge til rette for økt matproduksjon, mer mangfold, økt effektivitet og styrket konkurransekraft for jordbruksnæringen og tilhørende verdikjede. Norsk matproduksjon har mange konkurransefortrinn som gjør produktene konkurransedyktige på kvalitet både innenlands og utenlands. Samtidig er Norge et høykostland og med klima og topografi som påvirker økonomien i matproduksjonen. Disse kostnadsulempene medfører at norsk matproduksjon må bli mer effektiv for å være konkurransedyktig, samtidig som vi ivaretar særpreget i norsk matproduksjon.

Det norske markedet påvirkes av utviklingen i internasjonale markeder og priser, samt end-

ringer i handelsstrømmer som følge av nye handelsavtaler, også de Norge ikke er part i. Det er derfor nødvendig å utvikle et sterkt og konkurransedyktig jordbruk med bærekraftige og konkurransedyktige arbeidsplasser i hele verdikjeden som igjen vil legge grunnlag for jordbruk over hele landet.

Grunnlaget for en velfungerende verdikjede er en effektiv og bærekraftig råvareproduksjon. Regjeringen vil legge til rette for at norsk jordbruk kan produsere mer av det vi har forutsetninger for å produsere innenfor bærekraftige økonomiske og miljømessige rammer. Regjeringen har allerede gjennomført flere endringer og forenklinger i jordbrukspolitikken. Det er et mål å stimulere til økt volum og redusere myndighetskontrollerte begrensninger for den enkelte næringsutøver, det være seg unødvendig byråkrati eller uhensiktsmessige produksjonsbegrensninger.

Jordbruket har viktige oppgaver i møte med miljø- og klimautfordringer. Det handler både om produksjon av miljøgoder, nødvendig klimatilpassning for å sikre norsk matproduksjon i fremtiden,

og redusere jordbrukets utslipp av klimagasser. Regjeringen vil tillegge klimahensyn større vekt i kommende jordbruksoppgjør. Regjeringen styrker også klimainnsatsen i jordbruket gjennom etableringen av et system for klimarådgivning på gårdsnivå.

Jordbruket skal styrkes gjennom forenkling av lover, regler og støtteordninger, og ved å oppheve begrensninger som hindrer effektiv utnyttning av kapasiteten på enkeltbruk. Eiendomsretten er en grunnleggende rettighet, og regjeringen vil styrke bondens rett til fritt å disponere egen eiendom.

En effektiv og forutsigbar råvareproduksjon er avgjørende for norsk jordbruksbasert næringsmiddelindustri. Samtidig må næringsmiddelindustrien være effektiv og innovativ for å møte endrede forbrukerpreferanser. Regjeringen ønsker sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien og vil derfor redusere konkurransebegrensningene på industrileddet gjennom endringer i markedsordningene.

Regjeringen har allerede gjennomført en rekke viktige endringer i jordbrukspolitikken både gjennom de årlige jordbruksoppgjørene og i andre prosesser. Fra og med jordbruksoppgjøret i 2014 er det til sammen gjennomført 40 forenklinger. Endringene har gitt den enkelte bonde større frihet og muligheter til å utvikle bruket og øke produksjonen.

Regjeringen vil styrke jordbruket og har derfor endret kvotebegrensninger og konsesjonsgrenser som har hindret utnyttelse av kapasitet på enkeltbruk og i samdrifter. I jordbruksoppgjøret i 2014 ble produksjonstaket i melkeproduksjonen hevet til 900 000 liter og det særskilte regelverket for samdrifter ble avviklet. Ved samme jordbruksoppgjør ble taket for tilskudd til husdyr doblet og det ble innført tilskudd for alle dyr, uavhengig av antall dyr i foretaket. Videre har regjeringen doblet grensene for konsesjonsfri drift på kylling (fra 140 000 til 280 000) og kalkun (fra 30 000 til 60 000). Økningen av konsesjonsgrensene gir større enheter med mer effektiv produksjon, og det gir grunnlag for at kylling og kalkun kan være en heltidsproduksjon.

Regjeringens vridning i tilskuddene på lamme- og pinnekjøtt har bidratt til at import av får- og pinnekjøtt ikke er nødvendig lenger. Det har i en årrekke vært underdekning på norsk produksjon av storfe, grønnsaker og korn og i jordbruksavtalen i 2016 ble det vedtatt tiltak for å stimulere til økt verdiskaping og kvalitet i produksjon av storfe- og grønnsaker og korn.

Regjeringen er opptatt av å styrke den enkelte bondes råderett over egen eiendom. I juni 2016

sendte derfor regjeringen forslag til endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven på høring. Forslagene skal føre til færre konsesjonssøknader og delingssøknader, og til at færre erverv enn i dag skal underlegges priskontroll. Færre vil få boplikt ved erverv av landbrukseiendom. Forslagene innebærer i sum at private parter vil bruke mindre tid på søknader, og at det frigjøres ressurser i offentlig forvaltning.

Regjeringen arbeider for å få sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien og har foretatt en rekke forenklinger i prisutjevningsordningen for melk. Blant annet er avgift på yoghurt og ferske oster avviklet fra 1. juli 2016. Dette vil styrke konkurransekraften for norsk melk.

I forbindelse med jordbruksforhandlingene i 2016 ble løsdriftskravet utsatt fra 2024 til 2034. For å innfri kravet til løsdrift kreves store investeringer. En utsettelse til 2034 er et viktig grep for å gi mindre melkeprodusenter muligheten til å fortsette produksjonen og utnytte den kapitalen som allerede er investert.

Regjeringen har gjennomført endringer i alkoholloven, og fra 1. juli 2016 ble det tillatt å selge alkoholholdige drikkevarer med over 4,75 volumprosent, men svakere enn 22 volumprosent direkte fra produsent. Denne endringen gjør at bønder som produserer alkoholholdige drikker kan tilby en helhetlig opplevelse for turister og andre som besøker gården. Dette er viktig for alternativ næringsutvikling og vil gi bønder flere inntektsmuligheter, og grunnlag for nye arbeidsplasser.

Jordbrukspolitikken er preget av et omfattende virkemiddelsystem og for mange begrensninger. Regjeringen har fortsatt mye ugjort, og vil fortsette arbeidet med å forenkle virkemiddelapparatet og legge til rette for at norske bønder kan utnytte ressursene og møte miljøutfordringer på sitt eget bruk på en enda bedre måte.

Jordbruket i Norge må utvikles i tråd med samfunnets behov og forbrukernes preferanser. Regjeringen har startet på en kursendring for norsk jordbruk. Regjeringens politikk vil styrke norsk jordbruks konkurransekraft, og ivareta og videreutvikle særpreget i jordbruket og kvaliteten på norskproduserte råvarer.

Regjeringen legger med dette frem en næringspolitisk melding med en samlet politikk for jordbruket i Norge. Meldingen er en konkretisering av Sundvolden-plattformen, samarbeidserklæringen og merknader fra Stortinget siden regjeringsskiftet 2013. Stortingsmeldingen er en direkte oppfølging av flertallsmerknad fra samarbeidspartiene fra jordbruksoppgjøret 2014, der de ønsket en stortingsmelding om jordbruksnæringen.

1.1 Målstruktur

Jordbrukets samfunnsoppdrag er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produksjon av fellesgoder og bidrag til sysselsetting og verdiskaping i hele landet. Landbrukspolitikken har fire overordnede mål: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.

1.1.1 Matsikkerhet

Matsikkerhet innebærer at befolkningen til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat. Matsikkerheten sikres gjennom nasjonal produksjon, handel og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget. Regjeringen har som mål å øke matproduksjonen og styrke jordbrukets konkurransekraft. De landbrukspolitiske virkemidlene skal innrettes slik at de innenfor økonomiske, miljømessige og handelspolitiske rammer bidrar til økt produksjon der det er muligheter og marked for det.

Det er forbrukernes etterspørsel som gir produksjonsmulighetene. Når folketallet vokser, må produksjonen økes i takt med den endrede etterspørselen der dette er mulig for å holde hjemmemarkedsandelene på samme nivå. Regjeringen vil prioritere sektorer med markedsmuligheter og underdekning i norsk produksjon når dette ikke er i konflikt med andre viktige samfunns mål.

Regjeringen prioriterer effektiv vareproduksjon høyt og har gjennomført flere tiltak og dereguleringer for å øke effektiviteten i vareproduksjonen. Blant annet har regjeringen lagt til rette for strukturendringer gjennom heving av produksjonstak og en justering av strukturprofil i tilskuddssatser.

All mat som selges i Norge skal være trygg. Produksjonen av trygg mat skaper tillit, sikrer avsetning av varer og legitimitet for et levende landbruk, og for næringsmiddelindustrien. Regjeringen prioriterer å opprettholde den gode statusen plante- og dyrehelsen har i Norge.

1.1.2 Landbruk over hele landet

Ressursgrunnlaget i Norge er spredt og vilkårene for jordbruksdrift varierer. Regjeringen ønsker et sterkt og konkurransedyktig landbruk i alle deler av landet. Norsk jordbruk er mangfoldig. Mangfoldet er en forutsetning for, og et resultat av landbruk over hele landet, og det er derfor viktig at alle bruk utnytter sitt potensial.

Jordbruket er en næring som har gjennomgått store endringer og sysselsettingen og antall gårdsbruk er kraftig redusert siden 1950. Samtidig har det vært en sterk produktivitetsvekst i næringen. På tross av reduksjon i antall jordbruksbedrifter har produksjonsvolumet økt. Den generelle samfunnsutviklingen med industrialisering, urbanisering, økonomisk vekst og velferdsutvikling er sentrale drivere. Jordbruket har konkurrert om arbeidskraft med annen virksomhet med bedre lønnsevne og ordnet arbeidstid. Sammen med den teknologiske utviklingen har dette ført til færre sysselsatte i primærnæringen. Effektiviseringen i jordbruket var en viktig forutsetning for velstandsutviklingen i tiårene etter 2. verdenskrig. Den generelle samfunnsutviklingen vil også i fremtiden påvirke utviklingen i jordbruket.

Næringsvirksomhet utenom tradisjonell jordbruksproduksjon er viktig som grunnlag for et mer fremtidsrettet jordbruk. Regjeringen vil legge til rette for at næringsutøvere i landbruket i størst mulig grad skal kunne utnytte de totale ressursene på landbrukseiendommen innenfor en bærekraftig ramme. Landbrukseiendommen kan være utgangspunkt for produksjon av en rekke ulike varer og tjenester, som det er en økende etterspørsel etter i samfunnet. Denne typen næringsvirksomhet utgjør et viktig bidrag til landbruk over hele landet. Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål* synliggjør hvordan landbrukets ressurser i hele landet kan bidra til sysselsetting og verdiskaping på både store og små bruk.

Andre sentrale bidrag fra jordbruket, i tillegg til matproduksjon, er samfunns goder som blant annet biologisk mangfold, reiseliv, opplevelser, velferdstjenester, verdiskaping i hele landet, kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. Dette gir grunnlag for næringsutvikling og vekstkræftige distrikter over hele landet.

1.1.3 Økt verdiskaping

Potensialet for økt verdiskaping basert på jordbruksressursene er stort. Jordbruket må bidra til den grønne omstillingen Norge skal gjennom. Politikken skal legge til rette for kostnadseffektiv og bærekraftig matproduksjon, og regjeringen har prioritert tiltak som skal styrke konkurransekraften i hele verdikjeden. Økt verdiskaping skal sikres gjennom konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, samt gjennom lønnsom utnytting av gårdens samlede ressurser.

Bønder er selvstendig næringsdrivende, og det er et mål for regjeringen å gi den enkelte næ-

ringsutøver større frihet til å utnytte ressursene på gården mer effektivt. Innenfor det tradisjonelle jordbruket er det behov for modernisering av driften med mer rasjonelle driftsenheter og mer effektiv produksjon. Ny teknologi gir bruk av alle størrelser bedre muligheter til å utnytte de ressursene som er på gården. Innenfor annen landbruksbasert næring er det behov for å stimulere til mer entreprenørskap og økt lønnsomhet og sysselsetting.

Det norske matmarkedet har blitt mer variert både når det gjelder pris og kvalitet. Omsetningen av lokalmat er i vekst, og regjeringen har satt som mål at markedet for lokalmat skal øke fra dagens 4,8 mrd. kroner til om lag 10 mrd. kroner i 2025. Her ligger det et potensial for økt verdiskaping og lønnsom næringsutvikling basert på landbrukets ressurser.

Forenkling av lover, regler og støtteordninger skal bidra til mer verdiskaping for næringsaktører i jordbruket. Jordbruket må ha forutsigbare rammevilkår som kan bidra til at den samlede lønnsomheten blir bedre i årene som kommer.

1.1.4 Bærekraftig jordbruk

Bærekraft har en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon. Den økonomiske og sosiale dimensjonen ligger i målene om matsikkerhet og økt verdiskaping. Et miljømessig bærekraftig landbruk innebærer ivaretagelse av jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten. Videre er redusert forurensning til vassdrag, reduserte utslipp av klimagasser, økt lagring av karbon og gode klimatilpasninger sentrale forutsetninger for å kunne oppnå et miljømessig bærekraftig jordbruk.

Kulturlandskapet er i kontinuerlig endring og er blitt til gjennom flere hundre år med menneskelig aktivitet. Aktiv drift i landbruket utvikler kulturlandskapet og holder det ved like slik at ressursgrunnlaget, naturtyper og areal med høyt naturmangfold også blir ivarettatt. Eksempler på dette er naturtyper som slåttemark, naturbeiter og kystlynghei som er avhengig av beitebruk og slått for å hindre gjengroing.

Riktig bruk av og vern om arealressursene er en forutsetning for å nå produksjonsmålet. Både mengden av og kvaliteten på jord er avgjørende for landbruket og måloppnåelsen i landbruket. Derfor er det viktig å ta vare på gode jordbruksareal og matjord gjennom å holde omdisponeringen av dyrket jord på et lavt nivå. Samtidig må jordvernet balanseres mot storsamfunnets behov.

Regjeringen følger opp det fastsatte målet om at årlig omdisponering av dyrka mark ikke skal overstige 4 000 dekar innen 2020.

Klimaendringene og press på ressursgrunnlaget utgjør en trussel mot målet om økt matproduksjon. Disse utfordringene krever gode tilpasninger i landbruket. Regjeringen vil føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket. Utslipp fra jordbruket er omfattet av Norges utslippsmål for 2030 som er meldt inn til FN. Dersom Norge inngår en avtale om felles gjennomføring av klimamålene med EU, vil Norge få et eget klimamål for ikke-kvotepliktig sektor. Målet i ikke-kvotepliktig sektor kan nås gjennom nasjonale utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor eller ved bruk av fleksible mekanismer i EU/EØS. Utslipp fra jordbruket utgjør om lag 8 pst. av Norges utslipp. Klimagassutslippene bokført jordbrukssektoren har gått ned med 11,6 pst. fra 1990 til 2014. Alt landbruk starter med og forutsetter opptak av CO². Landbruket er opphav både til utslipp av klimagasser og opptak gjennom lagring av karbon i jord og skog.

Klimaendringene endrer forutsetningene for planteproduksjon i Norge og globalt. God tilpassning til et klima i endring blir viktig for å redusere sårbarheten og for å utnytte mulighetene som følger med klimaendringene. Tap av jord- og næringsressurser gjennom erosjon og avrenning krever bruk av forebyggende tiltak. Jordbrukets miljøvirkemidler bidrar til gjennomføring av slike tiltak, eksempelvis gjennom regionale miljøprogram.

De genetiske ressursene for husdyr og matvekster er en vesentlig del av det biologiske grunnlaget for økt matproduksjon. God forvaltning av de genetiske ressursene gjennom bruk og vern er viktig for god måloppnåelse i landbruket.

1.2 Effektivitet og konkurransekraft i det grønne skiftet

Norge står foran en krevende økonomisk omstilling, og regjeringen vil stimulere til vekst i privat og konkurranseutsatt næringsliv. Kraftig fall i oljeprisene og lav internasjonal vekst har vært en utfordring for norsk økonomi.

Det må legges til rette for at flere næringer i Norge styrker seg, at det skapes nye verdier og flere arbeidsplasser. Norge har gode forutsetninger for å lykkes hvis de rette valgene tas, og vi ikke utsetter gjennomføring av nødvendige endringer.

Jordbruket har til alle tider produsert mat, fôr og fiber med utgangspunkt i fornybare biologiske

ressurser. Jordbrukets produksjon av biomasse utgjør sammen med biomasse fra skog og fisk basisen i bioøkonomien. All produksjon og verdiskaping i bioøkonomien skjer med utgangspunkt i disse tre næringene. Regjeringens nasjonale bioøkonomistrategi, *Kjente ressurser – uante muligheter*, peker på potensialet i en samlet satsing for bedre utnyttelse av biologiske ressurser. Bioøkonomien skal bidra til næringsutvikling og et grønt skifte. Norge trenger mer effektiv, lønnsom og bærekraftig produksjon, uttak og utnyttelse av bioråvarer. Vi må bruke våre biologiske ressurser smartere og utvikle nye produkter, som er mindre ressurskrevende og mer klima- og miljøvennlige.

Økt og mer helhetlig ressursutnyttelse vil både kunne øke verdiskapingen og konkurransekraften i eksisterende næringer og skape grunnlag for nye. Norge har rikelig tilgang på biologiske ressurser, både i havet og på land. Utnyttelse av disse gir muligheter for nye kunnskapsbaserte arbeidsplasser i hele landet.

Grønn konkurransekraft stiller krav til både økt lønnsomhet og redusert miljøpåvirkning. En stor utfordring fremover er å legge til rette for at norsk matproduksjon kan øke samtidig som utslipp reduseres i tråd med norske mål og internasjonale forpliktelser på klimaområdet.

Jordbrukspolitikken er preget av en sammenfatt målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem som ofte har vært utformet ut fra andre hensyn og prinsipper enn å korrigere markedssvikt med lavest mulige kostnader.

Stortinget har de siste årene prioritert økt matproduksjon, og regjeringen har fulgt opp dette gjennom virkemidler som skal stimulere til økt produksjon. Økt matproduksjon oppnås mest effektivt ved å ta bort begrensinger og la produsentene få muligheter til å produsere det de har potensial for.

1.3 Oppsummering

Kapittel 2 *Verden i endring* beskriver de internasjonale og samfunnmessige endringene som påvirker norsk jordbruk, slik som økende befolkning, klimaendringer, endret forbruk og nye handelsstrømmer. Norge er en handelsnasjon, og handel og investeringer over landegrensene bidrar til å øke vår levestandard og påvirker vår næringsstruktur. Nedbygging av handelshindre, teknologisk utvikling og globalisering av verdikjeder gir nye handelsstrømmer og endret dynamikk i handelen globalt. Fortsatt internasjonalt samarbeid om velfungerende handelssystemer multilateralt,

regionalt og bilateralt er viktig for global og norsk matsikkerhet.

Regjeringen legger forbrukernes interesser til grunn ved utforming av landbruks- og matpolitikken i kapittel 3 *En forbrukerdrevet verdikjede*. Jordbrukets viktigste oppgave er å produsere mat, og norsk jordbruk og matindustri skal produsere varer som norske forbrukere etterspør. Forbrukerne er driverne i det som representerer en av Norges få komplette verdikjeder og det er et stort mangfold i jordbruksproduksjonen og næringsmiddelindustrien. Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien bearbeider og omsetter i hovedsak norske jordbruksråvarer og produksjonskapasiteten er i stor grad dimensjonert ut fra tilgang på norskproduserte råvarer og salg til hjemmemarkedet.

Kapittel 4 *Mangfold i primærleddet* viser viktigheten i produksjonen og hvor den foregår. Bare 3 pst. av Norges areal er jordbruksareal, og av dette er om lag en tredjedel kornareal. Norge er et grasland hvor store jordbruksarealer bare er egnet for produksjon av gras eller annet grovfôr. Utmarksbeite er også en stor ressurs. De store produksjonene er innenfor korn, melk, storfe, lam, svin, fjørefkjøtt, egg og frukt, bær og grønnsaker. Men andre jordbruksprodukter, sammen med tjenester basert på gårdens ressurser, bidrar til et stort mangfold i jordbruket og til at bøndene får vist frem sine gründeregenskaper.

Kapittel 5 *Jordbruksnæringen i endring og utvikling* viser at jordbruket er en næring i konstant forandring og effektivisering. Økt produktivitet gir samfunnet mer igjen for ressursinnsatsen og har stor betydning for næringens konkurransevne. Jordbruket må, som et bidrag til det grønne skiftet og som en av tre basisnæringer i bioøkonomien, videreutvikle det potensialet som ligger i produksjonen av biomasse både til tradisjonelle og nye produkter. Norske bønder har vært raske til å ta i bruk ny teknologi for å optimalisere egen drift. Teknologitvillingen har vært produktivtetsfremmende og arbeidsbesparende, og har endret måten landbruket drives på. Norge har konkurransefortrinn i utvikling av godt plante- og dyremateriale, noe som har gitt grunnlag for eksport av genmateriale til en lang rekke land samtidig som det er grunnleggende for mattrygghet, kostnadseffektivitet og en langsiktig og bærekraftig matproduksjon.

Kapittel 6 *Handelspolitiske rammevilkår* handler om at rammevilkårene for norsk jordbruk utformes gjennom internasjonale avtaler, samt av utviklingen i internasjonal handel. I tillegg til rammene gitt i internasjonale avtaler, påvirker utviklingen i priser og markeder utenfor Norge kon-

kurransesituasjonen for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Oppfølging av Norges handelspolitiske forpliktelser gir rammer som har stor betydning for norsk jordbruk og utformingen av de økonomiske virkemidlene i norsk jordbrukspolitikk.

Kapittel 7 *Avtalesystemet og inntekt* omhandler de institusjonelle rammene rundt jordbrukspolitikken. Regjeringen og samarbeidspartiene vil opprettholde avtalesystemet. Å legge til rette for en tilstrekkelig inntektsutvikling er et virkemiddel for å nå samfunnets mål med politikken og kapitlet diskuterer inntektsmålet. Bønder er private næringsdrivende, med betydelig ansvar for, og påvirkning på, det økonomiske resultatet de oppnår gjennom driften. Det offentlige kan bare gi muligheter, som bøndene selv må utnytte best mulig.

Kapittel 8 *Økt produksjon på norske ressurser* omtaler noen av de sentrale målene i jordbrukspolitikken. Hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Regjeringen legger stor vekt på produksjonsmålet, og mener at effektiv matproduksjon skal veie tungt i forhold til andre hensyn, men produksjonen må være bærekraftig. Det er forbrukernes etterspørsel som gir produksjonsmulighetene.

Kapittel 9 *Forenkling* viser at for næringsdrivende i jordbruket, som i andre sektorer, er det sentralt at myndighetenes eventuelle reguleringer er enkle og lite byråkratiske. Virkemiddelsystemet i jordbrukspolitikken må forenkles for å sikre legitimiteten til ordningene på sikt, og for å bidra til en mer effektiv og lønnsom sektor. For næringsdrivende i jordbruket, som i alle andre sektorer, er det avgjørende at myndighetenes eventuelle reguleringer er enkle og lite byråkratiske. Regjeringen foreslår også forenklinger i kapitlene om markedsbalansering, miljø og forvaltningssystem for produksjonstilskudd.

Kapittel 10 *Markedsbalansering* omtaler regjeringens ønsker om sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien. Regjeringen vil gjøre endringer for å gjøre ordningene mer uavhengig av samvirkene, redusere risiko for konkurransevridninger og forenkle virkemiddelbruken. Markedsbalanseringen er et gammelt system med behov for opprydding og økt konkurranse. I regjeringens forslag til endringer i markedsbalanseringen er det benyttet elementer fra alle de tre alternativene i markedsbalanseringsutvalget, tilpasset de ulike sektorene.

Kapittel 11 *Rekruttering, utdanning og kompetanseheving* viser at formålet med en aktiv rekrutteringspolitikk er å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. Det er viktig å utvikle og sikre et at-

traktivt og godt utdanningstilbud innen landbruk i det ordinære løpet. Det må også legges til rette for fleksible ordninger som er tilpasset de som vil etablere seg i næringen og som har en annen utdanning fra før, eller de som ikke har anledning til å følge ordinært utdanningsløp innen landbruk.

Kapittel 12 *Miljø og klima* viser at jordbruket gjennom alle tider har skapt et kulturlandskap som danner livsmiljø for arter og økosystemer, samt inneholder viktige kulturhistoriske verdier. Kapitlet omtaler jordbrukets bidrag til kulturlandskapet i Norge og at jordbruksaktiviteter også er opphav til utslipp til luft og vann. Virkemidlene på miljøområdet presenteres og det foreslås forenklinger og mindre endringer i virkemiddelsystemet.

Regjeringen har vedtatt at Norge innen 2030 skal redusere sine utslipp av klimagasser med minst 40 pst., sammenlignet med 1990. Det er ikke mulig å produsere mat uten utslipp av klimagasser, men utslippene varierer mye mellom ulike typer matvarer. Utslipp fra jordbruket omfattes av Norges klimamål, og jordbruket må så langt som mulig ta sin del av reduksjonene. Jordbrukspolitikken bør derfor gradvis legges om i en mer klimavennlig retning.

I de senere årene er det rettet oppmerksomhet mot at dyrket myr er en kilde til klimagassutslipp. Myr er et naturlig karbonlager på linje med olje og gass, som kan avgi store mengder klimagasser når den dreneres og tas i bruk for eksempel til matproduksjon. Kapitlet viser at det er behov for ytterligere forskning og utredning som kan bidra til økt kunnskap om klimateffektene knyttet til dyrking og myr- og torvjord.

Kapittel 13 *Økologisk produksjon og forbruk* viser at økologisk produksjon bidrar til økt matmangfold og til at forbrukerne får tilgang på produkter de etterspør. I økologisk produksjon settes det ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd, og økologisk produksjon kan dermed også bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig. Dagens målsetting for økologisk produksjon og forbruk er svært ambisiøs. Regjeringen legger til grunn at utviklingen innen økologisk produksjon og forbruk skal være etterspørselsdrevet.

Kapittel 14 *Forvaltningssystem produksjons- og avløsertilskudd* viser til at Riksrevisjonen ved flere anledninger har omtalt svakheter ved tilskuddsforvaltningen. Kommunenes nærhet til tilskuddsmottaker, ulike roller og kompetanse- og ressursmangel medfører risiko for misligheter og feil i saksbehandlingen og utbetaling av tilskudd. Meldingen drøfter egnede tiltak som kan forbedre forvaltningsregimet for produksjonstilskudd og sikre tilfredsstillende kontroll, særlig på kommunenivå.

Del I
Endring og utvikling

2 Verden i endring

Økende befolkning, klimaendringer, endret forbruk og nye handelsstrømmer er blant faktorene som påvirker produksjon og etterspørsel etter jordbruksprodukter globalt. Disse utviklingstrekkene vil prege global produksjon og handel med jordbruksvarer fremover. Norge er en handelsnasjon, og handel og investeringer over landegrensene bidrar til å øke vår levestandard og påvirker vår næringsstruktur. Nedbygging av handelshindre, teknologisk utvikling og globalisering av verdikjeder gir nye handelsstrømmer og endret dynamikk i handelen globalt. Fortsatt internasjonalt samarbeid om velfungerende handelssystemer multilateralt, regionalt og bilateralt er viktig for global matsikkerhet.

2.1 Globale utfordringer

Landbruket leverer grunnleggende varer som mat, energi og materialer. Tilgang til nok og trygg mat for et ernæringsmessig fullgodt kosthold er en stor utfordring globalt. Både tilstrekkelig produksjon og fordeling av produksjonen, er sentralt for å møte denne utfordringen. FNs organisasjon for mat og landbruk, FAO, anslår at matproduksjonen må øke med rundt 60 pst. innen 2050 for å møte etterspørselsveksten globalt. FNs klimapanel viser til at reduserte avlinger som følge av klimaendringer allerede er et faktum¹. Landbrukssektoren må tilpasses et endret klima og bedre utnytte og ivareta ressurser som jord og vann for at produksjonen skal kunne videreføres og økes. Som følge av manglende investeringer og satsing på landbruksutvikling, er det et uutnyttet potensiale for økt produksjon blant annet i deler av Latin-Amerika, Afrika og beltet fra Øst-Europa inn i Asia. Økte investeringer, overføring av teknologi og kunnskap, tilgang til markeder og stabile rammeverk for internasjonal handel, er viktige faktorer for å realisere produksjonspotensialet i disse områdene.

¹ Andre delrapport av Klimapanelets 5 Hovedrapport – oppsummering Miljødirektoratet.

Matkrisen i 2007–2008 med sterkt økende priser på verdensmarkedet, og den videre ustabiliteten i markedet, har medført at matforsyning har fått en fremtredende plass i internasjonalt politisk samarbeid, blant annet i FN.

Etterspørselen etter jordbruksvarer har økt kraftig det siste tiåret, hovedsakelig som følge av befolkningsvekst og økt velstand med endringer i kostholdet. Befolkningsveksten i verden forventes å gå ned til én pst. per år det neste tiåret, men det innebærer likevel nesten 800 mill. flere mennesker i 2024 enn i 2014. Halvparten av veksten vil komme i Asia og Stillehavsområdet. FN estimerer at verdens befolkning vil nå 9 mrd. innen 2050.

OECD og FAO forventer at etterspørselsveksten vil holde seg sterk de neste ti årene, men at veksten vil være lavere enn det foregående tiåret. Økonomisk utvikling i store asiatiske økonomier har medført at befolkningen etterspør et mer variert og husdyrbasert kosthold. Husdyrsektoren er som følge av dette den raskest voksende sektoren i jordbruket globalt, samtidig som det er forventet økning i biobrenselsproduksjonen. Trolig vil produksjonen i disse to sektorene øke mer det neste tiåret enn det planteproduksjonen til mat vil gjøre. Dette vil innebære et skifte fra viktige basisprodukter som hvete og ris til økt produksjon av fôrkorn (mest mais) og oljefrø.

Etterspørselsvekst kombinert med faktorer som ekstremvær og høy oljepris, førte i 2007–2008 til et markert skifte i de globale matvareprisene. I en periode var prisene på verdensmarkedet doblet for flere sentrale matvarer. Matvaremarkedene har også vist seg å være mer sårbare for ekstremvær, som i 2010 da tørke i Russland bidro til en dobling av hvetepreisene globalt. I perioden 2011–2014 har de globale matvareprisene vært nedadgående, og forventes å ligge under 2014-nivået de neste ti årene som følge av god tilgang på jordbruksvarer og lav oljepris. Prisene forventes likevel å forbli på et høyere nivå enn før perioden 2007–2008, samtidig som prissvingninger og midlertidige prishopp fortsatt vil kunne forekomme.

Det globale matvaremarkedet kjennetegnes av at enkelte land står for en stadig større andel av

eksporten, samtidig som et større antall land blir mer avhengige av import. Selv om en relativt liten andel av den totale jordbruksproduksjonen handles over landegrensene, peker OECD på at utviklingen der relativt få land står for den globale forsyningen av sentrale matvarer, gjør de globale matvaremarkedene mer sårbare ved hendelser som naturkatastrofer eller nasjonale tiltak som eksportrestriksjoner. Videre spiller også internasjonal politikk en rolle for utviklingen i matvaremarkedene, noe Russlands importrestriksjoner overfører blant annet EU og Norge er et eksempel på. Det er forventet at land i Amerika vil styrke sin posisjon som dominerende aktører, mens Afrika og Asia vil øke sin nettoimport.

FNs klimapanel påpeker at klimaendringene er forventet å svekke matsikkerheten. Produksjonen av hvete, ris og mais kan bli påvirket i deler av verden som fra før har store utfordringer med matsikkerhet, blant annet i deler av Afrika og Asia. En internasjonal avtale for klima ble vedtatt i Paris 12. desember 2015. Formålet med Parisavtalen er å holde den globale oppvarmingen godt under 2 grader og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Parisavtalen skal også bidra til å øke evnen til å tilpasse seg skadevirkningene av klimaendringene, på en måte som ikke setter matproduksjon i fare, og sikre finansiering av en lavutslippsutvikling. Fortalen til Parisavtalen erkjenner blant annet at det å trykke matsikkerhet og stanse sult er grunnleggende prioriteringer i møte med klimaendringer, og viser til matproduksjonens særlige sårbarhet. Foreløpig er ikke utslippsreduksjonene store nok til at en kan oppnå det skjerpede togradersmålet, men Parisavtalens dynamikk skal bidra til at alle land skal melde inn sine økte ambisjoner og utslippsbidrag hvert femte år.

Samtidig peker flere FN-rapporter på at mulighetene for produksjonsøkning må sees i sammenheng med et økende press på naturressursgrunnlaget. Med forventet økning i etterspørselen etter mat, antas det at etterspørselen etter vann vil øke med 55 pst. frem til 2050. Rundt 52 pst. av matjordene globalt er karakterisert som moderat til alvorlig utarmet².

Matsikkerhet er en menneskerettighet, nedfelt i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Rundt 800 mill. mennesker er i dag rammet av sult og underernæring globalt. Dette er en liten nedgang fra 2008, hovedsakelig grunnet velstandsvekst i folkerike land som Kina og India. Etter matkrisen i 2008 ble arbeidet med

global matsikkerhet intensivert. Den senere tiden har oppmerksomheten om mattrygghet og samarbeidet om antibiotikaresistens mellom Verdens helseorganisasjon (WHO), Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) og FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) blitt trappet opp. På FN-toppmøtet i september 2015 sluttet FNs medlemsland seg til nye målsettinger for bærekraftig utvikling som skal etterfølge tusenårsmålene som gjaldt i perioden 2000–2015. Matsikkerhet er sentralt i det nye målsettet, der det internasjonale samfunnet har gått inn for å utrydde sult og underernæring innen 2030. Den nye bærekraftsagendaen utgjør et mer helhetlig rammeverk, der mål for matsikkerhet også omhandler ernæring, og settes i sammenheng med målsettinger om produktivitet i jordbruket, å ivareta genetiske ressurser og naturressurser som jord og vann.

2.2 Handel

Den globale handelen har de siste tiårene vært preget av nedbygging av handelshindre, teknologisk utvikling, globalisering av verdikjeder og sterk økonomisk vekst i en del utviklingsland. Dette har medført endringer i handelsstrømmer og endret dynamikk i det globale handelssamarbeidet. Geopolitiske forhold og endringer i disse påvirker også dynamikken i verdenshandelen. Den senere tids utvikling med Brexit og presidentvalget i USA kan ha betydning i denne sammenhengen.

Det multilaterale handelsregelverket, som ble etablert etter annen verdenskrig, har bidratt til forutsigbare rammevilkår for handel med varer gjennom blant annet reduksjoner i handelsbarrierene. WTO har nå 164 medlemsland og dekker nesten all internasjonal handel. Systemet som omfatter tvisteløsning, regelverk og forhandlinger bidrar til en forutsigbar og regelbasert verdenshandel, noe som er spesielt viktig for små og mellomstore økonomier som Norge.

For Norge er det avgjørende at WTO beholder sin posisjon som hovedsete for internasjonale handelssamtaler. WTO bidrar til globale rammebetingelser for handel og økonomisk utvikling, og til å gi norsk næringsliv stabile og forutsigbare rammevilkår. Høsten 2015 ble det klart at det på grunn av prinsipiell uenighet mellom medlemmene i WTO ikke var realistisk å avslutte Doharunden, ei heller med et svært lavt ambisjonsnivå, på WTOs ministermøte i Nairobi. På ministermøtet ble det imidlertid enighet om utfasing av eksportsubsidier og innstramning av andre for-

² TEEB for Agriculture and Food Interim Report.

mer for støtte til eksport av landbruksprodukter. Det ble også fattet vedtak for å bedre legge til rette for eksport av varer og tjenester fra de minst utviklede landene. Ministererklæringen fra Nairobi gir også retningslinjer for det videre arbeidet i WTO og forplikter medlemmene til fortsatte forhandlinger om blant annet landbruk, industrivarer, tjenester, regelverk og utvikling.

Parallelt med den begrensede fremdriften i WTO-forhandlingene, har det vært en økende interesse for å etablere handelssamarbeid gjennom bilaterale eller regionale handelsavtaler, også blant de store økonomiene i verden. Forhandlingene om Trans Pacific Partnership (TPP) ble avsluttet med avtale i november 2015. Avtalen, som ennå ikke er ratifisert, omfatter 40 pst. av verdens bruttonasjonalprodukt og omfatter 12 land i Stillehavsregionen inkludert USA og Japan. USA og EU er i forhandlinger om en tilsvarende avtale (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP). Etablering av de regionale handelsavtalene innebærer en stor grad av liberalisering av tollvernet for landbruket for landene som er tilsluttet avtalene. Land som Japan, Sør-Korea, Canada og EU, som tradisjonelt har hatt beskyttelsesinteresser på landbruk, har dreid landbrukspolitikken i en mer liberal retning og konkurransekraft i et mer åpent marked har blitt tillagt større vekt.

2.3 Utfordringer og muligheter for norsk jordbrukspolitikk

Det norske markedet påvirkes av utviklingen i internasjonale markeder og priser, samt endringer i handelsstrømmer som følge av nye handelsavtaler, også de Norge ikke er part i. Effekten dette har på prisnivået for jordbruksvarer i det norske markedet og konkurransesituasjonen for norske produsenter, må tas hensyn til ved utformingen av nasjonal politikk. Dersom økte norske priser medfører at forskjellen mellom norske og internasjonale priser øker, vil konkurransekraften for norske produkter svekkes ytterligere.

Regjeringen legger i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel* til grunn at videre liberalisering av handelen er grunnleggende i videreutviklingen av internasjonalt handelssamarbeid multilateralt, regionalt og bilateralt. Velfungerende handelssystemer blir også pekt på som en viktig faktor for matsikkerhet globalt.

De internasjonale rammebetingelsene som norsk jordbruk må forholde seg til, er i stadig endring, og følger i stor grad av faktorer som Norge i

begrenset grad kan påvirke. De siste 20 årene er det WTO-forpliktelsene som i størst grad har lagt føringer for utformingen av jordbrukspolitikken, mens det i første rekke er EØS-avtalen som har medført økt konkurranse fra importerte varer.

Bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet i WTO er en hovedprioritet i norsk handelspolitikk. Som et lite land med stor utenrikshandel er Norge avhengig av et åpent, regelbasert og velfungerende multilateralt handelssystem. Samtidig er det en erkjennelse at nye forhandlingsrunder om markedsadgang og jordbruksstøtte kan bli krevende for norsk jordbrukssektor. Flere av landene som tidligere hadde sammenfallende interesser med Norge på jordbruk, er i ferd med å inngå handelsavtaler som innebærer en gradvis liberalisering av handelen med jordbruksprodukter. Dette er blant annet situasjonen for Korea og Japan, som sammen med Norge og Sveits er to av de mest sentrale landene i den såkalte G10-gruppen bestående av land som er nettoimportører av jordbruksvarer. G10-landene samarbeider for å fremme sine interesser i landbruksforhandlingene³ i WTO med utgangspunkt i beskyttelsesbehov for nasjonalt landbruk.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitikk, men avtalens artikkel 19 og protokoll 3 legger rammer for handelen med henholdsvis basis- og bearbeidede landbruksvarer. Importen av bearbeidede landbruksvarer (RÅK-varer) fra EU til Norge har økt med 5–10 pst. i verdi hvert år siden år 2000. I samme periode har verdien av norsk produksjon av RÅK-varer anslagsvis økt med i underkant av 6 pst. i gjennomsnitt hvert år. De bearbeidede varene har et betydelig innhold av råvarer som melk og korn. Dette medfører at importen i praksis også er i konkurranse med norsk råvareproduksjon, så vel som norsk næringsmiddelindustri. For eksempel inngår om lag 15 pst. av norsk melkeproduksjon i bearbeidede varer, og økt import av varer der melk i ulike former inngår er derfor i direkte konkurranse med norsk melk. Samtidig har eksporten av bearbeidede jordbruksvarer fra Norge til EU vært stabil, men med en svak økning fra 2009 til 2014. Norge har hatt få eksportinteresser på jordbruksområdet i forhandlinger med EU, men har forhandlet frem muligheter for eksport av for eksempel norske kjøttspesialiteter og grøntprodukter. Med økende effektivitet og konkurransekraft for norsk jordbruk, styrker

³ I handelsavtaler benyttes begrepet landbruk også om avtaler som er begrenset til jordbruksvarer.

dette mulighetene for eksport av norske produkter.

Frihandelsavtaler bilateralt og gjennom EFTA er et sentralt virkemiddel for fremme av norske handelspolitiske interesser som supplement til multilaterale avtaler. Regjeringen ser det som en utfordring for mange sektorer at Norge mangler frihandelsavtaler med seks av verdens ti største økonomier, og det legges vekt på at flere av disse landene, som India og Kina, forventes å få økt økonomisk innflytelse fremover. Regjeringen varslet derfor i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel* at det skal arbeides for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som Norge ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger.

Stillstanden i WTO, og fremveksten av regionale og bilaterale avtaler vil kunne medføre at disse i større grad enn tidligere vil bidra til å definere rammebetingelsene for norsk jordbruk. Frihandelsforhandlinger kan ha konsekvenser for importvernet ved at det forhandles om reduserte tollsatser og økte kvoter for tollfri import. Internstøtten inngår ikke i slike avtaler.

Flere av landene som regjeringen vurderer som aktuelle for åpning av frihandelsforhandlinger, er eksportører av landbruksvarer som vil ha offensive interesser på jordbruksområdet i eventuelle forhandlinger. Norge må derfor forvente å bli møtt med krav om tollreduksjoner og økninger i tollkvoter som kan bli krevende for norsk jordbruk. Som understreket i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel* må landbruksinteresser bli tillagt nødvendig vekt, og det vil bli gjort grundige utredninger før beslutning om iverksettelse av forhandlinger tas. Videre slås det fast at *«fremtidige handelsforhandlinger [skal] fortsatt vektlegge norsk landbruks bekyttelsesbehov. Defensiv interesse på landbruksområdet avveies mot våre generelle handelspolitiske interesser og offensive interesser på andre områder.»* Videre at *«Landbruksinteresser vil bli tillagt nødvendig vekt i forhandlinger, men vil ikke i seg selv være grunn til å*

hindre innledning av forhandlinger hvor landbruksinteresser kan forventes å bli berørt.»

OECD mener i en landstudie av Norge (Economic Survey 2016) at reformer av jordbrukspolitikken er nødvendig for å sikre konkurransekraften i jordbruket og næringsmiddelindustrien i årene fremover. OECD anbefaler en større omlegging av norsk jordbrukspolitikk i retning av et mer effektivt jordbruk med mindre og andre typer overføringer og en nedbygging av importvernet. OECD stiller også spørsmål ved om det gir mening å maksimere nasjonal produksjon ut fra hensynet til forsyningssikkerhet, men da uten å gjøre en eksplisitt vurdering av at nasjonal produksjon er ett av tre elementer som ivaretar matsikkerheten. Anbefalingene diskuterer ikke eksplisitt norsk landbrukssektors særegne utfordringer med hensyn til naturgitte forutsetninger og kostnader, og hensynet til jordbrukets produksjon av kollektive goder omtales i liten grad eksplisitt. OECD anerkjenner at regjeringen har påbegynt en reformprosess som vil gjøre landbrukssektoren mer konkurransedyktig, men ser behov for ytterligere reformer.

Økt konkurransekraft og effektivitet i næringen vil være avgjørende for å nå regjeringens målsetting om økt jordbruksproduksjon. Videre vil økt konkurransekraft være en sentral forutsetning for å møte utviklingen internasjonalt der markedene gradvis blir mer åpne, og der Norge, også på jordbruksområdet, påvirkes av verdensmarkedet.

For å kunne ta ut potensialet for økt eksport er det viktig at norsk jordbruk og næringsmiddelindustri utvikler produkter som er konkurransedyktige på markeder utenfor Norge. Norske produkter har gjennomgående et høyt prisnivå, men i alle markeder er det kjøpesterke grupper som er villige til å betale ekstra for kvalitet og særpreg. Erfaringen viser at også mindre bedrifter kan lykkes på eksportmarkedet. Selv om eksporten kan ha et småskalapreg, vil den likevel kunne ha et volum som gjør den økonomisk interessant.

3 En forbrukerdrevet verdikjede

Regjeringen legger forbrukernes interesser til grunn ved utforming av landbruks- og matpolitikken. Jordbrukets viktigste oppgave er å produsere mat, og norsk jordbruk og matindustri skal produsere varer som norske forbrukere etterspør. Det betyr både nok mat, og produksjon av trygg mat basert på god plante- og dyrehelse. Forbrukerne skal også tilbys et godt utvalg og bredt spekter av produkter i ulike priskategorier, fra hverdagsmat til festmat og fra innovative nyskapinger til tradisjonsmat.

Forbrukerne er driverne i en verdikjede som representerer en av Norges få komplette verdikjeder. Forbrukernes etterspørsel gir grunnlag for et stort mangfold i jordbruksproduksjonen og næringsmiddelindustrien.

Det er både i næringens og forbrukerens interesser at norske produkter har høy kvalitet (smaks-, helse- og ernæringsmessig), er trygge (fri for smitte- og fremmedstoffer), og oppfyller miljømessige og etiske forventninger og krav. Produktene bør også være merket på en måte som ivaretar forbrukernes behov for informasjon.

De siste tiårene har verdikjeden gjennomgått vesentlige strukturendringer på alle nivåer. Gårdsbruk har blitt lagt ned, produktiviteten har økt og verdikjeden preges av økende vertikal integrasjon. Nedgangen i antall gårdsbruk har imidlertid flatet noe ut de senere årene. Det er sterk markedskonsentrasjon på leverandør-, distribusjons- og dagligvareleddet og Norge er blant landene i Europa med høyest markedskonsentrasjon.

3.1 Forbrukerpreferanser i endring

Alle aktører i verdikjeden må forholde seg til at forbrukernes behov og preferanser er i endring, og at ulike forbrukergrupper har ulike preferanser. Endrede preferanser har sammenheng med blant annet endringer i levestandard, velstand, demografi og helse- og miljøutfordringer. I 2015 ble 63,4 pst. av mat og næringsmidler kjøpt fra lavpriskjeder i dagligvaremarkedet.¹ Økt handel i lavpriskjeder er en tydelig trend og viser at forbrukerne

¹ Virke. Dagligvarehandelen 2015.

er opptatt av pris når de handler mat. Forbrukerne har imidlertid også andre preferanser som kvalitet, utvalg og tilgjengelighet.

Norske forbrukere har stor tillit til norsk mat, og generelt til maten de kjøper i butikkene. Flere uttrykker imidlertid bekymring for det de oppfatter som mulige helsemessige konsekvenser av skadelige reststoffer og smitte i maten.²

Norsk mat er trygg, og det er et viktig konkurransefortrinn for norske matprodusenter. Sammenliknet med andre land, har Norge få problemer med matbåren sykdom. Mattryggheten sikres gjennom tiltak langs hele produksjonskjeden fra jord til bord, og sykdom hos planter og dyr er lite utbredt i Norge. Folkehelseinstituttet oppgir at Norge fremdeles har en av Europas laveste forekomster av smitte fra matvarer og dyr til mennesker. Dette er blant annet et resultat av dyktige og ansvarsbevisste bønder og veterinærer, samt et godt samarbeid mellom næringen og myndighetene. Tydelig kommunikasjon fra myndighetene om trygg mat, helse og velferd er viktig for å opprettholde og styrke befolkningens tillit og oppmerksomhet.

De siste 10 årene har det skjedd en markant endring i nordmenns forhold til mat, norske råvarer og matkultur.³ Forbrukernes engasjement og bevissthet om hvor maten kommer fra, hvordan den er produsert og hva den inneholder, øker. Det viser blant annet økningen i omsetning av lokalmat de senere årene. Nordmenn viser økt interesse for mat med nasjonal identitet og stolthet over norske produkter.⁴ Norske råvarer brukes og profileres av kokker i verdensklasse, og dette er med på å skape bevissthet om unike kvaliteter ved de norske råvarene. I undersøkelser sier flertallet at norsk matproduksjon er viktig. Forskning viser at personlige holdninger til norsk mat gjelder uavhengig av hva slags råvare det er snakk

² Ipsos Marketing. Holdningsundersøkelse om mattrygghet 8/2016.

³ SIFO Fagrapport 3-2015.

⁴ Nielsen Scan Track, 52 rullende uker per uke 40, 2015, omsetning av lokalmat i dagligvarehandelen. Undersøkelse på vegne av Matmerk.

om. Flere enn før sier de vil kjøpe norsk mat for å støtte og verdsette bøndene og norsk landbruk. Hensynet til arbeidsplasser, levende lokalmiljø, mattradisjoner og matkultur er også viktig.⁵ Også hos turister (både norske og utenlandske) er det økende interesse og betalingsvillighet for lokal mat og drikke.⁶ Forbrukerne er villige til å betale mer for produkter av høyere kvalitet, eller som skiller seg ut fra standardiserte produkter.⁷ Dette er gode utgangspunkt for en variert og konkurransedyktig jordbruksproduksjon.

Endringer i demografi (for eksempel flere eldre, flere med flerkulturell bakgrunn) bidrar til nyskaping og innovasjon på mat- og drikkeområdet. Nye produkter og måltidsløsninger er eksempler på konkrete endringer som følge av endringer i befolkningens sammensetning og levestil de senere årene. Dette gir grobunn for økt innovasjon og verdiskaping i hele verdikjeden for mat, både for lokalmatprodusenter og næringsmiddelindustri.

Forbrukernært jordbruk

Veksten i interessen for lokalmat og kortreiste mat- og drikkeprodukter skjer samtidig med en økende interesse for å vite mer om hvor maten vi spiser kommer fra. Det har også vokst frem en stor interesse fra forbrukerne for muligheten til å produsere egen mat. Andelslandbruk og parselhager er eksempler på dette. I tillegg til at det gir personlig glede og nytte for den enkelte, er dette bidrag til mer kunnskap om og engasjement for lokalt produsert mat.

Andelslandbruk

Andelslandbruk er et partnerskap mellom bønder og forbrukere. Det er en sterkt økende interesse, særlig i nærheten av de større byene, for å dyrke maten selv eller å følge et dyr fra fødsel til slakt. Dette er en av de tydelige internasjonale trendene som handler om at folk vil vite hvor maten kommer fra og at de ønsker et tettere forhold til maten de spiser. Gjennom andelslandbruk kan folk betale seg inn i årets avling, bidra med egen arbeidsinnsats og få mulighet til å høste en andel av råvarene. For bonden kan andelslandbruk bidra til å

øke inntekten fra gårdsdriften. Det har vært en kraftig vekst i andelslandbruk i Norge de siste årene. Per august 2016 var det 63 registrerte andelslandbruk i Norge.⁸

Urbant landbruk

Et annet uttrykk for nye forbrukerinteresser er urbant landbruk. Urbant landbruk omfatter skog- og jordbruksaktiviteter i byer og urbane omgivelser, men må sees i sammenheng med det omkringliggende, regionale og bynære landbruket. Det urbane landbruket har ikke nødvendigvis matproduksjon som sin hovedmålsetting, men er med på å synliggjøre det tradisjonelle landbruket for byens befolkning. Tiltakene og virksomhetene kan både være private eller offentlige, kommersielle eller ideelle, temporære eller faste og omhandle hele matsystemet fra produksjon og foredling til distribusjon, salg og forbruk. Parselhager, besøksgårder, takhager og skolehager er eksempler på urbant landbruk.

3.1.1 Opplyste forbrukene

Et mangfoldig og variert matmarked, samt lovfestet matinformasjon som er korrekt, relevant og lett tilgjengelig, er viktige forutsetninger for at forbrukerne skal kunne gjøre informerte valg og utøve makt i matmarkedet. Det er stor oppmerksomhet og økende bevissthet blant forbrukerne om blant annet sporbarhet, opprinnelse, sammensetning og næringsinnhold i mat.⁹ Holdbarhetsmerking, ingrediensliste og næringsdeklarasjon gir viktig informasjon til forbrukerne. Slik informasjon bidrar til å ivareta tilliten til at maten er trygg og sunn å spise. For at forbrukerne skal kunne gjøre informerte valg på matmarkedet er det viktig at merkingen av de enkelte matvarene er tydelig og enkel å forstå. I desember 2014 ble det innført nye regler for merking av mat i Norge. Reglene er fastsatt på EU-nivå i form av en ny matinformasjonsforordning. Ytterligere krav til merking trer i kraft desember 2016. Det nye regelverket for matinformasjon gjør det enklere for forbrukerne å lese og forstå hva maten inneholder. Norge deltar i aktuelle internasjonale fora for å påvirke at det utvikles ytterligere regelverk for bedre merking av mat, blant annet for obligatorisk opprinnelsesmerking av meieriprodukter og bearbejdede kjøttprodukter.¹⁰

⁵ SIFO Fagrapport 3-2015 og prosjektet «Norske råvarer som driver for merverdi».

⁶ Turistundersøkelsen for sommersesongen 2014. Innovasjon Norge.

⁷ Prosjektet «Norske råvarer som driver for merverdi». Måltidets hus/NCE Culinology er prosjekteier. Finansiert av Norges forskningsråd. Rapport er under ferdigstillelse.

⁸ Kilde: OIKOS.

⁹ SIFO Fagrapport 3-2015.

¹⁰ Stortingets anmodningsvedtak nr. 437, 3. mars 2015.

Informasjon som gis til forbrukeren skal være lett tilgjengelig, forståelig og pålitelig. Regjeringen følger opp Stortingets anmodning om å etablere en Dagligvareportal.¹¹ Siktemålet med portalen skal være både å legge til rette for at forbrukerne kan foreta informerte valg, og stimulere konkurransen mellom kjedene, slik at forbrukerne får lavere priser, bedre kvalitet, og bedre utvalg av dagligvarer. Matportalen.no er myndighetenes nettside med forbrukerrettet informasjon om sunn og trygg mat, og fysisk aktivitet.¹² Her legges det fortløpende ut informasjon om merke regelverket og de nye merkereglene. Regjeringen jobber med en ny handlingsplan for kosthold i befolkningen som blir ferdigstilt tidlig i 2017.

Kvalitetssikring i jordbruket – kvalitet og trygghet i verdikjeden

Bønder som følger kvalitetssystemet i landbruket (KSL) tilfredsstillter myndighetens krav til egenkontroll av virksomheten, og systemet er viktig for at forbrukerne skal ha tillit til norskprodusert mat. KSL forvaltes av Stiftelsen Matmerk. KSL skal sikre og dokumentere at norsk matproduksjon er basert på god mattrygghet, god dyrevelferd, miljøhensyn og et trygt arbeidsmiljø for bonden. KSL stiller krav til den enkelte bondes dokumentasjons- og kvalitetsarbeid, og har som intensjon å gjøre det enklere for alle å forholde seg til

det svært omfattende offentlige regelverket for norsk matproduksjon.

KSL bidrar til en effektiv og kvalitetssikret dataflyt mellom bonden og de hun samhandler med. Majoriteten av norske bønder har sett det hensiktsmessig å bruke denne løsningen. Det skal dokumenteres for forbrukerne, varekjedene og myndighetene at produksjonen foregår i tråd med gjeldende regelverk. Egenkontroll ved hjelp av KSL bidrar til at bonden holder kontroll på hygiene, HMS, dyre- og plantehelse og dyrevelferd. KSL er også ett av hovedkriteriene for NYT NORGE-produktene. Informasjonsmerket NYT NORGE viser at en matvare består av norske råvarer, er produsert i Norge og at råvarene kommer fra gårdsbruk som er med i KSL.

I tillegg til egenrevisjon gjennomføres eksterne revisjoner slik at ulike interessenter skal kunne ha tillit til systemet.

Matmerk samhandler med en rekke aktører for å samordne og kvalitetssikre tilsyn og rutiner i norsk landbruk. Mattilsynet har anerkjent at KSL-standarden tilfredsstillter kriteriene for å være en nasjonal retningslinje for kvalitetssikring i primærproduksjonen i henhold til hygieneregelverket for EØS-landene. Arbeidstilsynet har anerkjent HMS-standarden i KSL som nasjonal bransjestandard, og det arbeides videre med effektiv ressursutnyttelse og tilrettelegging for risikobasert tilsyn og revisjon i Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Matmerk. HMS-arbeidet skal bidra til færre ulykker og skader og er et viktig og høyt prioritert område.

Landbruksdirektoratet og Matmerk har inngått en samarbeidsavtale om miljøkrav til produksjonene og føringer for at miljøkrav skal være en del av bondens aktive kvalitetssystem.

¹¹ Stortingets anmodningsvedtak nr. 436, 3. mars 2015.

¹² Mattilsynet i samarbeid med Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES), Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) og Statens strålevern.



Figur 3.1 Norsk jordbruk produserer et mangfold av produkter

Foto: Matmerk

Arbeidstilsynet har over flere år gjennomført tilsyn med jordbruksnæringen, dels som kampanjer og dels som en del av den ordinære tilsynsaktiviteten. Tilsynene har hatt fokus på forebyggende arbeid generelt og sosial dumping spesielt. Arbeidstilsynet opplyser at de ved tilsynene opplever en økende bevissthet om helse, miljø og sikkerhet. Det er imidlertid fremdeles en høy risiko for sykdom og skade innenfor næringen, og det finnes et stort forbedringspotensial når det gjelder å forebygge ulykker.

3.2 Dagligvaremarkedet

For at norske forbrukere skal ha både kvalitetsmessig god mat, et størst mulig vareutvalg og lavest mulig priser er det avgjørende med en effektiv verdikjede med virksom konkurranse i alle ledd. Markedet for mat og drikkevarer omfatter tre salgskanaler; dagligvaremarkedet, servicemarkedet (kiosker og bensinstasjoner) og storhusholdningsmarkedet (hotell/restaurant, kantine/catering og institusjoner). I tillegg omsettes det mat og drikkevarer gjennom direktesalg, Bondens marked og netthandel, men dette utgjør i dag en svært liten andel av det totale markedet.

Den største andelen av mat og drikkevarer omsettes i dagligvarebutikker og i 2015 var total netto omsetning 164,3 mrd. kroner, opp 2,6 pst. fra 2014.¹³ Total omsetning i alle tre salgskanalene var på om lag 244 mrd. kroner i 2013.¹⁴ Det norske matmarkedet kjennetegnes av sterk markeds-konsentrasjon på leverandør-, distribusjons- og dagligvareleddet, og Norge er blant landene i Europa med høyest konsentrasjon. Lavprisbutikkene øker sine andeler i dagligvaremarkedet, og hadde i 2015 63,4 pst. av markedet.

Den største endringen i dagligvaremarkedet de siste årene, er gjennomføringen av COOPs overtagelse av ICA Norge. Det er nå tre store dagligvarekjeder som kontrollerer om lag 93 pst. av markedet. I 2015 hadde NorgesGruppen 41,2 pst. av markedet, COOP 27,9 pst. og REMA 1000 hadde 24,2 pst. Bunnpris har i underkant av 4 pst. av markedet. Bunnpris har i dag innkjøps- og distribusjonsavtale med REMA 1000, men har inngått ny innkjøps- og distribusjonsavtale med NorgesGruppen som vil gjelde fra og med 2017. Frittstående aktører har i underkant av 3 pst. av markedet. Dette inkluderer netthandel på om lag 1

pst., og dette er et marked i vekst. Dagligvarekjedene er på vei inn i dette nettmarkedet gjennom oppkjøp og med egne konsepter. REMA 1000 har en eierandel på 82 pst. i Kolonihagen som har salg og distribusjon av økologisk mat både til butikk, restaurant og netthandel. REMA 1000 har også eierandel på 10 pst. i Kolonial.no. NorgesGruppen har startet netthandel med utgangspunkt i Meny og Spar.

De tre store dagligvarekjedene dekker i tillegg store deler av grossist- og distribusjonsmarkedet med sine egne integrerte systemer. Det er også i all hovedsak disse dagligvareaktørene som leverer varer til storhusholdningsmarkedet og kiosker, bensin- og servicemarkedet.

På leverandørsiden er bildet mer sammensatt, men generelt er også leverandørsiden preget av høy konsentrasjon. I enkelte kategorier er det noen jevnstore konkurrenter, og flere mindre leverandører i tillegg. Samtidig er det produktkategorier der én stor leverandør står for hoveddelen av leveransene til markedet.

3.2.1 Utvikling i verdikjeden – søyledannelse og vertikal integrasjon

Utviklingen i verdikjeden viser at dagligvarekjedene i økende grad har integrert lengre bakover i verdikjeden. En stadig større andel av varestrømmen går gjennom dagligvarekjedenes egne grossister og distribusjonsløsninger, og kjedene har som uttalt forretningsmål at all varestrøm skal gå gjennom egen distribusjon. Integrerte grossist- og distribusjonsløsninger fører til liten konkurranseflate på distribusjon med få uavhengige og alternative distribusjonskanaler, noe som også påvirker markedsadgangen i sluttleddet.

Dagligvarekjedene har kjøpt opp industri og knyttet til seg leverandører og industri gjennom ulike typer avtaler. Disse oppkjøpene og avtalene gir kjedene eksklusiv rett til produktene.

Dagligvarekjedene har i økende grad satset på egne merkevarer (EMV) og andelen er i jevn vekst. EMV har økt fra 9,7 pst. i 2005 til 14,7 pst. av samlet omsetning i dagligvaremarkedet i 2015. EMV-andelen øker mest innen kategorier ferskvarer som ferske deiger/farser og fjørfekjøtt. På varekategorier som ferskt rent kjøtt er andelen EMV nå på ca. 50 pst. og for ferske deiger og farser er andelen over 70 pst. Mens EMV tidligere var et lavprisenomen innen begrensede produktgrupper, finnes i dag EMV-varer i dag i alle kvaliteter og priskategorier.

Vertikal integrasjon i form av oppkjøp av industri og EMV-produksjon medfører at dagligva-

¹³ Dagligvarefasiten 2016, Nielsen.

¹⁴ Mat og industri 2015 Status og utvikling i norsk matindustri, NIBIO.

Boks 3.1 Eierskap/avtaler

NorgesGruppen har etablert et eget EMV-selskap, Unil AS, som har ansvaret for utvikling, innkjøp, markedsføring og distribusjon av produkter under NorgesGruppens egne varemerker. Gjennom Unil AS samarbeider NorgesGruppen med industrivirksomheter i inn- og utland om utvikling, emballering og merking av produkter for NorgesGruppen. Kjente merkevarer er Folkets, First Price, Eldorado og Jacobs utvalgte. NorgesGruppen er eier av MatBørsen og Bakers og har en eierandel på 46 pst. i BAMA Gruppen AS. NorgesGruppen har også en rekke langsiktige samarbeidsrelasjoner til flere leverandører blant annet Nortura gjennom Norfersk-samarbeidet.

COOP Norge Industri AS er et heleid datterselskap av COOP Norge Handel. COOP Norge Industri er morselskapet til COOP Norge Kaffe AS, AS Røra Fabrikker, AS Margarinfabrikken

Norge, Norild Blomster AS, Tradeway AS og Gomanbakeren Holding AS bestående av ti Gomanbakerier. I tillegg eier COOP Norge Industri AS (47,5 pst.) i NAF Trading A/S, (23,9 pst.) av Hvebergsmoen Potetpakkeri AS, Ceasar Salad AS (34 pst.) og Mathuset Holmens (10 pst.).

REMA 1000 er involvert i produksjon av dagligvarer gjennom REMA Industrier. REMA Industrier omfatter selskapene REMA Brands, Norsk Kylling, Stanges Gårdsprodukter (95 pst.), MaxMat (75 pst.), Grans Bryggeri (50 pst.), Kjeldsberg Kaffebrenneri (50 pst.), Hugaas Industrier (100 pst.), Spekeloftet (50 pst.), Gram Slott (48 pst.), BAMA Gruppen AS (20 pst.) og REMA Salg. REMA 1000 har også en rekke langsiktige samarbeidsrelasjoner til flere leverandører blant annet Lofotlam og Nordfjord Kjøtt.

rekjedene konkurrerer med etablerte merkevarer som blant annet Grillstad, Gilde, Q-meieriene, Lerum og Stabburet om å levere varer til butikkene sine. Vertikal integrasjon er i hovedsak motivert av behov for differensiering fra konkurrentene, muligheten til å påvirke produksjon, innovasjon og produktutvikling og av muligheten til å spare kostnader. EMV gir også dagligvarekjedene mulighet til å øke konkurransen gjennom å presse prisene på varene til merkeleverandørene.

Vertikal integrasjon har ført til søyledannelse i verdikjeden ved at hele varestrømmer blir knyttet til den enkelte dagligvarekjede. Slik tilknytning kan utfordre konkurransen, vareutvalget og tilgangen til produktene med negativ effekt for forbrukeren. Når produkter blir eksklusive for en dagligvarekjede blir forbrukernes tilgang til produktet begrenset av nærhet til den enkelte dagligvarekjede. Økende grad av differensiering gjennom EMV-produkter og eksklusivavtaler gjør det også vanskeligere for forbrukerne å sammenligne priser og kvalitet på varer.

Handlingsrommet i jordbrukspolitikken kan påvirkes gjennom søyledannelsen. Dagligvarekjedene kan med utgangspunkt i sine markedsanalyser og lønnsomhetskalkyler legge føringer på prioriterte produkter, produksjonsmåter og produksjonsområder.

Verdikjeden for frukt, grønt og potet til konsum er den varestrømmen som er mest preget av

vertikal integrasjon og søyledannelse, der hver av dagligvarekjedene har etablert egne varestrømmer fra produsent og frem til forbruker. Primærprodusentene er avhengige av kontrakter med grossister som er eid og kontrollert av dagligvarekjedene. Kontraktene gir tilgang til markedet og styrer volum, kvalitet og leveringsbetingelser.

Primærprodusentene er organisert i produsentlag som koordinerer produksjonsplanleggingen etter avtalene som er inngått med grossistene (kjedene). Gartnerhallen er produsentorganisasjon for BAMA, som har grossistfunksjonen for NorgesGruppen og REMA 1000. NordGrønt er produsentorganisasjonen for COOP Norge, som har egen grossistfunksjon. Nordfresh leverer grønt til Bunnpris. I tillegg har Produsentforeningen av 1909 en mer selvstendig rolle, men har en liten andel sammenlignet med andre. Det finnes også noen små grossister som leverer til storhusholdningsmarkedet og som supplement til de store, men hovedtyngden av varestrømmen til storhusholdning går via COOPs grossistfunksjon og BAMA. Grossistene står også for hoveddelen av importen, og har gjennom kontraktproduksjon og betydelige markedsandeler, stor grad av påvirkning på norsk produksjon.

Sammen med grøntsektoren er fjørfekjøtt den sektoren hvor den vertikale integrasjonen har kommet lengst. Sektoren er dominert av kontraktproduksjon, og det har vært flere oppkjøp og sam-



Figur 3.2 Sauer på beite

Foto: Torbjørn Tandberg

men slånger de siste årene. Fjørfe produsentene har nå i hovedsak bare tre aktører som de kan levere til. Disse er igjen nært knyttet til hver sin dagligvarekjede gjennom leveringsavtaler og eierskap; Nortura/Prior til NorgesGruppen, Scandi Standard/Den stolte hane har avtale med COOP og Norsk Kylling er heleid av REMA 1000.

Ellers i verdikjeden for kjøtt er bildet mer sammensatt og det er en variert utbredelse av vertikal integrasjon. På storfe, sau og svin er det mindre vertikal integrasjon, og det er flere store og mellomstore aktører å velge mellom for primærprodusentene. Det gir også større bredde i utvalget til forbrukerne. Her er ikke dagligvarehandelen inne på eiersiden i form av heleid selskap, men strukturen preges også her av nær tilknytning mellom dagligvarekjeder og industri gjennom blant annet eneleverandøravtaler og EMV-produksjon.

I verdikjeden for korn har det også vært en utvikling i retning av vertikal integrasjon. I tillegg til økende import har markedet for brød gjennomgått store strukturendringer, med sammenslåing, oppkjøp og nedleggelse av mindre bakerier. De tre dagligvarekjedene har i dag egne hovedleve-

randører av brød, NorgesGruppen eier Bakers og COOP eier Goman. REMA 1000 har en fast leverandøravtale med Mesterbakeren, der Felleskjøpet Agri er majoritetseier.

Verdikjeden for melk er den verdikjeden hvor det har skjedd minst grad av integrasjon bakover, men også her finnes det EMV-produksjon og eneleverandøravtaler, som blant annet COOP Ånglamark, NorgesGruppens Eldoradoproducter og REMA 1000s samarbeid med TINE på økoprodukter.

Konkurransesituasjonen og effektiviteten i verdikjeden for mat og dagligvarebransjen har vært gjenstand for stor oppmerksomhet i flere år, og det er bred faglig og politisk enighet om at strukturen og situasjonen er krevende. Den generelle konkurransesituasjonen, mulige tiltak for å bedre konkurransen og effektiviteten er viktige problemstillinger.

For regjeringen har det vært viktig å komme med treffsikre tiltak som møter det man ser av markedssvikt og konkurransemessige utfordringer, og regjeringen presenterte i mars 2016 flere tiltak. I tillegg til arbeidet med Dagligvareportalen, arbeider regjeringen med tiltak som utvidet

meldeplikt ved fusjoner og oppkjøp, ekstern utredning av etableringshindre, samt vurdering av muligheter for å gi Konkurransetilsynet inngreps-hjemmel for å hindre konkurranseskadelig atferd selv om aktørene ikke er dominerende. Regjeringen har også bedt Konkurransetilsynet om å undersøke informasjonsutvekslingen mellom dagligvarekjedene ved hjelp av for eksempel prisjegere, for å se om informasjonsdelingen påvirker konkurransen.

3.3 Næringsmiddelindustrien

Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien omsetter og bearbeider i hovedsak norske jordbruksråvarer og produksjonskapasiteten er i stor grad dimensjonert ut fra tilgang på norskproduserte råvarer og salg til hjemmemarkedet. Internasjonale aktører eier bedrifter i Norge, men disse bedriftene produserer også i hovedsak for det norske markedet. Samtidig er næringsmiddelindustrien avhengig av import av råvarer som ikke produseres i Norge.

Industrien er avhengig av stabile og langsiktige tilførsler av norske jordbruksråvarer og forutsigbare og fleksible rammevilkår for import av råvarer som ikke produseres i norsk jordbruk. Norsk jordbruk er på sin side avhengig av næringsmiddelindustriens konkurransekraft og evne til å foredle råvarene til produkter som etterspørres i markedet. Industriens hjemmemarkedsandel er avhengig av evnen til å konkurrere med importerte varer innenfor det til enhver tid gjeldende importvernet. Næringsmiddelindustrien er Norges største fastlandsindustri målt i omsetting, verdiskaping og sysselsatte¹⁵, og den sysselsetter om lag hver femte ansatte i norsk industri. Bedriftene er spredt utover hele landet, og med 48 000 ansatte, herav om lag 10 000 i fiskeindustrien, er næringsmiddelindustrien en viktig bidragsyter til sysselsettingen i Norge. Av en samlet produksjonsverdi i norsk industri på 820 mrd. kroner i 2014, utgjorde produksjonsverdien i næringsmiddelindustrien 185 mrd. kroner. Av den totale produksjonsverdien i næringsmiddelindustrien står jordbruksbasert virksomhet som inkluderer blant annet kjøtt- og meierivarer for 52 pst., RÅK-industrien¹⁶ (inkl. drikkevarer) som i hovedsak er

jordbruksbasert for 23 pst. og fisk- og fiskevarer for om lag 24 pst.

Næringsmiddelindustrien omfatter alt fra enkeltpersonforetak med råvareproduksjon og lokal foredling på gården, til store samvirkeforetak og børsnoterte foretak med flere tusen ansatte. Selv om norsk næringsmiddelindustri består totalt av vel 2 000 bedrifter, domineres flere produktområder av en eller noen få store aktører.

De fleste matvarer er relativt lite følsomme for konjunkturer, og konsekvensene av lavkonjunkturer er dermed mindre dramatiske for næringsmiddelindustrien enn for en rekke andre sektorer. Dette, i kombinasjon med omfanget av næringsmiddelindustrien, har medført at denne industrien har hatt en stabiliserende effekt både i Norge og Europa ellers.

Med unntak av fiskeindustrien er norsk næringsmiddelindustri i hovedsak hjemmemarkedsbasert, men den møter økende konkurranse fra internasjonale aktører på hjemmemarkedet. Fortsatt produktivitetsvekst og innovasjon vil derfor være viktig for å styrke konkurransekraften i hjemmemarkedet. Industrien har vist evne til å respondere raskt på forbrukertrender og møte forbrukernes forventninger, som for eksempel gjennom samarbeidet med helsemyndighetene om å redusere innholdet av mettet fett, salt og sukker i produktene. Gjennom samarbeidet i Helse- og omsorgsministerens næringslivsgruppe på matområdet har bransjen satt seg konkrete mål for reduksjon av saltinnhold i ulike matvaregrupper innen 2018. Dette følges opp i Saltpartnerskapet, som ledes av Helsedirektoratet, der 60 aktører i bransjen deltar.

Konkurranse har ført til at industrien satser betydelig på innovasjon og markedsføring av nye produkter. Spekteret av ferdigmat og halvfabrikata er derfor langt større enn for få år siden, noe som har bidratt til at produksjonsverdien har økt med 59 pst. i løpet av den siste tiårsperioden. I samme periode økte verdiskapingen (bearbeidingsverdien) i næringsmiddelindustrien med 52 pst. i løpende priser, eller 6 pst. målt i faste kroner, og var i 2014 på om lag 42 mrd. kroner. Dette utgjør i underkant av en femtedel av den samlede verdiskapingen i norsk industri. Forskning og forskningsbasert innovasjon er en forutsetning for å videreføre en norsk næringsmiddelindustri med høy konkurranseevne.

Næringsmiddelindustrien i Norge har generelt et høyt kostnadsnivå sammenliknet med andre land, blant annet knyttet til investeringskostnader, lønnskostnader og råvarekostnader. Samtidig må norsk næringsmiddelindustri i likhet med

¹⁵ Mat og industri 2016 (NIBIO).

¹⁶ Den delen av næringsmiddelindustrien som produserer bearbejdede landbruksvarer som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen.

næringsmiddelindustrien internasjonalt, forholde seg til et kostnadspress og krav til effektiv produksjon.

Utviklingen i markedsandeler på hjemmemarkedet og i eksporten er et uttrykk for næringsmiddelindustriens konkurranseevne. For næringsmiddelindustrien (ekskl. fisk) har hjemmemarkedsandelen gått fra 88,2 pst. i 2003 til 79,8 pst. i 2014. Andelen av næringsmiddelindustriens produksjon som eksporteres har i samme periode økt fra 3,6 pst. til 4,9 pst. Det er i første rekke for oljer og fett at eksportandelen har økt betydelig (fra 31,9 pst. til 60,0 pst.). Denne eksporten er i hovedsak basert på importerte råvarer. Men eksporten av produkter basert på både norske og importerte råvarer som sjokolade og sukkervarer, konserver, kornvarer, kjøtt og drikkevarer har også økt det siste tiåret. Eksporten av meierivarer er redusert, og forventes å bli ytterligere redusert som følge av vedtaket om å fase ut bruken av eksportstøtte innen utgangen av 2020. Utfasingen av eksportstøtten vil også få betydning for omfanget av eksporten av RÅK-varer.

Importvernet gir et høyere produktprisnivå i Norge enn våre nabomarkeder, samtidig som utviklingen går i retning av økt internasjonal konkurranse også for den norske næringsmiddelindustrien. Høyere prisvekst i Norge enn internasjonalt over tid, kombinert med en gradvis liberalisering av handelen gjennom internasjonale handelsavtaler, har redusert styrken i tollvernet. Konkurransen varierer fra sektor til sektor, men generelt har dette medført at industrien har vært nødt til å tilpasse økonomi, produktivitet og kostnadsnivå til internasjonal konkurranse. Framtidig utvikling i kostnadsnivå, renter og valuta vil således være av avgjørende betydning for konkurran-

sekraften i norsk næringsmiddelindustri i tillegg til fortsatt effektivisering. Produktivitetsutvikling er en annen faktor som har stor betydning for næringsmiddelindustriens konkurranseevne nasjonalt og internasjonalt.

Bearbeidede varer som omfattes av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK) er spesielt utsatt for økt importkonkurranse. I 2015 ble det importert RÅK-varer til menneskemat til en verdi av 11,1 mrd. kroner. Dette er en økning på 9 pst. fra 2014. Verdien av norsk eksport av RÅK-varer har de siste to årene vært stabil rundt 2 mrd. kroner.

For å stå bedre rustet til å møte økt konkurranse, har det skjedd en konsolidering og strukturendring på alle områder i næringsmiddelindustrien, dels gjennom nedleggelse av produksjonsheter, dels gjennom oppkjøp og fusjoner. For å effektivisere produksjonen på slakteleddet er det etablert samarbeid mellom samvirkebedrifter og andre bedrifter om større slakterianlegg. Hos selskap med produksjon i flere land av for eksempel bearbeidede jordbruksvarer, har det vært flytting og optimalisering av produksjonen på tvers av landegrensene.

Nedlegging av anlegg har ført til konsentrasjon av større foredlingsanlegg i bynære strøk. Samtidig har det vært en fremvekst av mindre bedrifter i distriktene, som gårdsystemer og småskala kjøttforedlingsbedrifter, ofte basert på foredling av lokale råvarer. Matmerk oppgir et estimat på at det i dag er mellom 1500 og 1700 lokalmatprodusenter i Norge. Fra oktober 2015 til oktober 2016 ble det solgt lokalmat for 4,8 mrd. kroner i dagligvarebutikker. Dette er en økning på 10,3 pst. fra året før.

4 Mangfold i primærleddet

I 2015 var det jordbruksforetak i 418 av landets 428 kommuner. Gjennom aktiviteten i jordbruket, tilhørende foredlingsindustri og lokalmatproduksjon, bidrar jordbruket til sysselsetting, bosetting og verdiskaping i hele landet. Jordbruket er dermed et viktig bidrag til vekstkraftige distrikter. I alt var i overkant av 41 000 sysselsatt i jordbruket og om lag 48 000 i matindustrien (inkl. fiskeindustrien) i 2014, noe som utgjør 3,4 pst. av landets totale sysselsetting. I tillegg gir jordbruket grunnlag for sysselsetting i øvrig næringsliv lokalt og regionalt, gjennom kjøp og salg av tjenester via ulike ledd i verdikjeden. Jordbrukets betydning varierer mellom ulike deler av landet, og er av størst relativ betydning i fylkene Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag.

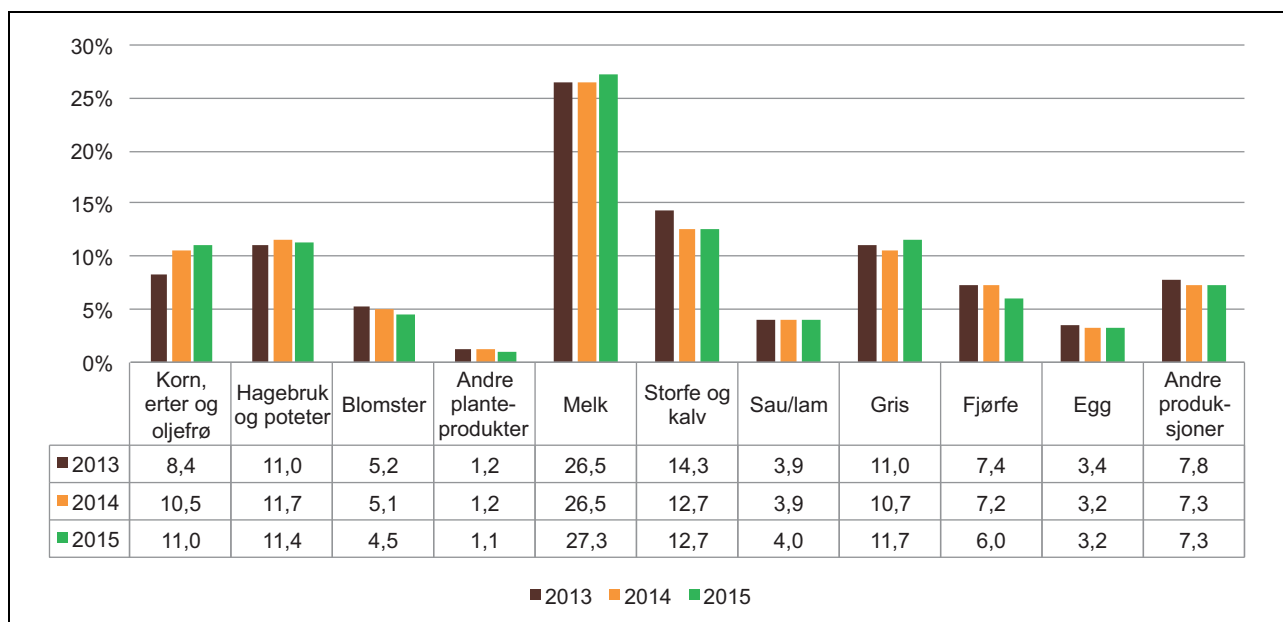
De naturgitte forutsetningene gjør at norsk jordbruk først og fremst er en forprodusent gjennom korn, grovfôr, og beiting. Dette gir grunnlag for en betydelig husdyrproduksjon, i tillegg til stor planteproduksjon.

4.1 Produksjon og geografisk fordeling

Jordbruksproduksjonen i Norge er mangfoldig og plante- og husdyrproduksjonene hadde en verdi på 31,7 mrd. kroner i 2015, jf. figur 4.1.

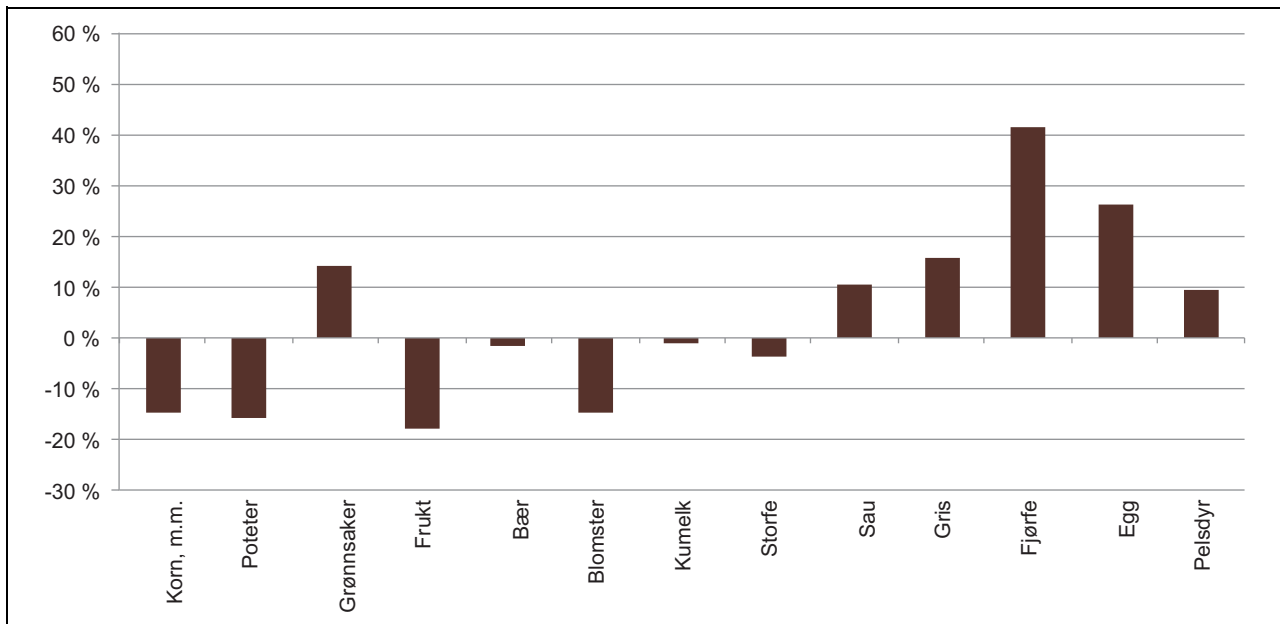
Det siste tiåret har det samlede produksjonsvolumet i jordbruket økt med 2,8 pst. Produksjonen av husdyrprodukter har økt med ca. 6,5 pst., mens produksjonen av planteprodukter har falt med i overkant av 5,5 pst. Det er særlig det kraftfôrbaserte husdyrholdet som har økt, men også i deler av det grovfôrbaserte husdyrholdet har det vært en økning, jf. figur 4.2.

Flere forhold påvirker hvor i landet de ulike jordbruksproduksjonene foregår og hvordan de endres. Forutsetningene for jordbruksproduksjon varierer betydelig mellom ulike deler av landet. Naturgitte vilkår og klimatiske forhold påvirker både produksjonsmulighetene og avlingsnivået. Topografien bestemmer hvor store og sammenhengende jordbruksarealer det er mulig å etablere i tilknytning til jordbruksbedriftene. Demo-



Figur 4.1 Prosentvis fordeling av produksjonsverdi i jordbruket, 2013–2015

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket



Figur 4.2 Endring i produksjonsvolum fra 2007 til 2016

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

grafiske forhold påvirker tilgangen på arbeidskraft og avstanden til markedet. Teknologien er grunnlaget for hvor lett det er å drive under ulike forhold. Til sist gir jordbrukspolitikken, gjennom for eksempel kanaliseringspolitikken, økonomiske rammevilkår for driften.

En gjennomsnittlig jordbruksbedrift på landsbasis består av 235 dekar jordbruksareal. Internasjonalt er jordbruksbedriftene betraktelig større med 420 dekar i Finland, 450 dekar i Sverige, 670 dekar i Danmark og 580 dekar i Tyskland.

Figur 4.3 viser andelen fulldyrka og overflate-dyrka jord fordelt på ulike klimasoner for jordbruksproduksjon på fylkesnivå. Kartet viser at mesteparten av jorda egnet til matkornproduksjon er konsentrert til fylkene rundt Oslofjorden og i Hedmark. På Vestlandet, i deler av Innlandet og nordover til Nordland er det vesentligste av tilgjengelige jordbruksarealer egnet til fôrkorndyrking, mens jordbruksarealene i Troms og Finnmark i all hovedsak er egnet til grovfôr dyrking.

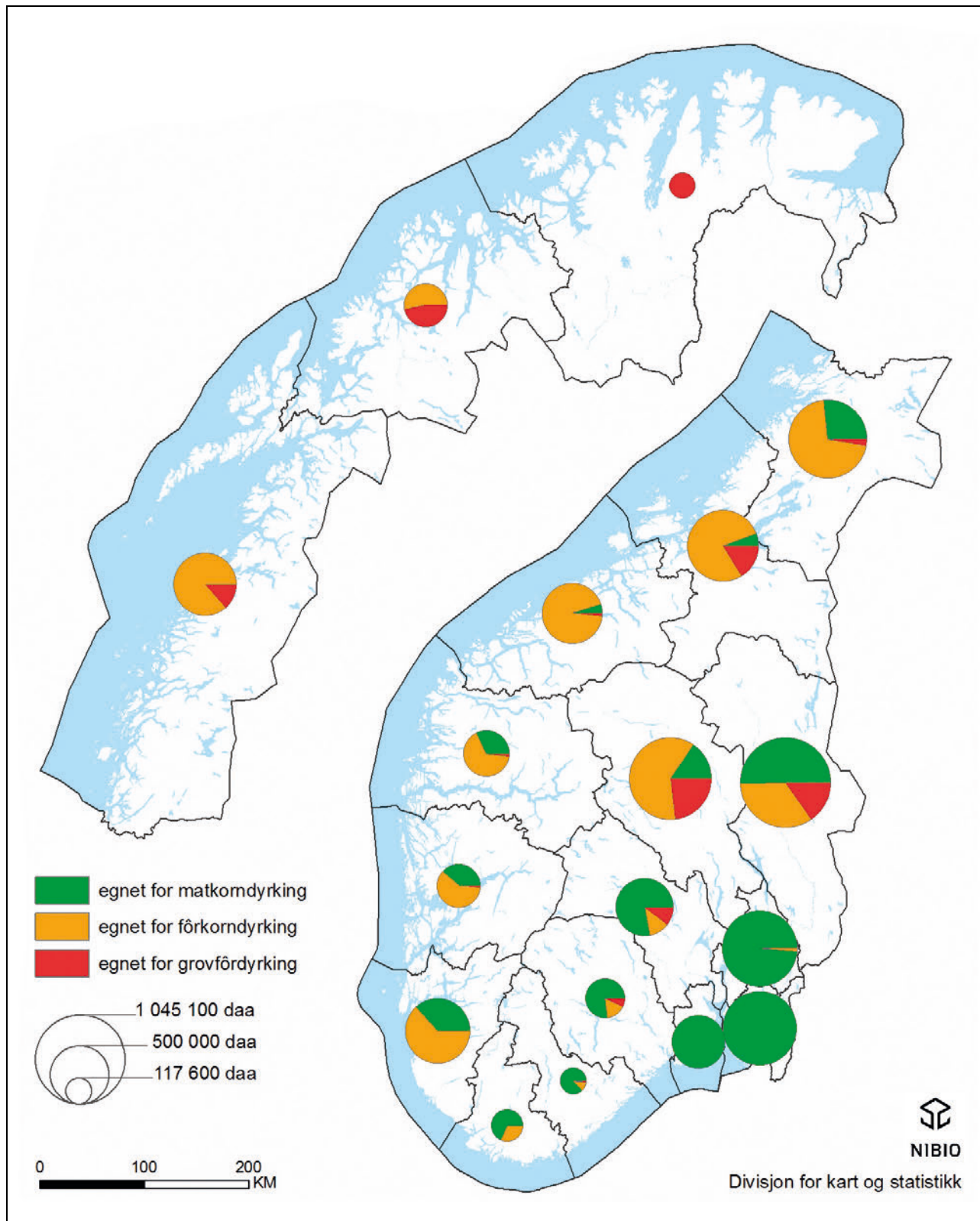
Gjennomsnittlig jordbruksareal per jordbruksbedrift varierer betydelig mellom fylkene. Ytterpunktene er Hordaland med et gjennomsnitt på 128 dekar jordbruksareal per jordbruksbedrift og Akershus og Oslo med 356 dekar jordbruksareal i gjennomsnitt. Telemark, Agder og Vestlandet har de minste jordbruksbedriftene i landet, mens fylkene rundt Oslofjorden, Hedmark og fra Sør-Trøndelag og nordover, har de største jordbruksbedriftene i gjennomsnitt. Selv om den gjennomsnittlige størrelsen på jordbruksbedriftene har

vokst kontinuerlig de siste ti årene, har veksten vært vesentlig svakere i fylkene der brukene er relativt små. Dette indikerer at mulighetene for å kunne utvide jordbruksarealene i fylker med de minste jordbruksbedriftene er begrensede, som følge av både dårlig arrondering og topografiske forhold.

Virkemiddelbruken har over tid lagt grunnlag for en effektiv fôr- og matkornproduksjon basert på en regional arbeidsdeling. Høy pris på korn og tilskuddsordninger har vært viktige virkemidler for denne politikken. Produksjonsfordelingen innebærer at korn- og grønnsaksproduksjon i hovedsak skjer på flatbygdene på Østlandet, Jæren og i Trøndelag, mens det i andre områder av landet i hovedsak drives grovfôrbaserte husdyrproduksjoner.

4.2 Areal og fôrproduksjon

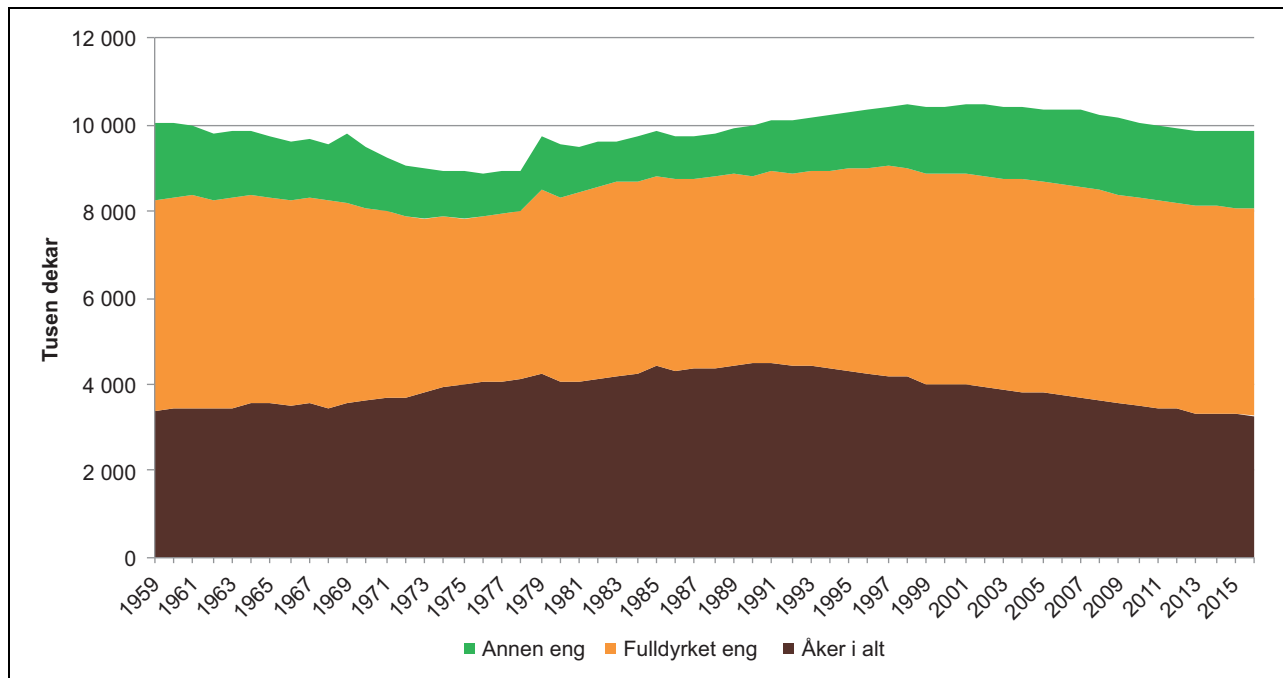
Bare tre pst. av Norges areal er jordbruksareal. Av dette arealet er om lag en tredel kornareal. Det høyeste registrerte jordbruksarealet var i 1998, jf. figur 4.4. I følge beregninger fra Budsjettnemnda for jordbruket er det i perioden 1999–2015 anslått en reduksjon i samlet jordbruksareal på 528 000 dekar, dvs. om lag 5 pst. For første gang siden 1991 viser imidlertid foreløpige tall fra søknadene om produksjonstilskudd i 2016 en økning i kornarealet på i overkant av 37 500 dekar sammenlignet med både foreløpige og endelige tall for 2015.



Figur 4.3 Fulldyrka og overflatedyrka jord fordelt på klimasoner for jordbruksproduksjon

Jordbruksareal i drift nådde en topp i 2001 med 10,467 mill. dekar. Fra 2001 til 2014 er dette arealet redusert med 5,8 pst. Dette tilsvarer en reduksjon på 46 800 dekar per år. Reduksjonen skyldes både innføring av nytt digitalt kartverk som

gir mer nøyaktige målinger, og at areal går ut av drift. Arealene som ikke lenger brukes er for en stor del marginale arealer med høye driftskostnader. I samme periode har omdisponeringen av dyrka jord til andre formål enn landbruk vært på



Figur 4.4 Utviklingen i jordbruksarealet 1959–2015

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

9 000 dekar i gjennomsnitt per år. Mye av dette er gode jordbruksarealer i tettstedsnære områder.

Regjeringen ønsker å ta vare på god matjord og omdisponeringen av dyrka mark er nå på det laveste nivået siden registreringene startet i 1976. I 2015 ble det omdisponert 6 340 dekar. I 2015 fastsatte Stortinget et nytt mål for omdisponering på maksimalt 4 000 dekar per år. Dette målet skal nås gradvis innen 2020.

Samtidig med at en del areal har gått ut av produksjon, har nydyrkingen de siste årene vært omfattende. I perioden fra 2009–2014 ble over 97 400 dekar areal godkjent til nydyrking. Nydyrket areal gikk opp fra 14 500 dekar i 2013 til 18 500 dekar i 2014. Nydyrket areal var dermed mer enn tre ganger så stort som arealet som ble registrert omdisponert i 2014.

I jordbrukssammenheng er Norge et grasland og det er store jordbruksarealer som bare er egnet for produksjon av gras eller annet grovfôr.

NIBIO (Norsk institutt for bioøkonomi) har årlig beregnet verdien av høstet grovfôr. Beregningene er basert på produksjonstall fra SSBs avlingsoppgaver og total kalkylen fra Budsjettnemnda for jordbruket. Prisene er fastsatt på grunnlag av prisene NIBIO bruker ved verdsetting av hjemmeavlet grovfôr i driftsgranskingene. Beregningene viser at verdien av grovfôrproduksjonen varierer noe avhengig av årlige værvariasjoner, men i langt mindre grad enn for korn. Verdien på grovfôrproduksjonen var på 3,7 mrd. kroner i 2014.

4.2.1 Beite på innmark og utmark

Beiting på innmark og utmark er en bærekraftig utnyttning av nasjonale naturressurser. Beiting i utmark er eneste måte å utnytte fôrressursene til matproduksjon og er viktigste fôrressurs i lamme- og kjøttproduksjonen. Beiting bidrar også til vedlikehold av et åpent og artsrikt kulturlandskap på ugrødslede arealer og har god effekt på dyrevelferden.

NIBIO har beregnet at under halvparten av nyttbart utmarksbeite til husdyr i Norge blir utnyttet i dag. For 2015 ble fôropptaket beregnet til 327 mill. føreheter, hvorav sau stod for 65 pst., storfe 32 pst. og hest og geit for en mindre del. Dette tilsvarer om lag netto grasavling på 1 mill. dekar. NIBIOs arbeid med *Arealregnskap for utmark* viser at utnyttingsgraden av nyttbart utmarksbeite varierer mellom fylker.

Strukturendringer i landbruket har størst innvirkning på dette nasjonalt, men også gjenoppbyggingen av bestander av de fire store roviltartene (bjørn, jerv, ulv, gaupe) er faktorer som påvirker dette i flere områder. I enkelte områder innenfor ulvesonen og som for eksempel i bjørneområdet Lierne, hvor gårdbrukere har fått statlig støtte til omstilling fra saueproduksjon til melkeproduksjon, er tilstedeværelse av rovvilt en viktig faktor.

Ifølge NIBIO er det i 2015 innenfor rovviltprioriterte områder 26 pst. av utmarksbeitene som utnyttes mot 59 pst. i beiteprioriterte områder. Faste

bestander av ulv og bjørn utelukker tradisjonelt sauehold med frittgående beiting, og dyrene må holdes innenfor rovviltavvisende gjerder på innmark eller utmark, eller flyttes til andre beiteområder. Dette må ses i sammenheng med at rovvilt-nemndene har gjort vurderinger om hvor det er flest beitedyr når de har vurdert hvor de prioriterte beiteområdene og de prioriterte rovviltområdene skal være. I områder prioritert for oppnåelse av bestandsmål for store rovdyr følger det av rovviltforliket 2011 at saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite skal tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling og terskel for uttak av rovvilt er høy. Dette legger føringer også i jordbrukspolitikken. I beiteprioriterte områder skal beitedyr ha forrang og der er det lav terskel for uttak av rovdyr.

Antall sau på utmarksbeite har variert omkring 2 mill. og var på samme nivå i 2000 og 2015. Det var ca. 250 000 storfe på utmarksbeite i 2015, en økning på ca. 8 pst. fra 2000. Tilsvarende var det en reduksjon på 21 pst. for geit og økning på 40 pst. for hest. Andelen saubesetninger som benytter utmarksbeite øker med besetningsstørrelsen, mens det for storfe forholder seg motsatt. I jordbruksoppgjøret 2016 ble tilskuddet for utmarksbeiting økt.

Langsiktighet i rammebetingelser som strekker seg over investeringsperioder og generasjons-skifter er avgjørende for å nå målet om levedyktig næringsdrift basert på brukets totale ressurser.

Dyrevelferd og tap av sau på utmarksbeite

Årsaker til tap av andre årsaker enn rovvilt registreres ikke systematisk i saueholdet, men kan ut fra særskilte undersøkelser som er utført i områder som erfarer økning i tap uten kjent årsak, kategoriseres i ulike sykdommer/snyltere og ulykker. På frittgående utmarksbeite medfører dette at dyr utsettes for risiko for lidelse og dør av årsaker som kunne vært hindret i et mer kontrollert driftsopplegg. På den annen side anses frittgående beiting å ha positive kvaliteter for dyrene. Dyreeier har uansett ansvar for å sørge for nødvendig tilsyn som er tilpasset risikoen. Mattilsynet har forvaltningsansvar etter dyrevelferdsloven og fører tilsyn med at dyreeiere følger opp sitt ansvar og ikke utsetter dyrene for unødvendig lidelse.

Tall fra organisert beitebruk, som omfatter ca. ¾ av sau på utmarksbeite, viser at tapene ble noe redusert til under 4 pst. fra 1970-tallet og frem til 1990-tallet. Områdevis økte tapene ut over på 1990- og 2000-tallet med økende rovviltbestander. I 2006 var tapene i organisert beitebruk på 6,8 pst.

og tilsvarte beregnet totaltap av sau på utmarksbeite på 138 000 sau/lam, hvorav 39 000 ble erstattet på grunn av rovvilt i henhold til Naturmangfoldlovens § 19. Samtidig ble det i perioden erfart noe økende tap på grunn av flåttbårne sykdommer, og i enkelte år store tap på grunn av alveld og fluemakk i avgrensede områder, særlig på Vestlandet. De samlede tapene er senere redusert og var i 2015 på 5,2 pst. i organisert beitebruk og tilsvarte totaltap på 106 000 sau/lam, hvorav 20 000 ble erstattet på grunn av rovvilt.

Klima- og miljødepartementet har i forståelse med Landbruks- og matdepartementet satt i gang et eget prosjekt for å øke kunnskapen om tapsår-saker på utmarksbeite generelt.

Rovvilt

Rovviltpolitikken er nedfelt i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, Innst. S nr. 174 (2003–2004), i rovviltforliket 2011 (Representantforslag 163 S (2010–2011)), Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur* og Innst. 330 S (2015–2016). Rovviltpolitikken skal gjennomføres innenfor rammene av Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004.

I mars 2016 la regjeringen frem Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. Stortingets behandling i juni 2016 innebærer at bestandsmålet for ulv er satt til 4–6 årlige ynglinger der grenseflokker til Sverige telles med faktor 0,5, og det skal være 3 årlige helnorske ynglinger. Ulvesonen er redusert med mindre områder i Hedmark og Akershus. Den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, som innebærer at beitenæringenes interesser skal ivaretas samtidig som man forvalter rovviltet i henhold til fastsatte bestandsmål, videreføres.

Gjenoppbyggingen av og forvaltningen av bestander av de fire store rovviltartene (bjørn, ulv, gaupe og jerv) i tråd med vedtatt politikk har medført betydelige begrensninger for beitebruk i utmark for sau i flere områder. Stortinget har imidlertid vedtatt en todelte målsetting om at landet skal deles inn i områder prioritert til henholdsvis beitedyr og rovvilt.

NIBIO sin rapport om *Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser* (NIBIO rapport nr. 63 2016) viser at om lag 55 pst. av landarealet er definert som forvaltningsområde for rovvilt (bjørn, jerv, ulv, gaupe) og at 30 pst. av sauene beiter innenfor disse områdene. Det vises til at landbruket over mange år har gjennomgått omfattende strukturendringer,

og at det er små forskjeller med hensyn til reduksjon i antall aktive bønder eller jordbruksareal i drift innenfor og utenfor forvaltningsområder for rovvilt. Husdyrhold med sau på utmarksbeite viser imidlertid en mer negativ utvikling i områder som ligger innenfor forvaltningsområder med flere (3–4) rovviltarter, enn i områder med færre arter. Kombinasjonen av rovviltarter, bestandsstørrelse og avstand til Sverige virker i samme retning.

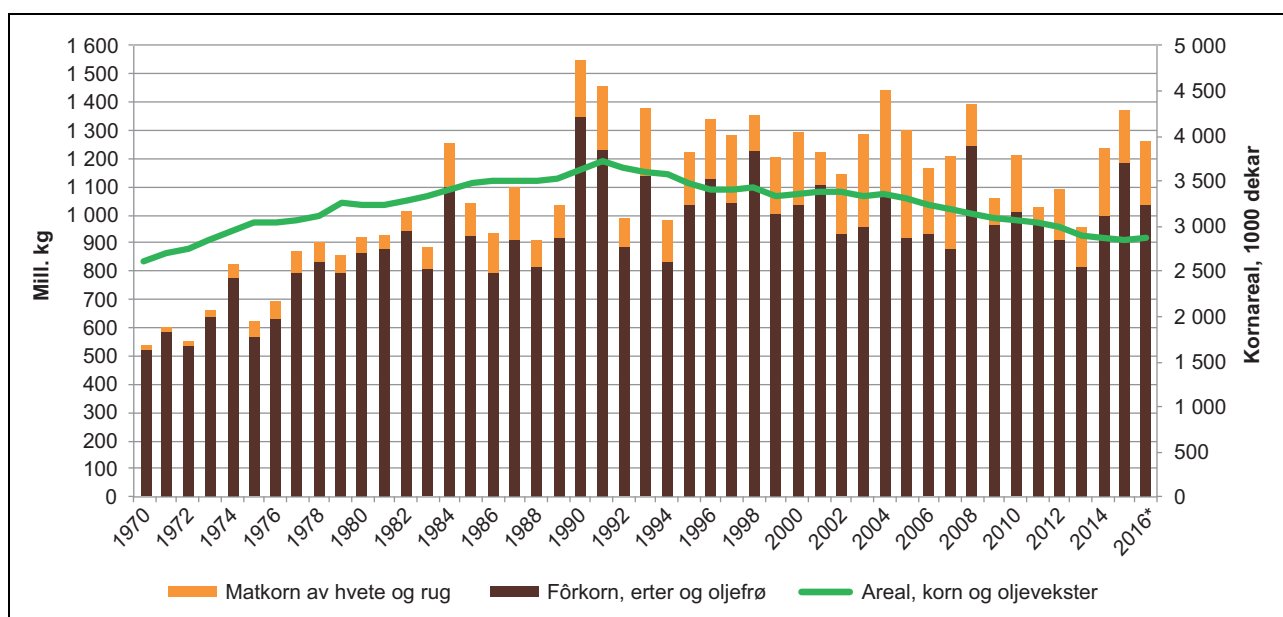
Samtidig viser NINA sin rapport om *Evaluering av regional rovviltforvaltning* (NINA rapport nr. 1268 2016), at geografisk differensiering på stor skala (mellom regioner) har lyktes i å beskytte viktige beiteområder i Vest-Norge (Region 1) fra negative konsekvenser av store rovdyr. Til tross for dette, har antall sauer blitt færre i regionen. Antallet sauer har samlet sett økt siden 1990-tallet i regioner med mål om yngling av store rovdyr. I ulvesonen (unntatt Østfold) og i områder med mål om yngling av bjørn har rovdyrtrykket på sau tvunget frem strukturelle endringer. De fleste ser ut til å slutte, flytte sauen ut av sonen, omstille til annen landbruksvirksomhet, eller ha sau bak rovviltavisende gjerder. Tap av sau til ulv og bjørn skjer i stor grad utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen, og svært ofte dreier det seg om individer på spredning. I områder der gaupe og jerv er gitt prioritet (og hvor ulv og bjørn ikke er til stede) er antall sau på utmarksbeite relativt stabilt.

Økningen i tap av sau på utmarksbeite på 1990- og 2000-tallet skyldes i hovedsak rovvilt,

men også sykdom og andre årsaker er i enkelte områder påvist som viktigste tapsårsaker. Reduserte tap de siste årene skyldes en kombinasjon av bedre oppfølging av rovviltforliket 2011 med etablering av tydelige beiteprioriterte områder og rovviltprioriterte områder, herunder med effektivt uttak av rovvilt før og i beitesesongen, avvikling og tilpasninger i saueholdet i rovviltbelastede områder, iverksetting av forebyggende tiltak, redusert beitetid og flytting til mindre belastede beiteområder i enkelttilfeller. En betydelig del av tapene skjer i randsonene til rovviltområdene inn på prioriterte beiteområder. Dette aktualiserer økt vekt på bruk av midler til forebyggende tiltak i disse områdene, samt mer effektiv arrondering av beiteprioriterte og rovviltprioriterte områder i forvaltningsplanene for rovvilt.

4.3 Korn

Kornhøsten i 2015 var svært bra og verdien av kornproduksjonen (hvete, bygg, havre, rug) var på i overkant av 3,4 mrd. kroner, noe som utgjorde knappe 11 pst. av total produksjonsverdi. Figur 4.5 viser utviklingen i kornproduksjonen og -arealet siden 1970. Totalt areal med korn og oljevekster var i 2016 på om lag 2,9 mill. dekar. For første gang siden 1991 viser foreløpige tall fra søknadene om produksjonstilskudd en økning i kornarealet på i overkant av 37 500 dekar sammenlignet med både foreløpige og endelige tall for 2015. Kornarealet var på sitt høyeste i 1991. Økningen i



Figur 4.5 Produksjon og areal i kornsektoren

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

andelen matkorn har vært formidabel siden 1970-tallet og frem til i dag. I år med gode avlinger er Norge nå nesten selvforsynt med matkorn.

I 2015 var det totalt om lag 11 500 jordbruksbedrifter med korn og oljevekster. Gjennomsnittlig antall dekar korn per bedrift med kornproduksjon økte fra 194 dekar i 2005 til 252 dekar i 2015. Det er stor variasjon i arealene per bruk, fra under 100 dekar til over tusen dekar per bruk.

Hovedtyngden av norsk kornproduksjon (80–85 pst.) skjer i Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. De 7 nevnte kornfylkene har samlet sett overskudd av korn. Forbruket av korn i form av kraftfôr følger imidlertid fordelingen av husdyr.

På Østlandet er en del kornareal lagt om til grasproduksjon de siste årene, delvis som følge av økt hold av ammeku og økt sauekjøttproduksjon. Å øke disse produksjonene har vært prioritert i flere av de siste års jordbruksoppgjør. Mange steder skjer denne produksjonen på marginale kornarealer. Fôrproduksjonen på slike arealer kan være større i grasproduksjon enn i fôrkornproduksjon. Omlegging fra korn til gras har i enkelte områder også vært nødvendig for å redusere avrenning. For å opprettholde norsk matkornproduksjon, er en ytterligere omlegging fra korn til gras ikke ønskelig. For å motvirke videre nedgang i kornarealet, ble arealtilskudd til grovfôr redusert i de typiske kornområdene i jordbruksoppjøret 2016.

Størrelsen og kvaliteten på norsk kornproduksjon varierer med værforholdene i vekstsesongen, se figur 4.5. Utvikling i produksjonen det siste tiåret har vært påvirket av redusert areal og svak avlingsutvikling knyttet til dårlige værforhold i enkelte år. Det var gode avlinger i 2014 og 2015, og avlingene i 2015 ga den 6. største kornproduksjonen i historien. Økt arealproduktivitet vil ha stor betydning for å dekke hjemmemarkedets etterspørsel etter mat- og fôrkorn og bedre lønnsomheten i kornproduksjonen.

Det er 107 kornmottak i landet, alt fra store kraftfôrfabrikker til små mottaksanlegg som kun holder åpne i sesongen. De fleste ligger på Østlandet. I korn- og kraftfôrmarkedet har de fire største aktørene Felleskjøpet Agri, Felleskjøpet Rogaland Agder, Fiskå Mølle og Norgesfôr til sammen 44 kraftfôrfabrikker spredt rundt om i landet.

Produksjonen av kraftfôr i Norge er på rundt 2 mill. tonn per år. Økt andel matkorn, økt etterspørsel etter lyst kjøtt og krav til økende proteininnhold i kraftfôret har gitt behov for økt import av kraftfôrråvarer de siste årene. Norskandelen av kraftfôret er særlig redusert for fett- og protein-

fraksjonen, som blant annet henger sammen med forbud mot bruk av kjøttbeinmel og fiskemel. Bruken av norsk korn i kraftfôret avhenger av værforholdene siden disse har stor innvirkning på avlingsstørrelsen. Andelen norske råvarer i kraftfôret var 55 pst. i 2015, en økning på 9 prosentpoeng fra 2014.

I markedet for matkorn og matmel er det to store aktører og noen mindre bygdemøller. De to største aktørene er Lantmännen Cerealia (eies av Lantmännen i Sverige) og Norgesmøllene (eies med 66 pst. av Felleskjøpet Agri og 34 pst. av Stiftelsen Fritt Ord).

Innenlandsk produksjon av bakervarer utgjorde i 2013 9,5 mrd. kroner i produksjonsverdi, og antallet sysselsatte var om lag 7 700 personer i 2014. Industrien preges av mange små bedrifter med spredning over hele Norge. Det importeres hvert år store mengder brød og bakervarer. Totalt ble det importert i underkant av 130 000 tonn brød og bakervarer til Norge i 2015, tilsvarende om lag 110 000 tonn matkorn. Det har vært en jevn økning i importen av pizza og deiger de siste fire årene, mens importen av brødvare har vært stabil. Verdien av importen utgjorde ca. 3 mrd. kroner i 2015. Beregninger for 2015 viser at totalmarkedet for bakervarer var på anslagsvis 378 000 tonn eller 12,4 mrd. kroner. Importen utgjør dermed ca. 32 pst. av mengden og ca. 23 pst. av verdien.¹

4.4 Melk

Melkeproduksjonen er en betydelig sektor i norsk jordbruk og står for om lag 27 pst. av de totale produksjonsinntektene i jordbruket i 2015 med en produksjonsverdi på rundt 8,7 mrd. kroner. Norsk produksjon av kumelk har variert rundt 1 500 mill. liter årlig de siste 10 årene. Produksjonen av geitemelk har ligget på rundt 19 mill. liter årlig i samme periode.

Fra 2000 til 2015 er antall foretak redusert fra ca. 20 700 til 8 800, en reduksjon på mer enn 57 pst. Tallet inkluderer også at mange inngikk i samdrifter som etter hvert ble ren kvoteleie. Gjennomsnittskvoten har økt fra ca. 89 000 liter til 170 000 liter, en økning på 91 pst. Det har blitt færre kyr og en høyere avdrått per ku.

Anvendelsen av meierivarer i dagligvaremarkedet har økt de siste 10 årene fra 1 044 mill. liter til 1 170 mill. liter, mens det har vært en nedgang i

¹ Markedsrapport 2015 Rapport nr. 3/2016 Landbruksdirektoratet 12.2.2016.

Tabell 4.1 Produksjon av kumelk i 2015 i mill. liter, geografisk fordeling

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
1 536,3	377,7	60,6	288,6	325,5	327,4	156,4

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

bruken av melk til industrimarkedet og eksport. Forbruket av konsummelk har gått nedover over en lang periode. I 2015 drakk hver innbygger i gjennomsnitt 87,4 liter melk. Det er en reduksjon på 11 pst. sammenliknet med 2007. Når det gjelder enkelte andre melkeprodukter, er trenden motsatt. Forbruket av tradisjonelle konserverte melkeprodukter som yoghurt og ost øker, men denne veksten er også dekket ved økt import. Importen av yoghurt utgjorde 3 pst. i 2007 og har økt til over 13 pst. i 2015. Importen av ost har gått fra om lag 9 pst. av markedet i 2007 til over 11 pst. i 2015. I tillegg har nye melkeprodukter som Skyr kommet på markedet. Forbruket av smør falt over en lang periode, men har fra 2010 hatt en ujevn, men økende trend. Regjeringen har forbedret rammebetingelsene for produksjon av yoghurt og ferske oster ved å senke avgiftene i prisutjevningsordningen for melk fra 1. juli 2016.

Om lag 8 pst. av norskprodusert melk blir eksportert i form av ulike meieriprodukter, i hovedsak merkevareeksport av Jarlsberg.

I råvaremarkedet for kjøp av melk fra produsentene er det to aktører, TINE råvare som tar imot om lag 95 pst. av melken og Q-meieriene som tar imot om lag 5 pst. Det er imidlertid flere aktører som produserer meieriprodukter. Alle disse kjøper råvaren melk fra TINE som markedsregulator.

TINE er den største aktøren når det gjelder produksjon av drikkemelk med om lag 80 pst. av markedet, fulgt av Q-meieriene og Rørosmeieriet som produserer økologiske varer. Det har skjedd store endringer i yoghurtmarkedet de siste årene, hvor introduksjonen av Skyr og import av gresk yoghurt har økt markedsandelene for Q-meieriene og Synnøve Finden på bekostning av TINE (med Fjordland). TINE er den største aktøren i ostemarkedet, med Synnøve Finden som nummer to. Dette markedet preges av økt import, men også produksjon av EMV og av om lag 120 mindre lokalmatprodusenter som driver med videreføring av melk. For melkepulver er det kun to aktører, Normilk, som er den største kommersielle aktøren, og TINE.

Tabell 4.1 viser den geografiske fordelingen av produksjonen av kumelk som er betydelig i hele landet.

4.5 Storfe

Storfekjøttproduksjonen står for om lag 13 pst. av de totale produksjonsinntektene i jordbruket og produksjonsverdien i 2015 var på vel 4 mrd. kroner. Produksjonen av storfekjøtt i Norge er nært knyttet opp mot melkeproduksjonen. I 2015 var det 8 800 jordbruksforetak som søkte om tilskudd for melkekyr og 4 900 jordbruksforetak som søkte om tilskudd for ammekyr. Målt siden 1999 har det vært en nedgang i antall melkekyr med 40 pst., mens antallet ammekyr for spesialisert kjøttproduksjon er mer enn doblet siden 1999.

Produksjonen av storfekjøtt har i hovedsak vært fallende siden årtusensskiftet samtidig som forbruket har økt i takt med befolkningsøkningen. Det har vært underdekning av norskprodusert kjøtt i alle år siden 2001, mens det tidvis var betydelige overskudd på 90-tallet. Årsaken til nedgangen i produksjonen av storfekjøtt har vært redusert antall melkekyr. I jordbruksoppjøret i 2016 ble det gjort endringer i kvalitetstilskuddet til storfekjøtt. Endringene er effektive for å oppnå økt produksjon av storfekjøtt med høy kvalitet.

I 2015 ble det totalt levert 79 700 tonn storfekjøtt, hvorav leveransene fra melke- og kjøttfe var på hhv. 58 700 og 21 000 tonn, som tilsvarte hhv. 74 og 26 pst. av samlet leveranse av storfekjøtt. For 2016 er det prognosert med et underskudd på 14 600 tonn storfekjøtt.

Importen av storfekjøtt har økt fra 2 500 tonn i 2000 til i overkant av 22 300 tonn i 2015.

Markedsutsiktene for de kommende årene viser at det fortsatt vil være et stort behov for import av storfekjøtt for å oppnå markedsdekning. I 2014 var det imidlertid en endring i trenden ved at antall ammekyr i spesialisert kjøttproduksjon økte mer enn nedgangen i antall melkekyr. Om denne utviklingen fortsetter, er det grunnlag for en større hjemmemarkedsandel for storfekjøtt.

Tabell 4.2 Produksjon av storfekjøtt i 2015 i tonn, geografisk fordeling

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
79 700	23 800	4 100	13 300	14 400	16 000	8 200

Kilde: Budsjettnemda for jordbruket

Nortura er største aktør på slakterileddet med om lag 71 pst. markedsandel. Av de uavhengige aktørene er Fatland den største aktøren med 10,7 pst. av totalmarkedet for storfeslakt, mens Furu- seth har 4 pst. markedsandel. I foredlingen er markedsandelene for Nortura vesentlig lavere.

Utviklingen viser en økt spesialisering i kjøtt- produksjonen, og at besetningene blir større. Den geografiske fordelingen av samlet norsk storfekjøttproduksjon i 2015 er vist i tabell 4.2.

4.6 Lam

Jordbrukets samlede produksjonsinntekter fra saue- og lammekjøtt utgjør om lag 4 pst. av de totale produksjonsinntektene i jordbruket og produksjonsverdien i 2015 var på i underkant av 1,3 mrd. kroner. Saue- og lammeproduksjon er spredt over store deler av landet og er den sektoren hvor størst andel av fôret kommer fra beite. I 2015 var det om lag 14 300 som søkte om tilskudd til denne produksjonen.

Tradisjonelt har det norske markedet for lammekjøtt vært relativt stabilt, med høy selvforsyningsgrad. I en periode frem til 2012 ble norsk produksjon av sau- og lammekjøtt redusert, men salget var noe mer stabilt slik at behovet for import økte. Styrket økonomi over tid, blant annet gjennom endringer i lammeslaktetilskuddet fra 2015, og satsing fra produsenter har gitt økt produksjon og redusert import. Det er potensiale for økt salg av lammekjøtt, dersom en får god produktutvikling og forlenger sesongen. Biprodukter fra denne produksjonen (ull) gir også inntekter.

For sau og lam er det store sesongmessige variasjoner i slaktning og forbruk. Rundt 70 pst. av den årlige produksjonen slaktes i september og oktober, som også er de to månedene i året da en-

grossalget er høyest. Sau utgjør om lag 20 pst. av den totale produksjonen av sau- og lammekjøtt.

Eksporten av lammekjøtt har vært minimal i de senere årene. Historisk har det vært noe reguleringseksport finansiert over omsetningsavgiften. Matmerk og Innovasjon Norge bidrar aktivt til å eksportere fenalår til Frankrike. Prosjektet er i en tidlig fase, men det vil kunne gi nyttige erfaringer.

Nortura er den største aktøren på slakterileddet med om lag 66 pst. markedsandel. Av de uavhengige aktørene er Fatland den største med 15 pst. av totalmarkedet for slakt av sau og lam, mens Furu- seth har 4 pst. Prima Jæren Slakt hadde en markedsandel på rundt 2 pst. i 2013. I foredlingen er markedsandelene for Nortura vesentlig lavere.

Rogaland, Oppland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland er fylkene med den største produksjonen av sau- og lammekjøtt.

4.7 Svin

Svinekjøttsektoren står for snaut 12 pst. av de totale produksjonsinntektene i norsk jordbruk og produksjonsverdien i 2015 var på rett i overkant av 3,7 mrd. kroner. Sektoren består av over 2 000 slaktegrisprodusenter som produserer nær 130 000 tonn svinekjøtt årlig. Strukturen i produksjonen er regulert gjennom grensene for konsepsjonsfri produksjon per foretak. Den store mengden av svinekjøtt innebærer også at det gir et viktig bidrag til næringsvirksomhet i slakteri-, nedskjærings- og foredlingsbedrifter.

Forbruket og produksjonen av svinekjøtt har økt betydelig etter 1990. Produktiviteten har økt gjennom bedre dyremateriale og fôring. Regnet per mordyr har antall smågris ført frem til slaktning økt vesentlig over de siste tiårene. Dette kom-

Tabell 4.3 Produksjon av saue- og lammekjøtt i 2015 i tonn totalt og fordelt per region

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
25 600	6 400	1 500	5 400	5 800	2 500	3 900

Kilde: Budsjettnemda for jordbruket

Tabell 4.4 Produksjon av svinekjøtt i 2015 i tonn totalt og fordelt per region

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
134 700	54 100	4 300	39 900	7 700	20 700	8 000

Kilde: Budsjettnemda for jordbruket

binert med at svinekjøttproduksjonen har en relativt kort produksjonssyklus, har gitt en stor økning i leveransen av kg kjøtt per mordyr. Det har i lengre perioder vært et betydelig overskudd av svinekjøtt.

Slaktning av gris utgjør hoveddelen av virksomheten ved norske slakterier. I 2013 utgjorde svinekjøtt ca. 54 pst. av samlet slaktevolum av firbeinte husdyr. Slakt av storfe og sau/lam tilsvarte hhv. 36 og 10 pst. Dette innebærer at svin er et viktig grunnlag for driften i leddene etter primærproducent i verdikjeden for kjøtt.

Nortura er største aktør på slakteriledet med 64 pst. markedsandel. Av de uavhengige aktørene er Fatland den største aktøren med 17 pst. av totalmarkedet for slakt av svin, mens Furuseth har 8 pst. markedsandel. I foredlingen er markedsandelene for Nortura vesentlig lavere.

4.8 Fjørfekjøtt

Fjørfekjøttsektoren står for 6 pst. av de totale produksjonsinntektene i norsk jordbruk og produksjonsverdien i 2015 var på 1,9 mrd. kroner. Strukturen i produksjonen er regulert gjennom grensene for konsesjonsfri produksjon per foretak. Regjeringen doblet konsesjonsgrensene i 2014, og gjeldende grenser er 280 000 slakt for kylling og 60 000 slakt for kalkun. Økningen av konsesjonsgrensene ble gjennomført for å bidra til at kyllingproduksjonen kan være en profesjonell heltidsproduksjon, og ikke bare en tilleggsproduksjon til annen produksjon hos jordbruksforetakene. Endringene av konsesjonsgrensene for kylling og kalkun gir over tid større enheter med mer effek-

tiv produksjon. I 2015 var det 650 som drev med slakteproduksjon med kylling, og i underkant av 140 som drev med ender, kalkuner og gjess.

Forbruket av fjørfekjøtt per person økte fra 8 kg i 1999 til rundt 20 kg i 2014. Dette gav grunnlag for at den totale norske produksjonen økte fra 36 000 tonn til 93 000 tonn i samme periode. Importen av fjørfekjøtt er liten, og utgjør under 1 pst. av markedet.

Etter mange år med stor vekst i fjørfekjøttmarkedet falt etterspørselen etter fjørfekjøtt med om lag 13 pst. fra 2014 til 2015, og var i 2015 på 80 300 tonn. Problemstillinger rundt antibiotikaresistens og ESBL-bakterier resulterte i stor oppmerksomhet om dette i media. Dette var en medvirkende årsak til fallet i etterspørselen. Markedet har i det siste tatt seg noe opp igjen, men ikke med samme vekst som tidligere, og produksjonen av fjørfekjøtt er fremdeles lavere enn den var i 2014. I fjørfekjøttproduksjonen er det korte intervaller mellom innsett. Så lenge det norske forbruket er dekket av innenlandsk produksjon, er det viktig at både produsenter og omsetningsledd tar høyde for svingninger i markedet.

Det er tre store aktører i kyllingmarkedet, Nortura (Prior) med om lag 62 pst. av markedet på slaktenivå, Norsk Kylling som er eid av REMA 1000 med om lag 17 pst., og Scandi Standard (Den Stolte Hane) med om lag 12 pst. Scandi Standard er et skandinavisk selskap som er eid av svenske bondesamvirket Lantmännen og private-equity firmaet Cap Vest. I foredlingen er markedsandelene for Nortura lavere.

Storparten av kyllingproduksjonen skjer i regionene Østlandet, Rogaland og Trøndelag.

Tabell 4.5 Produksjon av fjørfekjøtt i 2015 i tonn totalt og fordelt per region

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
92 600	45 200	1 400	18 400	600	27 100	0

Kilde: Budsjettnemda for jordbruket

4.9 Egg

Eggsektoren står for om lag 3 pst. av de totale produksjonsinntektene i norsk jordbruk og produksjonsverdien i 2015 var 1 mrd. kroner. Det er i overkant av 2 000 produsenter med verpehøner. Strukturen i produksjonen er regulert gjennom grensene for konsesjonsfri produksjon per foretak.

Forbruket av egg har økt både pga. befolkningsvekst og større forbruk per capita. I store deler av perioden siden 1990 har det vært overproduksjon av egg, men det har også vært år med behov for import.

Markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg. Dette til forskjell fra kjøttmarkedet hvor både fersk og frossen vare i stor grad kan dekke etterspørselen. Dette er en viktig årsak til dimensjoneringen av eggproduksjonen. Eggmarkedet har klare etterspørselstopper rundt jul, påske og i mai, mens produksjonen er tilnærmet stabil. Dermed oppstår det et behov for å fjerne overproduksjon av konsumegg utenom salgstoppe.

Det har vært en sterk strukturutvikling i norsk eggproduksjon i perioden fra 1999 til 2015. Antall produsenter er nær halvert, samtidig som hønetalet er økt med over 30 pst. Gjennomsnittlig antall verpehøner per eggprodusent har derfor økt betydelig i perioden. Det er flere årsaker til dette. Grensen for maksimalt hønetalet per produsent i husdyrkonsesjonssystemet er økt. Fra 2012 var det ikke lenger tillatt å produsere med gamle små burtyper. Omlegging til nye driftssystemer i produksjonen innebar at relativt mange produsenter sluttet, og de fleste som videreførte sin produksjon bygde ut driftsbygningen til grensen for konsesjonsfri drift.

Det er relativt liten ordinær import og eksport av skallegg og eggprodukter til og fra Norge. Handelen varierer avhengig av markedsbalansen i Norge. Det meste av mengdene kan tilskrives markedsregulerende tiltak eller varestrømmer under ordningen for utenlands bearbeiding (UB). Produktet sendes ut som skallegg eller eggråvare og tas inn som bearbeidede eggprodukter. Det har i spesielle perioder med underskudd på egg

vært behov for import av skallegg, men importbehovet har vært begrenset.

Det er to store aktører i eggsektoren som dekker hoveddelen av markedet, Nortura (71 pst) og Scandi Standard/Stolte Hane (17 pst.). De resterende markedsandelene fordeler seg på flere aktører som hver har mellom 2 og 4 pst. markedsandel. I videresalg er markedsandelene for Nortura lavere.

Tabell 4.6 viser at det er Østlandet, Rogaland og Trøndelag som dominerer eggproduksjonen.

4.10 Pelsdyr

Regjeringen la 4. november 2016 frem en melding til Stortinget om pelsdyrnæringen (Meld. St. 8 (2016–2017) *Pelsdyrnæringen*). Regjeringen anbefaler i meldingen at det fremdeles blir anledning til å drive pelsdyroppdrett i Norge, men det blir varslet en rekke innstramminger i regelverket for hold av pelsdyr. Det blir foreslått forbud mot hold av mink i grupper, og nye, strenge dokumentasjonskrav for avl, tilsyn og stell av dyr.

Meldingen følger opp rapporten NOU 2014: 15 *Norsk pelsdyrhold – berekraftig utvikling eller styrt avvikling?*

De viktigste tiltakene som ble varslet i meldingen for å styrke dyrevelferden, er:

- Forbud mot hold av mink i grupper, dvs. forbud mot å holde to eller flere dyr av samme kjønn i samme bur
- Skjerpede krav til:
 - Avl og føring for å motvirke feil beinstilling hos rev
 - Bruk av aktivitetsobjekt for å gi dyra et mer stimulerende miljø
 - Tilpasset føring
 - Bruk av nakketang til fiksering av rev
 - Utforming av skjul til rev
- Nye dokumentasjonskrav knyttet til utvalg av avlsdyr, tilsyn med og stell av dyra, bruk av aktivitetsobjekt og tiltak for sosialisering av dyr
- Opprettholde prioritering av offentlig tilsyn med dyrevelferd i pelsdyrnæringen og sikre effektiv håndheving og bruk av virkemiddel mot de som bryter regelverket

Tabell 4.6 Produksjon av egg i 2015 i tonn totalt og fordelt per region

Landet	Østlandet	Agder og Telemark	Rogaland	Vestlandet ekskl. Rogaland	Trøndelag	Nord-Norge
67 400	23 200	4 000	18 000	6 000	13 700	2 500

Kilde: Budsjettnemda for jordbruket

Det er om lag 240 pelsdyrgårder i drift i Norge. Disse sysselsetter drøyt 300 årsverk i primærproduksjon og om lag 100 årsverk i produksjon og distribusjon av pelsdyrfôr. Verdiskapingen er om lag 250 mill. kroner i året.²

4.11 Hest

Hestens rolle i landbruket har endret seg svært mye i perioden etter andre verdenskrig da mekanisering i jordbruket gjorde hesten overflødig som arbeids- og trekraft. Mens hesten tidligere var en del av jordbruket, er den i dag for en stor del knyttet til folks fritid. Hest brukt i trav- og galoppsport er delvis en egen næring. I tillegg er den viktig for landbruket gjennom utnyttelse av hus til oppstalling, produksjon av fôr og bruk av beiteressurser. Hesten har også fått betydning i andre sektorer tilknyttet landbruksnæringen, som for eksempel innen helse, utdanning og reiseliv. Det er også andre tilknyttede næringer som er nødvendig for å drive med hest, med en rekke profesjonelle tjenester som for eksempel hovslagere, veterinærer og transportvirksomheter. Virksomheter knyttet til drift av galopp- og travbaner, avlsstasjoner, utstyrsleverandører og ridesentre er også en del av dagens hestenæring. Næringspotensialet for hesten er relativt lite utnyttet, og forskning viser at tilbud innen helse- og velferdssektoren som involverer hest i aktiviteter med mennesker, har gode helsemessige effekter.

Norsk Hestesenter er et nasjonalt kompetansesenter for hestehold. Senteret tilbyr NOKUT-godkjente kurs for blant annet travtrenere og ride-lærere.

Hestenæringen genererer store verdier, men tallene er usikre fordi man mangler god statistikk. I *Rapport fra arbeidsgruppe – skatte- og avgiftsmessige sider ved hestehold* (august 2013) nedsatt av Finansdepartementet, vises det til resultater funnet av Senter for Bygdeforskning i 2012. Resultatene som er basert på tall fra kvantifisering av den svenske hestenæringens totale betydning, viser at den samlede omsetning knyttet til norsk hestehold er om lag 5 mrd. kroner per år. Omsetningen i totalisatorspillet er her holdt utenom.

Totalisatorspillet (brutto omsetning fra hestespill hos Norsk Rikstoto) utgjorde i 2015 ca. 3,7 mrd. kroner som genererte inntekter på om lag 550 mill. kroner til norsk hestesport, hesteavl og hestehold.³

² MENON-Publikasjon nr. 7/2016.

³ Årsregnskap 2015 Norsk Rikstoto.

Hestenæringen skaper arbeidsplasser både i og utenfor landbruket. Undersøkelser i Sverige anslår at det for hver tiende hest skapes ett årsverk.⁴ Det svenske anslaget kan være noe optimistisk for norske forhold.⁵ Det er anslått at 27 pst. av hesteeierne er gårdbrukere.⁶

Vi har ikke sikre tall på antall hester i Norge i dag, men det antas at det finnes mellom 65 000 og 125 000.⁷ Fra 2016 innførte EU krav om at det skal etableres et sentralt nasjonalt register for hester i alle medlemsland.⁸ Dette vil blant annet gi en oversikt over den samlede hestepopulasjonen i hvert EU-land. I Norge har det aldri vært ett felles register for alle hester, men de passutstedende og stambokførende organer har hatt og har sine egne registre. Et nasjonalt hesteregister skal etableres i Norge i 2017.

4.12 Frukt, bær, grønnsaker og poteter

Produksjonen av frukt, bær, grønnsaker og poteter er mangfoldig med et bredt spekter av produkter som blir produsert på friland, i veksthus og i frukt- og bærhager. Disse produksjonene stod for om lag 11,5 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk i 2015, i overkant av 3,6 mrd. kroner.

Produksjon av hagebruksprodukter og poteter foregår over store deler av landet, blant annet produseres det gulrøtter og kål i de fleste fylkene. Samtidig preges produksjonen av en høy grad av spesialisering, og mange kulturer er konsentrert i noen få geografiske områder. For eksempel kommer over 85 pst. av norske tomater fra Rogaland.

Teknologi, markedsforhold og god koordinering mellom produsentene har vært de viktigste positive drivkreftene de siste årene for næringen sett under ett.

Forbruket av frukt, bær og grønnsaker er stigende, og de siste ti årene har nordmenns forbruk økt med omkring 20 pst. på engrosnivå. Mye av etterspørselsøkningen skyldes økt forbruk av nye produkter og nye produktvarianter, noe som gir et potensiale for diversifisering av produksjonen basert på forbrukernes preferanser. For bær

⁴ Hästnäringens samhällsekonomiska betydelse i Sverige. Johansson, Andersson, Hedberg. 2004.

⁵ Econ-rapport nr. 2009-001, Hest i Norge.

⁶ Bygdeforskning. Rapport 2/2012. Hest, hestehold og fôring: Status for hesteholdet i Norge.

⁷ Bygdeforskning. Rapport 2/2012. Hest, hestehold og fôring: Status for hesteholdet i Norge.

⁸ Gjennomføringsforordning (EU) 2015/262 av 17. februar 2015 om fastsettelse av metoder for identifikasjon av dyr av hestefamilien.



Figur 4.6 Frukthage, Gloppen i Sogn og Fjordane

Foto: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

har produktutvikling i form av nye sorter og emballasje ført til stor økning i salg til forbruker. Samtidig har konkurransen fra import økt betydelig, og importprisen er i mange tilfeller retningsgivende for prisene det er mulig å ta ut i det norske markedet. For mange produkter er økningen i forbruket dekket gjennom økt import.

I underkant av 860 bedrifter dyrker grønnsaker på friland, og de har i gjennomsnitt 88 dekar hver. Det produseres mest gulrot, løk, agurk og kålrot. I overkant av 2 000 bedrifter dyrker poteter, og de har en gjennomsnittlig størrelse på om lag 60 dekar. Hedmark er det fylket der det produseres mest poteter med hele 40 pst. av produsert mengde i 2014. Innenfor fruktproduksjonen er det fylkene Hordaland, Sogn og Fjordane, Buskerud, Telemark og Vestfold som har størst omfang.

Det har vært en markant strukturutvikling innenfor grøntsektoren det siste tiåret. Antallet jordbruksbedrifter med grønnsaker på friland er redusert med 40 pst., samtidig som arealet har økt med 10 pst. Tilsvarende for poteter er antallet

jordbruksbedrifter halvert, mens arealet er redusert med bare 6 pst.

Hovedtyngden av varestrømmen for frukt, bær, grønnsaker og potet til konsum går via COOP Norges grossistfunksjon og BAMA Gruppen (BAMA/BaRe). I tillegg finnes noen små grossister og det åpne markedet for kjøp og salg av grøntprodukter på Økern. For enkelte produksjoner, da særlig for bær, er direkte salg til forbruker utbredt.

Frukt- og bærproduksjonen er basis for tilleggsnæringer, verdiskaping og økte inntekter. Produksjon av eplėsider er et godt eksempel på at næringen har utviklet et mangfold av produkter basert på lokale ressurser og tradisjoner.

Industriområdet, delvis betegnet som konserverindustrien, omfatter juice, syltetøy, frysede og hermetiske grønnsaker, potetchips og -flak, samt ingredienser som potetmel og stivelse. Deler av dette markedet er i vekst, særlig innenfor fruktbaserte drikkevarer og for industripotet. For grønnsaker til industri er det i stor grad direkteavtaler mellom den enkelte produsent og industri. Pote-

ter til industri utgjør over 50 pst. av den norske produksjonen, og også her er det egne kontrakter mellom produsent og industri. Frukt til industri er utelukkende epler til press og eventuelt også innkoking til konsentrat.

4.13 Honning

Om lag 4 000 birøktere med til sammen 50 000 bikuber produserer årlig honning til en verdi av om lag 110 mill. kroner. Om lag 1 200 birøktere har 6 bifolk eller mer, og er dermed berettiget til å søke om refusjon av sukkeravgift. Av disse er det om lag 600 som har produksjon av et omfang som gir grunnlag for å kunne søke om produksjonstilskudd.

Honningproduksjonen har også positive ringvirkninger for planteproduksjonene i jordbruket, og det er anslått at verdien av selve pollineringsarbeidet til de tamme biene ligger på om lag 150 mill. kroner i året.

Norsk produksjon av honning dekker om lag 50 pst. av den totale etterspørselen etter honning i det norske markedet. Honningcentralen, som eies av 1 000 birøktere, har om lag 78 pst. av honningmarkedet. De rapporterer om underdekning og behov for rasjonering til sine kunder. Næringen oppgir også at de opplever etterspørsel etter norsk honning i markeder i Europa og Asia, noe de så langt ikke har klart å imøtekomme. Etterspørselen både i hjemmemarkedet og på enkelte eksportmarkeder tilsier at det er stort potensial for økt honningproduksjon.

Kunnskap om forebygging og bekjemping av sykdommer i birøkt er svært viktig for å opprettholde friske bisamfunn. Sykdomsutbrudd i et bifolk kan utgjøre et stort smittepress til andre bifolk, og kan forårsake alvorlige tap av yngel og bisamfunn. Bekjempelse av sykdommer hos bifolk kan være tidkrevende og utgjøre en økonomisk belastning for birøkteren.

4.14 Blomster

Total verdi av norsk blomsterproduksjon var i 2015 på i overkant av 1,4 mrd. kroner, tilsvarende 4,5 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk. Verdien av norsk produksjon av snittblomster var i 2015 på i overkant av 270 mill. kroner. Dette er en reduksjon på om lag 125 mill. kroner fra 2004, blant annet som følge av nedgangen i norsk roseproduksjon. Samtidig har norsk produksjon av blomstrende potteplanter og utplantingsplanter

steget. Verdien av norsk produksjon av utplantingsplanter har hatt størst økning, fra i overkant av 110 mill. kroner i 2004 til over 440 mill. kroner i 2015.

Produksjonen av blomster i norske gartnerier er spesialisert, og den enkelte virksomheten produserer et svært begrenset utvalg med produkter, ofte kun en eller to kulturer. Det er i dag lite produksjon av blomster på friland, og den norske produksjonen foregår derfor hovedsakelig i veksthus. Produksjonen foregår i store deler av landet, men det produseres mest av både snittblomster og potteblomster i Rogaland og Hordaland, samt sentrale deler av østlandsområdet.

For å bidra til økt forbruk av norskproduserte snittblomster, potteplanter og planteskoleprodukter, har næringen etablert Opplysningskontoret for blomster og planter. Dette er et frittstående kontor som på vegne av norske produsenter skal drive informasjon og opplysning. Opplysningskontoret, som finansieres av de norske blomster- og planteskoleprodusentene, har en nøytral rolle i forholdet mellom produsentene, grossistene, forbrukerne, merkevarer og media. Blomstergrossistene deltar i finansieringen i den grad de selv beslutter det.

Norskmerket er grøntbransjens eget varemerke for å synliggjøre norske blomster og planter i konkurranse med importerte varer. For å få Norskmerket må planten ha gjennomgått minst en dyrkingsfase i Norge, eller vært dyrket i samsvar med de spesielle reglene som gjelder. Norskmerket kan bare brukes på planter som oppfyller kravene for sortering i klasse ekstra og klasse I – betegnelse for normal og god kvalitet. Norskmerket eies av Norsk Gartnerforbund og kan brukes av alle, også de som ikke er medlemmer og uavhengig av grossisttilhørighet.

4.15 Plussprodukter fra jordbruket

Restråstoff fra jordbruket er en attraktiv råvare, og kjøtt- og fjørfeindustrien bidrar med 220 000 tonn restråstoff hvert år som utnyttes inn i andre varestrømmer og markeder. Det går til næringsmidler, høyverdiingredienser, helsekostprodukter og til medisinske formål, samt produkter som blant annet dyrefôr (Norilia og Norsk Protein), bioenergi, gjødsel og biooljer.

Norturas datterselskap Norilia har ansvaret for salg og utvikling av alle restråstoffer fra Nortura og primær oppgaven er å skape merverdier av 150 000 tonn restråstoffer. De omsetter for ca. 500 mill. kroner med en eksportandel på ca. 70 pst. De har virksomheter innen hud, naturtarm, ull og

produkter til dyrefôr/human bruk. Gjennom bruk av moderne prosessteknologi og «verktøy» fra naturen (enzymer, gjær, sopp, bakterier) skapes også nye produkter som kan brukes i fôr, næringsmidler og helseprodukter. Fatland slakterier er i det samme markedet og omsetter også hud, tarm og andre plussprodukter både nasjonalt og til eksport.

En annen viktig biomasseressurs er halm. I dag brukes halmen til jordforbedring. Dette er i seg selv en verdi for primærjordbruket fordi det tilfører næringsstoffer og organisk materiale til jorda. Halm er også en ressurs som kan nyttes til mange formål som fôr, biomasse/fiber som kan nyttes til fremstilling av en rekke produkter til erstatning for fossilt karbon og også til brensel til varmemål.

4.16 Vekst og gründerskap innen andre landbruksbaserte næringer

Norsk landbruk har lange tradisjoner for å tilby et mangfold av varer og tjenester utover matproduksjon. Slike næringer inkluderer leiekjøring, utleie av jakt og fiskerettigheter, energiproduksjon, lokalmat- og drikkeproduksjon, reiselivsprodukter og velferdstjenester som Inn på tunet. Bevisst satsing over tid har bidratt til en positiv utvikling av slike landbruksbaserte næringer. Mange av bedriftene er viktige bidragsytere til verdiskaping og sysselsetting i lokalsamfunnet. De fleste landbruksbaserte bedriftene som har utviklet eller planlegger å utvikle nye tilbud har en tradisjonell landbruksdrift som basis, og det er derfor gjensidig avhengighet mellom det tradisjonelle landbruket og disse næringene.

For å tydeliggjøre regjeringens ambisjoner for vekst og gründerskap innen landbruksbaserte næringer ble Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål. Vekst og gründerskap innan landbruksbaserte næringer* fremmet for Stortinget våren 2015. I meldingen varslet regjeringen en rekke forenklinger generelt og forenklinger i regelverk spesielt for å stimulere til yt-

terligere vekst og utvikling. Målet er ikke å legge til rette for særbehandling av landbruksbaserte virksomheter fremfor øvrig næringsliv, men å kunne medvirke til at landbruksgründere skal kunne utnytte det totale ressursgrunnlaget i inn- og utmark på landbrukseiendommen uten unødige hindre. Regjeringen har også avsatt betydelige virkemidler over jordbruksavtalen for å bidra til en positiv utvikling. For 2017 er det bevilget nærmere 100 mill. kroner til Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping og nærmere 575 mill. kroner til investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket.

Veksten i reiselivet skjer først og fremst innen de såkalte opplevelsesnæringene, hvor landbruks- og utmarksbasert reiseliv inngår. Opplevelsesnæringene har hatt en positiv utvikling etter tusenårsskiftet, og verdiskapingen vokser raskest av alle reiselivsbransjer. En analyse av reiselivsnæringen i Norge utført av Menon (2014) viser at verdiskapingen fra opplevelsesbedriftene er tredoblet fra 2001 til 2013.

Vekstpotensialet innenfor de landbruksbaserte næringene viser seg særlig i økningen i salg av lokalmat gjennom dagligvarehandelen de siste fem årene, med en årlig vekst som har variert mellom 6,7 pst. og 16,5 pst. Det er potensial for ytterligere vekst, og regjeringen har som ambisjon at samlet omsetning av lokalmat og -drikke skal vokse fra dagens 4,8 mrd. kroner til 10 mrd. kroner i 2025, jf. Meld. St. 31 (2014–2015). En samlet næring støtter opp om dette vekstmålet.

Gjennom Stortingets behandling av meldingen ble regjeringen bedt om å fremme en tiltaksplan for å legge til rette for innenlands oppdrettsfiskevirksomhet. Nærings- og fiskeridepartementet vil, i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet og andre relevante departementer og sektormyndigheter, sammenstille status for de endringer som er foretatt, for bedre å legge til rette for innlandsoppdrett, samt vurdere behov for ytterligere regelverksendringer i en tiltaksplan i tråd med Meld. St. 31 (2015–2016).

**Boks 4.1 Oppfølging av Meld. St. 31 (2014–2015) Garden som ressurs –
marknaden som mål – Vekst og gründerskap innan landbruksbaserte næringer**

Øvrige tiltak som følges opp i etterkant av meldingen er blant annet knyttet til:

- Utarbeiding av en egen reiselivsstrategi for det landbruksbaserte reiselivet
- Etablering av lokalmatdatabasen lokalmat.no, som blant annet skal lette markedstilgangen for lokalmatprodusentene og innkjøpernes tilgang til lokalmatprodukter
- Arbeide for forenklende tiltak for små reiselivsaktører og serveringsbedrifter
- Vurdere endringer i jaktidsforskriften
- Se på tolking og praktisering av skiltregelverket for enklere skilting til reiselivsbedrifter
- Stimulere til utvikling av gården som arena for velferdstjenester gjennom oppfølging av tiltaksområder i handlingsplan for Inn på turet (2013–2017)
- Videreføring av satsingen på energiproduksjon i form av bioenergi
- Forenklingstiltak knyttet til saksbehandling i forbindelse med juletreproduksjon

- Gjennomgå og relansere veilederen *Plan- og bygningsloven og landbruk pluss* for bedre tilrettelegging for landbruksbasert næringsutvikling

Regjeringen fikk i juni 2016 flertall i Stortinget for at produsentene skal kunne selge enkelte alkoholholdige drikker over 4,7 pst. direkte til forbruker. Denne endringen gjør at bønder som produserer alkoholholdige drikker kan tilby en helhetlig opplevelse for turister og andre som besøker gården. Det vil også gi bønder flere inntektsmuligheter, og gi grunnlag for nye arbeidsplasser. Etter at det ble åpnet for salg rett fra gården har fruktbønder meldt om markant økning i salget.

Regjeringen arbeider med en utredning om tilrettelegging for tilleggsnæringer som parselhager, kolonihager og andelsjordbruk.

5 Jordbruksnæringen i endring og utvikling

Jordbruket er en næring i konstant forandring og effektivisering. Norge er i verdenstoppen i utvikling av plante- og dyremateriale, noe som har bidratt til økt ytelse per dyr, større avlinger per arealenhet og bedre utnyttelse av fôr. Nye metoder for å behandle grovfôr, maskiner med større kapasitet og redusert arbeidsforbruk per produsert enhet er også blant endringene som bidrar til høy produktivitetsvekst.

Økt produktivitet gir samfunnet mer igjen for ressursinnsatsen og har stor betydning for næringens konkurranseevne. Fortsatt økt effektivitet og styrket konkurransekraft forutsetter at norsk jordbruk bidrar til å være ledende på forskning og utvikling på høyt nivå, og tar i bruk ny teknologi og utvikler nye produksjonsmetoder. Målrettede investeringsvirkemidler bidrar til å øke effektiviteten og matproduksjonen i jordbruket og legger grunnlag for økt verdiskaping og lønnsomhet.

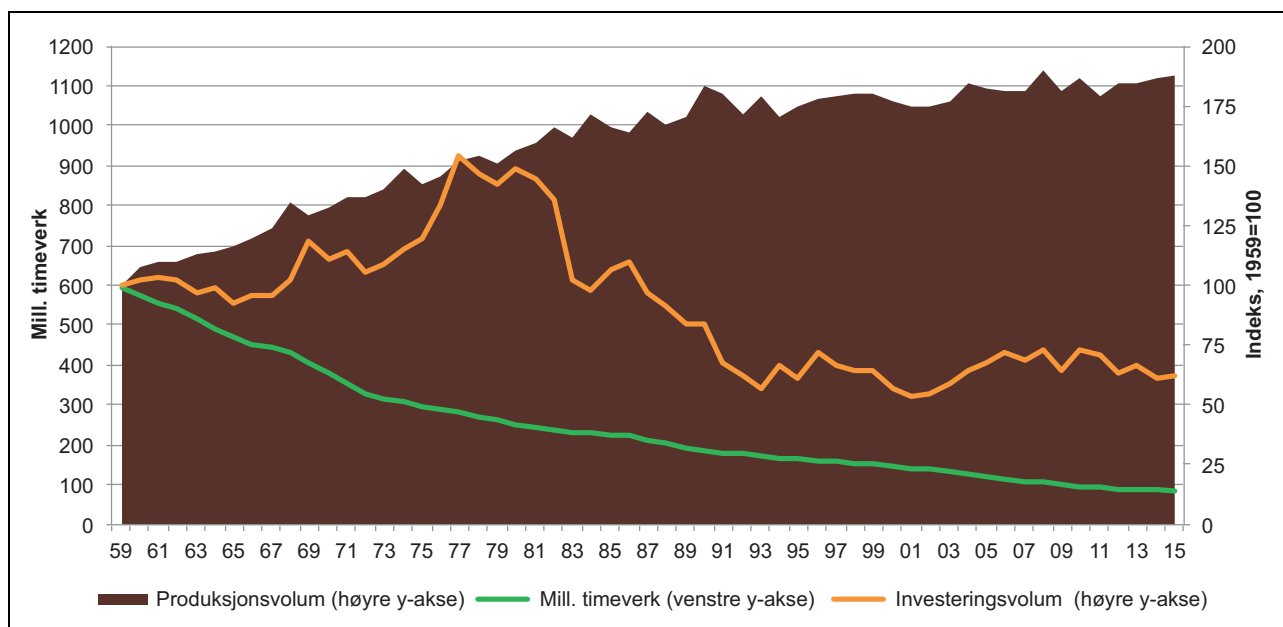
Jordbruket må, som et bidrag til det grønne skiftet og som en av tre basisnæringer i bioøkonomien, videreutvikle det potensialet som ligger i produksjonen av biomasse både til tradisjonelle og nye produkter.

Utvikling av godt plante- og dyremateriale har gitt grunnlag for eksport av genmateriale til en lang rekke land. Dette er et konkurransefortrinn og en posisjon som norsk jordbruk må videreutvikle gjennom fortsatt målrettet arbeid.

5.1 Effektivisering i jordbruket

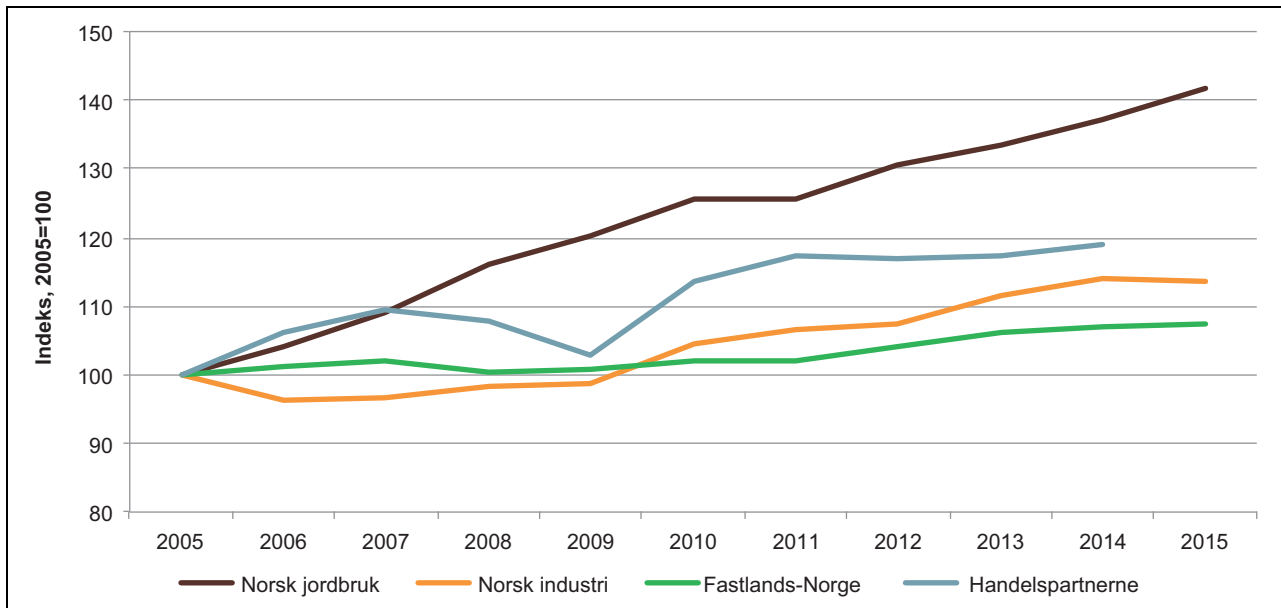
Effektivisering av produksjonen i norsk jordbruk har bidratt til at det samlede produksjonsvolumet i jordbruket har økt med over 85 pst. siden 1959.

Jordbrukssektoren har de siste 10 årene hatt en vekst i brutto arbeidsproduktivitet på 4,1 pst. i gjennomsnitt per år, ifølge Budsjettmemnda for jordbruket. Tilsvarende produktivetsmål for norsk industri (bruttoproduct per timeverk) viser en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,5 pst. de siste ti årene ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppjørene. Gjennomsnittlig vekst i Fastlands-Norge var 1,0 pst, jf. figur 5.2. Tallgrunnlaget indikerer at produktivetsveksten i Fastlands-Norge har vært mindre de siste årene enn tidligere i perioden.



Figur 5.1 Utviklingen i produksjon, arbeidsforbruk og investeringer i jordbruket

Kilde: Budsjettmemnda for jordbruket



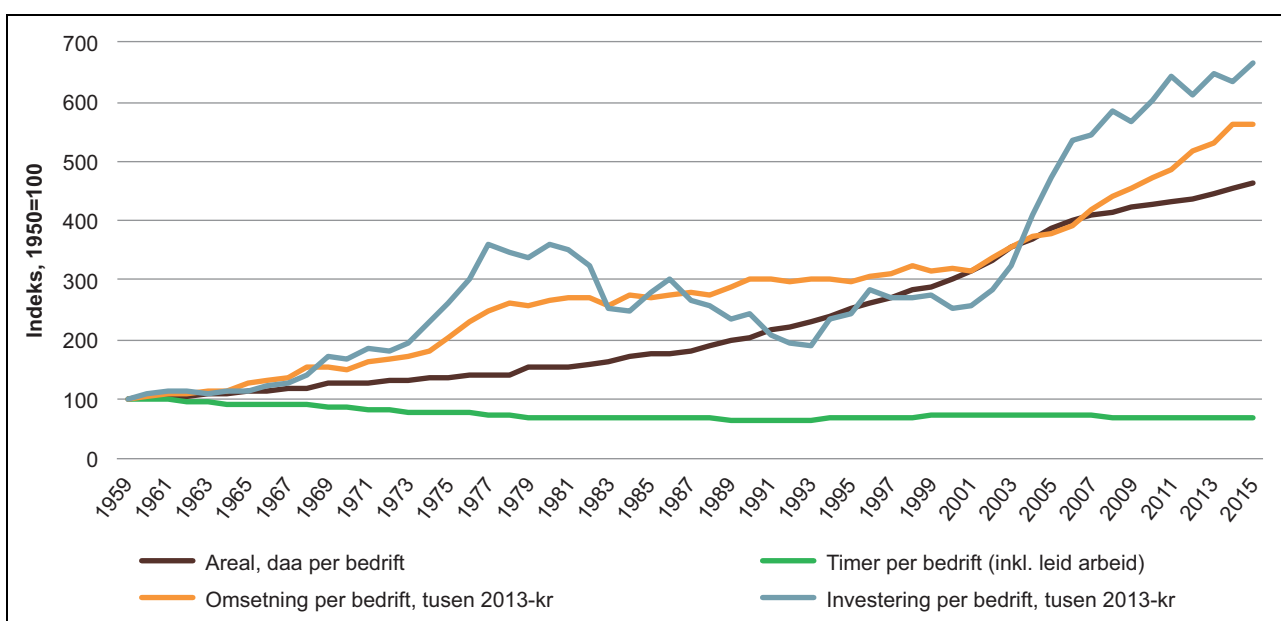
Figur 5.2 Utvikling i brutto arbeidsproduktivitet

Kilde: Budsjettmemnda for jordbruket og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

I det mye brukte produktivitetsbegrepet *brutto arbeidsproduktivitet* inngår ikke vekstbidraget fra kapitalvarer. En sentral del av utviklingen i jordbruket har vært å erstatte manuelt arbeid med kapital. Når bruken av kapital også måles, kan restverdien *total faktorproduktivitet* beregnes. Også for dette produktivetsmålet har jordbruket hatt sterk vekst sammenlignet med annen næringsaktivitet på fastlandet. Total faktorproduktivitet har økt med 2,6 pst. per år de siste 10 årene. I industrien økte total faktorproduktivitet med 1,1 pst.,

mens den i andre vareproduserende næringer i Fastlands-Norge var uendret ifølge Statistisk sentralbyrå.

En del av produktivetsfremgangen skyldes økt utnyttning av skalafordeler i primærproduksjonen. Over tid endres også skalafordelene av teknologisk utvikling. Det har skjedd store endringer i strukturen i jordbruket de siste tiårene. Fra 1959 til 2015 er antall registrerte jordbruksbedrifter redusert fra 198 000 til 42 000, mens totalt jordbruksareal er knapt 2 pst. lavere enn i 1959. Dette



Figur 5.3 Utviklingen i størrelsen på jordbruksbedriftene etter ulike mål

Kilde: Budsjettmemnda for jordbruket og SSB

innebærer at jordbruksbedriftene har vokst betydelig etter de fleste mål, jf. figur 5.3.

Sammenlignet med 1959 er arealet per bedrift 4,5 ganger høyere i dag. Målt i fast pengeverdi ble omsetningen 5,5 ganger høyere og investeringene 6,5 ganger høyere per bedrift i samme periode. Totalt utført arbeidsforbruk per bedrift, inkludert leid arbeid, er imidlertid redusert med en tredel. Det skyldes mekanisering, effektivisering av arbeidsprosessene og i noen grad økt innleie av tjenester. Samlet sett innebærer utviklingen at jordbruket i langt mindre grad bidrar til sysselsetting, og at etablering av en jordbruksbedrift har blitt vesentlig mer kapitalkrevende.

Produktivitetsutvikling og vesentlig større bedrifter, maskiner og besetninger er effektivt i vareproduksjonen. Samtidig ligger jordbruksarealene spredt og ofte i små, tungdrevne teiger. Redusert sysselsetting og avvikling av produksjonen på en del tungdrevet areal kan enkelte steder bidra til å redusere produksjonen av kollektive goder, som levende bygder og et åpent kulturlandskap.

Norsk jordbruk er helt avhengig av fortsatt produktivitetsvekst for å bedre lønnsomheten og konkurransekraften. Jordbruket møter økt konkurranse om arbeidskraftressursene fra andre deler av næringslivet, inkl. andre bioøkonomier, samt stadig sterkere konkurranse fra importerte varer.

Jordbrukspolitikken er preget av en sammenfatt målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem som ofte har vært utformet ut fra andre hensyn og prinsipper enn å korrigere markedssvikt med lavest mulige kostnader.

Stortinget har de siste årene prioritert økt matproduksjon. Økt matproduksjon oppnås mest effektivt ved å ta bort begrensinger og la produsentene få muligheter til å produsere det de har potensial for. Om matproduksjonen skal øke, fordrer det i stor grad at etablerte produsenter øker sin produksjon.

Noen ordninger stimulerer til samfunnsøkonomisk ineffektive løsninger. Et eksempel er dagens system for markedsbalansering som innebærer et samfunnsøkonomisk effektivitetstap knyttet til over- og underproduksjon. Markedsbalanseringsutvalget viser til at prisstabilisering forstyrrer de direkte og løpende prissignalene, og dette kan i seg selv skape overskudds- eller underskuddssituasjoner. Produksjonsregulering og avsetningstiltak innebærer kostnader for samfunnet og ekstra kostnader hos markedsregulator og uavhengige aktører. Markedsbalanseringen svekker også grunnlaget for etablering av nye kontrakts- og organisasjonsformer i verdikjeden, og den kan

svekke insentivene til produktutvikling og innovasjon.

I en samfunnsøkonomisk sammenheng skal også effekter som ikke er verdsatt i kroner vurderes. Landbruket produserer ikke bare mat og fôr, men også fellesgoder som matsikkerhet, kulturlandskap, naturmangfold, vannmiljøer, bosetting og karbonfangst i jord. Disse fellesgodene produseres samtidig med produksjon av jordbruksvarer, og jordbrukspolitikken brukes derfor også til å motvirke markedssvikten i produksjonen av slike goder. Verdsetting av fellesgodene i jordbruket kan være vanskelig. Et kulturlandskap har for eksempel betydning både for folk som bor der, for reiselivet, for miljøet og for produksjonen av råvarer. Stortinget fastsetter gjennom sine årlige budsjettvedtak indirekte den prisen samfunnet er villig til å betale for de tjenestene jordbruket leverer.

5.2 Teknologisk utvikling

Norske bønder har vært raske til å ta i bruk ny teknologi for å optimalisere egen produksjon. Teknologitvillingen med blant annet nye maskiner, traktorer, driftsbygninger og automatisering har vært produktivitetsfremmende og arbeidsbesparende, og det har endret måten landbruket drives på. Forskning og utvikling har, sammen med nasjonal produksjon av nye landbruksmaskiner, vært viktig for at norsk jordbruk har vært innovativt og i stor skala har tatt i bruk ny teknologi. Norsk landbruk er sterkt mekanisert i verdensmålestokk.

En tredjedel av melkemengden er melket av en robot. De første melkerobotene ble installert i 2000, i 2006 var det 170 melkeroboter og ved utgangen av 2015 var det 1 610 melkeroboter i Norge. Norge er i dag det landet der størst andel melkebønder har tatt i bruk denne teknologien, og i løpet av 4–5 år regner man med at halvparten av norske kyr melkes i robotsystemer. Frigjøring av arbeidskraft knyttet til melking er et gode for bonden, og det gir større muligheter til å ha en ordnet fritid. Teknologien muliggjør overvåking av jurhelse, hygieneforhold og melkekvalitet. Roboten er positiv for dyrevelferden fordi kyrne selv i større grad enn med manuell melking kan styre melketidspunkt og antall melkinger, noe som også gir gevinst i form av høyere ytelse. Det har også blitt stadig vanligere å ta i bruk fôringsvogner i norske fjøs. Elektronisk styrte fôringsvogner blander og rasjonerer fôret ut til dyrene flere ganger daglig, og ferskt fôr gir større næringsopptak og økt melkeproduksjon. Også i andre husdyrpro-

duksjoner, som kylling, egg og svin, har det vært stor innovasjon i produksjonssystemer med forenklinger og optimalisering av produksjonen som resultat. I saueproduksjonen har elektroniske bjeller gitt bonden mulighet til å overvåke sauene ute på beitet, og via mobilen følge med på hvor sauene er til enhver tid.

Andre eksempler på teknologibaserte og vesentlige endringer i driftsform er rundballepresse, tunneldyrking i grøntsektoren og presisjonsjordbruk. Rundballepressen innebærer en omfattende endring av driftsformer i grovfôrbasert produksjon og i halmhåndtering. Rundballepressen har erstattet store investeringer i siloer og krevende operasjoner med innlasting, lagring og uttak fra silo. Tunelldyrking i grøntsektoren er kostnads- og arbeidskrevende, men gir mer stabile leveranser, gjør produksjonen mindre utsatt for variasjoner i vær og vind, og gir bedre kvalitet og større avlinger.

Presisjonsjordbruk ved hjelp av blant annet robotisert ugrasfjerning, sprøyting og gjødsling vil kunne redusere kostnader, gi mindre belastning på miljøet og gi større avlinger. Presisjonsjordbruk er et strategisk satsingsområde både for forskningsmiljøene og for leverandører av utstyr til jordbruket. For eksempel har mange bønder tatt i bruk sensorteknologi for å optimalisere produksjonsprosessen. Dette bidrar til å redusere kostnadene til gjødsel og plantevern i tillegg til at det kan gi større avlinger og bedre kvalitet. Slik blir gjødslingen presis både med hensyn til mengde, hvor på åkeren det er behov for å tilføre næring og optimalt tidspunkt for gjødsling. I tillegg til å optimalisere produksjonen er dette teknologi som er miljøvennlig fordi plantene bare tilføres det de tar opp og nyttiggjør seg. På den måten reduseres klimagassutslipp og annen forurensing.

Gjennom forskning og teknologiutvikling avdekkes stadig nye muligheter for automatisering av ressurskrevende arbeidsoppgaver. En undersøkelse utført av NIBIO viser et betydelig potensial for å øke konkurransekraften innen grøntsektoren gjennom automatisering av manuelle oppgaver siden arbeidskraft utgjør en betydelig kostnad.¹ Det er store muligheter for å ta i bruk mobile roboter for plantebehandling i radkulturer, utstyr for behovstilpasset tynning av fruktblomster, samt høsterobot for jordbær, bringebær og brok-

¹ Korsæth og Geipel, (2016). *Økt konkurransekraft innen grøntsektoren i Norge gjennom automatisering av manuelle, ressurskrevende oppgaver – behov og muligheter*. NIBIO Rapport Vol.: 2, Nr.: 10.

Boks 5.1 Nye løsninger

Gjennom forskning og teknologiutvikling blir det avdekket nye muligheter for automatisering og effektivisering av ressurskrevende arbeidsoppgaver. Senter for presisjonsjordbruk ble etablert i august 2016. Hovedaktiviteten er knyttet til NIBIO Apelsvoll ved Kapp i Østre Toten. Formålet med senteret er å bidra til et ressurseffektivt og bærekraftig jordbruk gjennom å gjøre veien kortere fra ny teknologi utvikles til den kommer bonden til gode.

Forskere og studenter ved NMBU samarbeider med et universitet i Brasil om å utvikle landbruksroboter – Thorvald I og Thorvald II. Disse skal være billigere enn traktoren, forurense mindre, gi mindre jordbearbeiding og gjøre det mulig å gjøre oppgavene med større presisjon enn i dag. Robotene er små og vil passe godt inn i det norske jordbruket med varierte skifter og topografi. Prototypen av Thorvald II skal kunne jobbe både på friland, i tunnel og i drivhus. Den er testet i bekjempelse av meldugg på jordbær ved hjelp av UVB-stråling.

koli. I planteproduksjonen har også bruk av små, ubemannede droner blitt et nyttig hjelpemiddel ved at de kan bære med seg sensorer som kartlegger og samler inn data over areal og avlingsstatus. Dette gjør det mulig for gårdbrukeren å justere sine innsatsfaktorer gjennom vekstsesongen.

Det er fortsatt et stort behov for kunnskap om hvilke løsninger som vil være best egnet for norske forhold og norske behov. Dette gjelder både eksisterende teknologi og nyvinninger.

Jordbruket må i økende grad forholde seg til den internasjonale utviklingen innen sektoren og bruk av ny teknologi og nye produksjonsmåter er avgjørende for å styrke konkurransekraften i næringen.

Driverne i næringen for å ta i bruk ny teknologi er blant annet knyttet til høye produksjonskostnader, kompetente gårdbrukere og kunnskapsbasert rådgivning. En annen viktig driver har vært behovet for å gjøre gården til en tryggere arbeidsplass. Det er viktig at FoU-institusjonene bidrar med raskt anvendbar forskning og ny teknologi for å sikre en konkurransekraftig norsk produksjon av jordbruksprodukter med høy kvalitet og produkter som markedet etterspør.

5.3 Avl og foredling – verdiskaping og eksportmuligheter

Norsk avls- og foredlingsarbeid har resultert i et plante- og dyremateriale av svært høy kvalitet som også er konkurransedyktig og internasjonalt ettertraktet. I det videre arbeidet med husdyravl og planteforedling vil klimaavtrykk og klimatilpasninger bli viktigere faktorer. For alle produksjoner er det viktig med foredling av plantesorter og avlsprogram for husdyr som til enhver tid kan forsyne jordbruket med godt og oppdatert plante- og dyremateriale. Forventninger om økt matproduksjon, tilpasning til endret klima, reduserte klimagassutslipp og nye helse-, velferds- og forbrukerpreferanser stiller økte krav til norsk planteforedling og husdyravl.

I tillegg til at plante- og dyrematerialet er tilpasset lokale dyrkings- og produksjonsforhold, er formålet at materialet skal gi god avkastning, god plante- og dyrehelse, god dyrevelferd og godt lynne hos dyra.

Bioteknologimiljøene i Hamarområdet med Geno, Norsvin og Graminor i spissen har gitt viktige bidrag for å sikre ressurseffektiv og lønnsom matproduksjon. Husdyravl og anvendt bioteknologisk forskning har blitt en vekstnæring i Norge med en betydelig verdi i internasjonal sammenheng.

Den gode norske dyrehelsen er et konkurransefortrinn som har bidratt sterkt til at etterspørselen etter avlsmateriale fra norsk svin og norsk storfe har økt jevnt de siste årene. Resultatene er oppnådd blant annet ved hjelp av godt datagrunnlag og målrettet avlsstrategi.

Bred brukeroppslutning og eierskap, nyskapende forskning og bruk av den nyeste teknologien og kunnskapen, har vært og er viktig for avls- og fordelingsarbeid med høy kvalitet i Norge.

5.3.1 Planteforedling

Plantesortene som brukes i norsk jordbruk er tilpasset norsk daglengde og temperaturforhold. Framtidige endringer i klima vil stille krav til jordbruksvekster som kan trives under våtere forhold og som kan utnytte en lengre vekstsesong.

Etterspørselen vil øke etter hvetesorter som er egnet til matmel, frukt- og bærsorter som gir avling av økt kvalitet og har utvidet dyrkingsområde og bedre utvalg av grønnsakssorter, for eksempel gjennom økt utprøving og tilpasninger av utenlandske sorter. Det er videre viktig å prioritere tiltak som gir bedre og stabil kvalitet på grovføret,

Boks 5.2 Eksport av plantemateriale

Norske kornsorter fra Graminor AS er etterspurt blant annet i Finland, og i 2015 ble det for første gang dyrket norske kornsorter på større areal i Finland enn i Norge.

I Norge er det allerede plantet ca. 22 000 pæretrær av Graminor AS sin nye pæresort Celina. Pæresorten etableres også flere steder i utlandet, og internasjonalt er det solgt mer enn 280 000 trær. Et internasjonalt marked bringer inntekter som gir muligheter for utvikling av nye plantesorter til matproduksjon.

samt bedre tilgang på norsk korn for produksjon av kraftfôr av høy kvalitet.

Graminor AS driver kommersiell planteforedling av korn, engvekster, potet, frukt og bær for norsk jord- og hagebruk. Selskapet har som mål å være ledende i utviklingen av plantesorter for norsk og nordisk klima.

5.3.2 Storfe

Den gode norske dyrehelsen og «kombinasjonskua» som har både høy melkeavdrått og god kjøttvekt, har vært avgjørende for utviklingen av norsk melkeproduksjon. Disse egenskapene er etterspurt internasjonalt og blir utnyttet i eksport-sammenheng av Geno SA, som er et samvirkeforetak eid av norske storfebønder. Norsk Rødt Fe

Boks 5.3 NRF-kuer i mer enn 30 land

Genos datterselskap, Geno Global AS, eksporterer NRF-sæd til mer enn 30 land verden over. Eksportselskapet har datterselskaper i Italia, Storbritannia og Tyskland. Rasen skårer på godt fôropptak og fôrutnyttelse, sterke bein, høy melkeproduksjon og god melkekvalitet, god jur- og allmennhelse, høy fruktbarhet og er svært livskraftig.

Internasjonal vekst er en av hovedpilarene i Geno sin strategi. I 2016 inngikk Geno en eksklusiv avtale med verdens ledende genetikkselskap på storfe, ABS. Avtalen omfatter salg, distribusjon og markedsføring av NRF. Det fremste salgsargumentet for avlsmateriale av NRF er å kunne dokumentere stort produksjonspotensial og lave kostnader.

(NRF) er den eneste rasen som kan dokumentere genetisk fremgang i helse og fruktbarhet over en 20- til 30-årsperiode. Etter flere tiår med avl fremstår NRF-kua i dag som en robust melke- og kjøttprodusent.

5.3.3 Svin

I dag er norsk svineoppdrett regnet blant de beste i verden, og Norge har blitt en betydelig eksportør av fagkunnskap og avlsmateriale på dette området. Norsvin SA er et avlsselskap med utvikling, produksjon og salg av svinegenetikk som viktigste oppgaver og er eid av norske svineprodusenter. Norsvins avlsprogram skal sikre en effektiv, sunn og robust gris som er konkurransedyktig i ulike produksjonsmiljø. Videre skal avlsprogrammet

sikre god kvalitet på sluttproduktet, og bidra til en etisk og bærekraftig produksjon. Norsvin har lykkes svært godt ved å kombinere interessene til produsenter, foredlingsindustri og forbruker i avlsarbeidet for svin.

Norsvins avlsmateriale distribueres til norske og utenlandske kunder gjennom salg av livdyr eller sæd. Norsvin International fusjonerte i 2015 med det nederlandske selskapet Topigs International til Topigs Norsvin, som eksporterer svinegenetikk til mer enn 54 land. Hvert år produseres 90 mill. slaktegriser med genetikk fra Topigs Norsvin. Dette gjør selskapet til verdens nest største innen svinegenetikk med en årlig omsetning på over 1 mrd. kroner. Norsvins internasjonale satsing er vesentlig som bidrag til forskning og utvikling innen avlsarbeidet i Norge.

Boks 5.4 Kunnskapsklynger med bioteknologisk utvikling

I kjølvannet av de sterke avlsmiljøene har det vokst frem nye innovative selskaper. I dag er totalt 27 bedrifter (herunder TINE og Nortura), 6 utdannings- og forskningsinstitutter, samt offentlige utviklingsaktører samlet i kunnskapsklyngen Arena Heidner. Arena Heidner er Norges eneste grønne bioøkonomiklynge der bioteknologisk utvikling og bærekraftig matproduksjon er kjerneområder. Klyngen ledes av Hedmark Kunnskapspark. Bedriftene som er med i klyngen har en total årlig omsetning på ca. 45 mrd. kroner og har ca. 13 000 ansatte.

Et av selskapene er Spermvital AS som ble etablert av Geno og SINTEF i 2008. Gjennom 10 års forskning og utviklingsarbeid har de kommet frem til en ny inseminasjonsteknologi. Ideen bak SpermVital-teknologien er å forlenge livet til spermier etter inseminasjon. For å klare dette immobiliseres spermene i et alginat før nedfrysing. For bonden betyr dette store besparelser ved færre insemineringer siden tidspunktet for inseminering blir mindre kritisk. Det er stor interesse for SpermVital-teknologien internasjonalt. Selskapet har allerede patenter i 40 land, og markedspotensialet for videre ekspansjon anses å være betydelig. Det jobbes nå med å videreutvikle teknologien, både med tanke på å kunne overføre teknologien til nye anvendelsesområder og til andre dyreslag som hest og gris.

5.3.4 Småfeavl

Norsk Sau og Geit (NSG) har ansvaret for den nasjonale avlen på småfe (sau og geit). Det er over 20 ulike saueraser i Norge. NSG driver aktivt avlsarbeid på rasene Norsk Kvit Sau, kvit spælsau, sjeviot og pelssau. Disse rasene utgjør 80–85 pst. av saueholdet. I tillegg omfatter avlsarbeidet til NSG de truede norske sauerasene blåset, dala, fuglestadbrogete, gammelnorsk spæl, grå trønder, rygja og steigar.

Sauaeavlen som drives i regi av NSG, har som mål å styrke økonomien i saueholdet og få størst mulig avlsfremgang innenfor rammene av bærekraftig utvikling og god dyrevelferd. Det legges vekt på å fremme egenskaper i avlsarbeidet som gir produkter som forbrukeren etterspør, effektiviserer produksjonen, styrker bruk av beite og norske fôrressurser og sikrer god dyrevelferd. Norsk genressurssenter, i samarbeid med raselaget og NSG har ansvaret for avlsarbeidet på de bevaringsverdige sauerasene. NSG tilbyr også sæd fra alle de andre rasene. Dette reduserer livdyrsalget innenlands og reduserer importen av livdyr fra utlandet. Begge deler bidrar til bedre smittesikring i saueholdet. Et overordnet mål i geiteavlen er geiter med god helse, fruktbarhet og gode bruksegenskaper som produserer melk av høy kvalitet.

På slutten av 1990-tallet oppdaget forskere ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) at 70 pst. av de norske geitene produserte melk som på grunn av en genfeil manglet et viktig melkeprotein. Dette bidro til å gi melken en uønsket smak. Avlsarbeidet har medført reduksjon i forekomsten av ugunstig genotype og har

bidratt til sterk kvalitetsheving og større verdiskapingspotensial for geitemelken.

Prosjekt friskere geiter, som ble avsluttet i 2014, sanerte hele bestanden av melkegeit for de tapsbringende sykdommene CAE, byllesjuka og paratuberkulose. Dette har lagt grunnlag for varig standardheving i geiteholdet med bedre dyrevelferd, økt ytelse, lavere kraftfôrforbruk og høy melkekvalitet med større anvendelsesmulighet.

5.3.5 Hest

Avlsarbeidet på de norske hesterasene er i hovedsak knyttet til bevaring av rasene, for å sikre genetisk mangfold og redusere faren for innavl. De norske hesterasene døl, fjordhest og nordlands-/lyngshest er kategorisert som kritisk truede (færre enn 300 føll pr år). Midler fra Norsk Rikstoto til Norsk Hestesenter bidrar i stor grad til avlsarbeidet for hest i Norge, og for bevaring av de norske hesterasene spesielt. Norsk Hestesenter har et særskilt ansvar for bevaring av dølahesten, mens Norsk Fjordhestsenter har ansvar for fjordingen og Nordnorsk hestesenter har ansvar for lyngshesten/nordlandshesten. Norsk Hestesenter er det overordnede fagmiljø med ansvar for hesteavl i Norge og yter forvaltningsstøtte til Mattilsynet på dette området.

Avlsregelverket for hest ble endret fra 1. januar 2015, og det er nå ikke lenger et offentlig krav at hingster skal kåres for å kunne brukes i avl. Stambokførende instans (raselag) må fortsatt være godkjent av myndighetene. Godkjenning innebærer blant annet at de har en avlsplan med program for forbedring av rasen, eller om nødvendig, bevare rasen. Kriterier som hingstene må oppfylle for å bli godkjent til avl i den enkelte rasen fastsettes av raselaget og nedfelles i avlsplanen.

5.3.6 Fjørfe

Tidligere foregikk det kommersielt avlsarbeid på fjørfe i Norge. I 1973 ble Genbanken for verpehøns etablert. Genbanken fungerer som en sikringsenhet for raser med genetisk og kulturhistorisk betydning. Herfra selges det kyllinger og unghøns til småskala fjørfehold i hele landet. Øvrig norsk produksjon baserer seg i dag på importert dyremateriale.

Fjørfeavlen drives i dag hovedsakelig av et fåtall store internasjonale avlsselskaper, og dyrematerialet i Norge er dermed det samme som i andre land. Norske rugerier kjøper inn besteforeldredyr fra utenlandske fjørfeavlsbesetninger. Besteforel-

dredyrene produserer så ruveeggene til det som blir foreldredyr. Import av ruveegg innebærer mindre smittefare enn import av levende dyr, og ved import av besteforeldredyr reduseres antallet importerte dyr betraktelig sammenlignet med import av foreldredyr og bruksdyr.

Når det gjelder slaktekylling, er avlsdyrene som kommer til Norge i dag hovedsakelig av varianten Ross 308, som markedsføres via selskapet Aviagen. Denne varianten har et særlig stort vekstpotensial, noe som krever kompetente produsenter som kan tilby dyrene et godt miljø og driftsopplegg. Det er også aktører som ønsker å legge til rette for økt bruk av saktevoksende raser.

Norske fjørfeprodusenter utgjør en liten andel av markedet og har således begrenset innflytelse på avlsarbeidet som foregår ved de internasjonale avlsselskapene. Det er imidlertid en dialog mellom Nortura, norske myndigheter og Aviagen for å ivareta dyrevelferd og dyrehelse i avlsarbeidet.

Norsk produksjon av økologisk kalkun har vært hindret fra å utvikle seg på grunn av manglende avlsmateriale. Økologisk produksjon krever andre raser enn de som benyttes i konvensjonell kalkunproduksjon. Det foregår ikke avlsarbeid på slike raser i Norge. Krav til minimum slaktealder gjør at det av hensyn til dyrehelsen er nødvendig å ta i bruk nye saktevoksende raser i Norge. Regjeringen har derfor åpnet for tollnedsettelse ved import av befruktede egg av saktevoksende raser for å legge til rette for produksjon av økologisk kalkunkjøtt.

5.3.7 Pollinerende insekter

I Norge har det vært en reduksjon i bestander av villbier og andre pollinerende insekter de siste årene. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil det kunne få en rekke negative konsekvenser for både landbruk og natur. Landbruks- og matdepartementet har igangsatt arbeid med å utarbeide en nasjonal strategi for å sikre fortsatt mangfold av villbier og andre pollinerende insekter, jf. Innst. 172 S (2015–2016). Arbeidet skjer i samarbeid med berørte sektorer.

Humler er viktige for pollinering i jord- og haagebruket. Humler til pollinering av tomatplanter i veksthus leveres fra egne oppdrettere, men norsk avl av arten mørk jordhumle har vært av begrenset omfang. Det har derfor vært behov for import av humler i perioder, noe som kan innebære en risiko for spredning av sykdommer og forurensning av den norske populasjonen dersom de kommer ut i miljøet. Det er derfor lagt restriksjoner på importen. Det pågår et prosjekt i regi av Norsk

Gartnerforbund som skal bidra til å sikre kvaliteten og øke volumet av norskavlet humle.

I Forskrift om avlsfremmende tiltak på bier legges det til rette for kontrollert avl på honningbier (*apis mellifera*). Departementet kan etter søknad fra Norges Birøkterlag godkjenne og sette vilkår for parestasjon og nærliggende birøkt, samt godkjenne at avgrensede geografiske områder gis status som reinavlsonråde for en type bier i en begrenset periode.

5.3.8 Bevaringsverdige raser

I Norge er 18 av de nasjonale husdyrrasene i landbruket regnet som bevaringsverdige da de er definert som truet eller kritisk truet av FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). Dette omfatter dyreartene storfe, sau, geit og hest. Det genetiske materialet hos de bevaringsverdige husdyrrasene vil kunne ansees som tapt dersom de ikke lenger benyttes i landbruksproduksjonen og inngår i den videre avl.

De nasjonale storferasene har egenskaper som kan være nyttig for bevaring av kulturlandskapet og de kjøttproduserende rasene kan ha en kjøttkvalitet som etterspørres av et stadig mer differensiert marked. Forskning har vist at de kan utnytte mindre næringsrike områder og er tilpasset et mer ekstensivt produksjonssystem, der fôrressursene i større grad hentes fra utmarka.

5.4 Forskning og innovasjon

Forskning, utvikling og innovasjon er sentralt for å lykkes i omstillingen av norsk økonomi. Teknologi, systematisk avlsarbeid og god dyre- og plantehelse har spilt en vesentlig rolle i utviklingen av jordbruket, og vil fortsatt være sterke drivere for produktivitetsvekst og innovasjon. I tråd med regjeringens satsingsområder skal kunnskap styrke Norges evne til innovasjon og omstilling, gi viktige bidrag til økt matproduksjon på en kostnads-effektiv måte, sikre god dyrevelferd, bidra til å løse miljø- og klimautfordringene og legge til rette for nye virksomheter og nye arbeidsplasser.

Forsknings- og innovasjonsaktivitet vil være viktig for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i jordbruket og tilhørende industri. Samlet har forskningsinnsatsen fra Landbruks- og matdepartementet økt med 17 millioner kroner fra 2013. Gjennom forskningsprogrammet BIONÆR finansierer Landbruks- og matdepartementet forskning innen jordbruk, husdyrhold, mat og fôr. Målet om et bærekraftig landbruk i hele Norge,

med vektlegging på matsikkerhet og økt verdiskaping er viktig for forskning og innovasjon. Økt produksjon vil kreve opprettholdelse og videreutvikling av grunnleggende kunnskap for å oppnå mer produktiv, ressurseffektiv, bærekraftig og robust produksjon av mat og andre biobaserte produkter. Samtidig skal negative effekter på miljø, klima og naturmangfold holdes innenfor vedtatte nasjonale rammer.

Foods of Norway er et senter for forskningsdrevet innovasjon (SFI) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Senteret skal utvikle miljøvennlig og fremtidsrettet dyrefôr fra ressurser som i seg selv er uegnet som mat for mennesker. Skogråstoff og makroalger (som

Boks 5.5 AGROPRO

AGROPRO er et forskningsprosjekt der norske og internasjonale forskere, i samarbeid med næringsaktører, undersøker muligheter og begrensninger for at forbedret agronomisk praksis kan bidra til økt og bærekraftig matproduksjon i Norge. Formidling av kunnskap til næringen er en prioritert oppgave, eksempelvis ved markdager og konkurransen Avlingskampen.

Jordpakkingsmodellen Terranimo er tilpasset norske forhold for å gi råd til bonden om maskinvalg, dekkutrustning og risiko for pakingsskader. Bonden kan legge inn opplysninger fra egen gård, fra det enkelte skiftet og med egne maskiner, og får diagrammer som viser om det er fare for skadelig jordpaking. Det er utviklet en modell for hvordan kornavlingene påvirkes av jordarbeiding ved ulikt vanninnhold og avlingstapet ved utsatt såtid.

AGROPRO skal bidra til å utvikle et mer robust plantemateriale for korn og grovfôr som tåler et mer variert klima. Et stort antall sorter av bygg, hvete og havre testes for toleranse mot vannmettet og pakket jord. Betydning av grasblandinger og vinteroverlevelse av rødkløver studeres. Lønnsomhet, økonomi, rammebetingelser og hva som styrer bondens valg av agronomiske metoder inngår også. Norsk Landbruksrådgiving har en sentral rolle i formidling av forskningsresultatene til næringsutøvere, rådgivere, forvaltning, forskere og samfunnet.

Prosjektet er finansiert av BIONÆR – programmet i Forskningsrådet.

tare), gras og biprodukter fra fisk, jord- og husdyrbruk kan omdannes til høyverdige fôrråvarer.

Utvikling av nye teknologier og produkter basert på jordbrukets ressurser vil være avgjørende for å ta ut næringens potensial i bioøkonomien og øke verdiskapingen. Både næring og myndigheter må satse på forskning og kompetanseutvikling som et konkurransefortrinn til norsk jordbruksbasert næringsmiddelindustri.

Regjeringen har et mål om å øke næringslivets satsing innen forskning, innovasjon og kommersialisering. Nye produkter og produksjonsmåter, nye markeder, bedre utnytting av råvarene, nye tjenester og nye måter å samarbeide på vil fremover kunne gi ytterligere muligheter for vekst i sektoren.

I Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning* vises det til at kunnskap og kompetanse er blant de viktigste konkurransefaktorene Norge har, og at en kunnskapsbasert tilnærming er vesentlig for blant annet omstilling av landbruket til grønn vekst tilpasset fremtidige klimaendringer.

Regjeringen vil legge vekt på teknologi- og produktutvikling som grunnlag for økt matproduksjon og konkurranseevne i jordbruk og industri, samt kunnskap som bidrar til å redusere jordbrukets klimagassutslipp og at miljø- og klimahensyn blir ivaretatt i samsvar med nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser.

5.4.1 Tverrfaglig forskningssamarbeid

Mange av de utfordringene og kunnskapsbehovene som jordbruket står overfor er felles med andre land. Norsk deltagelse i internasjonal forskning på jordbruks- og matområdet er nødvendig for å løse felles utfordringer, styrke kvaliteten på forskningen her i landet, og for å kunne forstå og utnytte forskningsresultater fra andre land. Norske jordbruks- og matforskningsmiljøer er blant annet sterkt involvert i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont 2020) og andre felleseuropeiske forskningsarenaer. Det er en god utvikling i uttelling innenfor Horisont 2020 i de landbruks- og matfaglige forskningsmiljøene i Norge. For å opprettholde den gode utviklingen må det fortsatt stimuleres til økt deltagelse i internasjonalt forskningssamarbeid.

SkatteFUNN er et viktig virkemiddel for økt forskning og innovasjon i næringslivet. Regjeringen har utvidet Skattefunnordningen ved å øke beløpsgrensen for egenutført forskning og utvikling og innkjøpt FoU, samt økt timesatsen. I budsjettet for 2016 er det maksimale fradragsgrunnla-

get (beløpsgrensen) for kostnader knyttet til egenutført FoU økt fra 15 til 20 mill. kroner. Samtidig er den øvre grensen for innkjøpt FoU fra godkjente forskningsinstitusjoner økt fra 33 til 40 mill. kroner. Estimert økning på realisert skattefradrag for SkatteFUNN har økt med 1,1 mrd. kroner, fra 1,5 mrd. kroner i 2013 til i overkant av 2,6 mrd. kroner i 2016. Innen landbruks- og matsektoren har det de siste årene vært en betydelig økning i prosjekttildelingen innenfor ordningen, og det er viktig at denne positive utviklingen fortsetter. I 2015 var det 57 aktive forskningsprosjekt med budsjetterte kostnader på om lag 1 mrd. kroner. Dette er en økning i budsjetterte kostnader fra 450 mill. kroner i 2013.

FORNY2020 er et program som skal legge til rette for innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner. Totalbudsjett for FORNY2020 var i 2013 i underkant av 130 mill. kroner, mens det i 2016 har økt til i underkant av 290 mill. kroner.

Gjennom utveksling av kunnskap, teknologier og ideer vil det skapes synergier mellom jordbruk og andre næringer. For videreutvikling av bioøko-

Boks 5.6 Matproduksjon og veksthusteknologi

De siste 20 årene har veksthushøringen i Norge vært gjennom en rivende utvikling. Veksthushøring bidrar med 8 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk. Avlingsnivået på tomat og agurk har økt med mer enn 300 pst. de siste 15 årene takket være nye produksjonsmetoder. Denne metodeutviklingen har i hovedsak sitt utspring i forskningsresultater fra NIBIO Særheim, i nært samarbeid med næringen.

Landbruks- og matdepartementet har gjennom programmet BIONÆR bidratt med finansiering av forskningsprosjektet *Bioøkonomisk produksjon av ferske veksthushøringssaker*, forkortet BioFresh, som er et fireårig prosjekt ledet av NIBIO. Regjeringen har bevilget midler til et nytt forsøksveksthus på Særheim med byggestart i 2016 som sikrer moderne og fremtidsrettet forskningsinfrastruktur.

Det er et betydelig potensial for økt produksjon og verdiskaping innen eksisterende og nye veksthushøring i Norge. Markedet er i sterk vekst og forventes å være det i lang tid fremover.

nomien, hvor ett av Norges fortrinn ligger i et tett samarbeid mellom blå og grønn sektor, vil samarbeid på tvers av fagområder og næringer være avgjørende. Forskning og innovasjon som involverer alle ledd i verdikjeden bidrar til produksjon av de råvarene som egner seg best ut fra jordsmonn og klima, for videreforedling og for å utvikle produkter i samsvar med hva forbrukerne ønsker.

I Handlingsplanen for oppfølging av HelseOmsorg21 under Helse og omsorg som næringspolitisk satsingsområde omtales følgende tiltak: «*Leggje til rette for eit meir heilskapleg og koordinert samarbeid om forskning, innovasjon og næringsutvikling mellom forskingsmiljøa og matnæringa – innanfor mat, ernæring og helse*». Dette følges opp av HelseOmsorg21-rådet som har nedsatt et utvalg for forskning og innovasjon på mat, ernæring, helse og næringsmiddelområdet.

5.4.2 Vitenskapelig kompetanse i instituttsektoren

Det er et mål å ha en effektiv instituttsektor som utfører forskning av høy kvalitet og relevans, som har godt omdømme og høy internasjonal konkurransekraft. Nasjonale og internasjonale konkurransearenaer, strategiske bevilgninger og systematisk oppbygging av kompetanse skal legge til rette for økt kvalitet på forskningen fra forskningsinstituttene.

Veterinærinstituttet og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er, sammen med Nofima, de viktigste bioøkonomiske og biomedisinske instituttene i jordbruks- og matsektoren. NIBIO ble etablert i 2015. Instituttet skal utvikles til å bli det faglig ledende forsknings- og utviklingsmiljøet innen bioøkonomi. NIBIO har stor bredde i kunnskapen og har ansvar for å kartlegge store deler av de biologiske ressursene. Instituttet har solid kunnskap om ressursene og hvordan de best kan utnyttes, og skal arbeide for økt kommersialisering slik at Norge kan få et nytt næringsliv basert på fornybare biologiske ressurser. Med betydelige forskningsmidler avsatt både nasjonalt og internasjonalt innen bioøkonomi har regjeringen store forventninger til at NIBIO tar lederrollen innen utviklingen av kunnskap om bioøkonomi.

Nofima har kompetanse som er sentral for å videreutvikle og øke konkurranseevnen i norsk næringsmiddelindustri. I tillegg er den tverrfaglige tilnærmingen til Nofima sentral for å ta ut det potensialet som ligger i samarbeid mellom blå og grønn sektor på matområdet.

Veterinærinstituttet er et biomedisinsk beredskaps- og forskningsinstitutt innen dyrehelse, dy-

revelferd, fôr- og mattrygghet. Instituttet er den viktigste kunnskapsleverandøren ved forebygging, oppklaring og håndtering av zoonoser og alvorlige smittsomme sykdommer hos fisk og landdyr. Veterinærinstituttet bidrar i forebygging og håndtering av kriser som skyldes smittestoffer og andre helseskadelige stoffer i mat og fôr, og bidrar med kunnskap som er viktig for utvikling av lovverk.

Det er politisk konsensus i Norge og EU om viktigheten av økt, bærekraftig og trygg matproduksjon i samsvar med nasjonale og internasjonale miljø- og klimahensyn. Samarbeid mellom NIBIO, Nofima, Veterinærinstituttet og NMBU vil bidra til etablering av Campus Ås som et forsknings- og kunnskapssentrum på høyt internasjonalt nivå. Sammen skal disse kunnskapsmiljøene bidra til å løse de globale problemene knyttet til matsikkerhet, klimagassutslipp, forurensning, ressursutnyttelse og ivaretagelse av naturmangfold.

Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA (Selskapet for industrivekst SF) samarbeider om etablering av kunnskapsklynger. Ordningen er særlig relevant for små- og mellomstore bedrifters muligheter til å investere i forskning, innovasjon og kompetansebygging. Et nært samarbeid mellom bedriftene i klyngen, forsknings- og utviklingsaktører og eventuelle offentlige partnere, kan gi lettere tilgang på relevant fagkompetanse, kapital, ressurser og nye ideer.

For å omsette gode ideer til verdiskaping og nye arbeidsplasser, er godt samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer viktig. Tilsvarende er det behov for tettere samarbeid mellom virkemiddelaktørene i form av bedre koblinger mellom de ulike forskningsprogrammene og ordningene, både i utforming av programmene, tildeling av midler og i utnyttelsen av forskningsresultater. Regjeringen vil legge til rette for tettere koblinger mellom forskningsmiljøer og industri, gjennom samarbeidsarenaer, klynger og nettverk.

5.4.3 Forskning og utvikling fremover

Et fortsatt høyt ambisjonsnivå for forsknings- og innovasjonsaktivitet vil være viktig for å øke matproduksjonen, bedre dyrevelferden og styrke konkurransekraften i jordbruk og næringsmiddelindustri på en miljøvennlig og bærekraftig måte.

Norge har tradisjonelt et godt samarbeid mellom næringsaktører, myndigheter og kunnskapsmiljøer i sektoren. Dette gir et godt utgangspunkt for at forskningen er relevant og at ny kunnskap

kommer til nytte for å finne gode løsninger på fremtidige utfordringer. Teknologi- og produktutvikling er viktig for økt produksjon av trygg kvalitetsmat og økt konkurranseevne i jordbruk og industri. Resultater fra jordbruks- og matforskningen må fortsatt formidles effektivt til næringen, blant annet gjennom aktiv deltakelse fra næringsaktører i forskningen og godt samarbeid mellom forskningsmiljøene og privat og offentlig rådgivningstjeneste.

Mange næringsmiddelbedrifter i Norge er små og mellomstore, og har begrenset kapasitet og erfaring med forsknings- og innovasjonsarbeid. Det er viktig at ordningene i Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og andre institusjoner legger til rette for at næringsmiddelindustrien kan utnytte dagens muligheter innen forskning, utvikling og innovasjon. Bedriftene har også et ansvar for å formidle forskningsbehov til aktuelle forskningsmiljøer. Fremtidens næringsliv vil være styrt av utviklingen i markedene og bedriftenes evne til å møte disse. Økende oppmerksomhet på miljø, dyrevelferd og stadig strengere krav om reduserte klimagassutslipp vil være viktige faktorer også for næringsmiddelindustrien.

5.5 Fortrinn for norsk produksjon

Norsk plante- og dyrehelse er blant verdens beste. Dette er et viktig konkurransefortrinn for norsk jordbruksproduksjon, som fører til redusert bruk av medisiner og plantevernmidler, og dermed redusert belastning for miljøet.

God plante- og dyrehelse er grunnleggende for mattrygghet, kostnadseffektivitet og en langsiktig og bærekraftig matproduksjon. Geografiske forhold, et kjølig klima og gode overvåkings- og kontrolltiltak er viktige årsaker til at Norge er fri for flere alvorlige dyresykdommer og skadegjørere på planter. Det er stor oppslutning i næringen om streng kontroll og bekjempelse av sykdommer og smitte både i innenlandsk produksjon og ved import. God dyre- og plantehelse er også viktig for folkehelsen.

Det er gjennomgående god dyrevelferd i Norge. Engasjementet og oppmerksomheten om dyrevelferd er stor i befolkningen. Husdyrholdere i Norge er ansvarsbevisste og kunnskapsrike og det er et godt samarbeid mellom næringen og myndighetene for å ivareta dyrenes velferd.

5.5.1 Plantehelse

Stadig økende import av planter og formeringsmateriale gir muligheter for økt produksjon og verdiskaping. Samtidig innebærer økt handel økt risiko knyttet til introduksjon og spredning av skadegjørere og fremmede arter i norsk natur. Innførselsveiene kan blant annet følge med i treemballasje og/eller i planteskolevarer. Flere skadegjørere med naturlig utbredelse i Asia truer nå skog og parktrær i Europa. En effektiv og målrettet importkontroll med planteforsendelser fra tredjeland er derfor viktig for å redusere sannsynligheten for introduksjon av alvorlige skadegjørere i Norge.

5.5.2 Dyrehelse

Et kaldt klima i Europas utkant, variert topografi med naturlige smittebarrierer, spredt produksjon i relativt små enheter, lite import av livdyr, kompetente fagmiljøer og et mangeårig og tett samarbeid mellom myndigheter og næring har vært og er fremdeles de viktigste årsakene til begrenset forekomst av sykdommer hos husdyr i Norge. God dyrehelse bidrar til at færre sykdommer overføres fra dyr til mennesker. Den gode dyrehelsen er også et konkurransefortrinn for norske produkter.

Globalisert handel og varmere klima er blant utfordringene for den gode dyrehelsen i Norge. Enkelte sykdommer får bedre forutsetninger til å etablere seg i våre områder. Kjente eksempler er økende utbredelse av lumpy skin disease og blåtunge i Europa. Regjeringen arbeider med å modernisere regelverket for å forebygge og bekjempe dyresykdom, samtidig som regelverket forenkles og tilpasses dagens sykdomssituasjon og næringsdrift. Regjeringen er også opptatt av ytterligere å styrke det gode omdømmet og derigjennom norske fortrinn i matproduksjonen.

5.5.3 Antibiotikaresistens

Antibiotikaresistens er et raskt voksende problem i verden og utgjør en alvorlig trussel mot global helse. Risikoen er en fremtid uten effektive antibiotika, der infeksjoner som i dag regnes som ufarlige igjen kan få dødelige utfall. Hvis antibiotika skal forbli et globalt fellesgode for kommende generasjoner, må det settes ambisiøse mål for arbeidet mot antibiotikaresistens. Det er en klar sammenheng mellom høyt forbruk av antibiotika og utvikling av resistens. I Norge er utfordringen knyttet til bruk av antibiotika til mennesker størst,

men jordbruket må også ha et bevisst forhold til bruk av antibiotika på dyr, til tross for at Norge er et av landene i verden som bruker minst antibiotika i husdyrproduksjonen. Dette er viktig for å forebygge antibiotikaresistens hos mennesker og for å sikre trygg mat. Dyktige og ansvarsbevisste bønder og veterinærer, og et godt samarbeid mellom næringen og myndighetene er avgjørende faktorer for den gode situasjonen i Norge. Det er likevel nødvendig med en rekke tiltak både nasjonalt og internasjonalt for å håndtere utfordringene med antibiotikaresistens, og den sterke sammenhengen mellom humanhelse, dyrehelse og miljø krever en samlet innsats på tvers av fagområder.

Regjeringen vedtok 15. juni 2015 en «*Nasjonalt strategi mot antibiotikaresistens for perioden 2015–2020*». De overordnede målene i strategien er redusert og riktigere bruk av antibiotika, økt kunnskap om hva som driver utvikling og spredning av resistens, og at Norge skal være en pådriver internasjonalt for utvikling av nye antibiotika og vaksiner.

Viktige sektormål for jordbruket er å redusere forbruket av antibiotika til produksjonsdyr med 10 pst. innen 2020, og hindre at den resistente bakterien LA-MRSA etableres i norsk svinehold. Den resistente bakterien LA-MRSA hos gris har liten betydning for dyrene, men kan være svært alvorlig for mennesker som smittes. Av hensyn til folkehelsen har regjeringen derfor valgt en svært offensiv strategi for å hindre at denne bakterien får fottfeste i norske svinebesetninger. Smittede besetninger pålegges avlivning og sanering. Dyreeier får erstatning for dyrene, og i tillegg har regjeringen etablert en kompensasjonsordning som dekker deler av produksjonstapet.

Næringen har allerede nådd målsettingen i strategien om å fase ut bruken av narasin i fjørfôr. Resultatet så langt viser at dyrehelse, dyrevelferd, kvalitet og produktivitet er opprettholdt på samme nivå som tidligere.

Begrepet «One World – One Health» beskriver de sammensatte utfordringene med antibiotikaresistens globalt, og understreker hvor viktig det er å jobbe internasjonalt med å få dyrehelse- og folkehelsemyndighetene til å samarbeide for å oppnå best mulig resultater.

Landbruks- og matministeren fastsatte i mars 2016 en handlingsplan med tiltak mot antibiotikaresistens i norsk husdyrhold for å følge opp målene i strategien. Handlingsplanen oppdateres hvert halvår.

De mest sentrale tiltakene i handlingsplanen er følgende:

- Videreføre omfattende tiltak for å hindre at norske svinebesetninger skal bli et reservoar for resistente bakterier
- Reserve enkelte kritisk viktige antibiotika til humanmedisinen
- Styrke tilsynet med veterinærers forskrivning av antibiotika til produksjonsdyr og kjeledyr
- Fase ut bruken av narasin som førtilsetningsstoff til fjørfe, forutsatt at dette ikke øker bruken av antibiotika
- Utrede forskriftskrav om resistenstesting av røkttere og andre som har kontakt med svin
- Videreføre arbeidet mot antibiotikaresistens hos fjørfe
- Utrede strengere krav ved omsetning av livdyr
- Styrket overvåkning og kunnskapsutvikling

5.5.4 God dyrevelferd

Regjeringen vil videreføre og videreutvikle godt forebyggende arbeid og god samhandling mellom styresmaktene og næringen for å opprettholde den gode dyrevelferden. Godt samarbeid mellom Mattilsynet og næringen, om og med slakteriene, bidrar også til at dyrehold med risiko for omsorgssvikt kan bli oppdaget tidlig. Fra 2015 har Mattilsynet publisert en rapport hver fjerde måned som viser omfanget av det tilsynsarbeidet som gjøres på dyrevelferdsområdet, hva de har funnet og hva de har gjort. Årsrapporten viser at flertallet av dyreholdere følger regelverket om dyrevelferd. Mattilsynet gjennomførte i 2015 en større tilsynskampanje på svinehold for å forebygge branner i grisehus.

Virkemidlene for å fremme dyrevelferd er styrket de senere årene, og det er innført en allmenn varslingsplikt dersom man har grunn til å tro at dyr utsettes for mishandling eller alvorlig omsorgssvikt. Regjeringen har etablert et samarbeid mellom Mattilsynet og politiet i form av et treårig prøveprosjekt med dyrepoliti i Sør-Trøndelag fra høsten 2015 og i Rogaland fra 2016. Målet med prosjektet er å utvikle systemer og rutiner for håndtering av saker som gjelder alvorlig omsorgssvikt og overgrep mot dyr, slik at alvorlig kriminalitet mot dyr skal føre til straffesak og domfelling. Mattilsynet rapporterte at det i første tertial 2016 falt dom i fem straffesaker der tiltalen gjaldt brudd på dyrevelferdsloven. I fire av sakene ble det ilagt fengselsstraff, og i tre av disse ble det i tillegg ilagt forbud mot hold av dyr.

Regjeringen har lagt vekt på at Mattilsynet skal øke antall tilsyn med dyrevelferd og at de i større grad bør bruke uanmeldte tilsyn. Mattilsynet skal også ha en mer aktiv bruk av virkemidler.

Dette har ført til en økning av antall tilsyn med landdyr i primærproduksjon, noe som er viktig for å forebygge dyretragedier. Mange av dyretragediene kan knyttes til sviktende helse hos husdyrproduzenten. Mattilsynet har derfor samarbeidet med blant annet Landbrukets HMS-tjeneste om utfordringer knyttet til psykisk helse i landbruket i et prosjekt som skal bidra til at personer som sliter får hjelp tidligere. Landbruks- og matdepartementet har støttet utarbeidelse av informasjonsmateriell om psykisk helse for landbruket.

Departementet ga i 2015 Mattilsynet i oppdrag å gjennomgå regelverket for hold av kalkun. I den forbindelse ble det innhentet en risikovurdering fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) om velferd for kalkuner, og VKMs rapport fra 2016² viser risikoutfordringer for dyrevelferden i kalkunproduksjonen. Mattilsynet har brukt VKMs rapport som grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som må settes i verk for å bedre dyrevelferden i kalkunproduksjonen, og utarbeidet konkrete forslag til forskriftsendringer som Mattilsynet sendte på høring høsten 2016. Mattilsynet har god dialog med næringen om planene for å etablere et velferdsprogram for kalkun gjeldende fra første kvartal januar 2017.

I 2004 ble det innført krav om løsdrift for alt storfe og forbud mot bygging av nye båsfjøs. Kravet fikk en overgangsperiode på 20 år for eksisterende bygninger. Bygninger bygget etter 1995 fikk i forbindelse med jordbruksoppkjøret 2008 forlenget overgangsperioden med 10 år. I forbindelse med jordbruksoppkjøret i 2016 ble det besluttet å utsette kravet om løsdrift til 2034 for alle eksisterende båsfjøs. Mattilsynet har fått i oppdrag å vurdere kompensierende tiltak for kyr som blir stående i båsfjøs etter 2024. Tiltakene utarbeides i dialog med næringen.

5.6 Investeringer

5.6.1 Investeringsbehov

Utviklingen med større jordbruksbedrifter, høyere produktivitet og bruk av ny teknologi stiller krav til økte investeringer. Investeringsbehovet innenfor det tradisjonelle landbruket er stort både til nye driftsbygninger og til modernisering av gamle bygg. Investeringsbehovet er særskilt stort knyttet til driftsbygninger til storfe- og småfehold. Innen kornproduksjon er investeringsbehovet særskilt knyttet til oppgraderinger av tørke- og lagerkapasiteten. Investering i moderne driftsbyg-

ninger kan også bidra til å ta mer hensyn til miljø- og klimarelaterte utfordringer.

Til grunn for enhver investering må det ligge en lønnsomhetsvurdering av tiltaket basert på muligheter for utnyttning av ressursgrunnlaget og den økonomiske risikoen for produsenten. Investeringsnivået var høyt i tiårene etter opptappingen på 70 tallet. Investeringsnivået har de siste årene vært på rundt 8,5 mrd. kroner målt i 2014-priser. Om lag 4 mrd. kroner er knyttet til investeringer i driftsbygninger. Driftsgranskingene viser regionale variasjoner i investeringsnivået. Netto investeringer per bruk er høyest på Jæren, mens Vestlandet for øvrig har lavere investeringsnivå enn andre regioner i landet.

Det er særlig aktuelt å foreta investeringer i forbindelse med generasjonsskifter. Generasjonen av nye bønder i dag vil ha behov for å gjøre nye investeringer for å kunne utvikle en fremtidsrettet landbruksdrift. I tillegg til at investeringer i nye driftsbygninger medfører modernisering generelt, blir ny teknologi som automatiserte melkings- og fôringsanlegg tatt i bruk. Dette gir en ytterligere effektivisering av produksjonen, og har stor innvirkning på arbeidssituasjonen til den enkelte næringsutøver. I tillegg vil også krav knyttet til dyrevelferd, herunder krav om løsdriftsfjøs, medføre store investeringsbehov i årene fremover. Utsettelse av løsdriftskravet vil dempe investeringsbehovet midlertidig, og verdien i eksisterende bygningssmasse vil kunne nyttes lenger. Investeringsbehovet varierer ellers i de ulike produksjonene. Markedspotensialet for norsk produksjon av storfekjøtt kan for eksempel være en driver for økte investeringer i denne produksjonen fremover.

5.6.2 Virkemidler for investering og bedriftsutvikling i landbruket

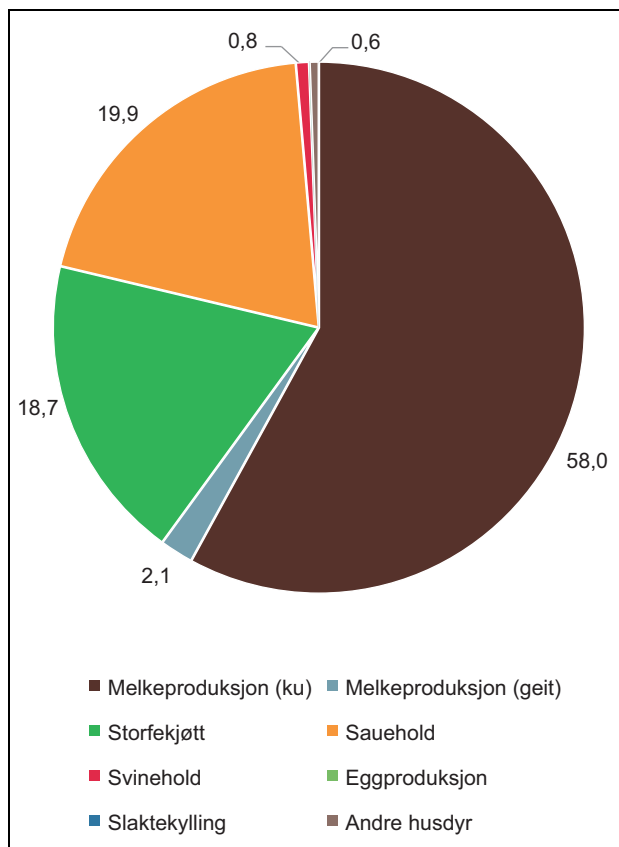
Selv om det er et privat ansvar å investere for å oppnå god avkastning, bidrar staten likevel med tiltak for å lette investeringsbyrden. Finansiering av investeringene i landbruket skjer gjennom egenkapital, offentlige og private låneordninger og investeringstilskudd. Innovasjon Norge forvalter aktuelle virkemidler for investering- og bedriftsutvikling fra det offentliges side. Det mest målrettede virkemiddelet over jordbruksavtalen for å stimulere til økte investeringer, er investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket (IBU-midler). Midlene har et todelt formål og skal bidra til effektivisering av produksjonen i det tradisjonelle landbruket, og til økt sysselsetting i andre landbruksbaserte næringer. Tilskuddsmidlene fordeles fylkesvis gjennom en fordelingsnøk-

² VKM Report 2016:03.

kel, der det blant annet er tatt distriktspolitiske hensyn. Retningslinjer for bruken av midlene fremgår av egen forskrift, i føringer gitt i årlige jordbruksproposisjoner og gjennom de regionale partnerskapene for landbruk. Avsetningen til investeringsvirkemidler er 574,5 mill. kroner for 2017.

Det gis tilskudd innenfor et variert omfang av prosjekter i ulike størrelser. Tilskudd kan gis til investeringer i faste produksjonsanlegg, nyplanning innen frukt og bær dyrking, bedriftsutvikling, etablererstipend og til mindre investeringer i forbindelse med generasjonsskifte. Unge under 35 år og kvinner er særskilt prioritert i deler av regelverket ved at de kan få tildelt mer tilskudd enn andre søkere. Innenfor ordningen kan det også avsettes midler til risikolån. Risikolåneordningen er lite brukt, blant annet fordi avsetningen til dette tiltaket må tas av innvilgningsrammen for investerings- og bedriftsutviklingsordningen. I jordbruksoppjøret 2016 ble det bestemt at vilkårene for risikolån skal gjennomgås.

Pågangen etter IBU-midler er stor, og særskilt til investeringer i det tradisjonelle landbruket. Hovedtyngden av investeringstilskuddene til landbruk går til investeringer i basislandbruket (80 pst.) og særskilt til investeringer i melkeproduksjon.



Figur 5.4 IBU-tilskudd fordelt på produksjoner 2015

Boks 5.7 Nærmere om investeringsprosjektene

De siste årene har Innovasjon Norge fått mange flere større søknader sammenlignet med tidligere år. Gjennomsnittsprosjektet innen melkeproduksjon hadde i 2015 en kostnadsramme på 4,2 mill. kroner, mottok ca. 730 000 kroner i støtte (17 pst.) og utløste i underkant av 3,5 mill. kroner i annen kapital. Samlet planlagt produksjonsøkning basert på innvilgede tilskuddssøknader for 2015 var på ca. 3700 dyr, dvs. i gjennomsnitt en bruksutvidelse på 12 kyr til 43 kyr. Innen storfekjøttproduksjon har gjennomsnittsprosjektet et kostnadsoverslag på 2,6 mill. kroner, mottar ca. 500 000 kroner i støtte (19 pst.) og utløser ca. 1,9 mill. kroner i annen kapital. Samlet planlagt produksjonsøkning basert på innvilgede tilskuddssøknader for 2015 var på i overkant av 4 100 slakt per år, eller i gjennomsnitt en økning på ca. 30 slakt per år.

Innovasjon Norge tar i sine vurderinger hensyn til markedssituasjonen for ulike produksjoner, og i retningslinjene legges nasjonal markedssituasjon til grunn for støtte.

5.6.3 Andre risikoavlastende virkemidler

I tillegg til investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket finansierer også jordbruksavtalen «Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping». Programmet skal bidra til næringsutvikling basert på landbrukets ressurser og til økt vekst og verdiskaping for landbruksbaserte næringer. Virkemidlene i programmet skal særskilt medvirke til å få opp flere gode gründere og vekstkraftige bedrifter, og tilbyr tilpassede kompetansetiltak til bedriftene, finansiering til bedrifter som ønsker å vokse og støtte til etablering av økonomisk forpliktende produsentnettverk. Programmet skal også medvirke til å skape nettverk for utvikling av innovasjon og kompetanse og til omdømmeaktiviteter.

I 2016 ble det over Landbruks- og matdepartementets budsjetter bevilget totalt i overkant av 735 mill. kroner til bedriftsrettet støtte i landbruket forvaltet av Innovasjon Norge. Selskapet forvalter i tillegg en rekke sektornøytrale tilskudds- og låneordninger over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett og Kommunal- og moderniseringsde-

partementets budsjett. Landbrukskundene benytter seg ikke bare av de sektorspesifikke virkemidlene, men hele bredden av virkemidler i Innovasjon Norges portefølje.

Lavrisikolåneordningen er en ordning over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett og var på totalt 2,5 mrd. kroner i 2016. En betydelig del av låneporteføljen har tidligere vært landbrukslån (ca. 1/3 del). Siden 2014 har Innovasjon Norge hatt en ambisjon om reduksjon av utlånsvolumet til landbruk. Rentemargin på lån ble økt. Støtte til boligformål er nedprioritert, og prosjekter på landbruksområdet der Innovasjon Norge er mest utløsende for realisering av prosjektet, blir prioritert. Lån i forbindelse med generasjonsskifte prioriteres i utgangspunktet bare for unge under 35 år i områder som i mindre grad betjenes av det private bankmarkedet. Innvilgning av lavrisikolån til landbruk ble redusert fra 902,6 mill. kroner i 2013 til 413,8 mill. kroner i 2015. God sikkerhet blant landbrukskundene og lave tapstall for landbrukslån tilsier at landbrukskunder er attraktive for private banker. Dette tilsier at det bør være større rom for at private finansieringsinstitusjoner kan yte mer lån til landbruksnæringen.

5.6.4 Resultater og effekten av innsatsen

Ettersom de fleste landbrukskundene hos Innovasjon Norge er enkeltpersonforetak eller personkunder, er det ikke tilgjengelig regnskapstall på samme måten som for aksjeselskap. Dette gjelder særskilt for virkemidlene knyttet til investering og bedriftsutvikling i landbruket, men også i stor grad bedriftsstøtte gitt over Utviklingsprogrammet. Landbruks- og matdepartementet samarbeider med Innovasjon Norge om å utvikle en bedre effektmåling av de bedriftsrettede virkemidlene som Innovasjon Norge forvalter på landbruksområdet.

Innovasjon Norge viser i sin årsrapport for 2015 til at betydningen av investeringsvirkemidlene på lønnsomheten til brukene har økt kraftig

de siste årene. I 2014 oppga 65 pst. av brukene som fikk finansiert et prosjekt av Innovasjon Norge innen tradisjonelt landbruk, at prosjektet i stor grad bedret lønnsomheten til gården. Det er en økning på 17 prosentpoeng fra 2012. Det har videre vært en stor økning i antall kunder som svarer at prosjektet ikke hadde blitt gjennomført uten støtte fra Innovasjon Norge, fra 64 pst. i 2014 til 71 pst. i 2015.

Boks 5.8 Lønnsomhetsanalyse av store melkebruk i Nordland

Som et eksempel på hvilken effekt investeringer i landbruket kan ha, har Innovasjon Norge sett nærmere på åtte melkebruk i Nordland som har fått finansieringshjelp fra Innovasjon Norge. De åtte gårdene brukte lån og tilskudd på mellom 3,5 og 9 mill. kroner til investeringer i perioden 2005–2009. Det ble foretatt en gjennomgang av næringsoppgavene for 2009 og 2014, og bøndene ble intervjuet om sine erfaringer med utbygging og drift. Dette ble sammenlignet med en kontrollgruppe bestående av sammenlignbare melkebruk i Nordland som inngår i TINEs effektivitetskontroll. I gjennomsnitt hadde de åtte brukene forbedret sine resultater med om lag 40 pst. Alle tjener nå mer per liter melk og de har fått mer ut av hver arbeidstime, men har noe høyere kostnader enn kontrollgruppen.

Da den første lønnsomhetsundersøkelsen ble gjennomført, ble deltagerne valgt ut som representanter for store melkebruk i Nordland. Utviklingen mot større bruksenheter har imidlertid vært rask. I 2014 var 25 pst. av brukene i fylket av samme størrelse som brukene i undersøkelsen. Denne undersøkelsen blir dermed relevant for stadig flere gårdbrukere.

6 Handelspolitiske rammevilkår

De handelspolitiske rammevilkårene for norsk jordbruk utformes gjennom internasjonale avtaler, samt av utviklingen i internasjonal handel. Oppfølging av Norges handelspolitiske forpliktelser gir rammer som har stor betydning for norsk jordbruk og utformingen av de økonomiske virkemidlene i norsk jordbrukspolitikk.

WTO-avtalen gir rammer for importvernet og bruken av landbruksstøtte nasjonalt, herunder også eksportstøtte. Gjennom EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler har Norge gitt handelspartnere bedre markedsadgang gjennom tollnedsettelse og importkvoter. Gjennom GSP («General System of Preferences») gir Norge ensidig tollfri markedsadgang til det norske markedet for de minst utviklede landene og lavinntektslandene.

I tillegg til rammene gitt i internasjonale avtaler, påvirker utviklingen i priser og markeder utenfor Norge konkurransesituasjonen for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Utviklingen i valutakurser har tilsvarende påvirkning.

Den årlige importen av jordbruksvarer er mer enn fordoblet fra 26,2 mrd. kroner i 2006 til 59,1 mrd. kroner i 2015. I samme periode økte total produksjonsverdi i norsk jordbruk fra 21,3 mrd. kroner til 32,3 mrd. kroner. Selv om en betydelig andel av importøkningen har sin årsak i økt import av fôr til oppdrettsnæringen, er økningen i import av jordbruksvarer i et slikt omfang at endringer i de internasjonale markedene for jordbruksvarer i større grad enn tidligere vil ha betydning for norsk produksjon og marked. Importen omfatter produkter som går direkte til forbruker, innsatsvarer til industrien og innsatsvarer som inngår i produksjon av andre råvarer.

Regjeringen ser det som viktig at forbrukerne har valgmuligheter gjennom et mangfold i matvaremarkedet. Ved inngåelse av handelsavtaler er bredere utvalg av matvarer i det norske markedet et hensyn som regjeringen vektlegger. Utenlandske spesialprodukter kan for eksempel bidra til et slikt mangfold. Regjeringen vil også i forvaltningen av importvernet sikre en fleksibilitet som kan bidra til produktmangfold til beste for forbrukerne.

Regjeringen behandlet handelspolitikken i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Meldingen viser til at «bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet» er Norges primære handelspolitiske interesse. Videre vises det til at regjeringen vil «arbeide for en friere handel med landbruksvarer for å bidra til global velferdsutvikling og matsikkerhet, samt av hensyn til norske forbrukere og mangfoldet i det norske markedet».

6.1 Norges handelsavtaler

WTOs Landbruksavtale¹ og Norges forpliktelser slik de fremgår av bindingslistene legger viktige rammer for utformingen av virkemidlene i jordbrukspolitikken i form av regelverk og nivåbegrensninger for tollvern, internstøtte og eksportsubsidier. Inntil medlemslandene i WTO blir enige om nye forpliktelser, er Norge bundet av de eksisterende forpliktelsene som det ble enighet om i Uruguayrunden i 1994. De pågående forhandlingene har på landbruksområdet så langt bare medført enighet om utfasing av eksportsubsidier innen utgangen av 2020.

Norge har gjennom EFTA-samarbeidet forhandlet frem en rekke bilaterale handelsavtaler, og har i dag 25 avtaler som omfatter 35 land. Det er en målsetting at disse avtalene blant annet skal gi bedre markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk, og tjenester samtidig som jordbrukets interesser, både offensive og defensive, ivaretas.

De bilaterale handelsavtalene inkl. EØS-avtalen, gir Norge tollfri markedsadgang for mer enn 3/4 av total eksport av industrivarer, inkl. fisk.

Rammebetingelsene for handel med landbruksvarer mellom Norge og EU er regulert gjennom henholdsvis artikkel 19 og protokoll 3 til EØS-avtalen, og legger til rette for en betydelig samhandel.

¹ I handelsavtaler benyttes begrepet landbruk også om avtaler som er begrenset til jordbrukssektoren.

Tabell 6.1 Importkvoter for EU gitt i de to foregående artikkel 19-forhandlingene for et utvalg av de mer sentrale jordbruksproduktene

Produkt	2003	2010	Samlet kvote ¹
<i>Kjøtt</i>			
Kjøtt av storfe		+ 900 tonn	900 tonn
Kjøtt av svin		+ 600 tonn	600 tonn
Lever av svin	+ 250 tonn	+ 100 tonn	350 tonn
Kjøtt av kylling og kalkun		+ 800 tonn	800 tonn
Andebryst		+ 100 tonn	100 tonn
Skinke	+ 200 tonn	+ 200 tonn	400 tonn
Pølse	+ 200 tonn	+ 200 tonn	400 tonn
«Bacon crisp»	+ 200 tonn	+ 100 tonn	350 tonn
Kjøttboller	+ 150 tonn	+ 50 tonn	200 tonn
<i>Meieri</i>			
Ost	+ 1 440 tonn	+ 2 700 tonn	7 200 tonn
<i>Frukt og grønt</i>			
Epler	+ 2 000 tonn		2 000 tonn
Jordbær, friske	+ 300 tonn		300 tonn
Nypoteter		+ 2 500 tonn	2 500 tonn
Issalat	+ 600 tonn	+ 400 tonn	1 000 tonn
<i>Korn-, fôr- og såvarer</i>			
Durumhvete		+ 5 000 tonn	5 000 tonn
Rug såkorn		+ 1 000 tonn	1 000 tonn
Mais, til dyrefôr		+ 10 000 tonn	10 000 tonn
Maisgrits, til dyrefôr		+ 10 000 tonn	10 000 tonn
Svingelfrø til plen	+ 55 tonn	+ 345 tonn	400 tonn
Engrappfrø til plen	+ 100 tonn	+ 100 tonn	200 tonn
Raigrasfrø	+ 600 tonn		700 tonn
Høy	+ 10 000 tonn		35 000 tonn

¹ For produkter der det var gitt tollkvoter til EU før 2003, vil samlet kvote være større enn summen av kvoteendringene i 2003 og 2010.

Etter EØS-avtalens artikkel 19 om handel med landbruksvarer skal avtalepartene med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med basis jordbruksvarer (meierivarer, kjøtt, frukt, grønnsaker m.m.) med sikte på en gradvis liberalisering. Forhandlingene skal skje innenfor rammene av partenes respektive landbrukspolitikk. Norge og EU har tidligere inngått to artikkel 19-

avtaler med virkning fra henholdsvis 1. juli 2003 og 1. januar 2012. Norge har i disse avtalene gitt EU bedre markedsadgang for landbruksprodukter enten gjennom importkvoter eller tollnedsettelser. Ost og kjøttvarer har vært sentrale elementer i de to forhandlingsrundene. Totalt har Norge gitt EU markedsadgang gjennom 35 importkvoter i artikkel 19-avtaler. Endringene i importkvotene

for de mer sentrale jordbruksproduktene ved de to foregående forhandlingsrundene går frem av tabell 6.1. I 2015 ble det startet opp en ny forhandlingsrunde om artikkel 19.

EØS-avtalens protokoll 3 regulerer handelen med bearbejdede landbruksvarer (bakervarer, sukkervarer, supper, sauser, pizza, mv.). Disse varene er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, men avtalepartene kan anvende toll og prisnedskrivning for å utligne for prisforskjeller på jordbruksråvarer som inngår i ferdigvarene. Ordningen skal utjevne konkurransevilkårene i EØS-området og legge til rette for økt handel gjennom konkurranse på like vilkår. Gjeldende avtale ble iverksatt med virkning fra 1. november 2004.

6.2 Import og eksport av jordbruksvarer²

Verdien av norsk eksport av jordbruksvarer var i 2015 på 9,2 mrd. kroner, tilsvarende 16 pst. av importverdien. Se Boks 6.1.

Norge har stor import av jordbruksvarer, og i 2015 var verdien av importen på 59,1 mrd. kroner. Importen består for en stor del av varer det ikke er forutsetninger for å produsere i Norge, og som derfor i stor grad importeres tollfritt. I 2015 var 79 pst. av importen tollfri.

Boks 6.1 Eksport av jordbruksvarer 2015

6 varegrupper stod for 80 pst. av eksporten av jordbruksvarer målt i verdi:

- Dyrefôr av avfall og reststoffer fra næringsmiddelindustrien: 2 257 mill. kr
- Animalske og vegetabiliske oljer: 1 699 mill. kr
- Tilberedte næringsmidler (hovedsakelig kosttilskudd med Omega 3): 1 246 mill. kr
- Drikkevarer: 786 mill. kr
- Melk, meieriprodukter, egg og honning: 761 mill. kr
- Pelsskinn og varer derav: 530 mill. kr

Boks 6.2 Import av jordbruksvarer 2015

6 varegrupper stod for 60 pst. av importen av jordbruksvarer målt i verdi:

- Animalske og vegetabiliske oljer: 6 564 mill. kr
- Reststoffer/avfall fra næringsmiddelindustri; tilberedt dyrefôr: 6 187 mill. kr
- Frukt, bær og nøtter: 6 116 mill. kr
- Tilberedte næringsmidler: 5 951 mill. kr
- Drikkevarer: 5 855 mill. kr
- Kornprodukter og bakverk: 4 343 mill. kr

6.3 Tollvernet for jordbruksvarer

Tollvernet er, sammen med importprisene, bestemmende for hvor høye norske priser kan være før norske varer møter konkurranse fra import. Tollsatsene gir dermed muligheter for at prisene på norskproduserte jordbruksprodukter kan ligge på et nivå som sammen med budsjettstøtte kompenserer for kostnadsulempen for norsk produksjon som skyldes klima, topografi, politiske prioriteringer og et høyt norsk kostnadsnivå. Regjeringen legger vekt på at det eksisterende importvernet skal praktiseres på en måte som gir større mangfold i matvaremarkedet til beste for forbrukerne. Hensynet til forbrukerne og forholdet til våre handelspartnere tilsier at det ikke vil være aktuelt å benytte handlingsrommet i WTO til å øke tollsatsen.

Internasjonalt utvikles et stadig mer omfattende handelssamarbeid mellom land, og utviklingen går i retning av reduserte handelsbarrierer og økt handel. I dette bildet vil bedret effektivitet og styrking av konkurransefortrinnene for norske jordbruksvarer være av stor betydning. Norske jordbruksprodukter har fortrinn som norske forbrukere verdsetter, og som gjør at de velger norsk vare i konkurranse med utenlandsk vare. I en fremtid der redusert tollvern og økt internasjonal handel vil gi sterkere konkurranse for norsk produksjon, vil dette kunne være konkurransefortrinn som bidrar til å gi norsk jordbruk muligheter og markedspotensial. I tillegg til kvalitetsfortrinn, kan forhold som nærmarkedsfordeler (ferskhet), gunstig sykdomsstatus eller produksjonsmåte ha betydning. Importkonkurransen og beskyttelsesnivået varierer mellom og innenfor sektorene.

Norges forpliktelser i WTO definerer det maksimale tollnivået som kan ilegges hver enkelt vare.

² I handelsstatistikken er jordbruksvarer definert i samsvar med produktdeknningen slik den fremgår av vedlegg 1 til Landbruksavtalen i WTO. Dette inkluderer produktgrupper som også omfatter varer med opprinnelse i sjømatindustrien, noe som særlig gir utslag i handelsstatistikken for kategoriene «animalske og vegetabiliske oljer» og «tilberedte næringsmidler».

I handelsavtaler som EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler, gir Norge konsesjoner som innebærer redusert toll eller nulltoll for bestemte varer fra avtalemotparten. Konsesjonene kan også innebære redusert toll eller tollfrihet for import av et bestemt kvantum gjennom importkvoter. Konsesjoner for sentrale norske jordbruksvarer gis i første rekke gjennom importkvoter med et bestemt kvantum, noe som gir bedre forutsigbarhet om effekter i det norske markedet.

De norske tollsatsene som er bundet i WTO, ble fastsatt basert på prisdifferensier mellom hjemme- og verdensmarkedet i perioden 1986–1988. Høye norske priser sammenlignet med verdensmarkedet gav derfor høye tollsatter for en rekke jordbruksprodukter. Det høye nivået på eksisterende tollsatter gir prismessig preferanse³ for flere sentrale norske jordbruksprodukter, samtidig som det for andre sentrale sektorer og varer er liten eller ingen prismessig preferanse for norsk vare. Liten eller ingen prismessig preferanse skyldes at tollsattene ikke kan økes ut over våre WTO-forpliktelser, samtidig som prisene nasjonalt har steget mer enn prisene på importert

³ Prismessig preferanse for norsk produksjon innebærer at tollsatsen er høyere enn differansen mellom norsk og internasjonal markedspris, og at importprisen dermed blir høyere enn den norske markedsprisen.

vare. Verdien av kronetoll (kroner per kg/l) vil som følge av inflasjon reduseres over tid, noe som setter grenser for hvor stor forskjellen kan bli mellom prisene på norsk vare og importert vare. For en rekke jordbruksvarer kan Norge velge mellom bruk av kronetoll eller prosenttoll (pst. av varens verdi). For flertallet av disse varene vil prosenttoll gi bedre beskyttelse enn kronetoll med gjeldende prisnivå nasjonalt og internasjonalt.

Lav prismessig preferanse for norsk vare medfører at internasjonale pris- og valutasingninger vil kunne gi prissingninger også i det norske markedet. Høy prismessig preferanse vil potensielt kunne påvirke konkurranse, mangfold og andre forbrukerhensyn i det norske markedet.

I tillegg til kvoter og tollreduksjoner som er bundet i internasjonale avtaler, kan Norge ensidig sette ned tollsatsen i en begrenset periode dersom den norske produksjonen ikke dekker etterspørselen etter en jordbruksvare. Tollsatsen settes da slik at importprisen pluss toll tilsvarer norsk prisnivå. Formålet med ordningen er å legge til rette for import av jordbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustrien, og at den bidrar til å stabilisere markedet og prisnivået. De senere årene er det i første rekke for storfe og stykningsdeler av svin (for eksempel

Tabell 6.2 Import av viktige jordbruksvarer i tonn, 2013–2015

	2013	2014	2015
Flytende melk	5	31	13
Yoghurt og syrnet melk ¹	6 751	7 871	8 531
Smør	405	432	359
Ost (uten UB) ¹	9 605	9 991	10 759
Storfekjøtt	13 905	11 556	22 366
Lam	3 218	2 394	1 605
Kylling	1 022	306	623
Ferske hønseegg (skallegg)	1 187	221	330
Poteter	61 400	56 000	48 500
Gulrot	7 497	6 164	6 034
Tomat	24 811	25 115	24 969
Epler	50 109	49 760	50 125
Jordbær	10 298	10 797	10 571

¹ Ett tonn yoghurt tilsvarer normalt om lag 900 liter melk, men kan variere opp til 3 000 liter melk, mens ett tonn ost tilsvarer om lag 10 000 liter melk.

ribbe til jul) at det er gitt slike tollnedsettelse i perioder med for lite tilførsel fra norsk produksjon, men ordningen er tidligere benyttet blant annet for egg og produkter fra grøntsektoren.

Selv om tollvernet for varer som produseres i Norge i hovedsak gir preferanse for norsk vare, er det en jevn økning i importen av slike varer, som for eksempel ost, kornprodukter og bakverk, samt andre bearbejdede matvarer.

Importen av *meierivarer* er økende. For ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst. av forbruket. For flytende melk og noen harde oster har innføringen av prosenttoll gitt prismessig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig til EU, og om lag 75 pst. av osteimporten innføres tollfritt innenfor disse kvotene. Den økende importen av yoghurt de senere årene skyldes i stor grad vekst i salget av gresk yoghurt som importeres til ordinære tollsatser. Tollsatsen for naturell yoghurt gir i liten grad preferanse for norskprodusert vare, samtidig som smaksatt yoghurt er konkurranseutsatt ved at tollsatsen er redusert for import fra EU gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen.

Det importeres betydelige mengder *storfekjøtt* innenfor tollfrie kvoter, eller kvoter med sterkt redusert tollsats. Dette er kvoter som er gitt til EU, i WTO og til utviklingsland. Importen av storfekjøtt utover kvotene varierer med norsk produksjon og etterspørsel. Importkvoter og norsk produksjon av storfe har de siste årene ikke dekket etterspørselen. De ordinære tollsatsene for hele/halve slakt og bakparter (pistoler) har derfor vært administrert ned i lange perioder for å øke importen slik at etterspørselen i markedet dekkes.

Tollsatsene for storfekjøtt varierer mellom ulike stykningsdeler. For de fleste stykningsdelene benyttes kronetoll, mens for indrefilet er tollsatsen avhengig av varens verdi (prosenttoll). Tollsatsene for ferske hele/halve skrotter gir prismessig preferanse for norske varer med dagens priser. Det samme gjelder biff og filet etter omleggingen til prosenttoll.

Lammekjøtt importeres hovedsakelig innenfor WTO-kvotene, bilateral kvote til Island, samt fra GSP-land, inkludert kvoter fra Botswana, Namibia og Swaziland. Som for storfekjøtt har tollsatsene blitt administrativt nedsatt i perioder der norsk produksjon og importkvoter ikke har vært tilstrekkelig til å møte etterspørselen. Norsk produksjon dekker nå etterspørselen, og tollsatsen har derfor ikke blitt satt ned de senere år. Prosenttoll for hele/halve slakt av lam gir prismessig preferanse for norsk vare.

Forbruket av *svinekjøtt* har økt over flere år. Norsk produksjon har likevel vært større enn forbruket, og overskudd har til dels blitt eksportert innenfor rammen av eksportsubsidier i WTO-avtalen. Samtidig har det siden 2012 blitt importert svinekjøtt innenfor tollkvoten som er gitt til EU. Det har i svært liten grad vært import av svinekjøtt innenfor WTO-kvoten. I perioder før jul har tollsatsen blitt administrert ned for å dekke etterspørselen etter ribbe.

Både for ferske og fryste hele/halve skrotter av svin gir tollsatsen i dag prismessig preferanse for norsk vare. For mer verdifulle stykningsdeler er det imidlertid mulighet for import til priser som kan være lavere enn prisnivået for norske varer.

Importen av *kyllingkjøtt* har vært liten både til ordinær toll og innenfor WTO-kvoten. EU-kvoten som ble etablert i 2012 har derimot i stor grad blitt utnyttet. Risiko for salmonellasmitte og antibiotikaresistens har i perioder påvirket etterspørselen etter både norsk og importert kylling.

For *fjørfekjøtt* gir tollsatsene hovedsakelig prismessig preferanse for norsk vare. Unntaket er fryst kyllingbrystfilet, som med gjeldende toll kan importeres til en pris som kan ligge under norsk pris.

Det er relativt liten ordinær import av *skallegg og eggprodukter*, og den begrensede importen som forekommer, er egg til industri som importeres innenfor importkvoten til EU.

Tollsatsene for egg og eggprodukter gir generelt lav prismessig preferanse for norske varer. Hittil har norsk næringsmiddelindustri og norske forbrukere imidlertid foretrukket norske egg og eggprodukter fremfor importerte. En årsak til dette kan være at norske egg i praksis er salmonellafrie.

Gjeldende tollsatser og priser gir prismessig preferanse for norsk *korn, mel og kraftfôr*. Importen innenfor importkvoter med nedsatt tollsats er imidlertid betydelig. Importkvotene fastsettes årlig basert på norske avlinger og forventet norsk behov for korn og kraftfôrvarer, og varierer derfor betydelig.

Frukt- og grøntsektoren har betydelig konkurranse fra import, og importprisen er i mange tilfeller retningsgivende for prisene i det norske markedet, også i den norske sesongen når tollsatsene til dels er betydelig høyere enn utenfor sesongen. Det gjelder for eksempel tidligpotet, epler og jordbær. I tillegg til import til full toll kommer import med lavere toll innenfor kvoter (EU og WTO).

For *bearbejdede varer* skal virkemidlene som benyttes i samsvar med protokoll 3 til EØS-avtalen utjevne for råvareprisforskjeller, og dermed legge til rette for konkurranse på like vilkår.

6.4 Internstøtte

Norges forpliktelser for bruk av internstøtte fremgår av WTO-regelverket, inkludert Landbruksavtalen, og den norske bindingslisten. Regelverket i Landbruksavtalen er differensiert basert på hvor handelsvridende ulike støtteordninger anses å være. For ordninger som anses som handelsvridende (AMS), er det satt en begrensning for hvor mye støtte som kan gis. For Norge er denne begrensningen på 11,449 mrd. kroner årlig. Denne begrensningen står fast uten inflasjonsjustering inntil det eventuelt blir enighet om en ny avtale med nye forpliktelser for bruken av handelsvridende støtte.

Norge skiller seg fra de fleste andre WTO-land ved at en stor del av dette handlingsrommet benyttes. I 2015 utgjorde den norske handelsvridende støtten 94 pst. av tillatt nivå. For Norges del har reformer gjennom omlegging av markedsordninger i begrenset grad medført redusert AMS over tid, da handlingsrommet som er skapt ved omleggingen er benyttet til prisøkninger på produkter som fortsatt har målpris. En eventuell omlegging til volummodellen for svin, som omtalt under markedsbalansering, vil medføre at handlingsrommet i AMS blir økt med i overkant av 2 mrd. kroner sammenlignet med notifisert nivå for 2015. Dette kan gi buffer for eventuell økning i produksjon eller priser på gjenværende målprisvarer.

Siden Norge i dag benytter en så stor andel av handlingsrommet for handelsvridende støtte, vil det fremover være begrenset mulighet for endringer av støtte eller priser som resulterer i økning i AMS, uten at dette samtidig blir kompensert gjennom prisreduksjoner eller omlegging av støtte eller markedsordninger for flere sektorer. Videre må Norge være forberedt på at det ved enighet om en ny WTO-avtale, kan bli reduksjoner i tillatt nivå for handelsvridende støtte.

WTO-regelverket gir også rom for at det kan gis støtte til ordninger som ikke regnes som han-

delsvridende, og som ikke er ilagt øvre beløpsbegrensninger. De minst handelsvridende støtteordningene, såkalt grønn støtte, skal utformes i samsvar med en rekke kriterier for å sikre at de bare skal ha minimale effekter på produksjon og handel. Støtte som er underlagt produksjonsbegrensninger, såkalt blå støtte, kan ikke gis til produserte volumer ut over definerte nivåer i basisperioden. Slik støtte skal med andre ord ikke ha til hensikt å øke produksjonen. Det er ingen beløpsbegrensning for slik støtte under gjeldende regelverk, men Norge må være forberedt på at det kan bli innført en øvre beløpsgrense for blå støtte dersom det blir enighet om nye internstøtteforpliktelser i WTO.

6.5 Eksportstøtte

I samsvar med eksisterende WTO-forpliktelser, er anledningen til å benytte eksportsubsidier begrenset til et gitt vareomfang. For hver enkelt vare er det definert et øvre nivå for hvor stort beløp det er tillatt å gi og et maksimalt kvantum som kan subsidières. Begge begrensninger må oppfylles samtidig. For bearbeidede produkter er det bare begrensning på tillatt støttenivå. Nivået på øvre tillatte nivå på eksportsubsidiene, samt faktisk eksport i 2013–2015, går frem av tabell 6.3.

Ministererklæringen fra WTOs ministerkonferanse i desember 2015 innebærer enighet om å eliminere bruken av eksportsubsidier med umiddelbar virkning. Norge, Canada og Sveits fikk likevel et unntak som gir mulighet til å videreføre subsidier til ost, smør, svinekjøtt og bearbeidede jordbruksprodukter frem til utgangen av 2020. For disse varene kan det samlede støttenivået for hver enkelt vare videreføres til utgangen av 2020, mens forpliktelsene når det gjelder maksimalt kvantum som kan motta eksportstøtte er endret. De nye kvantumsgrensene gjelder fra og med 2016 og fram til utfasing ved utgangen av 2020. For Norge gir de nye kvantumsgrensene rom for

Tabell 6.3 Bundet nivå og faktisk bruk av eksportstøtte

Vare	Binding		2013		2014		2015	
	Mill. kr	Tonn	Mill. kr	Tonn	Mill. kr	Tonn	Mill. kr	Tonn
Svinekjøtt	86,7	3 791,2	84,3	3 772,5	50,7	2 206,6	4,3	165,1
Ost	245,8	16 207,5	132,4	12 962,5	114,8	11 579,6	95,8	10 062,2
Smør	53,2	5 872,7	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	469,6
Bearbeidede produkter	36,4	-	30,6	-	28,1	-	25,8	-

at eksport av ost og smør kan videreføres i samme omfang som faktisk eksport de senere årene. Eksporten av svin ville derimot ha blitt avgrenset av det nye taket i fire av de fem siste årene. For bearbeidede jordbruksvarer er det ingen øvre kvantumsgrense, men beløpsgrensen blir videreført til utgangen av 2020.

Stortinget fattet i forbindelse med behandling av Globaliseringsmeldingen vedtak om at

eksportsubsidier for de nevnte produktene skal fases ut i løpet av perioden frem til utgangen av 2020 i samsvar med WTOs ministererklæring. Det legges til grunn at eksportsubsidiene for ost avvikles innen 1. juli 2020, og for smør og svinekjøtt innen utgangen av 2020. For bearbeidede jordbruksprodukter legges det til grunn utfasing innen utgangen av 2020.

Del II
Økt effektivitet og økt konkurransekraft
for jordbruksnæringen

7 Avtalesystemet og inntekt

Sentrale deler av virkemidlene i jordbrukspolitikken utformes i jordbruksforhandlingene. Regjeringen og samarbeidspartiene vil opprettholde avtalesystemet, og det skal legges vekt på forutsigbarhet og reformer som kan gi økt lønnsomhet.

Det fremgår av formålsparagrafen i Hovedavtalen for jordbruket at:

«Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.»

Tilstrekkelig lønnsomhet i jordbruket er nødvendig for å nå de landbrukspolitiske målene, og å sikre rekruttering til næringen. Slik de årlige forhandlingene er lagt opp, blir inntektsutviklingen avgjørende for avtalerammens økonomiske størrelse. Selv om inntekt ikke fremgår eksplisitt av målstrukturen, blir inntekt i de årlige forhandlingene likevel nærmest behandlet som et overordnet mål som dimensjonerer hvilke midler som stilles til disposisjon for å videreutvikle tilskuddsordningene.

7.1 Avtalesystemet

Stortinget fastsetter målene, prioriteringer mellom målene og legger rammer for forhandlingene, i hovedsak gjennom behandling av meldinger, budsjettproposisjoner og proposisjoner om de årlige oppgjørene. Avtalesystemet gir jordbruksorganisasjonene innflytelse og medansvar for utformingen av virkemidlene, innenfor de mål og retningslinjer Stortinget har lagt. Gjennom Hovedavtalen reguleres et formelt og gjensidig forpliktende samarbeid mellom staten og næringsutøverne.

Forhandlingene foregår om våren, om lag på samme tid som inntektsoppgjørene. Jordbruksoppgjørets plassering i tid begrunnes delvis med at nye målpriser skal tre i kraft fra 1. juli, samme år, pga. matproduksjonens naturlige sesong. Oppgjøret får først og fremst effekt på statsbudsjettet for påfølgende år, men kan også innebære om-disponeringer innenfor gjeldende års budsjett.

Det er problematisk at beslutning om overføringene til jordbruket tas før de samlede prioriteringene om statsbudsjettet på høsten. Beslutningene blir da ikke en direkte del av de helhetlige avveiningene, men det skiller seg heller ikke fra flere andre oppgjør som har konsekvenser for statsbudsjettet. Forhandlingene kan også bidra til hyppigere endringer i rammevilkår enn om rammevilkårene for jordbruket var lagt uten forutgående forhandlinger med næringen. I prinsippet kommer store deler av virkemidlene opp til full revisjon hvert år. Ikke minst kan det bidra til større kompleksitet i virkemidlene, og det kan bli vanskeligere å gjennomføre nødvendige reformer i forhandlinger med medlemsorganisasjoner.

Jordbruksorganisasjonene er ansvarlige for å iverksette tiltak i samsvar med jordbruksavtaler godkjent av Stortinget. Jordbruksavtaler står tilbake for lover og stortingsvedtak, og kan heller ikke kreves gjennomført i strid med traktater som er bindende for staten (Hovedavtalen § 3-2). Gjennom avtalesystemet har jordbruket påtatt seg det økonomiske ansvaret for eventuell overproduksjon. Det betyr at det ikke kan kreves kompensasjon for inntektstap som følge av nasjonalt markedsoverskudd. Dette henger samtidig sammen med en gitt adgang til å iverksette markedsbalanserende tiltak.

Det har over tid vært gjennomført en del endringer i målprissystemet, markedsordningene og budsjettstøtten, delvis som en tilpasning til internasjonale avtaler. Det har gitt avtalesystemet endret materielt innhold. Det er avgjørende at avtalepartene er i stand til å håndtere endringer i eksterne rammebetingelser for forhandlingene. Enten forhandlingene fører til avtale eller brudd, legges oppgjørene frem for Stortinget for godkjenning, med forslag til vedtak om nødvendige bevilgninger. Overføringer fra staten som måtte være avtalt, er betinget av bevilgninger fra Stortinget (Hovedavtalen § 3-1).

Gjennom behandlingen godkjenner Stortinget at en eventuell avtale ligger innenfor de mål og rammer stortingsflertallet har beskrevet, og legger føringer for kommende oppgjør. Det påhviler partene et stort ansvar i å gjennomføre endringer

vedtatt i Stortinget, eller føringer fra behandlingen av et oppgjør, med sikte på best mulig måloppnåelse, eventuelt med nye eksterne rammer for forhandlingene.

Regjeringen vil:

- Opprettholde avtalesystemet og legge vekt på forutsigbarhet og reformer som kan gi økt lønnsomhet

7.2 Inntektsutvikling og inntektsmål

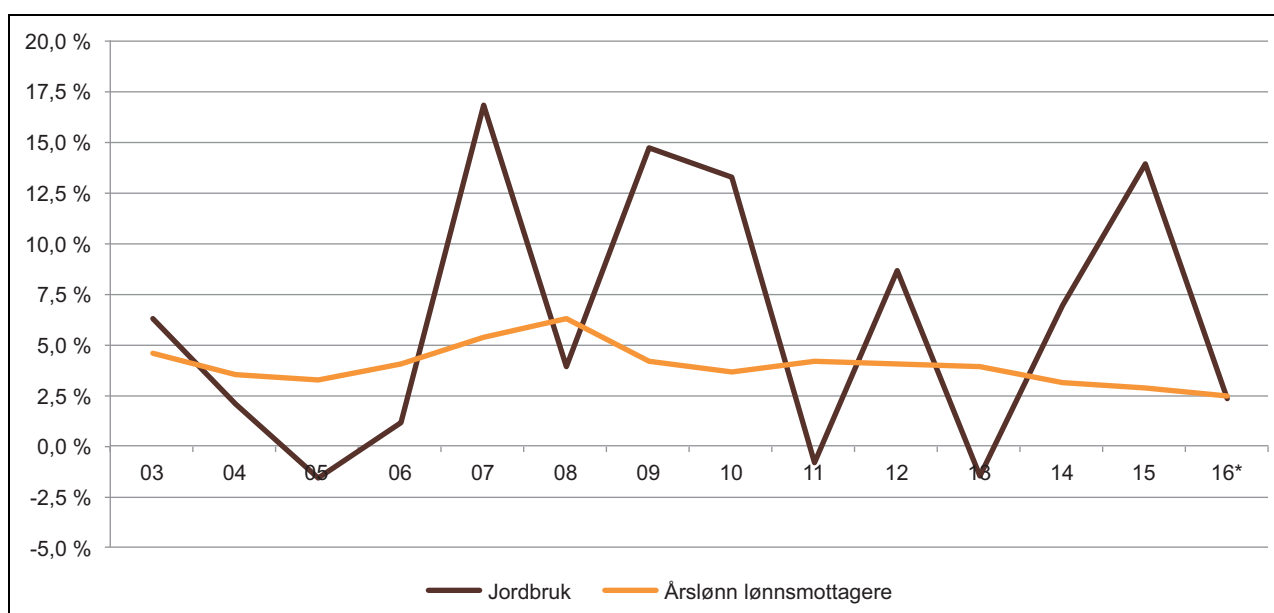
Det er fundamentale forskjeller på lønn for ansatte lønsmottagere og nettoinntekt hos private næringsdrivende. Hos lønsmottagere avtales en godtgjørelse, og den avtalte lønnen blir resultatet for den ansatte og i statistikken. Næringsdrivendes nettoinntekt består av inntekter, fratrukket variable og faste kostnader. I jordbruket utgjør kostnadene om lag 2/3 av bruttoinntekten. Små endringer i inntekter eller kostnader, som ikke påvirkes av jordbruksforhandlingene, kan endre nettoinntekten vesentlig.

Opgjørets påvirkning på inntektsdannelsen skjer i hovedsak på inntektssiden, gjennom mer eller mindre regulert prisdannelse og ved statsilskudd til driften. Inntektsendringen fra et år til det neste i jordbruket er resultat av det som skjer i jordbruksoppgjøret, en rekke beslutninger i det enkelte foretak, og en rekke andre forhold som verken oppgjøret eller den enkelte bonde rår over,

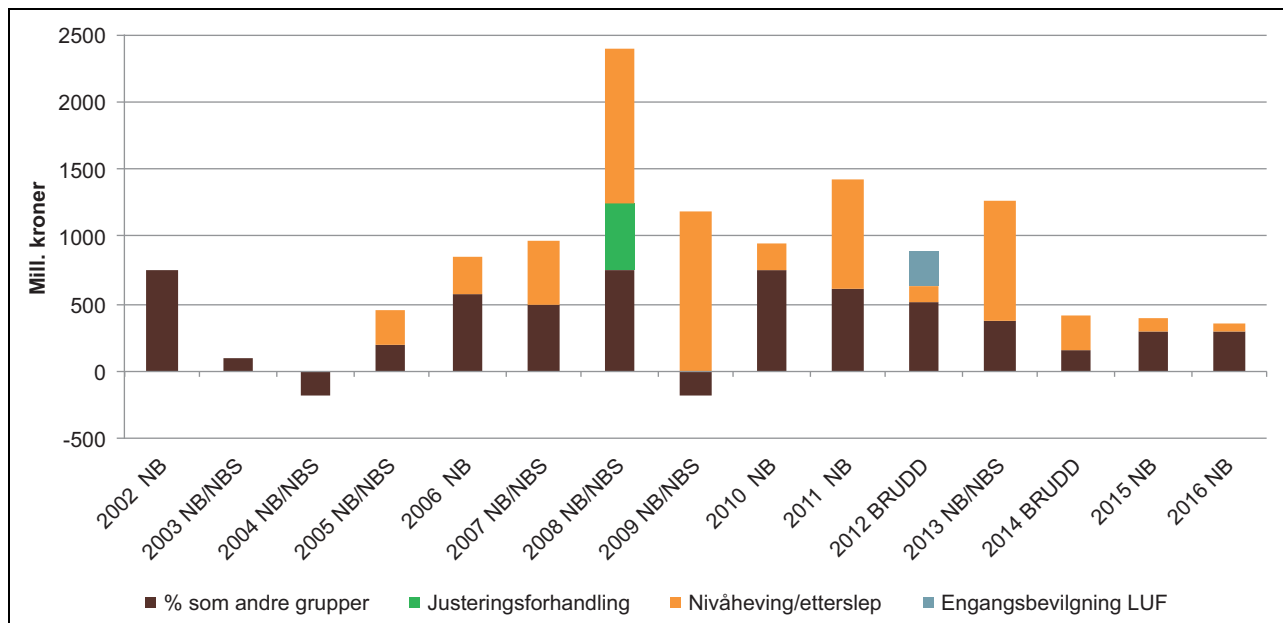
for eksempel makroøkonomiske fluktuasjoner, endringer i forbrukernes etterspørsel og værforhold. Det er derfor ikke mulig verken å styre eller registrere nettoinntekten for næringsdrivende tilnærmet like presist som for lønsmottagere. Variasjonen er illustrert i figur 7.1 som viser årlig endring i årslønn for lønsmottagere og nettoinntekt i jordbruket, basert på Budsjett-nemndas normaliserte regnskap, hvor en del årlig variasjon er eliminert. Figuren illustrerer at det for jordbruket er nødvendig å vurdere inntektsutviklingen over noe tid.

Siden tidlig på 90-talet har inntektsmålet vært formulert i varianter av å sikre eller legge til rette for at jordbruket skal ha en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet. I praksis har en målt registrert gjennomsnittlig inntektsutvikling i Totalkalkylen for jordbruket, uten å tallfeste effektivitetskrav, men med forutsetning om tilstrekkelig produktivitetsutvikling. Konkretiseringen av inntektsmålet i forhandlings-sammenheng har vært prosentvis lik inntektsvekst som andre grupper. Andre grupper har siden tidlig på 1990-tallet vært årslønn for alle grupper av lønsmottakere.

Det varierer mye fra år til år hvilken ramme i forhandlingene som er nødvendig for å legge til rette for en gitt inntektsutvikling i jordbruket. Det skyldes endringer i produktivitetsutvikling, forskjeller i prisutvikling på det som ikke er avtalebestemt (inntekts- og kostnadssiden), og avvikling av målpriser. De brune søyledelene i figur 7.2 viser hvilken ramme som var nødvendig for å



Figur 7.1 Årlig endring i nettoinntekt for jordbruket, normalisert regnskap, og årlig endring i årslønn for lønsmottagere

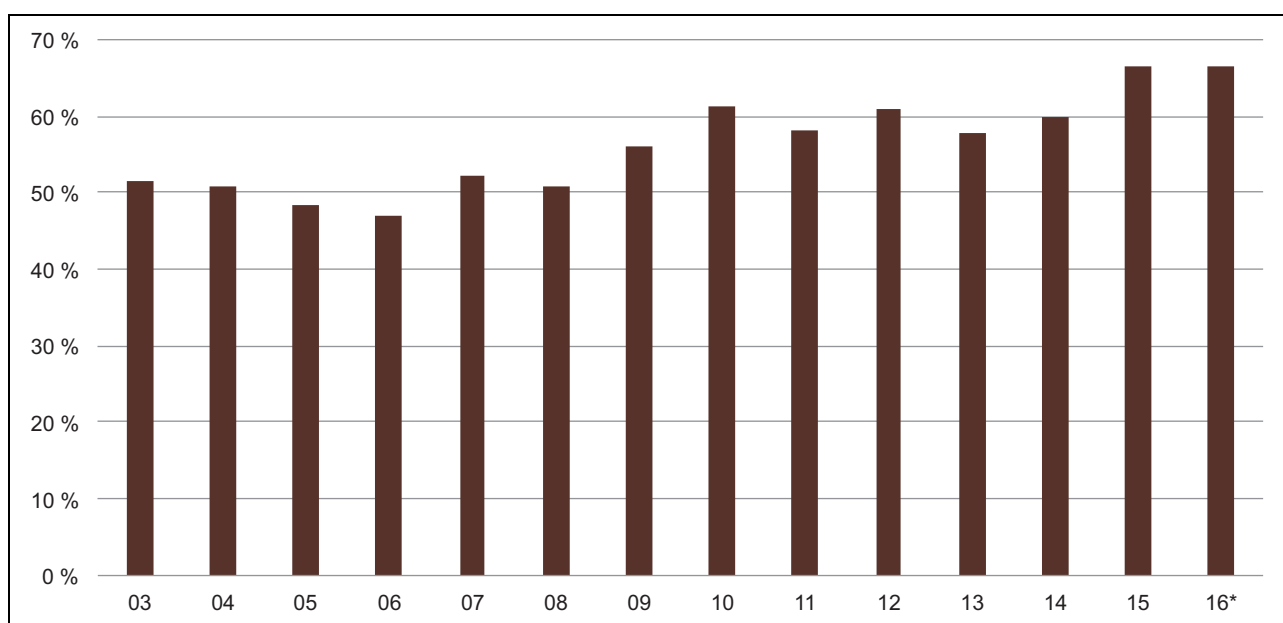


Figur 7.2 Rammene for jordbruksoppgjørene 2002–2016, fordelt på nødvendig ramme for lik prosentvis vekst (brun del av søylene), og eventuelle tillegg ut over det. Mill. kroner

legge til rette for lik prosentvis vekst som andre grupper det enkelte år. Den oransje delen av søylene viser den delen av rammen som la til rette for nivåheving ut over lik prosentvis vekst. Figuren illustrerer at dersom kostnads- og produktivitetsutviklingen tilsier det, kan det legges til rette for samme inntektsutvikling som for andre grupper med negativ ramme i jordbruksoppgjøret. Til tross for lave rammer, i historisk sammenheng de

siste 3 årene, la avtalen i 2016 til rette for en inntektsvekst på $18\frac{3}{4}$ pst. for perioden 2014 til 2017.

Som figur 7.2 viser, har det i alle oppgjør fra 2005 vært lagt til rette for en nivåheving ut over lik prosentvis vekst. All inntektsvekst ut over lik prosentvis vekst innebærer nivåheving. Figur 7.3 viser inntektene i jordbruket i pst. av alle grupper av lønsmottagere, med grunnlag i Totalkalkylen for jordbruket, normalisert regnskap, beregnet av



Figur 7.3 Beregnet vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, ifølge normalisert regnskap beregnet i 2015, i pst. av gjennomsnittlig årslønn for lønsmottagere

Budsjettnemnda for jordbruket i 2015. Verdien av jordbruksfradraget ved ligningen er inkludert.

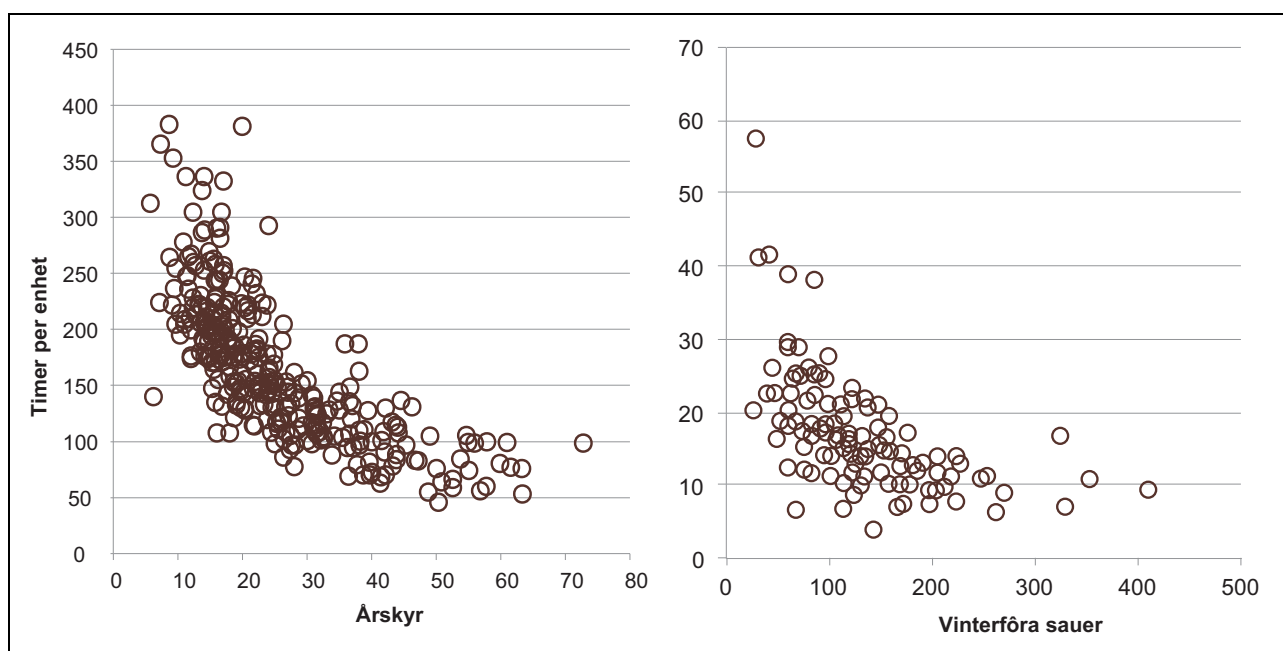
Det er utfordrende å måle inntektsutviklingen for private næringsdrivende. I forhandlings-sammenheng benyttes Budsjettnemndas Totalkalkyle for jordbruket, Normalisert regnskap. Totalkalkylen er et sektorregnskap som skal vise totalverdiene som skapes i norsk jordbruk ved å utnytte jordbrukets produksjonsressurser. I disse ressursene inngår også de ikke-avskrivbare driftsmidlene jord og melkekvoter. Driftsoverskuddet (vederlaget til arbeid og kapital) skal gi avkastning til alt utført arbeid i sektoren (både eget og leid arbeid) og kapitalen som regnes å tilhøre sektoren (herunder jord). I totalkalkylen inngår derfor innleid arbeid i arbeidsforbruket og kostnader til leid arbeid føres ikke. Tilsvarende føres ikke inntekter og kostnader fra jordleie. Kapitalen i leid jord inngår i balansen. Gjeld på bortforpaktede bruk inngår i jordbruksgjelda, med tilhørende rentekostnad.

Totalkalkylen for jordbruket er ikke egnet til å måle gjennomsnittlig inntektsnivå i næringen. Offentlige myndigheter kan ikke ha forpliktelser knyttet til nettoresultatet hos private næringsdrivende. Nettoinntekten er resultat av en rekke beslutninger de enkelte næringsutøverne selv rår over. Det er stor variabilitet i inntektsdannelsen, også mellom bruk med likeartede forutsetninger for driften.

Videre er det usikkerhet om grunnlagsdata. Et sektorregnskap for selvstendig næringsdrivende kan ikke ha samme presisjonsnivå som lønns-

statistikk, og kan dermed heller ikke brukes på samme måte. Hvert år gjør Budsjettnemnda for jordbruket større og mindre endringer i tallseriene i Totalkalkylen, som følge av at nytt datagrunnlag foreligger, ofte med grunnlag i nye undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå. De siste årene har blant annet nye data for investeringer, vedlikehold, arbeidsforbruk og hagebruk endret tallseriene, også bakover i tid. Arbeidsforbruket i Totalkalkylen er fastsatt med stor usikkerhet, med grunnlag i SSBs tellinger basert på selvangivelser fra de næringsdrivende. I NIBIOs driftsgranskinger fører deltagerbrukene timelister, som antas å gi sikrere registreringer enn i SSBs utvalgsundersøkelser. Figur 7.4 og tabell 7.1 viser likevel betydelig variasjon i arbeidsforbruk per ku og per sau mellom bruk. Det er en rekke gode grunner til variasjonen i et enkelt års observasjon, som variasjon i effektivitet, hvor kapitalintensiv driften er, spesielle forhold i det enkelte år og usikkerhet i registreringene.

I tillegg til denne variasjonen og endringer som følge av nytt datagrunnlag, beregnes normalisert regnskap hvert år for de siste 14 årene, for å jevne ut for avlingsvariasjoner. Det gir årlig endringer i avlingstrendene. Alle disse forholdene gjør at kalkylen endrer seg fra beregningsår til beregningsår, både med hensyn på nivå og utvikling. Videre har Totalkalkylen med alle bruk, også bruk hvor jordbruksinntekten er en svært liten del av de samlede inntektene. Skattestatistikken viser at om lag en fjerdedel av selvangivelsene fra personlig drevne jordbruksforetak over tid har



Figur 7.4 Arbeidsforbruk per ku og per sau for bruk i NIBIOs driftsgranskinger. Timer per enhet i 2014

Tabell 7.1 Næringsinntekt per bedrift (bruker og ektefelle) i jordbruket. Andeler fordelt etter inntektsintervallene i jordbruksfradraget

	Uten	1–63 500	63 500–200 000	200 000–334 300	Over 334 300
2014	26,9 %	17,0 %	21,2 %	11,4 %	23,5 %

negativ næringsinntekt fra jordbruk. Tabell 7.1 viser inntektsfordelingen for 2014. Det må antas at mange ikke først og fremst maksimerer profitten i foretaket. Jordbrukshusholdningene har samlede inntekter som minst er på linje med andre grupper, særlig pga. yrkeskombinasjoner og lønnsinntekter. Dette bidrar også til at det sosiale aspektet ved inntektsmålet, som ble lagt vekt på fra midten av 1900-tallet, kan tones ned.

Regjeringen mener prinsipielt at inntekt ikke bør være et særskilt mål for jordbrukspolitikken. Å legge til rette for en tilstrekkelig inntektsutvikling er et virkemiddel for å nå samfunnets mål for jordbruket. Bønder er private næringsdrivende, med betydelig ansvar for, og påvirkning på, det økonomiske resultatet de oppnår gjennom driften. Det offentlige kan bare gi muligheter, som bondene selv må utnytte best mulig. Samtidig er de offentlig gitte rammebetingelsene viktige i inntektsdannelsen, og etter en samlet vurdering foreslår regjeringen å videreføre inntektsmålet.

Men slik inntektsmålet i dag brukes, blir det i praksis et overordnet mål for jordbrukspolitikken som dimensjonerer rammen under forhandlingene, og som kan overstyre andre hensyn. Inntektsmålet bør i større grad vurderes på linje med andre målsettinger, og i gitte situasjoner bli vektet annerledes enn i dag. I jordbruksoppgjøret bør det i større grad forhandles om overføringer mer uavhengig av inntektsutvikling, og mer ut i fra hva som er nødvendig, sett fra samfunnets side, for å nå målene for politikken. God markedstilpasning og fortsatt god produktivitetsutvikling, vil uansett være avgjørende grunnlag både for lønnsomhetsutviklingen og for jordbrukets konkurransekraft.

Ved måling av inntektsutviklingen har verdien av jordbruksfradraget ved ligningen siden 2000

vært lagt til beregnet nettoinntekt før skatt. Jordbruksfradraget har blitt benyttet til å kompensere for andre endringer i jordbruksbeskatningen. Når inntektsberegningen blir delvis skattejustert, blir det uklart hva slags nettoinntekt som beregnes. For å klargjøre og forenkle et teknisk komplisert grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene, mener regjeringen at inntektsutviklingen bør måles på nivå før skatt. Som følge av dette bør tillegg for verdi av jordbruksfradraget utgå både i Totalkalkylen for jordbruket og i referansebruksberegningene.

Oppsummering kapittel 7

Sentrale deler av virkemidlene i jordbrukspolitikken, og for inntektsdannelsen i jordbruket, utformes i jordbruksforhandlingene. Tilstrekkelig lønnsomhet er nødvendig for å nå de landbrukspolitiske målene, og sikre rekruttering til næringen.

Regjeringen vil:

- Opprettholde avtalesystemet og legge vekt på forutsigbarhet og reformer som kan gi økt lønnsomhet
- Videreføre inntektsmålet for jordbruket
- Måle inntektsutviklingen i forhandlingssammenheng på nivå før skatt, dvs. uten tillegg for beregnet verdi av jordbruksfradraget ved ligningen
- I større grad enn i dag avveie inntektsmålet mot andre målsettinger

8 Økt produksjon på norske ressurser

Hovedformålet med jordbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Regjeringen legger stor vekt på produksjonsmålet, og mener at effektiv matproduksjon skal veie tungt i forhold til andre hensyn, men produksjonen må være bærekraftig.

Denne prioriteringen innebærer at regjeringen vil videreføre arbeidet med å legge til rette for foretak som har muligheter til å utvikle produksjonen og redusere kostnadene per produsert enhet. Økt produktivitet og styrket konkurransekraft vil være avgjørende for at målet om økt produksjon kan realiseres. Regjeringen legger stor vekt på den private eiendomsretten og vil vurdere kritisk begrensninger som hindrer det enkelte foretak i å effektivisere produksjonen og tilpasse den til sitt ressursgrunnlag.

Det er forbrukernes etterspørsel som gir produksjonsmulighetene. Når folketallet vokser, må produksjonen økes i takt med den endrede etterspørselen for å holde hjemmemarkedsandelene på samme nivå. Å øke produksjonen er ambisiøst med arealressursene og de naturgitte forutsetningene for jordbruksproduksjon i Norge. Jordbruket har gjennomgående høye markedsandeler på hjemmemarkedet for husdyrprodukter, med unntak for storfekjøtt. På korn og i grøntsektoren er hjemmemarkedsandelen lavere. Delvis har det de siste årene vært markedsoverskudd for viktige husdyrprodukter.

8.1 Økt produksjon

Naturgitte forhold gjør at for planteprodukter som matkorn, frukt, bær og grønnsaker er hjemmemarkedsandelene lave. Norge har alltid måttet importere store deler av de energirike, og billige, plantebaserte matvarene. Hjemmemarkedsandelen/selvforsyningsgraden for energi har i mange tiår variert rundt 50 pst. Det er særlig variasjon i matkornavlingene som gir variasjon i hjemmemarkedsandelen for energi. Hjemmemarkedsandelen for protein i matvarene er om lag 20 prosentpoeng høyere enn for energi. Det skyldes at norsk jordbruk er dominert av husdyrhold hvor

produktene er mindre energirike, men har høyt proteininnhold. Det har alltid ligget til grunn for det norske produksjonsmålet å dyrke det landet har naturgitte forutsetninger for.

Utviklingen i produksjonsmengden kan måles med flere ulike indikatorer. Selv om produksjonsmengden i jordbruket nesten er doblet siden 1960, er selvforsyningsgraden omtrent den samme. Norge er helt avhengig av gjensidig handel med omverdenen på mange områder, også for å ivareta matsikkerhet for befolkningen. Regjeringen er positiv til handel med omverdenen også på landbruksområdet. Selvforsyningsgraden bør enkelt beskrive hvor mye av energien vi spiser som er produsert i Norge. En rekke av jordbrukets driftsmidler, ut over fôrråvarer, er importert. Selvforsyningsgraden korrigert for import av fôr bør ikke være et resultatmål for økt matproduksjon med grunnlag i norske ressurser. Selvforsyningsgraden korrigert for import av fôr sier lite om størrelsen på fôrimporten, og hvilke fôrråstoff som importeres. Det legges derfor opp til å følge utviklingen i hjemmemarkedsandelen for råvarer til kraftfôr i resultatmålingen, jf. figur 8.2 som viser utviklingen i importen av de ulike bestanddelene i kraftfôret.

Selvforsyningsgraden er et mål for hvilken markedsandel matsektoren har her hjemme, og ikke et mål på forsyningsberedskapen. For matsikkerheten er handel og ivaretagelse av produksjonsressursene også avgjørende. Økt produktivitet og bedre konkurransekraft er nødvendig for å beholde markedsandelene og dermed selvforsyningsgraden oppe, og holde kostnadene med politikken for skattebetalerne og forbrukerne nede.

Føringer om hvordan produksjonen skal foregå og hvor høyt produksjonsmålet skal prioriteres i forhold til andre mål, har stor betydning for hva som er effektiv bruk av virkemiddel. Regjeringen prioriterer effektiv vareproduksjon høyt og har gjennomført flere tiltak for å øke effektiviteten, blant annet ved å legge til rette for strukturrendringer. Miljøhensyn og landbruk over hele landet krever andre, og mer differensierte virkemidler for å kompensere for svikt i markedet og av hensyn til fordeling.

Det er markedsmessig rom for økt norsk produksjon, men det er krevende å øke produksjonen. Det skyldes delvis importkonkurranse og delvis at ulike produksjoner konkurrerer med hverandre om de mest produktive jordbruksarealene. Regjeringen vil legge til rette for økt produksjon og vil, i de løpende jordbruksavtalene, prioritere sektorer med størst markedspotensial i forhold til forbrukerens etterspørsel. Fortsatt økt matproduksjon krever at virkemidlene legger til rette for at de mest produktive arealene i stor grad brukes til produksjon av planteprodukter til mat, som matkorn, poteter og frukt, bær og grønnsaker. Samtidig må det grasbaserte husdyrholdet økes i grasområdene, med vekt på bedre grovfôr og bedre utnytting av beitearealer i inn- og utmark.

Det er en naturlig del av den videre utviklingen av virkemidlene, med sikte på å opprettholde den geografiske produksjonsfordelingen, at subsidiert av grasbasert husdyrhold i de typiske kornområdene reduseres. Det er først og fremst differensieringen av økonomiske virkemidler som kan sikre stabilitet i den geografiske produksjonsfordelingen. Ved behandlingen av jordbruksavtalen i 2016 pekte også stortingsflertallet på at små og mellomstore bruk er viktige for å utnytte produksjonspotensialet i mange deler av landet. Økt produktivitet og styrket konkurransekraft vil være avgjørende for at målet om økt produksjon og høye hjemmemarkedsandeler kan realiseres. Andre tiltak som kan forsterke grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen kan vurderes i de årlige jordbruksoppgjørene.

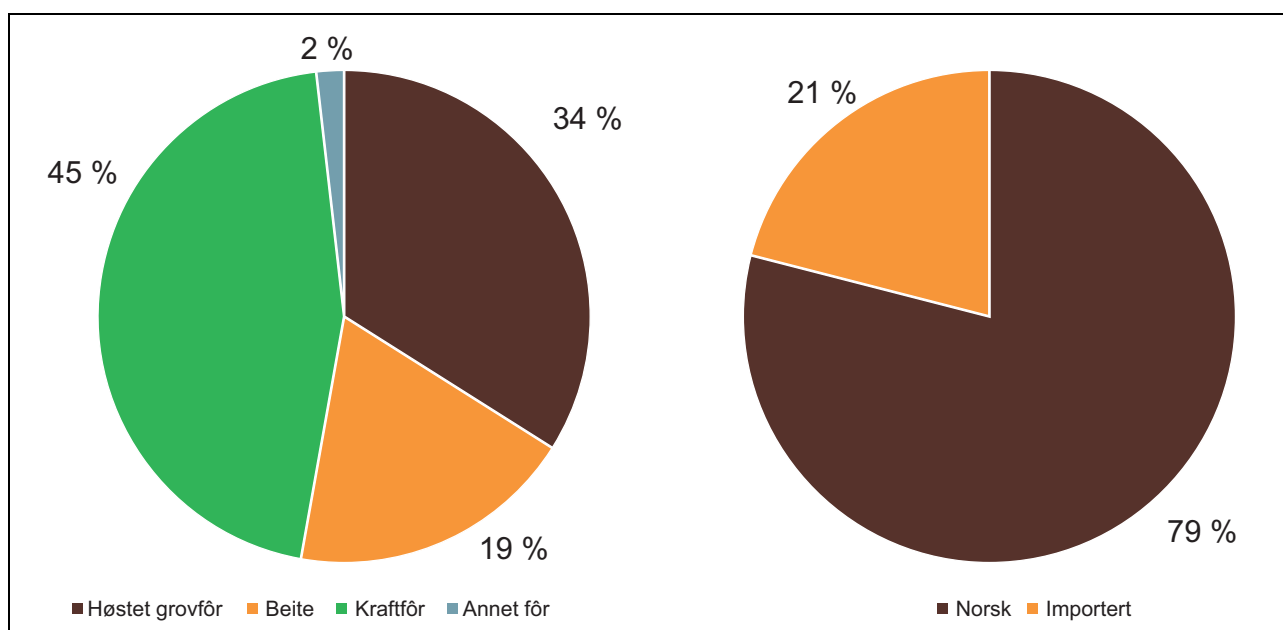
Regjeringen vil:

- Legge til rette for økt effektivitet og for at jordbrukets produksjon av mat kan øke der det er markedsmuligheter for det

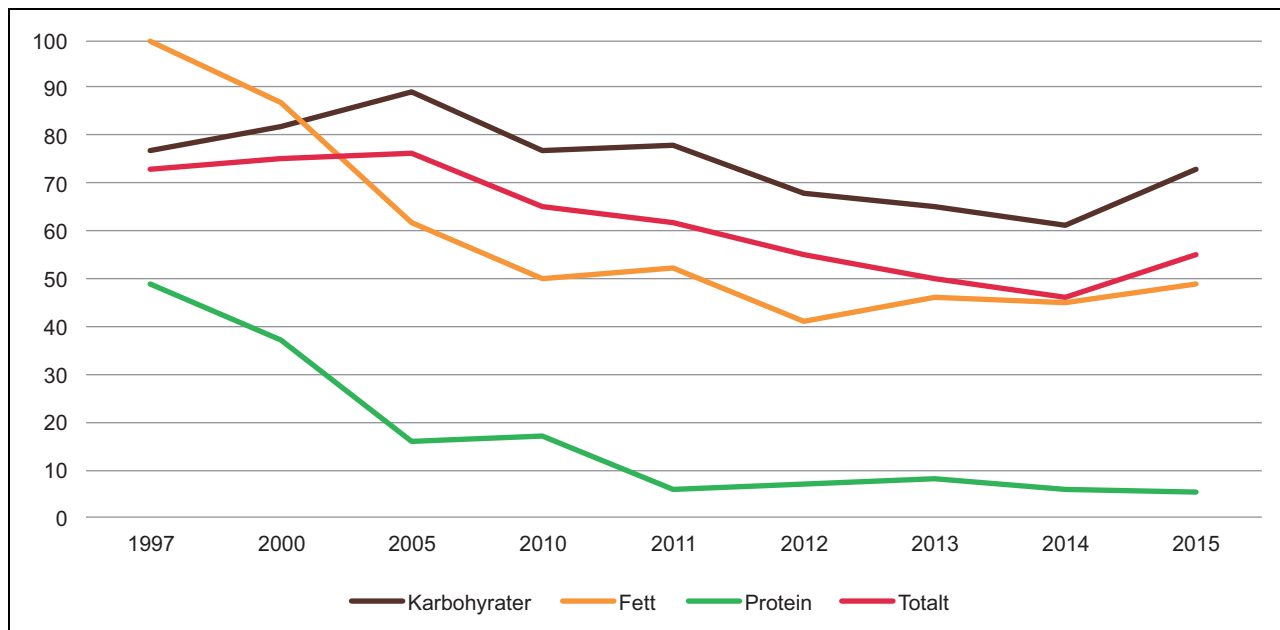
8.2 Bruk av norske ressurser

Ved behandlingen av de siste årenes jordbruksoppgjør har Stortinget lagt vekt på at økt produksjon, så langt som mulig, skal skje med grunnlag i norske ressurser. Det innebærer at husdyrproduksjonen så langt som mulig skal skje på grunnlag av norsk grovfôrareal, beitebruk og norske fôrråvarer, inkl. korn. Med økende kjøpekraft øker kjøttkonsumet, og dermed fôrbehovet. Begrensninger i jordbruksarealet gjør det utfordrende å både øke planteproduksjonen til menneskemat og dyrefôr. Regjeringen vil peke på at den norske matsektoren og norsk jordbruk alltid har hatt behov for import av mat, fôrråvarer og driftsmidler. Import av fôrråvarer har bidratt til bedre fôr og et mer konkurransedyktig og effektivt husdyrhold. Videre arbeid for å øke arealproduktiviteten, og å hente fôrråvarer fra nye kilder, vil være avgjørende for at en økende husdyrproduksjon skal kunne skje med grunnlag i norske ressurser.

I normale avlingsår utgjør norske råvarer om lag 80 pst. av det totale fôrbehovet. Om lag 2/3 av det norske jordbruksarealet er gras, høstet grovfôr og beite, og det utgjør over 50 pst. av fôrforbruket til norske husdyr. Det er en betydelig pro-



Figur 8.1 Sammensetning av fôret til husdyr og andel norsk av totalfôret



Figur 8.2 Andeler norske råvarer i kraftfôret, 1997–2015

duksjon av norsk fôrprotein i grasproduksjonen. Om lag 16 pst. protein gjør at en normal norsk grasavling årlig produserer 440 mill. kg protein. Kraftfôr utgjør om lag 45 pst. av totalt fôrforbruk. Denne andelen har økt de siste 20 årene.

Å øke norskandelen i fôret betyr på kort sikt at (1) kvaliteten på grovfôret må økes, slik at en større del av fôret til drøvtyggerne kan være grovfôr og (2) norsk produksjon av fôrkorn må økes. På lengre sikt vil forskning og fôrutvikling avgjøre i hvilken grad norskandelen kan øke for de ulike bestanddelene i kraftfôret. Figur 8.2 viser norskandelen for hovedingrediensene i kraftfôr.

Etter flere år med dårlige kornavlinger, gjorde to år med gode kornavlinger at importen av fôrkorn ble sterkt redusert i 2015. Andelen norske råvarer i kraftfôret økte med 9 prosentpoeng fra 2014 til 2015, fra 46 pst. til 55 pst. Korn er først og fremst en karbohydratråvare i kraftfôret. Av hensyn til fôr kvalitet brukes i økende grad andre, og importerte, karbohydratråvarer enn norsk korn, blant annet mais og sukkerroer. Videre arbeid med sikte på økt arealproduktivitet og kvalitet er avgjørende for bruken av norsk korn i kraftfôr, i konkurranse med import av andre karbohydratråvarer.

Krav til energi- og proteininnhold i kraftfôret gjør at andelen karbohydrater i kraftfôret reduseres og andelen protein og fett øker. Norskandelen i kraftfôret er særlig redusert for fett- og proteinfraksjonen, spesielt som følge av forbudet mot bruk av kjøttbeinmel og fiskemel i dyrefôr fra henholdsvis 2003 og 2010. Importert soya er i dag en

viktig proteinkilde. Soya utgjør likevel under 5 pst. av fôret til norske husdyr og er en høykonsentrert proteinkilde som passer veldig godt sammen med norsk korn. Det pågår lovende forskning på å utnytte ressurser i havet og skogen som proteinkilde. Kommersielt ligger omfattende bruk noe frem i tid.

Regjeringen vil sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen, og legge til rette for økt bruk av norske fôrressurser, herunder utmarksbeite. Videre vil regjeringen bidra til å holde fôrkostnadene på et nivå som legger grunnlag for et konkurransedyktig husdyrhold. Det er avgjørende både for å øke husdyrproduksjonen og bruke arealressursene over hele landet. En for høy kraftfôrpris vil redusere lønnsomheten også i det grasbaserte husdyrholdet og vil kunne bidra til færre bruk og redusert dyretall, med mindre bruk av grasarealene i distriktene som resultat.

Regjeringen vil:

- Sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen
- Legge til rette for økt bruk av norske fôrressurser, herunder utmarksbeite

8.3 Utviklingen i bruk av kraftfôr

Bruken av kraftfôr har økt i lang tid. En viktig årsak er sterk vekst i forbruket av svinekjøtt, kylling og egg. Veksten i disse produksjonene fra 2000 gir

marked for om lag 500 000 dekar fôrkorn. I tillegg er riktig fôr kvalitet viktig i arbeidet med å øke ytelse, produktivitet og lønnsomhet i husdyrholdet. Det har også gjort at bruken av kraftfôr har økt i melkeproduksjonen. Etter at ytelsen per ku var relativt stabil på 80- og 90-tallet, økte ytelsen og kraftfôrbruken fra århundreskiftet. Forløpet faller ikke sammen med endring i prisen på kraftfôr til drøvtyggere.

I perioden fra 1990 til 1996 ble kraftfôrprisene redusert med 30 pst. nominelt. På 90-tallet falt melkekonsumet betydelig, antall melkekyr gikk ned, melkeytelsen holdt seg stabil, og antall ammekyr økte. Samtidig økte grasarealet. Fra 1990 og frem til i dag er summen av antall melke- og ammekyr redusert med 15 pst., mens arealet av eng og beite har økt med 20 pst., jf. figur 8.3. Antall sau har ligget på om lag samme nivå i perioden, og påvirker derfor i liten grad endringer i bruk av grasarealene.

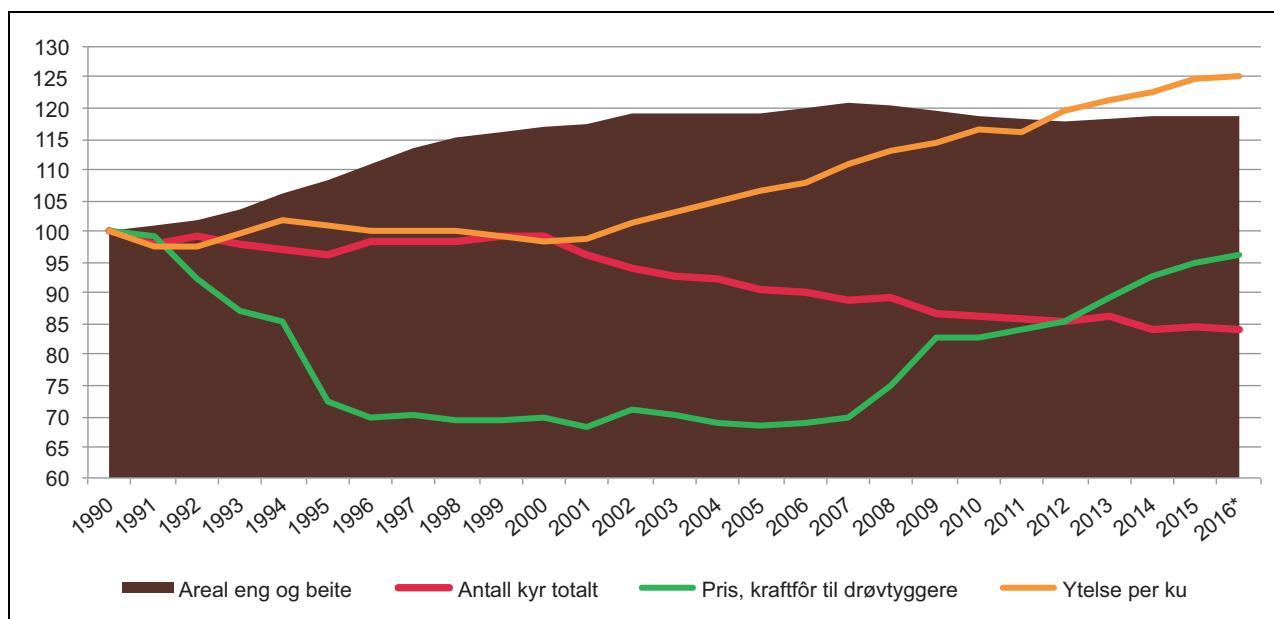
Rundt år 2000 økte bruken av kraftfôr, og ytelsen per melkeku økte, samtidig som antallet melkekyr ble ytterligere redusert. Fra 2006 begynte kraftfôrprisen å stige igjen, som følge av høyere kornpriser og dyrere råvareimport. Likevel fortsatte bruken av kraftfôr å øke. Tyve pst. økning i eng/beitearealet i en situasjon hvor antallet kyr er redusert med 15 pst. tilsier vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. Rundt dette makrobildet er det en del variasjon. Grasarealet er redusert noen steder, for eksempel på Vestlandet, men det er mer enn erstattet av økt areal andre steder. Både av hensyn til å holde det grasbaserte husdyrholdet oppe i distriktene og av

hensyn til kornproduksjonen, og dermed samlet produksjonsvolum i jordbruket, bør ikke slik endring skje i for stort omfang. Det var bakgrunnen for reduksjonen i subsidieringen av grasarealer på Østlandet i jordbruksavtalen 2016.

Figur 8.3 viser at grasarealene utnyttes dårligere enn tidligere. Grovfôrproduksjonen kan økes vesentlig på eksisterende grasarealer, og kostnadene ved å øke grovfôrproduksjonen tilsvarer bare de variable kostnadene. Det vil si at marginalkostnadene er klart lavere enn kraftfôrkostnaden. Figuren illustrerer at det er andre forhold enn prisen på kraftfôr som særlig avgjør tilpasningen med hensyn på bruk av grovfôr og kraftfôr.

Etter tusenårsskiftet har melkekvoter vært omsettelige i varierende omfang. Det pågår en omfattende fornyelse av driftsapparatet, 30–40 år etter investeringsbølgen fra midt på 70-tallet. Byggekostnadene i Norge har økt mye, og det økonomiske incentivet for å utnytte bygningskapasiteten til å produsere stort volum har blitt sterkere. For å oppnå dette er både grovfôr med god kvalitet og mer kraftfôr viktige virkemidler.

Balansen i bruk av kraftfôr og grovfôr vil være et resultat av økonomiske, strategiske/praktiske beslutninger på den enkelte gård. Bevilgningene til areal- og beitetilskudd har økt fra nær null i 1990 til vel 4 mrd. kroner i 2015. Det har bidratt til å holde arealene i drift selv med redusert grovfôrbehov. Siden 2000 har melkeprisene til produsent økt med over 70 pst. I 2000 utgjorde melkeinntekten 4 ganger mer enn melkebøndernes inntekt fra husdyrtilskudd. I 2016 hadde dette forholdet økt til 8 ganger. Disse forholdene bidrar til økt lønn-



Figur 8.3 Utvikling i areal, antall kyr, kraftfôrpris og ytelse per ku siden 1990. Indekser 1990=100

somhet i en tilpasning med høy ytelse, som krever grovfôr og kraftfôr med høy kvalitet.

Et lønnsomt og konkurransedyktig husdyrhold er avgjørende for produksjonsvolumet, og dermed også for bruken av norske ressurser. En svekkelse av økonomien gjennom økte kraftfôrpri- ser vil på sikt kunne bidra til færre husdyrprodu- senter, med påfølgende nedgang i bruk av grov- fôrareal. Men økt bruk av norske ressurser kan også oppnås gjennom bedre kvalitet på grovfôret. Tall fra TINE viser at melkeprodusentene med meget høy ytelse har en lavere andel kraftfôr enn gjennomsnittet. Bedre, og økt, bruk av grovfôr vil senke fôrkostnadene og bedre utnyttingen av nor- ske grasarealer.

Oppsummering kapittel 8

Hovedformålet med jordbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. Det er forbrukernes etterspørsel som gir produksjons- mulighetene, med grunnlag i naturressursene og det norske klimaet.

Regjeringen vil:

- Legge til rette for økt effektivitet og for at jord- brukets produksjon av mat kan øke der det er markedsmuligheter for det
- Sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen
- Legge til rette for økt bruk av norske fôrressur- ser, herunder utmarksbeite

9 Forenkling

Regjeringen mener det er viktig å forenkle ordningene i jordbrukspolitikken for å bidra til en mer effektiv og lønnsom sektor og sikre legitimiteten til ordningene. En enklere virkemiddelbruk i jordbrukspolitikken vil kunne gi en politikk som blir lettere å forstå både for næringsutøverne, forvaltningen og samfunnet ellers.

Et enklere virkemiddelsystem med færre ordninger basert på større individuell frihet innenfor et begrenset antall tilskuddsordninger skal være retningsgivende for politikken. Nedenfor gjennomgår prinsipper og føringer for det videre arbeid med forenklinger av virkemidlene over jordbruksavtalen. Regjeringen vil at avtalepartene i jordbruksoppgjøret skal vurdere og foreslå forenklinger ved hvert jordbruksoppgjør. Regjeringen foreslår også forenklinger i kapitlene om markedsbalansering, miljø og vurderer forenklinger i forvaltningssystemet for produksjonstilskudd.

For næringsdrivende i jordbruket som i alle andre sektorer, er det avgjørende at myndighetenes eventuelle reguleringer er enkle og lite byråkratiske. Det er mange utfordringer i samfunnet som kan løses uten offentlige ordninger dersom rammebetingelsene legger til rette for det. Den enkelte næringsutøver må få større frihet til å bestemme over egen virksomhet. Det må bli større rom for å være kreativ, og mer ansvar og initiativ må overlates til næringsutøverne selv.

9.1 Et enklere virkemiddelsystem

Regjeringen oppnevnte i 2014 en arbeidsgruppe med mandat å gjennomgå mulige forenklinger av jordbruksavtalens virkemidler. Arbeidsgruppen la frem en foreløpig rapport til jordbruksforhandlingene i 2015, og avsluttende rapport den 11. januar 2016. I denne rapporten ble det benyttet to ulike innfallsvinkler i vurderingen av mulige forenklinger:

- Utforme et helt nytt virkemiddelsystem fra bunnen av, omtalt som «Revolusjonsalternativet»
- Forenkle dagens virkemiddelsystem, omtalt som «Revisjonsalternativet»

Forenklinger ble vurdert med grunnlag i 6 vurderingskriterier og gruppen gjorde en gjennomgang av alle enkeltordningene i jordbruksavtalen. I forenklingsgruppens rapport ble det lagt frem en meny av forenklingstiltak uten at gruppen tok konkret stilling eller ga anbefalinger.

Regjeringen mener at de gjeldende hovedmål for landbrukspolitikken kan nås med et virkemiddelsystem i tråd med arbeidsgruppens «revolusjonsalternativ». Det tar utgangspunkt i hvilke tilskuddsordninger som ville ha blitt etablert hvis det i dag skulle utformes et virkemiddelsystem fra bunnen av. Syv tilskuddsordninger med mindre differensiering enn i dag vil i stor grad bidra til å oppnå de landbrukspolitiske målene, og i tillegg må dagens virkemidler som ivaretar nasjonalt ansvar og infrastruktur videreføres:

1. Et generelt pristilskudd for å gi tilstrekkelig produksjonsavhengig inntekt, differensiert mellom produksjoner
2. Et distriktsdifferensiert pristilskudd for utjevning av ulike regionale produksjons- og fraktkostnader
3. Et tilskudd per dekar for alt areal, bare differensiert mellom produksjoner
4. Et driftstilskudd per foretak for bruk med melk og ammekyr
5. Et husdyrtilskudd med ulike satser for dyreslag, med strukturdifferensiering
6. Et ekstra tilskudd til økologisk produksjon
7. En ordning for miljøvirkemidler
8. En bevilgning til virkemidler som ivaretar nasjonalt ansvar som for eksempel infrastruktur og FoU/rådgiving

En slik omlegging til et grovmasket system vil gi økonomiske utslag for mange enkeltbruk. Beregninger gjort ved hjelp av NIBIOs modellverktøy, tyder likevel på at såpass store endringer i virkemiddelbruken er mulig å gjennomføre med relativt moderate omfordelingseffekter. Beregninger av statiske og dynamiske effekter er imidlertid usikre. Markedssituasjonen og konkurransen i markedet vil avgjøre i hvor stor grad aktørene i markedet selv vil bidra til geografisk utjevning.

Jordbruk er en næring basert på stor kapitalinnsats og langsiktig planlegging. Gårdsbruk er ofte i betydelig grad familiebedrifter der boligen er en del av landbrukseiendommen. Det forutsetter at næringen også må ha en viss stabilitet og forutsigbarhet i sine rammebetingelser. Dette tilsier at store omveltninger i virkemiddelbruken over kort tid er uheldig. Med bakgrunn i den lange historien og gradvise oppbyggingen av dagens virkemiddelsystem, og hensynet til forutsigbarhet for jordbruksnæringen, er det vanskelig å gjennomføre store endringer på kort tid. Regjeringen vil derfor gjennomføre en gradvis forenkling av virkemidlene som er rettet mot jordbruksnæringen.

9.2 Forenkling er nødvendig

Færre ordninger og et mer oversiktlig virkemiddelapparat gjør det enklere å analysere konsekvenser av endringer eller ulike prioriteringer. Forenklinger vil nesten alltid medføre noe omfordeling mellom enkeltbruk fordi de da ikke i samme grad kan målrettes mot spesifikke målgrupper eller områder.

Det vises for øvrig til forslagene og vurderingene i forenklingutvalgets rapport når det gjelder muligheter for ytterligere forenklinger.

Regjeringen mener at avtalepartene i jordbruksforhandlingene bør pålegges et generelt mandat om at forenklinger av virkemidlene skal være et sentralt tema ved de årlige forhandlingene. Partene bør være tilbakeholdne med å innføre nye virkemidler, og alle virkemidler bør regelmessig gjennomgås med tanke på forenkling med grunnlag i følgende kriterier som arbeidsgruppen som vurderte forenklinger lanserte:

- Er det behov for, eventuelt mulig, å forenkle denne ordningen?
- Er (eller kan) målet/hensynet prioriteres ned?
- Er ordningen for lite målrettet, jf. også transaksjonskostnaden?
- Er (eller kan) målet/hensynet ivaretas i andre ordninger?
- Er dette en unødvendig ordning for næringsdrivende?
- Er ordningen for vanskelig å kontrollere?

I tillegg til dette vil regjeringen legge til at det må være et kriterium å unngå unødig byråkrati i jordbrukspolitikken.

I det følgende vises det til en rekke konkrete muligheter for forenkling med konsekvensvurderinger som avtalepartene bør vurdere i de kommende jordbruksoppgjørene. Dette er store ordninger og drøftingen viser hvordan endringene kan skje. Det vises for øvrig til forslagene og vur-

Boks 9.1 Forslag fra forenklingsgruppen som ikke er omtalt andre steder i meldingen

- Overføre erstatning for klimabaserte avlingskader og tap av bifolk til forsikringsmarkedet
- Samle forvaltningen av erstatningsordningene hos noen kompetansesentre (fylkesmenn)
- Fjerne ordningene med distriktstilskudd for produksjon av tomat, agurk, salat og potet, eventuelt kompensert med arealtilskudd
- Redusere antall differensieringer i ordningene med distriktstilskudd for produksjon av tomat, agurk, salat og potet
- Omgjøre prisnedskrivningstilskudd for norsk korn til et tilskudd direkte til produsent
- Tilskudd lammeslakt likestilles med tilskudd storfeslakt ved utmåling per kg slakt i stedet for per antall slakt
- Fjerne distriktdifferensieringen i driftstilskudd for melkeproduksjon, og eventuelt kompensere i distriktstilskudd
- Fjerne distriktdifferensieringen i tilskudd til husdyrproduksjon for verpehøner, purker og slaktegris, eventuelt kombinert med delvis tilbakeføring gjennom pristilskudd
- Avvikle tilskudd til avlsorganisasjoner
- Avvikle eller gjøre forenklinger innenfor tilskudd til frøavl og beredskapslagring såkorn
- Forenkle forvaltningen av Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler
- Avvikle tilskudd til fruktlager og eventuelt kompensere gjennom distriktstilskudd for fruktproduksjon
- Bedre samordning av utrednings- og tilretteleggingsmidler hos fylkesmannen
- Utnytte synergier i utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping
- Samordning av forvaltningen av driftstilskudd og investeringstilskudd til organisert beitebruk

deringene i forenklingsutvalgets rapport når det gjelder muligheter for ytterligere forenklinger.

Forenkling av virkemidlene kan innebære tiltak som bidrar til å:

- Redusere det totale omfanget av ordninger, slik at det blir færre ordninger å holde oversikt over
- Forenkle regelverket for en enkelt ordning, slik at det blir lettere å forstå for brukerne og forvaltningen
- Spesialisere ordningene slik at færre virkemidler innrettes for å ivareta de enkelte landbrukspolitiske målene
- Forenkle og effektivisere forvaltningen av ordningene (uavhengig av endret antall eller regelverk), for å spare tid både i forvaltningen og hos brukerne

Forenkling av virkemidlene er viktig for flere ulike målgrupper:

- *Næringsdrivende, bønder og industri* fordi det gir redusert papirarbeid, mindre regelverk å sette seg inn i og gjør det enklere å følge regelverket i tråd med formålet for den enkelte ordningen
- *Forvaltningen* gjennom å redusere byråkratiet, få lavere kostnader med å gjennomføre politikken, mindre risiko for feil og utnytte IKT effektivt
- *Allmenhet/politikere* med hensyn til demokrati og legitimitet. Det er særlig det samlede omfanget av virkemidler som har betydning for denne gruppen

Erfaring fra forenklingsarbeid er at det særlig er noen forhold som blir viktige:

- Det vil være nødvendig å akseptere mer grovmasket regelverk, mindre målrettet inntektsutjevning og at enkelthensyn i mindre grad kan søkes oppnådd gjennom tilskuddsordninger
- Det vil være nødvendig å akseptere omfordeling av midler, og mer markedsbaserte inntektsforskjeller

Alle dagens ordninger har isolert sett gode formål, og forenkling innebærer aksept for at noen hensyn må prioriteres ned. Det vil foretas grundige avveininger for å oppnå hensiktsmessig forenkling.

Regjeringen har allerede gjennomført en rekke forenklinger i jordbrukspolitikken som har bidratt til å gjøre bonden mer fri, begrenset uønskede tilskuddstilpasninger, redusert kontrollbehovet i forvaltningen, gitt en mer effektiv forvaltning, gjort det enklere for bonden og gjort til-

skuddssystemet mer oversiktlig. I Prop. 106 S (2013–2014) *Jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.* ble det fremmet 29 forenklingforslag, hvorav 26 ble godkjent av Stortinget. I Prop. 127 S (2014–2015) *Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.*, da det ble inngått avtale med Norges Bondelag, ble det vedtatt ytterligere 14 forenklinger. I jordbruksoppgjøret 2016, da det også ble inngått avtale med Norges Bondelag, ble de igangsatte forenklingstiltak videreført, og i noen grad utviklet, jf. Prop. 133 S (2015–2016). Flertallet i Næringskomiteen ba i Innst. 385 S (2014–2015) om at rapporten fra arbeidsgruppen som vurderte forenklinger, måtte bli en del av den varslede stortingsmeldingen om jordbrukspolitikken, og ytterligere forenklingstiltak ble derfor ikke gjennomført i jordbruksoppgjøret 2016.

Regjeringen vil:

- At avtalepartene i jordbruksoppgjøret skal vurdere og foreslå forenklinger ved hvert jordbruksoppgjør

9.3 Differensiering av struktur og geografi

9.3.1 Geografisk differensierte ordninger

I dagens virkemiddelsystem er det flere ordninger som differensieres enten ut fra geografisk lokalisering av foretakene (distriktsdifferensiering), ut fra produksjonsomfanget (strukturdifferensiering), eller ut fra begge deler. Når slik differensiering gjøres på mange ordninger, vil den samlede effekten av virkemidlene være mindre oversiktlig. Slike differensieringer kan samles på færre ordninger.

Et hovedformål med de distriktsdifferensierte tilskuddene er å jevne ut inntekter koplet til geografiske ulikheter i produksjonskostnader og inntektsmuligheter. En rekke ordninger skal i dag bidra til det:

- Tilskudd til frakt av korn fra overskuddsområde til produksjonsanlegg for kraftfôr i under-skuddsområdene
- Tilskudd til frakt av kraftfôr fra produksjonsanlegg til husdyrprodusent
- Tilskudd til innfrakt av kjøtt og egg fra produsent til omsetningsledd
- Utjevning av fraktkostnader innenfor omsetning av melk skjer innenfor prisutjevningsordningen

- Tilskudd til utjevning av kostnader ved semin og veterinærers sykebesøk
- Distriktsdifferensierte tilskudd per kg omsatt melk, kjøtt og egg, samt til produksjon av frukt, bær, tomat, slangeagurk, salat og poteter i Nord-Norge
- For arealtilskuddene er satsene geografisk differensiert innenfor 6 ulike soner
- For driftstilskudd til melkeproduksjon og innenfor tilskudd til husdyr er det også noen distriktsdifferensieringer

Flere av disse ordningene ble utformet i en tid da både priser og kostnader varierte betydelig mer enn i dag. Gjennom konserndannelsen i landbrukssamvirkene har det skjedd en betydelig intern utjevning av prisene. Det vil alltid være en vurdering av i hvor stor grad geografisk utjevning skjer i markedet eller hvor mye som bør subsidieres av det offentlige.

Det har også skjedd en betydelig utvikling innenfor strukturen i de enkelte produksjoner. Mens veksthusproduksjon og kraftfôrbaserte produksjoner en gang var typiske «tilleggsproduksjoner», som sammen med annen produksjon utgjorde et familiebruk, er dette i dag i stor grad hovedproduksjoner. Derfor er disse produksjonenes betydning for ressursutnyttelsen på mindre bruk i distriktene lavere enn tidligere.

Produksjon av svinekjøtt, fjørfekjøtt og egg er i hovedsak basert på korn og kraftfôr. Foretakene trenger ikke eget areal ut over å disponere et tilstrekkelig spredeareal for gjødsel. Både av miljøhensyn, og for å redusere kostnadsnivået i produksjonen, mener regjeringen at de kraftfôrbaserte produksjoner i hovedsak bør finne sin lokalisering som et resultat av markedsbaserte rammebetingelser, og produsentenes egen ressursutnyttelse.

Heller ikke innenfor veksthussektoren er det lenger noen sterk kopling mot at foretakene også disponerer annet areal. Den mest effektive lokaliseringen av veksthusproduksjonene vil derfor gjøres med utgangspunkt i produsentmiljøer og markedsmessige rammebetingelser. Det vil være mer effektivt for samfunnet og enklere både for bondene, forvaltningen og samfunnet om distriktsdifferensieringen av tilskuddene ble samlet på færre ordninger.

9.3.2 Strukturdifferensierte ordninger

Utviklingen innenfor det norske landbruket har i lang tid gått mot at antall aktive landbruksforetak blir færre, men at det vesentlige av jordbruksarea-

lene overtas og drives videre av de gjenværende foretak som da blir større. Svært mange som avviker egen landbruksvirksomhet velger å leie bort arealene fremfor å selge. Derfor er jordleie i dag en vesentlig innsatsfaktor hos mange landbruksforetak. Størrelse og kapasitet innenfor mekaniseringen har også økt betydelig. Derfor utnyttes kapitalen mer effektivt gjennom samarbeid eller gjennom å leie inn spesialiserte mekaniseringsoppgaver. Eksempler på dette er grovfôrhandtering, tresking og sprøyting. Strukturkostnadene knyttet til arealbruken er derfor ikke lenger direkte koplet til foretakenes eget areal, og mekaniseringen på det enkelte bruk.

En differensiering av arealtilskudd koplet til det areal foretakene søker om tilskudd for, vil være lite målrettet, da det i begrenset grad vil kompensere for faktiske skalaulempen. I denne regjeringsperioden har derfor strukturdifferensieringen av arealtilskuddene blitt avvirket. Det har også fjernet motivasjonen hos foretakene til å tilpasse sin arealbruk til sprang i tilskuddssatser gjennom jordleie. For forvaltningen ga strukturdifferensieringen av arealtilskuddene også store utfordringer knyttet til vurdering av driftssamarbeid. Utflating av arealtilskudd har gitt en vesentlig forenkling, både med kontroll og oppfølging av foretak som tilpasset seg i strid med regelverket. Det er viktig at tilskuddssystemet ikke igjen forvanskes gjennom gjeninnføring av tak og strukturdifferensierte satser i arealtilskuddene.

9.4 Beiteordninger

Det er i dag flere ulike tilskuddsordninger som er en del av miljøprogrammet i jordbruket, som alle skal stimulere til økt beitebruk. Disse er notifisert som produksjonsuavhengig (grønn) støtte i WTO. Dagens ordninger er:

- Tilskuddet til utmarksbeiting som utmåles på grunnlag av antall beitedyr som har beitet minimum antall uker (5 uker) på utmarksbeite. Budsjett 2016 er ca. 390 mill. kroner
- Det generelle beitetilskuddet utmåles per dyr som har beitet minimum antall uker (12–16 uker) i løpet av en sesong, hvorav beiteperioden på utmarksbeite teller med. I 2015 utgjorde dette ca. 410 mill. kroner
- Tilskudd til innmarksbeiter som ikke kan høstes maskinelt utmåles på grunnlag av areal. I 2015 utgjorde dette ca. 300 mill. kroner
- Under regionale miljøprogram ligger det fem ulike ordninger med formål å stimulere til økt beiting. I 2015 utgjorde disse ca. 90 mill. kroner

- Tilskudd til investeringstiltak i beiteområder finansieres over LUF og var på ca. 10 mill. kroner i 2015

I tillegg ligger det krav til beiting og lufting i forskrift om dyrehold. I forskrift om velferd for småfe heter det at småfe skal holdes på egnet beite minst 16 uker i året med mindre klimatiske eller andre dyrevelferdsmessige forhold er til hinder. Småfe skal, når forholdene ligger til rette for det, gis adgang til uteområder også utenom ordinær beitesesong. I forskrift om hold av storfe heter det blant annet at storfe skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon på beite i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Storfe som er oppstallet i bås fjøs, skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon på beite i minimum 16 uker i løpet av sommerhalvåret. Dersom de naturgitte forholdene ikke ligger til rette for 16 ukers beiting, kan beitetiden reduseres med inntil 4 uker. Dyrene skal også sikres mulighet til regelmessig mosjon og fri bevegelse resten av året.

De årlige tilskuddene til beiting har økt fra ca. 300 mill. kroner i 2005 til ca. 900 mill. kroner i 2015, mens antall beitedyr har vært relativt stabilt i hele perioden. Dette er vist i figur 9.1.

Beiteordningene er evaluert og hovedkonklusjonen i rapporten var at beitetilskuddene bidrar til mer beiting, men at effekten er relativt liten, spesielt for sau og lam.¹ Det pekes på at det synes noe uklart om virkemidlene er ment å støtte beiting generelt eller beiting i utmark spesielt. Når de aller fleste sauer og lam kan ventes å gå på beite også uten de to beitetilskuddene, vil ikke tilskuddene ha direkte betydning for beitingen. Den viktigste effekten av tilskuddene er at de gir et

¹ NILF-Notat 2012–7 *Flere dyr på sommerferie?*.

økonomisk grunnlag for en grovfôrbasert produksjon der utnyttelse av utmarksressursene er basis.

Siden det også er et krav i dyrevelferdsregelverket om beiting i minimum 16 uker for småfe, vil ikke et tilskudd for den samme perioden påvirke total beiting. Det bør imidlertid gjøres tilpasninger som innebærer at produsentene ikke kan oppnå tilskudd uten å tilfredsstille kravet til beitetid i dyreholdforskriften.

Målene om økt effektiv melkeproduksjon og strukturutviklingen i denne næringen innebærer at det blir gradvis vanskeligere å oppnå økt beiting. Potensialet for mer utmarksbeite for storfe er derfor i hovedsak knyttet til kjøttproduksjon på ammekyr, kastrater og kviger av melkerase. Mål om økt beiting bør derfor følges opp av en større grad av målretting av virkemiddelbruken.

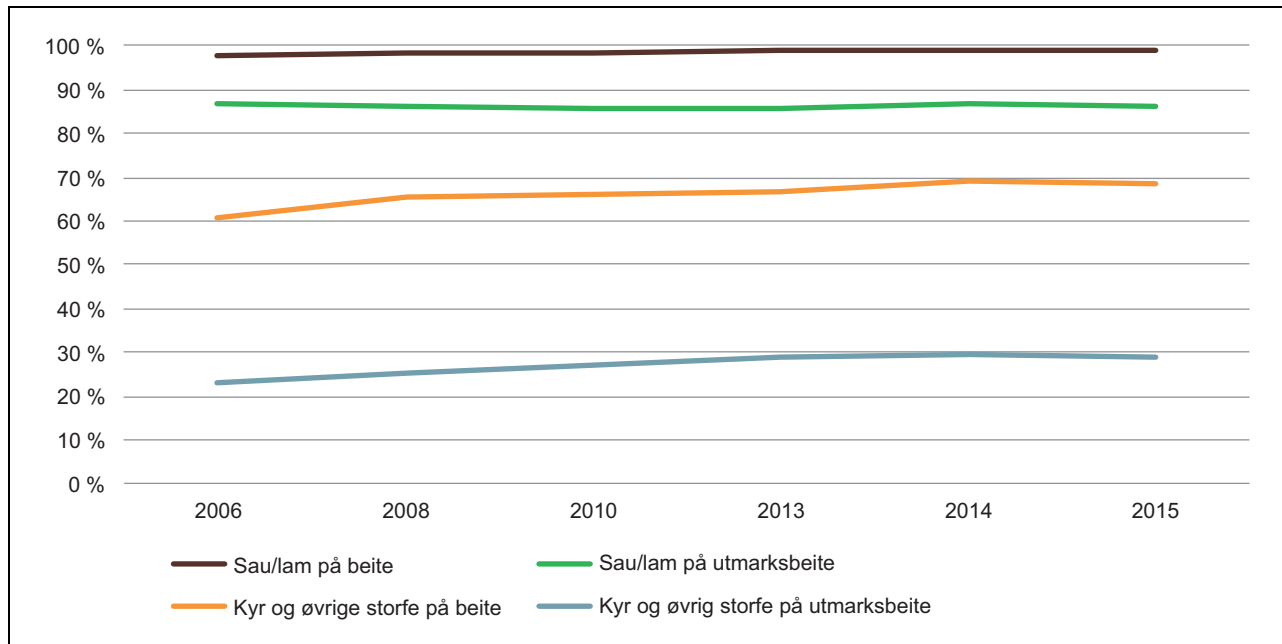
Ressursgrunnlaget er ulikt mellom de enkelte foretak og i ulike områder av landet. Det er forskjell på tilgang på innmarksbeiter, kvaliteten på utmarksbeitene og i avstanden mellom brukene og utmarksbeitene. Dette påvirker både produksjonskostnader og inntektsmuligheter. I de områder som har store tap av småfe til rovdyr og andre utfordringer, vil dette i betydelig grad påvirke hvordan beitingen innrettes. Når det i dag er egne vilkår og tilskuddssatser koplet både til beiting i utmark, innmark og på fulldyrka areal for de samme dyrene, vil dette kunne stimulere til ineffektive tilpasninger på de enkelte bruk ved at de tilpasser seg slik det tilskuddsmessig er best, i stedet for å velge beste agronomiske måte.

Det er et forvaltnings- og kontrollproblem knyttet til beitetilskudd som skal utmåles på grunnlag av at dyr oppfyller krav om et visst antall ukers beiting innenfor de ulike kategoriene beiter.

For foretak som har produksjon på småfe i områder der det på grunn av rovdyrtap ikke er dyre-

Tabell 9.1 Hovedkategorier av ordninger rettet mot beiting

Type virkemiddel	For dyr	For areal	For fellestiltak/ samarbeid
<i>Juridiske virkemidler</i>	Forskrifter om dyrehold og dyrevelferd	Driveplikt mv.	Gjerdeplikt mv.
<i>Årlige, generelle tilskudd</i>	Tilskudd til utmarksbeiting og tilskudd til beiting	AK-tilskudd for innmarksbeite	Tilskudd til drift av beitelag
<i>Årlige tilskudd som ivaretar særlige kvaliteter</i>	RMP-tilskudd per dyr på spesifisert areal	RMP-tilskudd per areal skjøttet med beitedyr	
<i>Engangs-/prosjekttilskudd</i>			Tilskudd til tiltak i beiteområder



Figur 9.1 Utviklingen i beitebruken 2006–2015, andelen dyr på beite

velferdsmessig forsvarlig å slippe dyr på beite i utmark, kan det være et alternativ å tilpasse virksomheten med beiter på fulldyrka areal, innmarksbeiter og å gjerde inn gårdsnær utmark.

Særlig i deler av landet er det en utfordring at fulldyrka og overflatedyrka grasarealer går ut av produksjon. For å kunne opprettholde arealbruken over hele landet og utnytte utmarksressursene, er dyretallet avgjørende for å utnytte disse fôrressursene. Derfor er ordninger som bidrar til å opprettholde produksjonen og dyretallet viktig.

Regjeringen mener det er viktig å utnytte landets betydelige beiteressurser, men at beitebruken på det enkelte bruk bør tilpasses ressursgrunnlaget og rammebetingelsene for øvrig. Som et ledd i forenklingen av virkemiddelbruken mener regjeringen at tiltakene for å stimulere til beiting bør samles på færre ordninger. Dette taler for at tilskudd til beiting prioriteres til utnyttelse av utmarksressursene. En kan også vurdere å utmåle tilskuddet på grunnlag av dyrenes samlede beitetid.

Regjeringen vil:

- Vurdere forenklete modeller for beitetilskudd og komme tilbake til dette i jordbruksoppgjøret
- Utnytte beiteressursene med vekt på bruk av utmark

9.5 Endringer i velferdsordningene

9.5.1 Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

Formålet med tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er å legge til rette for at husdyrprodusenter skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av innleie av arbeidskraft. Budsjettet for 2016 er på 1 177,7 mill. kroner. Tilskuddet blir regnet ut på grunnlag av satser per dyr, opp til et maksimalt tilskudd per foretak på 74 200 kroner i 2016. Innenfor denne avgrensingen utbetales tilskuddet basert på oppgaver over hvor store utgifter foretaket har hatt til avløsning. Medgåtte utgifter til avløsning må kunne dokumenteres.

Det er ikke et krav i forskriften om at produsenter som mottar tilskuddet faktisk tar fri eller ferie når de har avløsning, noe som innebærer mulighet for at formålet med ordningen kan omgås. Det vil variere hvor mye utgifter til lønn og avløsning den enkelte bruker kan og vil ha. Det er rimelig at det overlates til de næringsdrivende selv å bestemme hvor mye fri de tar og hvor store kostnader til leid arbeid de kan ha. For å gi produsentene økt valgfrihet kan midlene som utbetales over avløsertilskuddet ferie og fritid i stedet for eksempel bli utbetalt som en del av husdyrtilskuddene. En slik omlegging vil gi produsentene mulighet til å velge om tilskuddsmidlene skal brukes til avløsning eller andre formål som prioriteres høyere, da de ikke lenger må dokumentere bruk av avløser.

Samlet utbetaling av avløsertilskudd har i mange år utgjort 93–95 pst. av det som maksimalt kan oppnås på grunnlag av dyretallet. Det betyr at tilskuddet langt på vei allerede fungerer som et tilskudd per dyr.

Det legges til grunn at hoveddelen av avløsertilskuddet har vært utbetalt med basis i et reelt avløsningsbehov hos jordbruksforetakene, og at brukerne i økende grad vektlegger mulighet til ferie og fritid. På bakgrunn av dette kan det forventes at en eventuell avvikling av avløsertilskuddet ikke vil bidra til noen større reduksjon i etterspørselen etter avløsning, slik at driftsgrunnlaget for avløserlagene kan opprettholdes. Det er viktig at norske jordbruksforetak har tilstrekkelig tilgang på kompetent avløserbistand.

Avløsertilskuddet notifiseres i dag som grønn støtte til WTO, mens husdyrtilskuddet notifiseres som blå støtte. Eventuell omlegging av avløsertilskuddet til andre tilskuddsordninger, vil kunne endre innplasseringen av støtten i notifikasjonene til WTO avhengig av hvordan tilskuddet utformes.

Utformingen av dagens ordning medfører at det for den enkelte bonde kan fremstå som økonomisk gunstig å fordele husdyrproduksjonen på flere foretak som deretter reelt sett drives som ett. Dette utløser i mange tilfeller en dobling av avløsertilskuddet i forhold til hva man kan motta ved å søke tilskudd for det samme antall husdyr fra et enkeltstående foretak. Denne type «papiroppsplitting» uten underliggende realitet er i strid med formålet bak ordningen. Den forvaltningsmessige oppfølgingen av slike driftsfellesskapssaker er krevende. Dermed vil en forenkling kunne gi grunnlag for å kutte i landbruksbyråkratiet.

For å gi produsentene reell valgfrihet i om tilskuddsmidlene skal benyttes til avløsning eller ikke og av hensyn til forenkling, foreslås det å avvikle tilskudd til avløsning ved ferie og fritid. For å kompensere for dette, må andre tilskuddsordninger økes innenfor samme økonomiske ramme. En mulig og relativt enkel måte å gjennomføre dette på er å øke husdyrtilskuddene. Avvikling av avløsertilskuddet og styrking av satsene for husdyrtilskuddet vil kun gi en begrenset omfordeling i samlet tilskuddsutbetaling mellom jordbruksforetakene.

Regjeringen vil:

- Avvikle tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

9.5.2 Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal bidra til å finansiere avløsning i foretak som driver husdyrproduksjon eller helårs produksjon i veksthus, og finansiering av avløsning i onnetiden for foretak som driver plante- eller honningproduksjon.

De viktigste årsakene til at et jordbruksforetak kan få tilskudd til avløsning er når bonden ikke kan delta i driften fordi vedkommende er syk, meldt fra arbeid i foretaket, er gravid og mottar svangerskapsenger, mottar foreldrepenger eller mottar engangsstønad ved fødsel. Det er sykdomsavløsning som er den klart hyppigste årsaken til utbetaling av tilskuddet med ca. 90 pst. av alle utbetalingene. Bevilgningen til avløsertilskudd ved sykdom og fødsel mv. er for 2016 på 167,7 mill. kroner.

Tilskudd gis for dokumenterte utgifter til avløsning. Maksimal dagsats for tilskuddet i 2016 er 1 500 kroner. Beregnet tilskudd samordnes med ytelser fra NAV (inkl. sykepenger), pensjoner og lønn fra arbeid utenom foretaket. Mange produsenter gir uttrykk for at samordningen gir for dårlig forutsigbarhet i hvor mye tilskudd de kan motta. Andre selvstendige næringsdrivende enn bønder mottar ikke tilsvarende ytelser som jordbruket.

Alle selvstendige næringsdrivende kan motta 65 pst. av sitt sykepengegrunnlag fra NAV i sykepenger fra 17. dag av en sykmeldingsperiode. Det er den pensjonsgivende inntekten som avgjør sykepengegrunnlaget, ikke næringsinntekten. Selvstendige næringsdrivende kan mot særskilt premie tegne forsikring som gir rett til sykepenger fra folketrygden med 65 pst. av sykepengegrunnlaget fra første dag, 100 pst. fra 17. dag eller 100 pst. fra første dag. Sykepengegrunnlaget kan ikke overstige seks ganger grunnbeløpet.

For alle næringsdrivende, også bønder, må det vektlegges at så lenge driften videreføres vil produksjonen i foretaket kunne omsettes og gi inntekter, slik at næringsinntekten fra foretaket ikke nødvendigvis blir mindre ved sykdom mv.

Ut fra et prinsipielt standpunkt kan det hevdes at bønder skal ha de samme tilskuddsordninger ved sykdom og fødsel mv. som andre selvstendige næringsdrivende. En eventuell avvikling av tilskudd til avløsning ved sykdom og å gi jordbruket samme sykepengeordning som andre selvstendige næringsdrivende, vil imidlertid gi bønder dårligere økonomisk kompensasjon ved sykdom og fødsel mv. sammenlignet med i dag. Før dag 17

vil heller ikke tilskuddet erstattes av sykepenger fra NAV, og bøndene må, på linje med andre næringsdrivende, selv tegne forsikring for å dekke denne perioden. Utbetalingen av sykepenger fra NAV kan bli mindre enn dagens avløsertilskudd, pga. at mange bønder har lav pensjonsgivende inntekt, og fordi den generelle ordningen i NAV gir betydelig dårligere dekning og har en annen innretning.

Dersom ordningen skulle vurderes avviklet, må det vektlegges at en overføring av de tilgjengelige midlene til andre tilskuddsordninger over jordbruksavtalen, som for eksempel produksjonstilskuddene, vil gi en stor omfordelingseffekt. Dette vil føre til en omfordeling av midler fra bønder som er syke til andre bønder. En eventuell avvikling av avløsertilskuddet ved sykdom og fødsel mv. vil kunne gi mindre omfordeling dersom de frigjorte midlene brukes til å gi jordbrukerne 100 pst. sykepenger fra første dag av sykmeldingsperioden.² Men også i dette tilfellet må det forventes en relativt betydelig omfordeling av midlene, blant annet fordi avløsertilskuddet og sykepenger utmåles ut fra ulike grunnlag.

Beregnet avløsertilskudd samordnes som nevnt over med lønn fra arbeid utenom jordbruks-

foretaket, pensjoner og ytelser fra NAV, inkl. sykepenger. Fordi selvstendige næringsdrivende ikke mottar sykepenger fra NAV for de første 16 dagene av sykmeldingsperioden, blir beregnet avløsertilskudd utbetalt fullt ut for denne perioden til mange bønder. Fra og med dag 17 i perioden vil det imidlertid bli en samordning mellom de to ytelsene. Dette innebærer at for mange bønder vil nivået på avløsertilskuddet regnet per dag, være størst før dag 17 i sykmeldingsperioden. For langtidssykemeldte bønder vil bortfall av ordningen kunne gi store økonomiske konsekvenser pga. at de kan motta tilskuddet i en periode på inntil 365 dager.

Generelt kan det vises til at for de første 16 dagene av sykmeldingsperioden avhenger effekten av foretakets produksjonsomfang, vedkommende persons pensjonsgivende inntekt og eventuelle ytelser fra NAV. De som har høy pensjonsgivende inntekt og lite produksjonsomfang mottar

² Bønder har i forhold til andre selvstendige næringsdrivende også en særskilt sykepengeordning. Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket innebærer at ved sykdom mottar de 100 pst. sykepenger fra 17. sykefraværsdag. Økningen fra 65 til 100 pst. av sykepengegrunnlaget finansieres med midler over jordbruksavtalen.



Figur 9.2 Nordmøre i Møre og Romsdal

Foto: Svein Wik Scanpix

lite avløsertilskudd i dag, og avvikling av tilskuddsordningen vil derfor gi minst utslag for disse foretakene, mens det motsatte vil være tilfelle for de med lav pensjonsgivende inntekt og stort produksjonsomfang.

Det må videre understrekes at en heving av nivået på sykepenger for bonden kun hensyntar sykdomstilfeller, og avhjelper ikke effektene av en avvikling av avløserordningen for de andre grunnlagene som kan gi utbetaling av tilskuddet. Jordbrukerne må derfor selv betale fullt ut for avløsning i disse tilfellene (fødsel, barns sykdom etc.).

En eventuell avvikling av tilskuddet vil gi en stor forvaltningsmessig effektiviseringsgevinst fordi all saksbehandling knyttet til tilskuddsordningen hos kommunene, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet vil opphøre. Regelverket gjelder selvstendige næringsdrivende, men er i stor grad basert på de omfattende bestemmelsene for lønsmottakere etter folketrygden. Det komplekse regelverket innebærer at det kan være vanskelig for bøndene å bruke ordningen, og vanskeliggjør forvaltningen av den. Forvaltningen av ordningen har imidlertid blitt mer effektiv gjennom justering og presisering av regelverket i 2015. En ytterligere effektivisering av ordningen, inkl. mer forutsigbarhet om utmålingen av tilskuddet, kan oppnås med et nettbasert søknads- og forvaltningssystem.

Det er forhold som kan tilsi at avløsertilskudd ved sykdom og fødsel bør avvikles. Bønder bør kunne drive sin næringsvirksomhet med grunnlag i det samme sikkerhetsnettet med ytelser fra NAV som andre selvstendig næringsdrivende. Videre finner mange produsenter det for lite forutsigbart hvor mye de kan få utbetalt av avløsertilskuddet i aktuelle situasjoner. Forvaltningen av ordningen er relativt komplisert og krever store ressurser pga. et detaljert og omfattende regelverk mv. Men en eventuell avvikling av tilskuddsordningen kan gi et dårligere sikkerhetsnett ved sykdom og fødsel mv. Ordningen er dessuten viktig for rekruttering fordi den gir tilskudd til avløsning i forbindelse med svangerskap og fødsel.

Etter en samlet vurdering foreslår regjeringen derfor ikke å avvikle tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

9.5.3 Tidligpensjon

Tidligpensjonsordningen skal bidra til å lette generasjonsoverganger i jordbruket for de som har hatt hoveddelen av sine inntekter fra jordbruk/gartneri og skogbruk. Hensikten er å bidra til tidligere generasjonsskifter og dermed stimulere til

rekruttering. Tidligpensjon kan utbetales til de som slutter i næringen fra de er 62 år til 67 år. Ordningen skal gjøre det økonomisk lettere å overdra landbrukseiendom til neste generasjon før de har rett til alderspensjon fra folketrygden.

Antall personer ordningen omfatter er blitt redusert år for år. Ved utgangen av 2005 var det 1 445 personer som mottok tilskuddet, mens det ved utgangen av 2015 var kun 847 tilskuddsmottakere. Reduksjonen i antall personer som omfattes av ordningen gjør at det kan reises spørsmål om tidligpensjon til bønder er en avgjørende faktor for at overdragelse av landbrukseiendom skjer tidligere enn overdragelsen ellers ville gjort, eller om tidligpensjonen bare er en ekstra ytelse for en overdragelse som ville skjedd på samme tidspunkt.

Ett av vilkårene for å kunne motta tidligpensjon er at «referanseinntekten», inntekten som kommer fra jord- og skogbruk (inkl. sykepenger opptjent i næringen), må utgjøre minst 67 pst. av personens samlede inntekt. Kravet ivaretar en form for behovsprøving av hvem tidligpensjon skal ytes til. Med nedgang i antall jordbruksforetak og flere som har inntekter i tillegg til landbruket, vil nedgangen i antallet tidligpensjonister fortsette. Videre har endringer i Folketrygden gjort ordningen noe mindre relevant, siden det fra 2011 har blitt mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år (fleksibel alderspensjon).

Dagens forskrift åpner videre for at eiendommen formelt overdras til neste generasjon, som driftsinntektene føres på, mens den reelle driften videreføres av den eldre generasjonen. Det er ikke i tråd med intensjonen med ordningen.

Etter jordbruksforhandlingene i 2014 ble det i Prop. 106 S (2013–2014) fremmet forslag om å avvikle tidligpensjonsordningen, blant annet med grunnlag i at tidligpensjon ikke går til personer som driver aktivt jordbruk. Forslaget ble ikke vedtatt. En av grunnene var at relativt mange bønder allerede hadde planlagt og innrettet seg med tanke på å komme inn under tilskuddsordningen. For å gi forutsigbarhet ved generasjonsskifte og for at jordbruket skal kunne tilpasse seg endringene, kan en avvikling av ordningen varsles flere år i forveien. For generasjonen som skal inn i landbruket, er det viktig at det blir lagt til rette for tilstrekkelig tid til planlegging av nødvendige investeringstiltak.

Tidligpensjonsordningen for bønder har redusert oppslutning, svekket måloppnåelse, er mindre relevant grunnet endringer i Folketrygden, og mange blir stengt ute av inntektsvilkårene. Det foreslås at ordningen avvikles for nye tilskudds-

mottakere. De som allerede er inne i ordningen skal fortsatt motta avtalt ytelse. Dette kan for enkelte av støttemottakerne gjelde inntil ti år fra det tidspunkt ordningen avvikles. Frigjorte midler forutsettes overført til tiltak over jordbruksavtalen som er rettet mot rekruttering. En slik endring av ressursbruken vil være mer målrettet og gi en sterkere stimulans til generasjonsskifter og rekruttering til næringen.

Regjeringen vil:

- Avvikle ordningen med tidligpensjon for nye tilskuddsmottakere og vri støtten til rekrutteringstiltak

9.6 Stimulering til investeringer for fremtiden

Et fremtidsrettet og kostnadseffektivt landbruk er avhengig av at landbruksforetakene kan omstille seg i takt med samfunnsutviklingen og utviklingen i landbruket spesielt. Investeringer på det enkelte landbruksforetaket er en viktig driver for modernisering, effektivisering og økt verdiskaping i landbruket. Det er både stort investeringsbehov og stor pågang etter offentlige virkemidler til investeringer innen basislandbruket. Investeringssprosjektene det blir bevilget støtte til har økt i omfang, samtidig som offentlige tilskuddsmidler utløser en forholdsvis stor andel privat kapital. Regjeringen mener investeringsvirkemidlene i landbruket er viktige for å nå målet om økt matproduksjon. Investeringsvirkemidlene bidrar til rekruttering til landbruket, både fordi yngre investerer i større grad enn eldre, og delvis fordi mange eldre som investerer gjør det for å legge til rette for neste generasjon. Det lave tapstallet på lån til landbruksnæringen tilsier at det bør være stor interesse blant private finansieringsinstitusjoner for å yte mer lån til landbruksnæringen.

Det er viktig at de offentlige ressursene blir brukt godt, effektivt og målrettet. Tilskuddsmidler kan lette byrdene ved investeringer når investeringsbehovet er stort, men bør ikke i seg selv være drivkraften for investeringsbeslutninger. Grunnlaget for investeringer må være basert på lønnsomhetsvurdering av investeringsprosjektene. Regjeringen har allerede gjennomført flere tiltak for mer forenkling og målretting av investeringsvirkemidlene og ønsker å gjøre ytterligere endringer for en mer forenklet og effektiv forvaltning.

Regjeringen har prioritert å stimulere til økte investeringer i landbruket gjennom å øke avsetningen til investerings- og bedriftsutviklingsordningen i de siste års jordbruksoppgjør. For å bygge opp under målet om økt matproduksjon, har regjeringen presisert at det er nødvendig å støtte opp om de bedriftene som ønsker å vokse, og at støtte til investeringsprosjekt som gir økt matproduksjon skal prioriteres. Det er gjort en del forenklinger i ordningen: Maksimal grense for støttebeløp er opphevet, mens maksimal prosentstøtte er beholdt på 33 pst. For å tydeliggjøre og målrette støtten ble forskriften som regulerer bruken av midlene revidert. Ordningen er ellers vesentlig forenklet gjennom avvikling av tilskudd til rentestøtte. Samlet sett fremstår ordningen i dag som enklere og mer målrettet mot investeringstiltak som gir økt matproduksjon.

Omfanget av føringer som ligger til grunn for bruken av midlene er likevel betydelige, og det er spesielt krevende at det i tillegg til nasjonale føringer er åpnet for at det kan utarbeides relativt detaljerte regelverk og føringer for de bedriftsrettede midlene på regionalt nivå gjennom det regionale partnerskapet. For mange kryssende hensyn kan svekke Innovasjon Norges lønnsomhetsvurdering av de enkelte prosjektene, og det kan også svekke graden av nasjonal måloppnåelse. Videre kan praksisen fra fylke til fylke bli for ulik for relativt like prosjekt. Systemet bidrar dessuten til urimelig mye byråkrati og en mindre effektiv forvaltning, og kan gjøre det vanskelig for den enkelte næringsutøver å orientere seg i gjeldende regelverk. Regjeringen foreslår derfor at regionalt partnerskap ikke lenger skal ha mulighet til å utforme regelverk og detaljerte føringer for bruken av disse midlene.

Det må understrekes at det regionale partnerskapet fortsatt skal ha en viktig strategisk rolle for utvikling av landbruket gjennom arbeidet med regionalt bygdeutviklingsprogram. Gjennom dette arbeidet vil det fortsatt være mulig å legge enkelte overordnede regionale føringer og prioriteringer til grunn, for eksempel knyttet til vektning av innsatsområder og geografi. Endringen vil derfor ikke få følger for den overordnede strategiske rollen partnerskapet har på landbruksområdet.

Regjeringen vil:

- At det regionale partnerskapet ikke lenger skal ha mulighet til å utforme regelverk og detaljerte føringer for bruken av de bedriftsrettede midlene

Oppsummering kapittel 9

Forenkling av ordningene i jordbrukspolitikken er viktig for å bidra til en mer effektiv og lønnsom sektor og sikre legitimiteten til ordningene. Det er avgjørende at myndighetenes eventuelle reguleringer er enkle og lite byråkratiske.

Regjeringen vil:

- At avtalepartene i jordbruksoppgjøret skal vurdere og foreslå forenklinger ved hvert jordbruksoppgjør
- Vurdere forenklede modeller for beitetilskudd og komme tilbake til dette i jordbruksoppgjøret
- Utnytte beiteressursene med vekt på bruk av utmark
- Avvikle tilskudd til avløsning ved ferie og fritid
- Avvikle ordningen med tidligpensjon for nye tilskuddsmottakere og vri støtten til rekrutteringstiltak
- At det regionale partnerskapet ikke lenger skal ha mulighet til å utforme regelverk og detaljerte føringer for bruken av de bedriftsrettede midlene

10 Markedsbalansering

Regjeringen ønsker sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien. Den 24. juni 2015 leverte et utvalg nedsatt av Landbruks- og matdepartementet rapporten *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*.

Markedsbalanseringen har vært en sentral del av norsk landbrukspolitikken siden omsetningsloven ble vedtatt i 1930. Systemet har virket i over 85 år, uten at det er gjort større endringer i det. I seg selv er dette en god grunn til å se kritisk på systemet. Et gjennomregulert marked kommer heller ikke forbrukeren til gode. Regjeringen vil videreføre prinsippene i markedsbalanseringssystemet for kjøtt og kumelk, og samtidig gjøre justeringer for å styrke konkurransesituasjonen i disse sektorene. Videre vil regjeringen gjøre forenklinger og endringer i andre sektorer slik at ordningene blir mer uavhengig av samvirkene, at risiko for konkurransevridninger reduseres og at virkemiddelbruken forenkles.

10.1 Hva er markedsbalansering?

Jordbruk er en biologisk næring med en uelastisk tilbudsside (liten respons i tilbud på prisendringer) på kort og mellomlang sikt. Flere råvarer har svært lang produksjonssyklus (ledetid), og i praksis kan det gå flere år fra en beslutning om å starte, utvide eller fortsette produksjonen til råvaren er ferdig produsert. Det er heller ikke mulig å sette produksjonen «på vent» underveis. Planteprodukter kan ha relativt kortere produksjonstid, men er avhengig av at produksjonen skjer i rett sesong. Planteprodukter kan på grunn av variasjoner i nedbør, temperatur, soltimer etc. gi store avlingsvariasjoner fra år til år. Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). De nevnte særtrekkene ved tilbudet av og etterspørselen etter jordbruksvarer kan gi store prisvariasjoner, som betyr stor grad av økonomisk risiko for produsenten.

Formålet med markedsbalansering av jordbruksråvarer er å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris. Den skal også sikre produsentene stabil avsetning og

stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser.

Det er bøndene, gjennom de produsenteide landbrukssamvirkene, som har ansvaret for å gjennomføre markedsbalanseringen. TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp har ansvaret for markedsbalansering innen henholdsvis melke-, kjøtt- og kornsektoren, og har rollen som markedsregulatorer. Ved omsetning av jordbruksprodukter kreves det, i medhold av omsetningsloven, inn en avgift fra produsenten (omsetningsavgift) som går inn i et fond for hver sektor. Det er Landbruks- og matdepartementet som fastsetter satser for omsetningsavgiftene, etter forslag fra Omsetningsrådet. For kjøtt av storfe, sau og svin samt korn og oljefrø, setter departementet maksimalsatser, mens Omsetningsrådet er delegert kompetanse til å endre avgiftsnivået innenfor rammene av maksimalsatser. Det er Omsetningsrådet som bevilger penger fra fondene til gjennomføring av markedsbalanseringen. Omsetningsrådet er et offentlig organ med frittstående stilling. Jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon gjennom å bære pristap ved overskudd og gjennom å innbetale omsetningsavgift for å dekke avsetningstiltak. Representantene for jordbruket har derfor flertall i rådet (bestående av totalt 11 medlemmer).

Ved å balansere tilførsel av jordbruksråvarer skal markedsregulator hindre at overskudd oppstår. Dette kan gjøres på flere måter; ved prissetting, å sette i verk produksjonsregulerende tiltak, håndtere overskuddskvantum eller påvirke etterspørselen.

Markedsbalansering består av:

- *Avsetningstiltak* som skal håndtere temporære overskudd, eksempelvis lagring og eksport
- *Produksjonsregulerende tiltak* som skal hindre at tilbudsoverskudd av jordbruksråvarer oppstår, eksempelvis slaktning på lave vekter. Disse tiltakene settes i verk så tidlig som mulig i verdikjeden

Markedsregulator er pålagt:

- *Mottakplikt* som innebærer at markedsregulator har plikt til å ta imot jordbruksvarer fra alle

primærprodusenter til de vilkår som gjelder på det sted og til den tid varen leveres

- *Forsyningsplikt* som innebærer at markedsregulator under gitte forutsetninger plikter å selge råvarer og sikre forsyning til uavhengig industri
- *Informasjonsplikt* som innebærer at markedsregulator skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter som utføres i kraft av balanseringsansvaret

I tillegg kommer *opplysningsvirksomhet og faglige tiltak*. Opplysningsvirksomhet er rettet mot forbruker, eksempelvis gjennom reklamekampanjer i grillsesongen. Faglige tiltak retter seg mot primærprodusenten, eksempelvis avlstiltak og arbeid med mattrygghet.

10.2 Dagens balanseringsmodeller

Norges WTO-forpliktelser har de senere år medført behov for endringer i markedsordningene.

Det opereres i dag med tre modeller; målprismodellen, volummodellen og referanseprismodellen. Felles for de tre modellene er at de angir et maksimalprisnivå som er nødvendig for å administrere tollvernet. Ingen av modellene gir noen prisgaranti til produsent. Prisnivå og prisutvikling for norske jordbruksvarer blir påvirket av flere forhold, som innenlands balanse mellom etterspørsel og produksjon, graden av beskyttelse i tollvernet og prisutvikling på verdensmarkedet.

10.2.1 Målprismodellen

Målprisene er fastsatt i jordbruksavtalen, og skal være priser som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå gitt balanserte markedsforhold, importvernet og markedsbalanseringsmulighetene. Målprisene er fastsatt for representantvarer¹ for svinekjøtt, korn, poteter, grønnsaker, frukt og til råvarer for ku- og geitemelk. Markedsregulator har

¹ Varer med en bestemt kvalitet og på et definert punkt i verdikjeden.



Figur 10.1 Bardu i Troms

Foto: Bård Løken Samfoto

ansvaret for å søke å ta ut avtalt målpris for korn, melk og svinekjøtt i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse. Ved overskudd av vare i markedet har Omsetningsrådet ansvar for at det iverksettes avsetningstiltak for å bringe markedet i balanse med sikte på å oppnå målpris. Det er markedsregulatorene som gjennomfører dette i praksis.

Noteringsprisene er løpende priser som oppnås i markedet. De registreres av markedsregulator og rapporteres til Landbruksdirektoratet. Løpende priser, som er vektet med omsatt kvantum, noteres fortløpende og brukes for å beregne gjennomsnittlig pris for året. Blir denne høyere enn målpris, er hovedregelen at overskridelsen skal trekkes fra avtalt målpris kommende år.

Jordbruksavtalen definerer «øvre prisgrense» på målprisvarene.² Dersom prisene på målprisvarene overstiger øvre prisgrense to uker på rad, skal Landbruksdirektoratet iverksette tollnedsettelse i medhold av forskrift om administrative tollnedsettelse på landbruksvarer.

10.2.2 Volummodellen

Volummodellen ble innført 1. juli 2009 for storfekjøtt, og 1. juli 2013 for kjøtt av sau og lam, samt egg. I volummodellen fastsettes det ikke noen målpris i jordbruksavtalen, men markedsregulator skal fastsette og informere om planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) til resten av markedet for hvert halvår. Den fastsatte engrosprisen på representantvaren er bindende oppover for markedsregulator. Prisdannelsen er fri opp til øvre prisgrense. Overnotering to uker på rad vil utløse administrative tollnedsettelse på samme måte som for målprisvarene.

Fastsettelse av PGE med tilhørende prognoser for fremtidig prisutvikling (prisløype) skal gi best mulig markedsdekning på kort og mellomlang sikt.

På samme måte som i målprismodellen iverksetter markedsregulator avsetningstiltak for å bringe markedet i balanse ved overskudd av varer. Reguleringslagring er imidlertid volumbegrenset, og det er ikke adgang til reguleringseksport.

10.2.3 Referanseprismodellen

For fjørfekjøtt ble målprissystemet den 1. januar 2007 erstattet av et referanseprissystem for administrering av tollvernet. Dette innebærer at mar-

kedsbalanseringen er avvirket, og det er ingen markedsregulator.

Referanseprisen blir fastsatt av Landbruksdirektoratet med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår. Referanseprisen gir grunnlag for administrering av tollvernet i perioder med underdekning. Dersom noteringsprisen på representantvaren overstiger øvre prisgrense to uker på rad, blir det iverksatt administrative tollnedsettelse for å få prisen ned til referanseprisnivå. Øvre prisgrense er til enhver tid referanseprisen pluss 10 pst.

Det gjennomføres ikke avsetningstiltak eller produksjonsregulerende tiltak ved overproduksjon.

10.3 Et gammelt system med behov for opprydding og økt konkurranse

Som følge av nedgangstidene på 1920-tallet, med overproduksjon av produkter som svin, meieriprodukter og egg, ble omsetningsloven innført som en kriselov den 6. juni 1930. Loven la til rette for at avgifter på jordbruksvarer skulle nyttes til å regulere markedet, og slik sett løse omsetningsproblemer. Omsetningsrådet ble opprettet og gjennomføringen ble lagt til produsentsamvirkene.

Perioden 1940–55 var preget av oppbygging og utbygging av et geografisk spredt transport-, mottaks- og lagringsapparat for å øke norsk produksjon og utvide markedet for norsk vare gjennom året. Et målprissystem ble innført fra 1958. Dette endret de opprinnelige målene om å øke prisene til bøndene og forhindre overskudd i markedene. Det ble nå også viktig å oppnå prisene som lå i jordbruksavtalen.

1990-tallet var det tiåret da internasjonaliseringen for alvor påvirket den norske landbrukspolitikken, gjennom blant annet GATT-forhandlingene som resulterte i WTO-avtalen fra 1995, samt EØS-avtalen i 1994. På 2000-tallet skjedde det endringer i markedsbalanseringssystemene som tilpasning til internasjonale avtaler fra 1990-tallet. For storfe-, sau/lam- og eggsektorene ble målprissystemet erstattet av volummodeller, mens kyllingsektoren ble deregulert.

På 2000-tallet ble det også økt oppmerksomhet rundt konkurranse og samvirkenes rolle som markedsaktører. Landbruks- og matdepartementet fastsatte i 2003 rammer for Omsetningsrådets vedtak som omhandlet sentrale konkurransemessige betingelser (rammeforskriften). Ny konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004 og konkurranse-

² Rå melk fra ku og geit, slaktegris, mathvete, matrug, bygg, havre, oljevekster, matpoteter og 10 ulike grønnsaker.

myndighetene ble i sterkere grad en kontrollmyndighet også i landbrukssektoren.

Markedsbalanseringen har vært en sentral del av norsk landbrukspolitikk siden omsetningsloven ble vedtatt i 1930. Systemet har virket i over 85 år, uten at det er gjort større endringer i det. I seg selv er dette en god grunn til å se kritisk på systemet. Samvirkenes rolle som markedsregulatorer, og hvordan rollen forvaltes, har over tid vært kritisert. Et gjennomregulert marked kommer heller ikke forbrukeren til gode.

I regjeringens politiske plattform heter det: «Regjeringen ønsker sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien, og vil derfor gjøre markedsregulatorordningen mer uavhengig av samvirkeorganisasjonene.» Med dette utgangspunktet satte Landbruks- og matdepartementet våren 2014 ned et utvalg som skulle gjennomgå dagens system for regulering av råvaremarkedene i jordbruket. Utvalget ble ledet av professor Erling Hjelmeng. Formålet med gjennomgangen skulle være å legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden sett under ett.

Utvalget skulle blant annet evaluere dagens system for balansering av råvaremarkedene i jordbruket, og vurdere behovet for å drive markedsbalansering i de ulike råvaremarkedene, herunder om markedsreguleringen kunne avvikles. Dette skulle blant annet evalueres og vurderes opp mot målene om styrket konkurranse i verdikjeden, en kostnadseffektiv, lønnsom og bærekraftig matproduksjon og landbruk over hele landet.

10.4 Oppfølging av markedsbalanseringsutvalget

24. juni 2015 leverte det regjeringsoppnevnte utvalget rapporten *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*. Konklusjonene i rapporten, som et samlet utvalg stiller seg bak, kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Markedsbalanseringssystemet bidrar til sikker avsetning og prisstabilitet for produsent
- Det foreligger potensielle kilder til konkurransevidning og muligheter til strategisk utnytting av systemet. Reguleringen har i begrenset grad mekanismer for å forebygge konkurransevidende virkninger, men det påvises ikke konkurransevidende effekter av systemet i praksis, samlet sett
- Mottakspunkt i ordningen ligger som en forutsetning for geografisk spredt produksjon, men

svekker effektiviteten av produksjonsregulerende tiltak og stimulerer til overproduksjon

- Forsyningsplikten har betydning for å sikre konkurranse på industriledet i meieri-, kjøtt- og eggsektoren, men det kan reises spørsmål om det er behov for en mer detaljert styring av vilkårene
- Systemet innebærer samfunnsøkonomiske kostnader
- Organiseringen og finansieringen av faglige tiltak og opplysningsvirksomhet skal gjennomgås

Rapporten inneholder en grundig virkelighetsbeskrivelse og faglig evaluering av dagens markedsbalanseringssystem. Rapporten skisserer tre ulike alternativer til dagens system; Styrket Omsetningsråd, Forenkling og Markedsbasert balansering.

Styrket Omsetningsråd: Videreføre balanseringsvirkemidler finansiert ved omsetningsavgift. Markedsregulatorrollen avvikles og regulering skal skje gjennom blant annet anbudskonkurranser. Faglagene skal få ansvar for å bestemme nivå på planlagt engrospris for kjøtt og egg (PGE), mottakspunkt skal gjennomføres ved anbudskonkurranse, mens forsyningsplikten skal erstattes av konkurransepolitisk leveringsplikt med prisregulering. Omsetningsrådet skal utvides slik at handels- og forbrukerinteresser er representert. Ingen enkeltgruppering skal ha flertall. Videre skal Omsetningsrådet utvides med sektorvise arbeidsutvalg som skal diskutere og fatte vedtak om intervensjon innenfor det enkelte markedsområde for å nå prismålet.

Forenkling: Markedsbalansering (med markedsregulator) finansiert av omsetningsavgiften skal videreføres. Avsetningstiltak skal i større grad enn i dag gjennomføres ved bruk av anbudskonkurranser og økt bruk av produksjonsregulering for kjøtt. Beslutning om iverksetting av tiltak skal flyttes til Omsetningsrådet. Informasjon skal samles og gjøres mer allment tilgjengelig. I tillegg skal vilkårene for mottakspunktbestemmelsene gjennomgås og tydeliggjøres.

Markedsbasert balansering: Målpris og PGE avvikles, og det skal kun være referansepriser for å kunne forvalte tollvernet. Omsetningsrådet og markedsregulatorrollen avvikles. Balanseringsansvar og nødvendige virkemidler overføres fra Omsetningsrådet til Landbruksdirektoratet. Direktoratet gis hjemmel til rettslig bindende produksjonsregulering. Balanseringsvirkemidlene skal i hovedsak avvikles, men det gis en åpning for å sette i verk tiltak ved potensiell alvorlig ubalanse i



Figur 10.2 Vesterålen i Nordland

Foto: Scanpix

markedet. I enkelte områder hvor volum og transportavstander ikke gir rom for kommersielt lønnsomme mottaksanlegg, åpnes det for mottakspåbud. Forsyningsplikten skal erstattes av konkurransepolitisk leveringsplikt med prisregulering. Kostnadene skal dekkes over jordbruksavtalen eller gjennom en særskilt omsetningsavgift. Systemet skal evalueres etter tre år med sikte på ytterligere deregulering.

Vurdering av alternativene

Alternativet styrket Omsetningsråd gjør balanseringen mer uavhengig av samvirkene, men innebærer samtidig en sterkere grad av samhandling mellom aktørene (samvirket og de uavhengige). Videre innebærer alternativet økt ressursbruk for blant annet jordbruksorganisasjonene og økt byråkrati blant annet ved å etablere flere arbeidsutvalg under Omsetningsrådet. Økt samhandling mellom aktørene er uheldig sett opp mot målet om å styrke konkurransen.

Forenklingalternativet medfører kun små endringer i dagens ordning og følger ikke i tilstrekkelig grad opp utvalgets mandat om å legge

til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden.

Alternativet markedsbasert balansering vil medføre større variasjoner i pris på jordbruksprodukter og økt økonomisk risiko for produsent. Videre vil det kunne føre til større grad av sentralisering og slik sett innvirke på målsettingen om landbruk over hele landet. På den annen side vil alternativet trolig føre til lavere administrative kostnader og økt konkurranse. Alternativet kan bidra til å øke effektiviteten ved at prissignaler og markedsmekanismer i større grad sikrer at ressursbruken samsvarer med gjeldende tilbuds- og etterspørselsforhold. Økt konkurranse bidrar til økt innovasjon og produktutvikling, noe som vil komme forbrukeren til gode.

Regjeringen har i sin politiske plattform sagt at det bør satses på alternativ næringsutvikling for å gi grunnlag for en mer robust og fremtidsrettet landbruksproduksjon over hele landet. I NOU 2014: 5 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, produktivitetskommissjonens første rapport, vises det til at konkurranse er en viktig drivkraft for produktivitet og at graden av virksom konkurranse i et marked er nært knyttet til hvordan kon-

kurranseloven er utformet og hvordan den håndheves. Unntakene fra konkurranseloven for samarbeid mv. innen landbruk innebærer imidlertid at samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhensyn her må vike for andre formål, ifølge produktivitetskommissjonen.

Konkurransen er et middel til høyere produktivitet og innovasjon. Konkurransen gir forbrukerne flere valg og lavere priser, og fører til økt samfunnsøkonomisk nytte og produktivitet, samt at det kan bli enklere å etablere ny næringsvirksomhet. En avvikling av markedsbalanseringen vil isolert sett være positivt, både konkurransen- og effektivitetsmessig.

Produktivitetskommissjonen redegjør også for at reguleringer kan øke etableringshindringene for nye, innovative virksomheter og dermed hemme insentivene til å innovere. Konkurransbegrensende reguleringer i en næring kan videre gi ringvirkninger til andre næringer, og således begrense produktivitetsveksten gjennom hele verdikjeden. Som eksempel vises det til at reguleringen av landbruket bidrar til å svekke produktiviteten også i matvareindustrien. Matvareindustrien står for 20 pst. av den samlede industriproduksjonen i Norge.

På den annen side har regjeringen et mål om økt produksjon av norsk mat og landbruksproduksjon over hele landet. En avvikling av markedsbalanseringen vil føre til økt prisfluktuasjon og redusert avsetningssikkerhet for primærprodusent. Økt økonomisk risiko for produsent vil kunne redusere investeringer i primærproduksjon. En fullstendig avvikling vil for noen sektorer over tid føre til lavere norsk matproduksjon og økt sentralisering, i strid med Stortingets mål for landbruket.

I mandatet som lå til grunn for markedsbalanseringsutvalgets arbeid het det at utvalget skulle «vurdere behovet for å drive markedsbalansering i de ulike råvaremarkedene». Ingen av de tre alternative forslagene fra utvalget inneholdt noen sektorvis vurdering.

Regjeringen mener at de ulike sektorene har vesentlig forskjellig karakteristika og dermed ulike behov for markedsbalansering. Sektorene har også ulik betydning for å nå målsettingene for regjeringens jordbrukspolitikk. For de grasbaserte produksjonene er for eksempel mottaksplikten viktig for å opprettholde målet om landbruk over hele landet, mens denne plikten ikke har samme betydning i eggsektoren og kornsektoren.

I de endelige forslagene til endringer har regjeringen vurdert hver sektor for seg. I regjeringens forslag er det benyttet vurderinger og analy-

ser fra alle de tre alternativene i markedsbalanseringsrapporten, tilpasset de ulike sektorene.

10.5 Markedsbalansering, Omsetningsloven og jordbruksavtalen

Omsetningsloven har som formål å (gjennom samvirke) fremme omsetningen av de viktigste norskproduserte jordbruksvarene. Omsetningsloven er det juridiske grunnlaget for markedsbalanseringssystemet. Omsetningsloven er hjemmel for Omsetningsrådets adgang til å beslutte over anvendelsen av omsetningsavgift og departementets kompetanse til å fastsettes satsene for omsetningsavgift og gi nærmere regler om gjennomføringen av loven. Utover loven og forskrifter fastsatt av både departementet og Omsetningsrådet, representerer avtaleforpliktelser mellom faglaga, samvirkene og myndighetene sentrale elementer i balanseringen.

I henhold til rammeforskriften skal Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurransforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.

Etter omsetningsloven § 11 siste ledd kan departementet gjøre om Omsetningsrådet sine vedtak dersom de er i strid med lov, forskrift eller gjeldende jordbruksavtale, mens regjeringen kan omgjøre vedtak som er i strid med samfunnsinteresser. Sistnevnte bestemmelse hjemler med andre ord en slags etterfølgende legalitetskontroll, samt en politisk kontroll dersom rådet setter seg opp mot mer overordnede samfunnshensyn.

Et samlet markedsbalanseringsutvalg mente at det var nødvendig å gjennomgå regelverket knyttet til markedsbalanseringen. Det er rom for å gjennomføre endringer i markedsbalanseringen innenfor ordlyden i gjeldende omsetningslov. Det foreslås derfor ikke endringer i omsetningsloven nå.

For å sikre velfungerende konkurranse i markedene er det avgjørende at markedsbalanseringen praktiseres konkurransenøytralt. Virkemiddelbruken må derfor gjennomgås med den hensikt å forenkle ordningene og styrke konkurransen ved å tydeliggjøre roller, beslutningsansvar og informasjonsflyt. Det forventes at Omsetningsrådet innen rimelig tid foretar en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken og gjennomfører nødvendige endringer i bruken av avgiftsmidlene. I den grad endringene ikke anses å være tilstrek-

kelige, vil regjeringen komme tilbake med en proposisjon om endringer i omsetningsloven.

Det legges til grunn at endringene kan gjennomføres uten endringer i Hovedavtalen for jordbruket og at jordbruksavtalesystemet skal videreføres.

Hovedinnholdet i jordbruksforhandlingene er målpriser og budsjettstøtte, samt markedsbalansering på et overordnet nivå. Dersom markedsregulatorrollen, målpriser eller noen tilhørende markedsbalanseringstiltak avvikes, vil dette få innvirkning på innholdet i jordbruksavtalen. Ved avvikling av markedsregulatorrollen vil samvirkenes prisansvar bortfalle og prisutviklingen vil bli mer markedsstyrt. Ved avvikling av målpris og innføring av volummodell for svin vil dette kjøttslaget i avtalesammenheng behandles på samme måte som storfe, sau og lam.

10.6 Melk

I melkesektoren henger markedsbalanseringen nøye sammen med kvoteordningen for melk og prisutjevningsordningen for melk.

10.6.1 Markedsbalanseringen i dag

TINE er markedsregulator i melkesektoren og med fullmakt fra eller godkjenning av Omsetningsrådet, kan markedsregulator iverksette ulike tiltak når markedet ikke er i balanse. Aktuelle tiltak er: reguleringslagring, prisnedskrivning til annet bruk, salg til spesialmarkeder, skolemilk samt reguleringseksport. I tillegg får TINE kompensert for overkapasitet i produksjonsapparatet (reguleringskapasitet).

For melk blir målpriser fastsatt i jordbruksoppjøret. TINE har mottaksplikt for melk fra alle produsenter og på noen vilkår mottaksplikt for norsk smør. De har videre forsyningsplikt til uavhengige aktører. Det blir i forsyningsplikten skilt mellom flytende- og ikke flytende melkeprodukter. For flytende produkt har TINE forsyningsplikt til uavhengige meieriselskap, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk per anlegg. For forsyninger ut over dette blir det stilt krav om leveranser fra egne leverandører. For ikke-flytende melkeprodukter har TINE full forsyningsplikt. For å sikre konkurransenøytralitet er det etablert et administrativt og regnskapsmessig skille i TINE.

De største utgiftspostene i markedsbalanseringen for melk er kompensasjon til TINE for reguleringskapasitet, skolemilkordningen og reguleringslagring.

10.6.2 Endringer i markedsbalansering for kumelk

Melkeproduksjon er en viktig distriktsnæring. Mottakplikten bidrar til å holde melkeproduksjon oppe i hele landet gjennom å gi primærproduzentene trygghet for langsiktig avsetning. Forsyningsplikten bidrar til konkurransen i markedet. TINE har en meget stor andel av førstehåndsomsetningen (94,5 pst.). Sektoren kjennetegnes ved at de konkurrerende aktørene, som Synnøve Finden, Normilk og Rørosmeieriet, er avhengige av å kjøpe melk fra TINE. Q-meieriene har egne leverandører, men kjøper i tillegg melk fra TINE. Trygghet for stabile rammevilkår vil kunne bli svekket om forsyningsplikten blir avvirket. Dette vil kunne gi svekket konkurranse og lavere investeringer i foredlingsindustrien. Det er derfor nødvendig å videreføre forsyningsplikten.

Markedsbalansering i melkesektoren er av stor betydning for å nå viktige landbrukspolitiske mål. Regjeringen vil derfor fortsatt ha markedsbalansering for kumelk med TINE som markedsregulator.

Regjeringen vil likevel forenkle virkemiddelbruken i markedsbalanseringen i melkesektoren. Markedsbalanseringen er bare ment å regulere kortsiktig ubalanse i markedet, og tiltak som i stedet skaper kontinuerlige salgskanaler er ikke i tråd med formålet for markedsbalanseringen.³ Omsetningsrådet må foreta en grundig gjennomgang av balanseringen i melkesektoren med sikte på å forenkle virkemiddelbruken.

Videre må Omsetningsrådet gjennomgå bruken av omsetningsavgiftsmidler til kompensasjon til TINE for reguleringskapasitet. Kompensasjonen fra Omsetningsrådet til TINE for reguleringskapasitet har økt de siste årene. I 2014 utgjorde kompensasjonen 39,1 mill. kroner, og er for 2016 budsjettert til 40 mill. kroner. Da ordningen ble etablert i 2004 ble TINE godskrevet 19,1 mill. kroner. Frem til 2012 var kompensasjonen TINE krevde for reguleringskapasitet relativt stabil rundt 20 mill. kroner. Fra 2011 til 2012 økte imidlertid kompensasjonen med 50 pst. og har frem til 2016 steget med ytterligere 17 pst. Muligheten for slik kompensasjon er ikke til stede i de andre sektorene. Dersom Omsetningsrådets gjennomgang viser at kompensasjonen ikke er begrenset til merkostnaden ved regulatoransvaret, men i til-

³ Allerede i sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 1995 ble det lagt til grunn at markedsreguleringen skulle begrenses slik at den fortrinnsvis var et virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd.

legg omfatter kostnader TINE uansett ville hatt som kommersiell aktør, vil det være konkurransevridende overkompensasjon som må avvikles.

Reguleringsseksport av smør og ost skal avvikles innen utgangen av 2020 i henhold til WTO-ministererklæringen fra Nairobi i desember 2015 og Stortingets Innst. 101 S (2015–2016).

Regjeringen vil:

- Opprettholde markedsbalansering for kumelk med Tine som markedsregulator
- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melkesektoren

10.6.3 Geitemelk – oppkjøpsordning for kvoter og avvikling av markedsbalanseringen

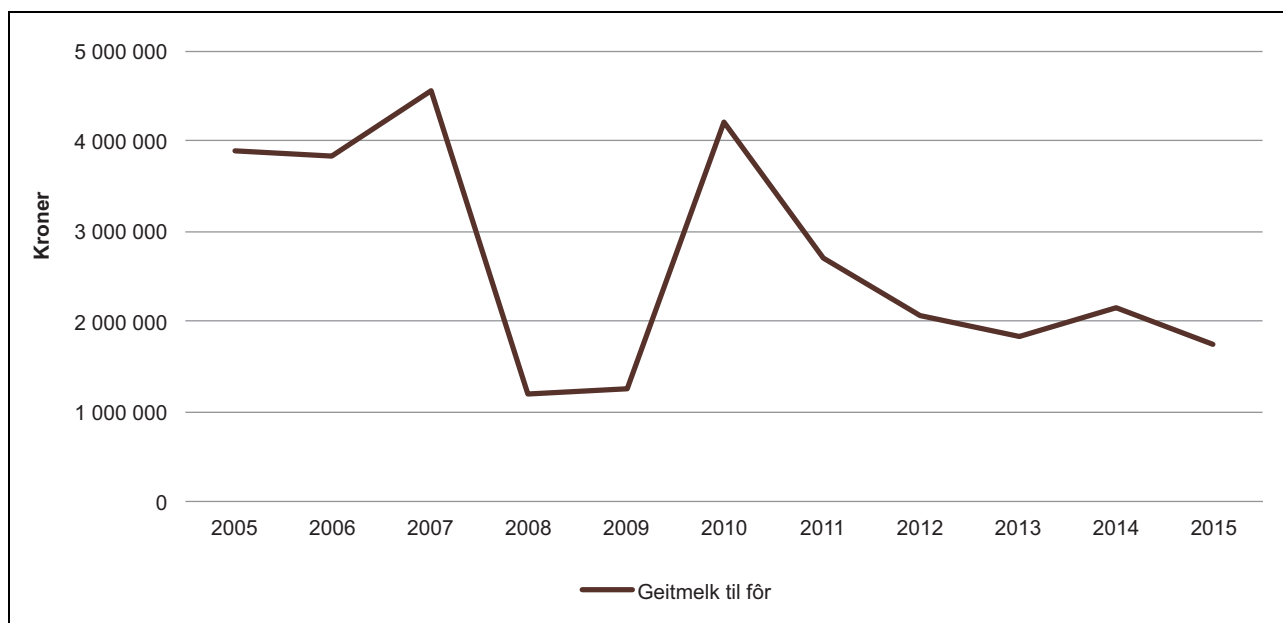
TINE er markedsregulator og har mottaksplikt på all geitemelk som produseres innenfor kvoteordningen for melk. Til tross for at kvoteordningen skal sikre best mulig markedsbalanse mellom produksjon og etterspørsel, har det i flere år vært betydelig overproduksjon av geitemelk.

Gjennom målprissystemet har geitemelk samme produsentpris som kumelk, selv om anvendelsen av geitemelk ikke genererer tilstrekkelige inntekter for å dekke denne innkjøpsprisen.

Dette innebærer at kumelkprodusentene subsidiere produksjonen av geitemelk. Omsetningsavgiften skiller heller ikke mellom geitemelk- og kumelkprodusenter, og alle midlene går inn i samme fond. Dette innebærer at alle produsenter av melk bidrar til å finansiere den vedvarende overproduksjonen av geitemelk gjennom prisnedskrivning i markedsbalanseringen. Mesteparten av kostnadene ved overproduksjonen finansieres imidlertid av TINE selv, dvs. alle TINEs melkeprodusenter gjennom salg til lite lønnsom anvendelse.

I jordbruksoppgjøret 2004 ble partene enige om at det fra 1. januar 2005 skulle iverksettes målrettede virkemidler for geiteholdet i Norge. Det ble definert et satsingsområde for geitemelkproduksjon. Produsenter som lå utenfor området ble i en periode på to år tilbudt en høyere pris for salg av melkekvote til staten, samt et omstillingsbidrag. Ordningen ble benyttet av mange produsenter, og mengden kvote solgt til staten i 2005 var adskillig høyere enn tidligere. Geitemelkkvote, eller produksjon på slik kvote, kan ikke flyttes til kommuner uten geitemelkkvote fra før og heller ikke til kommunene Leksvik, Namsskogan, Røyrvik og Ås. I dag er geitemelkproduksjon en relativt liten næring med 287 aktive produsenter.

Oppkjøpsordningen førte til lavere leveranse, og slik sett mindre overproduksjon. Samtidig har prosjektet «Friskere Geiter», som startet i 2001, ført til geiter med høyere ytelse per dyr og bedre kvalitet på melka. Kostnadene for prisnedskriv-



Figur 10.3 Kostnader over omsetningsavgiften som benyttes til prisnedskrivning av geitemelk til fôr for årene 2005–2015

Kilde: Omsetningsrådets årsmeldinger

ning av geitemelk til fôr, som er finansiert av omsetningsavgiften, har de siste 10 årene variert mellom drøye 1,2 mill. kroner og 4,5 mill. kroner.

De siste årene har geitemelkkvotene blitt regulert ned med 3 pst. for å redusere overproduksjonen. Avtalepartene har også i flere år vært enige om å trekke inn kvote gjennom omsetningsordningen. Det er imidlertid en begrenset mengde da det bare er 20 pst. av kvoten som må selges til staten.

Tradisjonelt har mesteparten av geitemelken som leveres til TINE blitt brukt til produksjon av brunost. Selv om det er økende aktivitet og interesse for å bruke geitemelken i andre produkter, har ikke produktutviklingen ført til økt etterspørsel etter geitemelk totalt sett. Geitemelken blir i dag blant annet benyttet til dyrefôr, noe som årlig belaster alle melkeprodusenter gjennom omsetningsavgiften. Geitemelkproduksjonen bør være tilpasset etterspørselen etter geitemelk.

Mellom 300 000 og 500 000 liter geitemelk har de senere årene blitt pasteurisert og anvendt til fôr, mens prognosen for 2016 er 1,5 mill. liter. I tillegg har overskudd av ekte brun geitost blitt solgt som fôr. Samlet har overskuddet av geitemelk anvendt til fôr vært på 10–15 pst. av total geitemelkproduksjon.

TINE produserer også Frozen Curd, som er en ferskostmasse som eksporteres til USA. I størrelsesorden 2,5–3,4 mill. liter geitemelk anvendes årlig til dette produktet. Med nåværende valutakurs er dette en anvendelse som marginalt betraktes ikke medfører økonomisk tap for TINE.

For 2016 anslår TINE at så mye som 20–25 pst. av den totale leveransen av geitemelk er produksjon utover det markedet etterspør. Det er på denne bakgrunn nødvendig å bringe produksjonen i samsvar med etterspørselen og å legge til rette for at de aktive geitemelkprodusentene i større grad blir samlet i sterke produksjonsmiljøer rundt meierier som foredler geitemelken til geitemelksprodukter.

Avvikle markedsbalansering

Markedsbalanseringen skal bidra til å håndtere kortsiktige overskudd. Det er ikke heldig at markedsbalanseringen bidrar til å opprettholde overskudd av en produksjon over tid, som for geitemelk. Det er heller ikke heldig at markedsbalanseringsordningen, inkl. kvoteordningen, pålegger markedsregulator å motta geitemelk utover det det over tid er behov for i markedet. Å avvikle markedsbalanseringen på geitemelk vil bidra til at

markedet i større grad selv må ta ansvar for å håndtere overproduksjonen av geitemelk. Som omtalt nedenfor foreslås det i tillegg en ordning med oppkjøp av geitemelkkvoter.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen for geitemelk

Oppkjøpsordning av geitemelkkvoter

Kvoteordningen for geitemelk foreslås videreført. For å få bedre balanse i geitemelkmarkedet er det nødvendig å redusere geitemelkkvoten. En geografisk avgrenset oppkjøpsordning for geitemelkkvoter vil bidra til at den totale produksjonen av geitemelk går ned. Oppkjøpsordningen avgrenses til produsenter som ligger langt fra foredlingsanlegg og gir disse en mulighet til å få ekstra betalt for kvoten sin. All kvote som statens kjøper gjennom oppkjøpsordningen inndras.

Det legges til grunn at oppkjøpsordningen kan finansieres over omsetningsrådets fond, der også overproduksjonsavgiften for melk inngår. Kortsiktig vil dette medføre økt omsetningsavgift for alle melkeprodusenter, mens det på lengre sikt vil føre til noe redusert omsetningsavgift. Alternativt kan oppkjøpsordningen finansieres over statsbudsjettet innenfor rammen av jordbruksavtalen.

Det er bare grunnkvoter for geitemelk som vil inngå i en oppkjøpsordning, dvs. kvote som er tildelt og kjøpt og som kan omsettes. Foretak som i dag driver lokal foredling av geitemelk og har fått beregnet en lokalforedlingskvote, vil dermed ikke omfattes med mindre de har grunnkvote de kan selge.

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvordan en slik oppkjøpsordning skal utformes. Det legges til grunn at oppkjøpsordningen skal være frivillig og tidsavgrenset.

Andre mulige alternativer til en slik oppkjøpsordning, ville være å fjerne kvoteordningen for geitemelk og la produsentene tilpasse seg markedet uten offentlig regulering, eller redusere kvoten likt for alle geitemelkprodusenter. Begge alternativer ville påført næringen betydelige økonomiske konsekvenser. Regjeringen legger, gjennom en oppkjøpsordning, derimot opp til en modell som gir forutsigbarhet for produsentene.

Regjeringen vil:

- Gjennomføre en geografisk- og tidsavgrenset oppkjøpsordning av geitemelkkvoter

Forsynings- og mottakspunkt

I dag har TINE som markedsregulator både forsynings- og mottakspunkt for all geitemelk som produseres.

TINE har 100 pst. av førstehåndsomsetningen av geitemelk. Ved avvikling av markedsbalanseringen for geitemelk vil ikke TINE lenger ha noen formell mottakspunkt. På denne måten blir det opp til meieriselskapet selv å avgjøre om de vil ta imot melk fra alle geitemelkprodusenter. Som et sterkt samvirke kan det likevel tenkes at TINE selv vil bære kostnadene med fortsatt å ta imot melk fra alle produsenter som har geitemelkkvotet. Alternativet vil være å inngå kontrakter med geitemelkprodusentene man ønsker leveranse fra.

Forsyningsplikten på geitemelk gjelder kun for flytende produkter. Synnøve Finden bruker ekte geitost fra TINE til sin produksjon av brunost, og kjøper ikke flytende geitemelk. Forsyningsplikten er i dag derfor ikke i bruk, men ligger der som en mulighet. Ved en avvikling av markedsbalanseringen på geitemelk vil eventuelt fremtidige avtaler om kjøp og salg mellom aktører måtte basere seg på kommersielle vilkår. Disse avtalene vil kunne få et kortere tidsperspektiv enn mulig kjøp og salg gjennom forsyningsplikten. Konkurranselovens bestemmelser vil, på samme måte som for kyllingsektoren der det ikke er markedsbalansering i dag, være gjeldende.

Målprisen for melk

Kumelk og geitemelk har felles målpris i jordbruksavtalen. Avvikling av markedsbalanseringen vil innebære at TINEs rolle som markedsregulator for geitemelk faller bort, og de vil ikke lenger ha et jordbruksavtalebestemt ansvar for pris på geitemelk eller for å holde geitemelkmarkedet i balanse. Det betyr at målprisen for melk ikke lenger vil gjelde geitemelk. I dag er TINE den eneste mottakeren av geitemelk. Fordi TINE er et produsenteid samvirke vil de ha insentiv til å ta ut så høy pris som markedet gir mulighet for. For geitemelk vil det imidlertid fortsatt måtte etableres en referansepris el. som grunnlag for øvre prisgrense og forvaltning av tollvernet. Et slikt system vil kunne fungere også dersom andre aktører starter med foredling av geitemelk. Den fremtidige prisutviklingen på geitemelk vil avhenge av markedsmulighetene innenfor rammene av tollvernet.

Mer effektiv ressursutnyttelse

Oppkjøp av kvoter og avvikling av markedsbalansering og mottakspunkt vil gi bedre ressursutnyttelse. Produksjonen vil måtte tilpasses etterspørselen i markedet. Videre vil produksjonsstrukturen bli mer effektiv, noe som også vil føre til mindre transport og utgifter.

Kostnader forbundet med oppkjøp antas å være spart inn i løpet av kort tid. Et gjennomsnittlig geitebruk har ca. 115 geiter. Kjøpes det opp kvote på 5 mill. liter geitemelk, tilsvarende ca. 60 gjennomsnittsbruk, vil det isolert sett gi besparelser på ca. 50 mill. kroner i budsjettstøtte årlig.

Endringen vil videre kunne gi noe lavere omsetningsavgift, lavere utbetalinger til geitemelk i prisutjevningsordningen, samt potensial for lavere kostnader internt i TINE.

Distriktpolitiske konsekvenser

En geografisk avgrenset oppkjøpsordning vil ha betydning for hvor produksjon av geitemelk skal foregå og vil også kunne ha betydning for målsettingen om landbruk over hele landet. Det er imidlertid bare 287 aktive geitemelkprodusenter igjen. I tillegg var det i 2015 50 lokalforedlingsforetak som rapporterte inn leveranser på geitemelk. Av disse foredlingsforetakene var det 30 foretak som også drev på en landbrukseiendom som hadde en aktiv grunnkvote for geit. Det var altså 20 foretak som hadde lokalforedlingskvote uten aktiv grunnkvote. Som nevnt vil ikke disse 20 påvirkes av endringene fordi de heller ikke i dag har rett til å levere geitemelk til TINE i medhold av mottakspunktet.

10.6.4 Kvoteordningen – endring i produksjonsregioner

Melkeproduksjonen i Norge er spredt over hele landet. Dagens produksjonsregioner følger fylkesgrensene, med unntak av Oslo og Akershus, som er én region. Tidligere har antallet produksjonsregioner fulgt andre regionale grenser (9 regioner) og kommunegrensene.

Etter jordbruksoppgjøret i 2014 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede endringer i produksjonsregionene for å gi likere utviklingsmuligheter for alle produsenter, samtidig som mandatet pekte på hensynet til kostnadseffektiv matproduksjon og landbruk over hele landet. Arbeidsgruppen hadde medlemmer fra jordbruksorganisasjonene, meieriene og staten. Det ble utre-

det tre alternative regioninndelinger med henholdsvis 3, 5 og 9 regioner.

Arbeidsgruppen kartla faktorer som antas å påvirke forflytningen av kvoter innenfor dagens produksjonsregioner, og som også antas å være relevante innenfor større regioner. Lønnsomhet er den viktigste driveren for den enkelte melkeprodusents beslutninger. Dette innebærer at det først og fremst er økonomiske virkemidler som bidrar til den geografiske produksjonsfordelingen.

Egenskaper ved arbeidsmarkedet ser ikke ut til å ha vært avgjørende for hvordan kvote har flyttet seg i de ulike produksjonsregionene. En analyse mellom bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regioner) viser kun marginale endringer av andelen disponibel kvote i perioden 2003–2014 mellom de fem BA-regionene.

Analysen av omfordelingen av kvote innad i dagens produksjonsregioner viser at det er store variasjoner mellom produksjonsregionene. Innad i produksjonsregionene er det ikke noen systematisk flytting av kvote mot områdene med de beste produksjonsbetingelsene. I Hedmark har eksempelvis den absolutte økningen i melkekvoter i perioden 2003–2014 vært størst i de jordbruksmessige beste delene av fylket (Hedmarken) og i de høyest beliggende delene av fylket (Tynset, Tolga, Os, Folldal og Alvdal). Den prosentvis største reduksjonen av kvote har vært i kommuner som ligger i områder med gode jordbruksmessige betingelser (Kongsvinger og Eidskog).

Det er imidlertid en tiltagende konsentrasjon av melkeproduksjonen innad i produksjonsregionene, ved at kvote kjøpes opp av produsenter i områder der det allerede er sterke produsentmiljøer/klynger. Det vil si at allerede sterke produksjonsmiljøer tiltrekker seg kvote, uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Sterke fag- og produsentmiljø synes derfor å ha større betydning enn naturgitte produksjonsbetingelser. Dette er en utvikling som kan forventes å fortsette fremover, uavhengig av om produksjonsregionene endres eller ikke. Innlåsing i små produksjonsregioner er ikke et egnet virkemiddel for å styrke svake produsentmiljøer eller påvirke klyngedannelser.

Også andre elementer, som effekter av teknologiendringer, krav til løsdriftsfjøs, krav til spredeareal, samt krav til beite og generasjonsskifte, kan ha betydning for fremtidig omfordeling av kvote. Det er imidlertid ikke noen systematisk flytting av kvote som følge av disse elementene.

Produksjonsregioner har en funksjon som et supplement til økonomiske virkemidler, ved at hovedtrekkene i den geografiske produksjonsforde-

lingen videreføres. Dette bidrar til å sikre samlet produksjonsvolum og landbruk over hele landet.

Sett i lys av utviklingen i markedene for melkekvoter de siste årene, med overskudd i enkelte regioner og underskudd i andre, er det nødvendig å gjøre regionene større for å utjevne forskjellene i driftskostnader mellom produsenter i ulike deler av landet. Større produksjonsregioner vil gi et større marked for melkekvoter, og utjevning av kvotepris. Dette vil gi mer fleksible markeder enn i dag, og større forutsigbarhet med hensyn til pris og volum.

I avveiningen mellom kryssende hensyn, mener regjeringen det bør legges opp til 10 produksjonsregioner for kumelk. Dette vil bidra til geografisk fordeling på landsbasis, samtidig som det vil kunne styrke mulighetene for kostnadseffektiv matproduksjon og gi likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner. Siden dagens produksjonsregioner følger fylkesgrensene må en videre vurdering av antall produksjonsregioner sees i sammenheng med regionreformen.

Regjeringen vil:

- Redusere antallet produksjonsregioner for kumelk til 10, med en innretting som sikrer fortsatt god geografisk fordeling og utviklingsmuligheter for produsentene

10.6.5 Konkurransen i melkesektoren

Myndighetene har siden 1997 jobbet aktivt med å øke konkurransen i meierisektoren. Det var store utfordringer knyttet til å legge til rette for konkurranse i en sektor som var helt dominert av meierisamvirket og hvor politiske virkemidler som prisutjevning, markedsbalansering og målpriser var bygd inn i meierisamvirkets virksomhet. Det ble prøvd ulike former for detaljstyring og det ble brukt uforholdsmessig store ressurser både hos forvaltningen og aktørene.

I 2004 ble det innført en ny markedsordning for melk med et administrativt og regnskapsmessig skille mellom TINE råvare og TINE industri. I overgangen ble det tatt hensyn til kapitalen i TINE, slik at den ikke skulle ligge i TINE råvare. Det ble etablert én målpris på melk som også er tilgangsprisen for alle aktører, og som gjør at TINE industri og alle uavhengige aktører får kjøpe melk fra TINE råvare til samme pris. Til tross for endringene som ble gjort i 2004, var det fortsatt store konflikter, mange klagesaker og rettsaker mellom staten og de uavhengige aktørene.

I 2007 ble det inngått et forlik med de store uavhengige aktørene i melkemarkedet, hvor hensikten var å gi dem stabile rammevilkår ved at de konkurransefremmende tiltakene ble fastsatt for 5 år av gangen. Øvrige satser i prisutjevningsordningen kan justeres hvert år. Staten skulle, gjennom konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk, gi TINE en strengere økonomisk akkord relativt til de uavhengige aktørene. Det ble utformet konkrete konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen hvor alle uavhengige aktører fikk rabatt på avgifter og tilskudd, med unntak for markeder der TINE ikke er dominerende (tørrmelk). En videreførte et særskilt distribusjonstilskudd for Q-meieriene, og meierier med egne leverandører fikk en spesiell kapitalgodtgjørelse for melk fra egne produsenter. Synnøve Finden og Q-meieriene fikk en ekstra utbetaling på 12 øre per liter frem til 2011. De uavhengige aktørene trakk rettssakene de hadde reist mot staten. En omfattende og byråkratisk etterkontroll og etterregning ble avvirket, og Konkurransetilsynet videreførte kontroll med prisene med grunnlag i konkurranseloven.

Melkeforliket gav stabile rammevilkår og tok konfliktnivået kraftig ned. I 2012 ble ordningen evaluert av daværende Statens landbruksforvaltning. Evalueringen fastslo at de konkurransefremmende tiltakene virker gjennom at de ga bedre økonomi og økte markedsandeler for TINEs konkurrenter, men at de var nødvendige og måtte videreføres. Departementet justerte deretter ordningen fra 1. juli 2013:

- Økt rabatt for alle uavhengige aktører fra 25 til 27 øre/liter
- Reduksjon i satsen for distribusjonstilskudd for Q-meieriene fra 60 til 50 øre/liter grunnet relativt sett lavere distribusjonskostnader i Q-meieriene. Samtidig ble volumet Q-meieriene kan motta tilskudd for utvidet fra 80 til 100 mill. liter
- Endret praksis for spesiell kapitalgodtgjøring til meierier med egne leverandører

Prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk har som formål å utjevne prisene på melk som råvare til ulike anvendelser for å kunne gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpris, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Det er også et viktig hensyn å sikre konkurranse i meierisektoren. I økonomisk forstand er prisutjevningsordningen en innenlandsk prisdifferensiering hvor en gjennom

høyere pris på flytende melkeprodukter og fløte (produkter med lav priselastisitet), finansierer lavere pris på for eksempel modnet ost og industriprodukter (produkter med høyere priselastisitet). I sum gir dette et større produksjonsvolum til den målprisen som er satt. Det er beregnet at verdien av prisutjevningsordningen for produsenten er mellom 0,7 og 1,0 mrd. kroner.

Ordningen finansierer også innfrakttilskudd på melk, eksportstøtte og konkurransefremmende tiltak for uavhengige aktører.

For bonden bidrar ordningen til høyere produksjonsvolum til en gitt målpris. For forbrukeren innebærer ordningen i sum et tap gjennom høyere samlede priser på meierivarer som finansierer innfrakt og konkurransefremmende tiltak. Vridninger i produksjon og forbruk som følge av ordningen innebærer isolert sett et effektivitetstap for samfunnet. Dette tapet må avveies mot verdien av de kollektive godene som økt produksjon gir opphav til.

Prisdifferensieringen i melkemarkedet har utviklet seg siden 1930-tallet, og er nært koplet til det importvernet som følger av internasjonale avtaler. Prisdifferensieringen har også bidratt til markedsbalansering gjennom at prisdiskrimineringen påvirker etterspørselen og balansen i markedet.

Fra 1. juli 2016 ble det gjort en rekke endringer i prisutjevningsordningen med sikte på forenkling:

- Antallet pris- og biproduktgrupper i prisutjevningsordningen ble redusert kraftig for å gjøre ordningen mer oversiktlig
- Eksportstøtten for modnede oster fases ut med kutt på 25 pst. fra 1. juli 2016 og 1. juli 2017, for deretter å beholde resten av satsen frem til 1. juli 2020
- Avgiftene for yoghurt (sure, smakstilsatte flytende melkeprodukter) og ferske oster ble avvirket fra 1. juli 2016 som avbøtende tiltak for å raskest mulig styrke konkurransekraften for norsk melk
- Innfraktordningen ble nedskalert for å gjøre den mer på linje med andre fraktutjevningsordninger i jordbruket og dessuten kunne gi økte insentiver til effektiv frakt. Modellen for innfraktordningen utredes videre med sikte på å innføre en ny modell fra 1. juli 2017
- Det særskilte distribusjonstilskuddet som Q-meieriene tidligere var alene om å motta, ble gjort selskapsnøytralt fra 1. juli 2016. Det ble også innført et tak på hele dette tilskuddet
- Det ble også gjort en rekke administrative forenklinger

I forbindelse med utfasingen av eksportstøtten for ost, vil det bli behov for å tilpasse produksjonen til eventuell endret etterspørsel etter melk. Norsk melkeproduksjon kan tilpasses gjennom bruk av virkemidlene i kvoteordningen for melk. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan dette kan gjennomføres i forbindelse med de kommende jordbruksoppgjørene.

Dagens konkurransesituasjon

Det er fortsatt svak konkurranse om leverandørene siden det kun er TINE og Q-meieriene som henter melk. Selv om TINE møter konkurranse på de fleste områder innenfor videreføring (konsummelk, yoghurt, ost og tørrmelk), er det stort sett kun én nasjonal konkurrent på hvert område. Det er en sterkt økende importkonkurranse på yoghurt og ost, men på andre produkter er det i praksis lav importkonkurranse.

Det har vært en økende uro og tiltagende debatt blant aktørene i meierimarkedet de siste årene. De uavhengige aktørene har gitt uttrykk for misnøye med rammevilkårene blant annet i forbindelse med høringen på endringer i prisutjevningsordningen våren 2016. De uavhengige aktørene er bekymret for at TINE er en dominerende aktør og at det har skjedd for liten endring i markedskonsentrasjonen siden 2007. De har pekt på behov for strakstiltak for å styrke de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk og på alternative forslag til å regulere melkeprisen. Synnøve Finden har også gått til rettssak mot staten om det særskilte distribusjonstilskuddet i prisutjevningsordningen for melk. Det har også vært debatt om konkurransekraften for norsk melk.

Regjeringen er opptatt av at konkurransen i meierisektoren skal fungere godt. Konkurransen i melkemarkedet må videreutvikles til beste for forbrukerne. Regjeringen følger konkurransen i melkemarkedet tett og vil evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Regjeringen mener utover dette det er særskilt behov for å vurdere situasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører.

Regjeringen vil:

- Evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, med sikte på å gjennomføre eventuelle endringer fra 1. januar 2018

10.7 Kjøttsektoren

10.7.1 Markedsbalanseringen i dag

Kjøttslag omfattet av volummodellen (storfe, sau og lam)

Storfekjøtt har siden 1. juli 2009 vært omfattet av volummodellen, mens sau/lammekjøtt ble flyttet fra målprismodell til volummodell 1. juli 2013.

Bruken av omsetningsavgift til avsetningstiltak har, som følge av markedssituasjonen, avtatt over tid. Særlig gjelder dette bruken av reguleringseksport, som tidligere var en del benyttet men som ikke inngår i volummodellen. I henhold til WTO-ministererklæringen fra Nairobi fra desember 2015 er adgangen til reguleringseksport av storfe, sau og lam falt helt bort.

Nortura, som markedsregulator, kan benytte reguleringslagring ved behov for å holde tilbake kortsiktig overskudd. Innlegging på reguleringslager skal foretas ved markedsoverskudd, og blir i volummodellen for storfe avgrenset oppad til et forhåndsfastsatt årlig kvantum på 2 500 tonn. Maksimalt årlig kvantum for innlegging av sau- og lammekjøtt på reguleringslager er på 3 500 tonn. Uttak fra lageret skjer ved underskudd i markedet, og det er åpent for alle aktører å kjøpe varer fra reguleringslager.

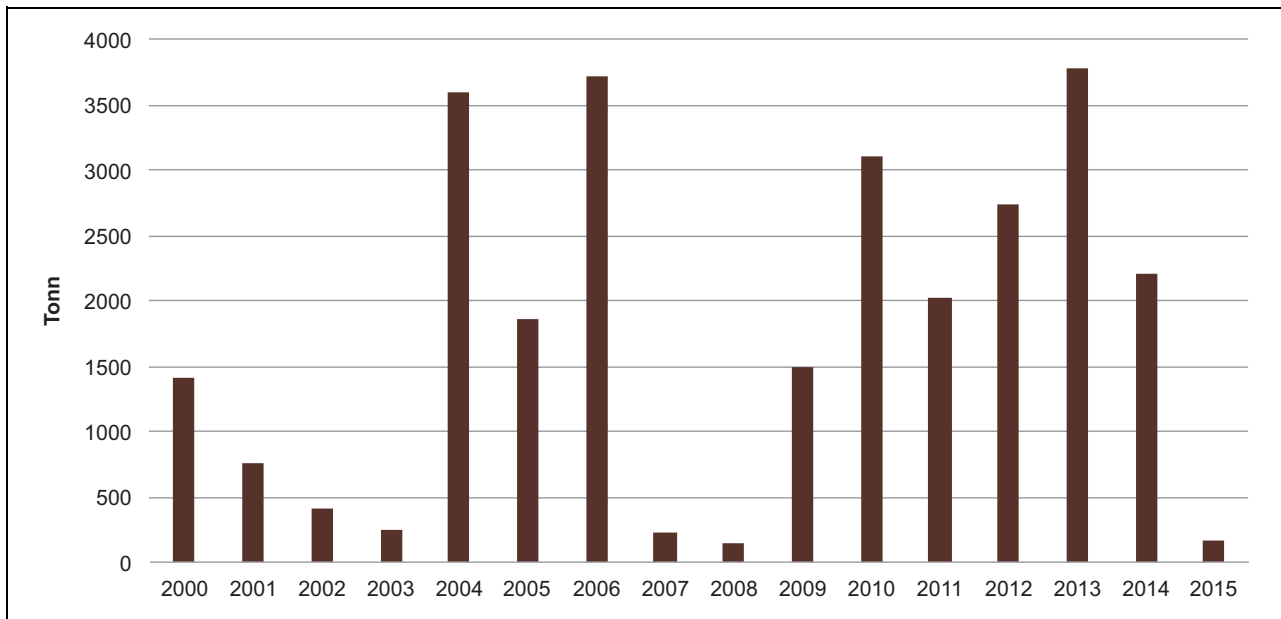
Kjøttslag omfattet av målprismodellen (svin)

Svinekjøtt er i dag eneste kjøttslag som er omfattet av målprismodellen etter at storfekjøtt og sau/lammekjøtt ble flyttet til volummodellen henholdsvis i 2009 og i 2013. I dag har Nortura ansvar for å søke å ta ut målpris på svin.

I svinemarkedet har det i lengre perioder vært store overskudd, som igjen har ført til betydelige prisfall. Reguleringseksport, reguleringslagring og produksjonsregulering har vært viktige virkemidler for å balansere markedet. Kvantum svinekjøtt som legges inn på reguleringslager per år er ikke begrenset oppad på samme måte som for storfe og sau/lam.

De senere årene har det blitt gjennomført tiltak av produksjonsregulerende karakter, gjennom støtte til tidligere slaktning av gris enn ved normal produksjon. Det ble regulert bort vel 3 000 tonn kjøtt på denne måten i 2013 og 1 500 tonn i 2014. De samme årene ble hhv. 3 800 tonn og 2 200 tonn tatt ut av det norske markedet gjennom reguleringseksport. Figur 10.4 viser årlig reguleringseksport fra 2000 og frem til 2015.

Reguleringseksporten har bestått av de minst etterspurte stykningsdelene, mens mye et-



Figur 10.4 Reguleringseksport av svinekjøtt finansiert over omsetningsavgiften

Kilde: Norske eksportstøttenotifikasjoner til WTO

terspurte stykningsdeler, som ribbe, ble lagret frem mot jul. Til tross for overproduksjonen året sett under ett har det i flere år vært behov for suppleringsimport av fersk ribbe til jul. Adgangen til reguleringseksport av svinekjøtt er regulert i Norges WTO-forpliktelser og avvikles senest innen utgangen av 2020 i henhold til ministererklæringen fra Nairobi og Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Globaliseringsmeldingen.

10.7.2 Endringer i markedsbalansering i kjøttsektoren

Forsynings- og mottaksplikt

Mottaksplikten har størst verdi der konkurransen om jordbruksproduktene er begrenset. Særlig vil dette kunne gjelde i distrikter der råvareoppkjøperne til dels befinner seg langt unna. Kjøttsektoren er en viktig distriktsnæring og mottaksplikten bidrar til å opprettholde kjøttproduksjon i hele landet gjennom å gi kjøttprodusentene langsiktig avsetningssikkerhet. Med sikkerhet for avsetning vil primærprodusentene i større grad investere i produksjonsutstyr, noe som vil bidra til å nå regjeringens mål om økt norsk matproduksjon.

Grovfôrbasert kjøttproduksjon (storfe, sau og lam) er avhengig av god tilgang på grasarealer. For å kunne oppnå en høyere samlet produksjon av norske landbruksvarer foregår en stor del av denne produksjonen i områder der jordbruksarealet ikke er egnet til kornproduksjon. Svineproduk-

sjonen er basert på kraftfôr og har kun behov for jordbruksarealer i nærheten som spredeareal. Selve produksjonen er dermed i mindre grad en distriktsnæring. Svineproduksjon er imidlertid av stor betydning for virksomheten ved norske slakterier, særlig gjelder dette for noen av slakteriene i distriktene. Disse slakteriene er avhengig av volumene fra svineproduksjonen for å opprettholde økonomien i slaktelinjene. Dersom svineproduksjonen sentraliseres rundt noen få slakterier, vil derfor grunnlaget for leveranser av storfe, sau og lam i noen distrikter kunne svekkes.

Markedene for svin, storfe, sau og lam kjenne-tegnes ved at Nortura har en betydelig andel av førstehåndsomsetningen, at det er stor grad av videre salg til uavhengig foredlingsindustri og at uavhengig industri har en relativt sett høy markedsandel i foredlingsleddet. Selv om det i kjøttsektoren er et betydelig omfang skåret vare som etterspørres, baserer deler av den uavhengige industrien likevel sin produksjon på forsyning av helt og halvt slakt fra Nortura. Kjøttsektoren har den mest omfattende forsyningsplikten i markedsbalanseringssystemet, og den gjelder også ved underskudd av norske varer. Uten forsyningsplikt vil sikkerhet for jevne leveranser til industrien kunne bli svekket. Dette vil kunne føre til lavere investeringer i de uavhengige aktørenes foredlingsindustri og dermed svekket konkurranse.

Regjeringen mener at det er hensiktsmessig å opprettholde organiseringen av markedsbalanseringen i kjøttsektoren, med Nortura som mar-

kedsregulator. Markedsbalanseringen skal være konkurransenøytral. Konkurransen i kjøttmarkedet er viktig for å sikre høy grad av produktutvikling og -mangfold som kommer forbrukeren til gode. Endringer i systemet er videre viktig for å styrke tilliten mellom aktørene.

Regjeringen vil:

- Opprettholde markedsbalansering i kjøttsektoren med Nortura som markedsregulator

Konkurransenøytralitet

Det er avgjørende at markedsbalanseringen skjer konkurransenøytralt. Til forskjell fra sektorer som egg, melk og korn har markedsbalanseringssystemene for kjøtt ikke hatt bestemmelser om adgang for uavhengige aktører til å levere overskuddsvare til markedsregulators reguleringslager på gitte betingelser.

Omfanget av balanseringstiltak i kjøttsektoren er begrenset og markedet balanseres i stor grad gjennom pris. Når Norturas tiltak ikke balanserer markedet tilstrekkelig, øker risikoen for verditap på lager hos uavhengige aktører i overskuddssituasjoner. De uavhengige aktørene er avhengige av langsiktige relasjoner med sine produsenter, og vil nødig be dem levere varer til Nortura i en overskuddssituasjon. For å hindre potensiell konkurransevridning, forutsetter organiseringen av balanseringen i utgangspunktet at det er fleksibilitet i leveransene. I dagens marked er det liten grad av slik fleksibilitet i leveransene, det er derfor behov for at også de uavhengige aktørene kan levere eventuelt overskudd ut over kommersielt lager til reguleringslagring, slik Nortura kan.

Ved risiko for pristap i overskuddssituasjoner vil uavhengige aktører normalt begrense etterspørselen i tilførselsmarkedet og i større grad basere seg på forsyning fra Nortura. Dette bidrar til å sementere markedsstrukturen til fordel for Nortura. En såkalt dobbel mottaksplicht vil gi alle aktører samme mulighet til å balansere egne tilførsler, ved at de i en overskuddssituasjon kan levere sin andel av totalt overskudd til Nortura. Dette kan igjen bidra til å styrke konkurransen om primærprodusentene. Reguleringslagring, under volummodellen, er begrenset til sesongvariasjoner og skal i prinsippet ikke dekke overskudd ut over dette. Dette betyr at de uavhengige aktørenes rett til levering må avgrenses. Dobbelt mottaksplicht vil innebære at også de uavhengige aktørene kan selge sin relative andel av et markedsoverskudd

til reguleringslager, i de perioder reguleringslagring benyttes som virkemiddel.

Som et tiltak for å sikre konkurransenøytralitet i kjøttsektoren vil regjeringen derfor innføre dobbel mottaksplicht. Som i dag, vil Omsetningsrådet måtte definere hvilke varer som omfattes av markedsbalanseringen, og med det hvilke varer som omfattes av den doble mottaksplichten.

Regjeringen vil:

- Innføre en avgrenset mottaksplicht for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbelt mottaksplicht)

Avvikle målprisen for svin

I dag er svinekjøtt som det eneste kjøttslaget omfattet av målprismodellen. Innen utgangen av 2020 vil det ikke lenger være adgang til å subsidiere eksport av svinekjøtt. Regjeringen vil avvikle målprisen for svin, og innføre volummodell også for dette kjøttslaget. Overgang til volummodellen begrenser muligheten til å drive markedsbalansering utover sesongvariasjoner, ved at det settes et tak på reguleringslager.

En avvikling av målprisen vil medføre at prisdannelsen blir mer markedsbasert slik at næringen vil kunne ta ut høyere priser dersom tilbuds- og etterspørselsforhold tilsier det. Ved avvikling av reguleringseksport vil ett tilgjengelig virkemiddel for å støtte opp under nasjonalt prisnivå falle bort, og det er sannsynlig at svinenæringens inntekter vil kunne påvirkes ved overskuddsproduksjon. Noe større prisvariasjon må derfor påregnes. For å unngå at overskuddsvolumer blir produsert, er det sannsynlig at løpende produksjon over tid vil ligge på et litt lavere nivå i forhold til etterspørselen enn i dag, og at import til redusert toll vil kunne bli brukt i noe større omfang for å dekke etterspørselen.

Pris skal være hovedvirkemiddelet for å balansere markedet. Ved større overskudd kan Omsetningsrådet fremdeles bevilge avgiftsmidler til produksjonsregulerende tiltak. Når adgangen til reguleringseksport blir borte, vil trolig behovet for denne typen regulering øke.

Det kan i tillegg være sesongvariasjon både på tilbudssiden og forbrukssiden som genererer behov for lagring for å betjene markedets etterspørsel løpende, og adgangen til å drive fellesfinansiert sesonglagring vil derfor videreføres med en volumbegrensning.

Nortura vil fortsatt ha ansvar for markedsbalansering, og vil ha mottaks- og forsyningsplicht



Figur 10.5 Svineproduksjon

Foto: Torbjørn Tandberg

samt informasjonsplikt til markedet om vurderinger og tiltak som gjøres i kraft av reguleringsansvaret. Nortura skal som markedsregulator ha ansvar for markedsprognoser og fastlegging av planlagt noteringspris. Som for kjøtt av storfe og sau/lam vil øvre prisgrense danne grunnlag for forvaltning av tollvernet i situasjoner med for lav norsk produksjon.

Avvikling av målprisen for svin vil medføre at den beregnede handelsvridende støtten som rapporteres til WTO, blir redusert med i overkant av 2 mrd. kroner sammenlignet med rapportert nivå for 2014.

Regjeringen vil:

- Avvikle målprisen og innføre volummodell for markedsbalansering av svinekjøtt

Omsetningsrådets virkemiddelbruk

De uavhengige aktørene har over tid kritisert at Norturas dobbeltrolle, som markedsregulator og

kommersiell aktør, gir Nortura en markedsfordel ved at de potensielt har bedre informasjonstilgang. Selv om Omsetningsrådet i dag styrer avgiftsmidlene, er Nortura på noen områder delegert ansvar for å sette i verk nødvendige tiltak for å holde markedene i balanse. Dette gjelder løpende avsetningstiltak som reguleringslagring, levering med frysefradrag, salg til spesialmarkeder og eksport (svin). Åpenhet rundt Norturas balanseringsaktiviteter er viktig for å sikre at andre aktører har tillit til at markedsbalanseringen foregår på en konkurransenøytral måte. Det er derfor avgjørende at alle aktører får lik informasjon til lik tid.

Det er nødvendig at virkemiddelbruken i kjøttsektoren gjennomgås med den hensikt å gjøre ordningene mer transparente. Ved å tydeliggjøre roller, beslutningsansvar og informasjonsflyt kan dette bidra til styrket tillit og konkurransenøytralitet. Omsetningsrådet må foreta en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken i kjøttsektoren, og gjennomføre nødvendige endringer i bruken av avgiftsmidlene.

Regjeringen vil:

- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i kjøttsektoren

10.7.3 Felles forslag fra Kjøtt- og fjørfesbransjens Landsforbund (KLF) og Nortura

KLF og Nortura fremmet høsten 2016 et felles forslag til ny markedsbalanseringsordning for kjøtt- og eggsektoren. KLF og Nortura er enige om at forutsetningen for en velfungerende og effektiv markedsbalansering er at en samlet bransje må ta ansvar for gjennomføringen. Den foreslåtte ordningen skal ivareta flere hensyn, som nødvendig forutsigbarhet for bøndene, mangfold, tilgjengelighet for forbrukerne og konkurransenøytralitet mellom aktørene.

Forslaget innebærer at ordningene fortsatt skal være fellesfinansierte og at Omsetningsrådet skal fastsette bruken av omsetningsavgiftsmidlene. Nortura skal fremdeles være markedsregulator, men med en ekstern revisjonsordning som styrker kontrollen med Norturas utøvelse av rollen som markedsregulator knyttet til formålet med ordningen. Det skal videre opprettes et *Råd for markedsbalansering kjøtt og egg* (sammensatt av KLF og Nortura) som blant annet skal samarbeide om å foreslå tiltak av produksjonsregulerende karakter, samt komme med felles forslag til omsetningsavgiftens størrelse. Dette rådet skal ikke drøfte priser eller prisløyper.

KLF og Nortura er videre enige om at det skal arbeides for at frivillig produksjonsregulering i større grad skal benyttes. De ønsker at det skal innføres dobbel mottaksplicht for kjøtt, at det skal være en generell dobbel mottaksplicht for industriegg og at forsyningsplikten for egg skal gjelde for kvalitet (avgrenset til kategoriene miljøbur og frittgående).

KLF og Nortura erkjenner at en større grad av bransjesamordnet markedsbalansering krever stor bevissthet om de konkurranserettslige aspektene og har bedt om at myndighetene vurderer problemstillingene grundig.

Regjeringen ba Konkurransetilsynet om å gjøre en vurdering av effekten et eventuelt samarbeid kunne få for konkurransen i markedet, og av forslaget opp mot forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske (primærnæringsunntaket).

Konkurransetilsynets vurdering er at konkurransen blant markedsaktørene både på slakteri og nedskjæringsleddet i kjøttsektoren, samt i eggmarkedet, er forholdsvis svak. Etter deres syn må derfor ikke markedsbalanseringsordningen bidra til å svekke konkurransen i kjøtt- eller eggmarkedene ytterligere. Den foreslåtte ordningen innebærer informasjonsutveksling og et tett samarbeid om balansering av volum, der markedsaktører som omfatter nær hele bransjen deltar. En samordning av kvantum i markedet og deling av informasjon om utvikling i etterspørsel vil kunne utgjøre en formålsovertredelse av konkurranseloven § 10.

Forslaget til balanseringsordning vil, etter Konkurransetilsynets vurdering, kunne føre til en ytterligere redusert konkurranse i markedene for slaktning og skjæring av kjøtt og i eggmarkedet. Dette vil gjelde mellom Nortura og KLFs medlemsbedrifter, men også KLFs medlemsbedrifter seg imellom. Redusert konkurranse vil kunne medføre høyere priser til forbruker, lavere innovasjonstakt og svakere insentiver til å effektivisere virksomheten. Det er videre tilsynets vurdering at forslaget går betydelig lenger enn det dagens primærnæringsunntak åpner for.

Som Konkurransetilsynets vurdering viser, er det betydelig fare for at forslaget fra Nortura og KLF vil svekke konkurransen i de omtalte markedene og føre til økte priser for forbrukerne. Regjeringen ønsker derfor ikke å gå videre med forslaget.

I regjeringens forslag til endringer i markedsbalanseringen er det likevel, på områder som ikke innebærer økt samarbeid mellom aktørene, noe samsvar med KLF og Norturas forslag. Dette gjelder blant annet fortsatt felles finansiering av markedsbalansering over omsetningsavgiften, at Nortura skal være markedsregulator i kjøttsektoren og innføring av avgrenset mottaksplicht for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbel mottaksplicht på kjøtt).

10.8 Fjørfekjøtt

10.8.1 Deregulering er gjennomført

Fra og med 2007 ble fjørfesektoren tatt ut av markedsbalanseringssystemet, og en referanseprismodell som grunnlag for administrering av tollvernet ble etablert. Det kreves inn omsetningsavgift fra alle produsenter, men midlene benyttes bare til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet.

Prisingen er markedsbasert, med beskyttelse gjennom importvernet. Aktørene styrer produsert kvantum gjennom kontrakter med produsentene.

For å kunne forvalte importvernet for kylling utarbeider Landbruksdirektoratet prognoser over forventet norsk produksjon og forbruk. Prognosene brukes til å vurdere behovet for eventuell suppleringsimport til nedsatt toll for å dekke innenlandsk etterspørsel, i tilfeller hvor aktørene ber om tollnedsettelse. I tillegg overvåker Landbruksdirektoratet engrosprisen ukentlig. Dersom noteringspris i to uker på rad overstiger øvre prisgrense, iverksettes administrative tollnedsettelser slik at import kan bidra til å bringe innenlandsk pris ned til referanseprisen. Dette har ikke skjedd siden innføring av referansepris for kyllingkjøtt.

Løpende informasjon om markedet for fjørfe kjøtt er tilgjengelig på Landbruksdirektoratet sine nettsider. I tillegg til at informasjonen brukes i forvaltningen av tollvernet, kan den bidra til å balansere kyllingmarkedet.

10.8.2 Situasjonen i kyllingmarkedet i 2015

Kyllingmarkedet har vokst sterkt over lang tid, og fra 2005 til 2014 har det vært en nær dobling av konsumet og produksjonen. Fra 1. januar 2015 doblet regjeringen konsesjonsgrensene på kylling for å følge opp regjeringens politiske plattform og å legge til rette for større og mer effektive enheter i kyllingproduksjonen. Heving av konsesjonsgrensene vil alltid skape noe dynamikk i overgangen til utnyttning av de nye grensene, men tilbudssiden i kyllingmarkedet styres av kontrakter mellom produsent og mottaker. Konsesjonsgrensene er et strukturvirkemiddel, ikke et markedsreguleringsvirkemiddel.

Fra midten av 2014 sviktet etterspørselen av kyllingkjøtt, hovedsakelig som følge av økt medieoppmerksomhet om mulig risiko for antibiotikaresistente bakterier i kylling. Salget i 2015 gikk ned med 18 pst. sammenlignet med 2014. Etterspørselssvikten er den største markedssvikten i kjøttmarkedet i Norge. En så stor etterspørselssvikt er uforutsigbar og ville vært svært krevende å håndtere i alle markeder. I dag er det vekst i etterspørselen etter kyllingkjøtt og produksjonen har tatt seg opp i takt med dette. Til tross for denne etterspørselsøkningen er produksjonen av kyllingkjøtt fremdeles lavere enn den var i 2014.

I kyllingmarkedet er det ingen fellesfinansierte markedsbalanserende tiltak å sette i verk. Det var derfor opp til bransjen selv å regulere produksjonskapasiteten når etterspørselen sviktet.

Bransjen har selv virkemidler for å gjøre tilpasninger. Korte ledetider gjør det mulig å justere produksjonsnivået raskt. Tradisjonell markedsbalansering innenfor kyllingsektoren ville ikke løst problemene som oppstod som følge av etterspørselssvikten. Det er derimot sannsynlig at man på grunn av for sen nedskalering av produksjonen, ville hatt store og u håndterlige overskuddslagre.

Å drive næring betyr et kontinuerlig behov for å arbeide med utvikling, risiko og konkurranse om markedet. Markedssituasjonen som oppstod i kyllingmarkedet viste at aktørene i bransjen var i stand til å løse situasjonen, selv om det var krevende og fikk betydelig konsekvenser for noen produsenter.

10.9 Egg

10.9.1 Markedsbalanseringen i dag

Nortura er markedsregulator i eggsektoren og kan sette i verk ulike balanseringstiltak ved overskudd i markedet. Aktuelle tiltak er reguleringslagring, skillevirksomhet, salg til spesialmarkeder, egg til miljøfôrproduksjon samt førtidsslaktning av verpehøner. I eggsektoren har Nortura mottakspflicht på skallegg fra produsent, og i noen tilfeller mottakspflicht på skallegg fra andre eggpakkerier. Nortura har også forsyningsplikt på konsumegg til andre eggpakkerier.

Egg har fra 1. juli 2013 vært underlagt volummodellen. Ved innføring av volummodellen falt adgangen til reguleringseksport i praksis bort. Førtidsslaktning som balanseringstiltak har som følge av dette blitt viktigere. De senere år har mer enn 1 000 tonn blitt fjernet fra markedet med frivillig førtidsslaktning av verpehøns.

Selv om egg er omfattet av volummodellen, er det ikke kvantumsbegrensning på lagring av egg. Reguleringslagring har et lite omfang sammenlignet med andre virkemidler. Konsumegg skal være omsatt til forbruker innen fastsatt frist på 21 dager, og lagring av konsumegg inngår ikke som en del av markedsbalanseringen.

Markedet for egg kjennetegnes av blant annet tre store forbrukstopper i løpet av et år (jul, påske og 17. mai) mens produksjonen gjennom året er relativt stabil. Eggproduksjonen er dimensjonert slik at den dekker behovet for konsumegg også i høysesongene og at eggeplommeprodukter (råvare til majones etc.) lages med norske råvarer. Egg har kort holdbarhet og markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg. Dermed oppstår det et behov for å fjerne overproduksjon av

konsumegg og skilleproduktet (hvite) utenom salgstopkene.

Skillevirksomheten (å skille egg i plomme og hvite) gjør det mulig å forsyne markedet med norske eggprodukter i alle perioder av året. I tillegg fungerer den som en buffer dersom det oppstår mer tilfeldige, temporære overskudd av egg. Årlig benyttes ca. 3 500 tonn egg i skillevirksomhet. I tillegg til førtidsslaktning av verpehøner er skillevirksomheten i dag det viktigste virkemiddelet for å balansere tilførsler og salg av egg.

10.9.2 Endringer i markedsbalanseringen

Behov for produksjonstilpasning

Siden omleggingen til nytt driftssystem (blant annet miljøbur) i 2012 har det vært overproduksjon av norske egg. Markedsbalanseringen skal kun håndtere kortsiktige overskudd, mens langsiktige overskudd styres av markedet (pris). I forbindelse med omleggingen til nye driftssystemer økte de fleste produsentene kapasiteten opp til konsepsjonsgrensen. Mange sitter med nye bygninger og høy gjeld, som gjør tilbudet uelastisk på kort sikt, og lite følsomt for prisendringer. Samtidig er det flere kyllingprodusenter som opplever en svært krevende avsetningssituasjon. Kyllinghus kan med lave investeringer bygges om til eggproduksjon.

Uten tilstrekkelige balanseringsmuligheter blir behovet for produksjonstilpasning større. Produksjonstilpasning kan skje via pris eller kvantum (kontrakter). Etter restruktureringen i 2012, endringene i markedet med relativt få produsenter og stor grad av vertikal integrasjon samt sterk konsentrasjon av eggproduksjonen, har mottakplikten og forsyningsplikten i eggsektoren liten reell landbrukspolitisk funksjon.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen i eggsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i eggsektoren gjennom omsetningsavgiften

Forsynings- og mottakplikt

Forsyningspliktens betydning i eggsektoren har over tid blitt redusert gjennom at uavhengige eggpakkerier har knyttet til seg egne produsenter i stedet for å basere sin forsyning på forsyningsplikten fra Nortura. Sektoren er over tid blitt vertikalt integrert. Ved en avvikling av forsyningsplikten vil

konkurranselovens bestemmelser være gjeldende, på samme måte som for kyllingsektoren.

En avvikling av mottakplikten vil øke konkurransen på primærleddet blant nåværende produsenter om å få solgt sine egg. Samtidig vil en avvikling kunne skape økte etableringshindringer i primærproduksjonen. Effekten av dette kan være at potensiell konkurranse fra nye produsenter som kunne presset prisen ned (for eksempel tidligere kyllingprodusenter) blir borte. En avvikling av mottakplikten vil også kunne få konsekvenser i form av større regionale prisforskjeller og avsetningsusikkerhet for produsent, som en konsekvens av at pakkeriene vil forsøke å sikre seg de beste produsentene. Krav om kostnadseffektiv produksjon kan også føre til en sterkere konsentrasjon av eggprodusenter og sentralisering rundt pakkeriene. For eggsektoren vil imidlertid de distriktpolitiske konsekvensene være begrenset.

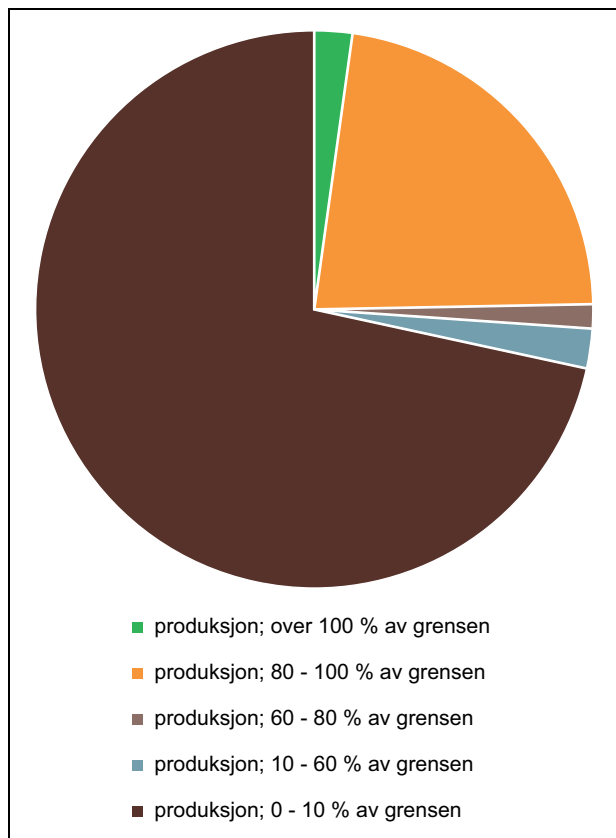
Dobbel mottakplikt gjelder bare når det er overskudd i det innenlandske markedet og markedsregulator gjennom året har avsetningsmuligheter for varen. Avsetningsmuligheter gjennom året er betydelig redusert etter at reguleringssektormulighetene er blitt borte. De uavhengige aktørene mener ordningen gir Nortura konkurransefordeler og har vært sterkt kritiske til gjennomføringen, særlig knyttet til beregningen av nasjonalt overskudd.

Distriktpolitiske konsekvenser

Eggproduksjon er konsesjonsregulert og konsesjonsgrensen er på 7 500 innsatte høner på ethvert tidspunkt. Produksjonen er allerede i dag sterkt konsentrert. Hele 53 pst. av den totale eggproduksjonen foregår i tre fylker – Rogaland, Nord-Trøndelag og Østfold. I 2015 var det i overkant av 2 000 produsenter som søkte om produksjonstilskudd for verpehøner. Over 95 pst. av totalproduksjonen kommer likevel fra bare ca. 500 produsenter. Disse 500 produsentene har 6 000 høner eller flere.

Nærmere 75 pst. av produsentmassen har et så begrenset volum at det i vesentlig grad antas å være hjemmeforbruk og direkte salg – og disse vil i liten grad påvirkes av at markedsregulatorrollen avvikles.

Eggproduksjon er basert på kraftfôr og bruker ikke arealer direkte, bortsett fra som spredeareal, og er i liten grad en distriktsnæring. Allerede i dag er det få eggprodusenter og et fåtall av disse produserer i distriktene. Produksjonen bidrar i dag i liten grad til å oppfylle målsettingen om land-



Figur 10.6 Fordeling av antall søkere fordelt på eggproduksjon i forhold til konsesjonsgrensen i 2015

bruk over hele landet, bortsett fra den indirekte effekten ved at den skaper marked for produksjon av fôrkorn. Endringene vurderes ikke å ha store distriktpolitiske konsekvenser, selv om effektiviseringshensynet tilsier at man på sikt vil se noen strukturendringer.

10.9.3 Fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften

Tilførselene av egg kan sannsynligvis ikke balanse- res til forbrukstoppene gjennom kortsiktige pris- variasjoner alene. Dersom alle elementene i dagens markedsbalansering avvikles, kan en effekt derfor bli at aktørene legger seg på et lavere produksjonsnivå, og at forbrukstoppene av konsum- megg og etterspørsel etter eggeplommeprodukter må dekkas av import. Det er imidlertid begrenset mulighet til å importere salmonellafrie egg, særlig i høytidene, og det er derfor ønskelig å opprett- holde noen av dagens virkemidler for å forsyne forbrukeren med norske egg gjennom hele året.

Omsetningsrådet skal fremdeles kunne finan- siere førtidsslaktning og prisnedskrivning av skille- produkter gjennom omsetningsavgift, slik at det

vil være mulig å opprettholde markedsdekningen av norske konsumegg.

Endringene vil føre til mer markedsrettet pro- duksjon og økt konkurranse. Aktørene må balan- sere egne tilførsler gjennom kontraktene de teg- ner med egne leverandører. Uavhengige aktører vil ikke lenger kunne benytte dobbel mottaksplik- ten ved nasjonale overskudd. Bortfall av mottaksplik- ten øker konkurransen på primærleddet om å få levert varer. Endringene antas å kunne gi økt øko- nomisk risiko for produsentene og kan medføre endringer i primærproduksjonen, trolig både i størrelse, antall og geografisk plassering. Endringene vil også kunne påvirke andelen kon- traktproduksjon og importen i perioder. Økt bruk av kontrakter vil kunne føre til sterkere vertikal integrasjon. Samlet sett vil økt konkurranse mel- lom pakkeriene bidra til økonomisk effektivitet i sektoren.

Regjeringen foreslår at Landbruksdirektoratet får oppgaven med å administrere ordningene. I dette ligger det at de også får ansvar for prognose- ring, noe som vil eliminere eventuelle konkurran- sefordeler Nortura har hatt. Ved at Landbruks- direktoratet overtar rollen som informasjonsfor- midler får alle aktører lik informasjon til samme tid.

Ved avvikling av markedsregulatorrollen faller Norturas ansvar for å fastsette planlagt gjennom- snittlig engrospris (PGE) med tilhørende pris- løype bort. Som grunnlag for administrering av tollvernet vil det i stedet innføres en referansepris etter modell av kyllingsektoren.

Regjeringen vil:

- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for admi- nistrering av nødvendige tiltak i eggsektoren

10.10 Korn

10.10.1 Markedsbalanseringen i dag

Norske Felleskjøp SA er markedsregulator i korn- sektoren. Det operative ansvaret er lagt til Felles- kjøpet Agri som i dag er eneste medlem av Nor- ske Felleskjøp. Prisutviklingen på korn er under- lagt målprissystemet, og målpriser på mathvete, matrug, bygg, havre og oljefrø avtales i jord- bruksavtalen.

Norske Felleskjøp har mottaksplikt på korn og oljefrø fra alle kornprodusenter og en betinget mottaksplikt fra uavhengige aktører (denne er al- dri benyttet), samt forsyningsplikt ved salg av re- guleringsvare.



Figur 10.7 Grønn hveteåker

Foto: Landbruksdirektoratet

Norske Felleskjøp kan iverksette balanseringstiltak ved ubalanse i kornmarkedet. Aktuelle tiltak er overlagring og/eller omdisponering av matkorn til fôr. Med overlagring menes at overskuddskvantum blir fjernet fra markedet og lagret til neste sesong. Kostnadene dekkes av omsetningsavgiften. Dersom det er mindre kostbart å bruke overskuddskornet til annet formål, som for eksempel å benytte hvete av matkvalitet i kraftfôrproduksjon, kan pristapet ved omdisponeringen dekkes av omsetningsavgiften.

Norske Felleskjøp har ansvaret for å utarbeide prognoser over tilgang og forbruk av korn og kraftfôrråvarer. Før prognoser fastsettes og tiltak iverksettes, forelegger Norske Felleskjøp situasjonen i et bransjeforum der korn-, mel- og kraftfôrbransjen er representert og Landbruksdirektoratet er observatør. Norske Felleskjøp benytter så anbuds konkurranse i gjennomføringen av nødvendige balanseringstiltak.

Det er årlig behov for supplerende import av både mat- og fôrkorn. Norske Felleskjøps prognoser danner grunnlag for deres anbefaling til Landbruksdirektoratet om importkvoter for korn. Behov for suppleringsimport løses ved at direktoratet auksjonerer ut importkvoter som gir en rett til

å importere korn til nedsatt tollsats. Systemet med importkvoter sikrer at matmel- og kraftfôriindustrien har en kontinuerlig mulighet til import til nedsatte tollsatser. Dette er nødvendig fordi industrien er avhengig av å kunne supplere det norske mat- og fôrkornet med høyere kvaliteter og/eller andre råvarer som ikke produseres i Norge.

10.10.2 Endringer i markedsbalanseringen

Behov for mer uavhengig markedsbalansering

Markedsordningen for korn og Norske Felleskjøps håndtering av balanseringen av korn har den siste tiden vært kritisert. Dels har det vært en systemkritikk knyttet til måten kornprognosene som danner grunnlag for importkvotene utarbeides på, men også at konkurransen i andrehåndsmarkedet fungerer dårlig. Dette fordi Felleskjøpet Agri, som står for markedsregulators operative virksomhet i kornmarkedet, har inngått en eksklusivitetsavtale om kornhandel med Felleskjøpet Rogaland Agder.

Regjeringen er opptatt av at det skal legges til rette for at konkurransen fungerer både i første- og andrehåndsmarkedet. Som en oppfølging av

dette har departementet vært i dialog med Norske Felleskjøp. Departementet har blant annet bedt Norske Felleskjøp om å redegjøre for avtalen mellom Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Rogaland Agder, sett i lys av nettopp rollen som regulator.

Høsten 2016 ble en samlet kornbransje enige om at de, med noen endringer, ønsker markedsbalanseringen videreført som i dag. Videre har Norske Felleskjøp erkjent at en avtale i regi av Felleskjøpet Agri om eneleveranse i andrehåndsmarkedet kan bidra til å begrense konkurransen.

Felleskjøpet er i dag både kommersiell aktør og markedsregulator. Kritikken fra de uavhengige kornkjøperne som konkurrerer med Felleskjøpet, er blant annet knyttet til denne dobbeltrollen. Etter påtrykk fra departementet er avtalen mellom Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Rogaland Agder endret, men erfaringen i denne saken har likevel vist at markedsbalanseringen i kornsektoren er sårbar for konkurransebegrensende samarbeid.

Selv om bransjen nå er kommet til enighet, mener departementet at tilliten til Norske Felleskjøp, som markedsregulator, er svekket. Markedsregulator har et særlig ansvar for å opptre nøytralt overfor alle markedsaktører og Norske Felleskjøp burde derfor på et tidligere tidspunkt gjort det klart for Felleskjøpet Agri at deres rolle tilsa at avtaler som innebærer risiko for redusert konkurranse ikke kunne inngås.

Virkemidlene i kornsektoren har uansett en slik innretning at de kan gjennomføres av andre enn samvirket. Dersom en mer uavhengig instans overtar sentrale balanseringsvirkemidler, vil det kunne styrke tilliten og sikre konkurransenøytralitet i kornsektoren.

Regjeringen vil utvikle Norske Felleskjøps markedsregulatorrolle. Samtidig skal dagens avsetningstiltak (overlagring og prisnedskrivning til fôr) videreføres, administrert av Landbruksdirektoratet. Endringene vil føre til mer markedsrettet produksjon og økt konkurranse. I en overskuddssituasjon av enkelte kornslag vil konkurransen mellom produsentene om å få levere øke og prisen presses. Bortfall av mottaksplikten kan øke konkurransen på primærleddet om å få levert varer. For kornslag som er spesielt utsatt for overskudd er det sannsynlig at det blir kontraktproduksjon, men dette kan i prinsippet gjelde alt korn. Aktørene må balansere egne tilførsler gjennom kontraktene de tegner med egne leverandører. Dette vil trolig kunne medføre raskere markedstilpasning av produksjonen enn i dag, slik at den i større grad vil samsvare med de kvalitetene etc. som markedet etterspør.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen i kornsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i kornsektoren gjennom omsetningsavgiften

Forsynings- og mottakspликт

I kornsektoren har forsynings- og mottakspликтen liten reell landbrukspolitisk funksjon. I motsetning til sektorer som melk og kjøtt, har samvirket i kornsektoren underskudd av råvare i egen foredling. Det er ingen uavhengige møller som baserer produksjonen sin på forsyningsplikten. En avvikling av forsyningsplikten vil derfor ikke ha noen betydning.

Mottakspликтen bidrar til forutsigbarhet for produsentene ved å sikre markedsadgang og leveringssikkerhet.

Det vil alltid være behov for import av kornråvarer, fordi industrien er avhengig av å kunne supplere det norske mat- og fôrkornet med høyere kvaliteter. I tillegg vil det være behov for andre råvarer som ikke produseres i Norge (for eksempel mais). Det er avgjørende for avsetningsmulighetene til norske kornprodusenter at størrelsen på importkvotene er satt riktig (og ikke er for store). Importkvotene er viktigere enn mottakspликтen for å sikre produsentenes avsetningsmuligheter.

Landbruksdirektoratet er ansvarlig for forvaltningen av tollvernet på landbruksprodukter og skal administrere kvotene. Tollsatsene innenfor kvotene utjevner prisforskjellene mellom importert og norskprodusert korn. Dette reduserer et eventuelt press på produsentprisene. Ved en avvikling av Felleskjøpets regulatorrolle vil norsk prisnivå og -utvikling i større grad være avhengig av kvotenes størrelse og tollsatsene som settes. Det er derfor en forutsetning at prognosene som settes for produksjon og forbruk er av tilstrekkelig god kvalitet.

Det er virkemidler over jordbruksavtalen og ikke markedsbalanseringen, som bidrar til å opprettholde kornproduksjon i de egnede delene av landet. Det er en sterk økonomisk stimulans til at produksjon av melk, storfe kjøtt og sau skal foregå i områder der det er dårlig grunnlag for å dyrke korn.

10.10.3 Videreføring av målpris og fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften

Prisen på korn er avgjørende for kostnadsnivået og konkurransekraften i andre deler av landbru-

ket (husdyrproduksjon). Det skal fortsatt fastsettes målpriser på korn i jordbruksavtalen. Målprisene vil fungere som utgangspunkt for en øvre prisgrense i markedet. Ved utvikling av markedsregulatorrollen faller imidlertid Felleskjøpets ansvar for å oppnå målpris bort.

Importkvotene fastsettes slik at de balanserer ut tilgangen på norsk korn med etterspørselen etter kornråvarer. Likevel kan det, som i dag, oppstå overskudd av enkelte kornslag på grunn av kvalitetsmessige årsaker eller dårlige prognoser. Kvaliteten på kornavlingen er avhengig av været i vekstsesongen. Når eksempelvis norsk mathvete har holdt for lav kvalitet slik at hele avlingen ikke har kunnet brukes i matmelindustrien, har overskuddet blitt skrevet ned til førkornpris eller blitt overlagret til neste sesong. Dette har vært finansiert av omsetningsavgift. Tiltaket har vært viktig for å redusere den økonomiske risikoen i kornproduksjon.

Omsetningsrådet skal, gjennom omsetningsavgift, fortsatt kunne finansiere balanserende tiltak. Landbruksdirektoratet får oppgaven med å administrere ordningene som kan gjennomføres ved anbudskonkurranser, der alle aktørene har anledning til å delta.

Landbruksdirektoratet vil også få ansvar for prognosering, noe som vil eliminere mulige konkurransefordeler Felleskjøpet har hatt (basert på den informasjonen de håndterer knyttet til hele markedet). Statistikken som i dag går inn i Felleskjøpets prognoser utarbeides i hovedsak allerede av andre aktører enn Felleskjøpet, og Landbruksdirektoratet er allerede hovedleverandøren av data til prognosene. Når Landbruksdirektoratet overtar rollen som informasjonsformidler, vil alle aktører sikres lik informasjon til samme tid.

Det vil være nødvendig å se på ytterligere forankringer i forvaltningen av ordningen.

Regjeringen vil:

- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige tiltak i kornsektoren

10.11 Hagebruksprodukter og poteter

10.11.1 Hagebrukssektoren i dag

Hagebrukssektoren har stort produkt- og kvalitetsmangfold. Det blir fastsatt målpriser for et fåtall produkter. Det er ingen markedsregulator, men markedsbalanseringstiltakene for epler av klasse 1 og matpoteter administreres av Grøntproducentenes Samarbeidsråd (en forening uten for-

retningsmessig virksomhet). Disse tiltakene finansieres over jordbruksavtalen.

For øvrig er produksjonen av hagebruksprodukter styrt av kontraktproduksjon og det er ikke forsynings- og mottaksplikt. Hovedtyngden av varestrømmen til konsum går via de tre dagligvarekjedenes grossistfunksjoner, som er tilknyttet egne produsentorganisasjoner.

Markedsbalanseringen i sektoren skjer i form av produksjonsplanlegging gjennom produsentorganisasjonene. Selv om planene er detaljerte, er naturligvis avlingsstørrelsene usikre. Overproduksjon kan eksempelvis skje som følge av variasjoner i værforhold. Det er bare for epler og matpotet at det fremdeles er balanseringstiltak. For epler av klasse 1 (epler til konsum) er det én ordning med reguleringslagring og én med prisnedskrivning for fabrikklevering. For matpotet er avsetningstiltakene levering til fabrikk eller til før.

Ut fra gitte volumprognoser fra grossister, tilgjengelige priser på importprodukter og gitte produksjonsplaner og tilgangsprognoser for produsentene, fastsetter tilbyderne, gjennom Grøntproducentenes samarbeidsråd hver uke en anbefalt engrospris.

I de seneste 20 år er det kun gjennomført avsetningstiltak på matpotet basert på avlingene høsten 1997, 2008 og 2014.

For epler finnes det to forskjellige avsetnings-tiltak: prisnedskrivning av konsumepler til fabrikk og reguleringslagring. I 2015 ble det brukt i underkant av 300 000 kroner til sammen på disse to tiltakene.

10.11.2 Endring av markedsbalanseringen

Frukt- og grøntsektoren er en sektor med få offentlige ordninger. Over tid har vareomfanget i markedsbalanseringen for frukt og grønt blitt redusert. Det er få virkemidler igjen og disse har begrenset verdi for den langsiktige lønnsomheten i næringen. Med unntak av for epler og matpotet er det prisutviklingen gjennom sesong som alene balanserer markedene for alle andre frukt- og grøntkulturer. Avsetningstiltakene for epler og potet har ikke innebygde elementer som påvirker geografisk utbredelse av produksjonen. Fjerning av tiltakene vil derfor isolert sett ikke ha betydning for målsettingen om landbruk over hele landet.

Epler

Reguleringslagring benyttes for å forlenge norsk sesong. Når tilskuddet avvikles, må markedet dekke eventuell lagring. Reduserte inntekter til



Figur 10.8 Gartneri på Finnøy i Rogaland

Foto: Torbjørn Tandberg

fruktlageret vil trolig bidra til redusert utbetaling til produsent. De siste årene har tilskudd til reguleringslagring variert mellom 200 000 og 1 mill. kroner. Sett i forhold til verdien av de totale avlingene er omfanget av ordningen marginal og effekten av avvikling må forventes å være begrenset.

Tilskudd til fabrikklevering av konsumepler benyttes for å kompensere produsent for at kon-

sumepler av ulike årsaker ikke selges i konsummarkedet. Dette kan blant annet skyldes at eplene er av en sort som markedet ikke etterspør. Tiltaket er lite benyttet. I 2015 ble det brukt ca. 80 000 kroner på ordningen. Tilskudd til fabrikklevering av konsumepler er marginalt og effekten av avvikling må også her forventes å være begrenset. Regjeringen vil la tilbuds- og etterspørselsforhold be-

stemme markedsbalansen også for denne kulturen.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen for eple

Matpotet

Prisnedskrivning av matpoteter til industri (potetmel/stivelse) benyttes i år med store overskudd for å kunne ta ut målpris. I år med store avlinger vil prisen på matpotet trolig gå ned, når avsetningstiltakene avvikles. Potet er et lite priselastisk produkt, noe som potensielt betyr stor prisrisiko. Selv om tiltaket benyttes relativt sjelden, har det derfor økonomisk betydning for produsentene i de årene det gjennomføres. Ved avvikling av prisnedskrivning av matpoteter til industri vil produsentene av matpoteter, på samme måte som industripotetprodusenter, måtte tilpasse seg noe høyere risiko. Adgangen til å levere utsorterte poteter over avrensordningen⁴ vil fremdeles være tilstede, så lenge dette prioriteres over jordbruksavtalen.

Endringene kan medføre en viss strukturutvikling, som kan bidra til å øke effektiviteten og stryke konkurransekraften i potetproduksjonen.

Grøntnæringen generelt preges av en høy grad av produktinnovasjon. De siste årene har man også sett økende grad av produktutvikling på potet for å øke lønnsomheten i matpotetproduksjonen. Poteter som tidligere ble utsortert, blir nå utnyttet og solgt i forbrukermarkedet. Dette vil trolig få betydning for den totale utnyttelsen av matpoteter i fremtiden. Også her vil regjeringen at tilbuds- og etterspørselsforholdene skal bestemme markedsbalansen.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen for matpotet

10.12 Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet

I tillegg til produksjonsregulering, lagring m.m. er også faglige tiltak og opplysningsvirksomhet elementer i markedsbalanseringen og disse er i hovedsak finansiert over omsetningsavgiften.

Opplysningsvirksomheten har forbrukerne som målgruppe. Det er i dag tre opplysningskontor med finansiering fra omsetningsavgiften. Opplysningskontorene arbeider for alle aktørene i de ulike sektorene. Opplysningskontoret for egg og kjøtt er administrativt tilknyttet Nortura, mens Opplysningskontoret for melk og Opplysningskontoret for brød og korn er aksjeselskaper – og eies av aktører i bransjen. Sistnevnte er 50 pst. finansiert av omsetningsavgiften, mens mølle- og bakeribransjen dekker den andre halvparten. Opplysningskontoret for frukt og grønt, som er en stiftelse, finansieres over jordbruksavtalen. I 2015 var nivåene på finansieringen som følger:

- Opplysningskontoret for egg og kjøtt – 75,0 mill. kroner
- Opplysningskontoret for melk – 30,8 mill. kroner
- Opplysningskontoret for brød og korn – 1,9 mill. kroner
- Opplysningskontoret for frukt og grønt – 18,9 mill. kroner

I tillegg finansieres deler av Matmerks arbeid med generisk markedsføring av økologiske varer, samt deler av merkevareordningen Nytt Norge, over omsetningsavgiften, til sammen 7,5 mill. kroner.

10.12.1 Fortsatt finansiering av faglige tiltak

Faglige tiltak omfatter blant annet avlsarbeid, arbeid mot antibiotikaresistens, kvalitetsforbedringer i verdikjeden og arbeid knyttet til bedre dyrevelferd og -helse. De er av forebyggende og langsiktig karakter og er i hovedsak rettet mot produsentene. Det er i kjøtt- og fjørfesektoren, gjennom Animalia, at aktiviteten med basis i omsetningsavgiftsmidler er størst.

En betydelig del av oppgavene er dyrehelselatert. De tiltakene som retter seg direkte mot bonden er finansiert over omsetningsavgiften, mens mer industrirelatert arbeid har økende grad av medfinansiering fra industrien selv. Animalia har et bransjestyre med tre representanter fra henholdsvis Nortura og KLF. Nortura har lederen, og denne har dobbeltstemme ved uenighet. Bransjestyret rapporterer til styret i Nortura. Ani-

⁴ Formålet med ordningen er å sikre avsetning av norskproduserte avrenspoteter. Avrenspoteter er frasorterte poteter i tilknytning til potetproduksjon, -omsetning og -foredling. Gjennom ordningen mottar HOFF Norske Potetindustrier BA avtalte kvantum som gir rett til fastsatt pris for avrenspotet fra godkjente omsetningsledd i markedsordningen for poteter.

mاليا er administrativt tilknyttet Nortura. Andre organisasjoner som mottar tilskudd over omsetningsavgiften til faglige tiltak er blant annet Norsvin SA, Scanpig AS, TYR, Geno SA og Norsk Sau og Geit.

Faglige tiltak er viktige fellestiltak for hele verdikjeden. Nasjonalt avlsarbeid ivaretar og utvikler områder som har stor betydning for dyrevelferd og dyrehelse i norsk husdyrhold. God dyrehelse, trygg mat og høy faglig kvalitet i produksjon og videreforedling er avgjørende for den langsiktige konkurranseevnen til norsk landbruk. Der det er muligheter for medfinansiering fra bransjeaktørene benyttes dette aktivt. Mange av tiltakene er av langsiktig karakter og ville i mange tilfeller ikke blitt finansiert uten en felles ordning. Slik de faglige tiltakene er organisert i dag fremstår de som kostnadseffektive i det norske markedet. Regjeringen legger derfor opp til at Omsetningsrådet skal videreføre finansieringen av disse tiltakene over omsetningsavgiften.

Regjeringen vil:

- Videreføre finansiering av faglige tiltak over omsetningsavgiften

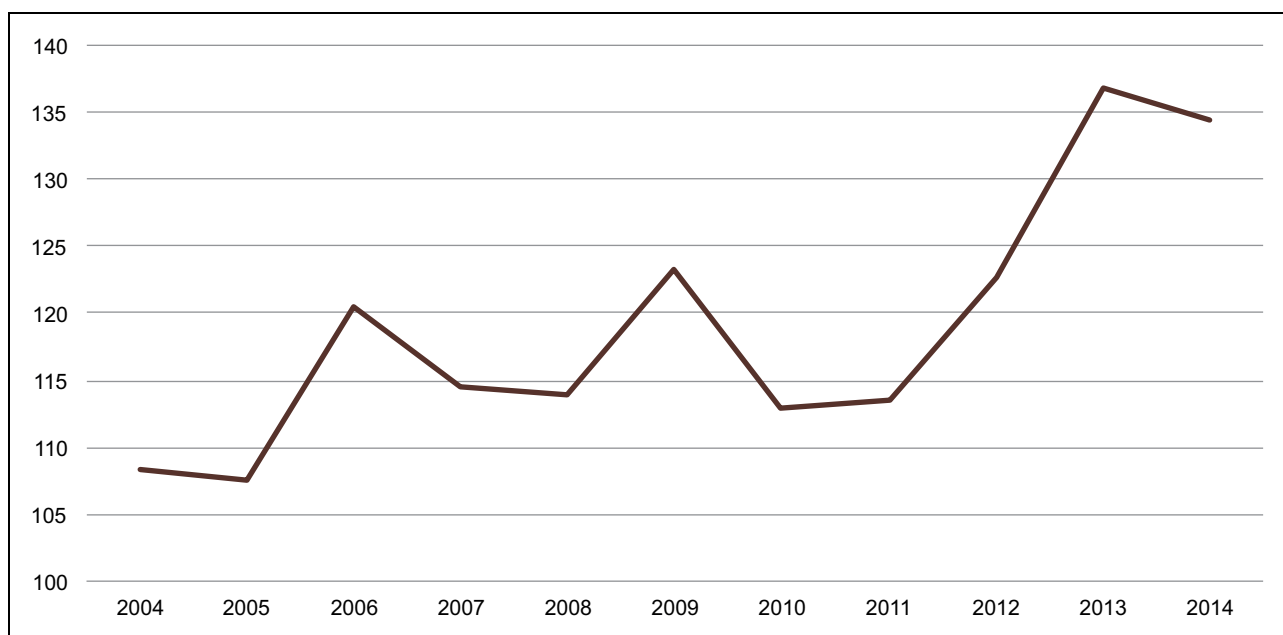
10.12.2 Endre finansiering av opplysningsvirksomheten

Selv om opplysningskontorene finansieres av offentlig innkrevd avgift er de ikke underlagt statlig

styring. Det er Omsetningsrådet som godkjenner budsjetter og aktivitetsplaner. Opplysningskontorene har en sterk tillit hos norske forbrukere, selv om generisk markedsføring av rødt kjøtt også har høstet kritikk. I sin evaluering av markedsbalanseringen mente markedsbalanseringsutvalget at opplysningsvirksomheten kan ha en langsiktig, men trolig svak effekt på etterspørselen. Også tidligere evalueringer konkluderer med at generisk markedsføring har svært usikker måloppnåelse, men kan ha effekt på forbrukernes preferanser til norske landbruksvarer.

Som markedsbalanseringsutvalget påpeker, var intensjonen med opplysningsvirksomhet opprinnelig å bidra til markedsbalanseringen gjennom avsetningsrettede kampanjer, og slik sett bidra til avsetning av mer midlertidige overskudd. I dag blir opplysningsvirksomheten primært benyttet som et langsiktig virkemiddel for å påvirke omsetningen. Blant annet gjøres dette gjennom holdningsskapende arbeid, kunnskapsformidling og kampanjer som gjerne har som formål å påvirke markedet der tilbud og etterspørsel er i utakt.

Til tross for at generisk markedsføring kan ha effekt ved markedsoverskudd, har det liten betydning for markedsregulators rolle i å balansere markedet. Bevilgningene til generisk markedsføring over omsetningsavgiften har økt uforholdsmessig mye i forhold til bevilgninger til de tradisjonelle virkemidlene de siste årene. Ved jordbruksforhandlingene i 2010 ble partene enige om at bevilgningen til generisk markedsføring for



Figur 10.9 Utviklingen av kostnader til opplysningsvirksomhet i årene 2004 til 2014. Tall i mill. kroner

Kilde: Omsetningsrådets årsmeldinger

2010 burde settes lik 85 pst. av 2009-nivået. Deresom bransjen ønsket at aktiviteten skulle være større, ville det kunne sikres gjennom direkte bidrag fra markedsaktørene. Dette har i liten grad skjedd.

Generisk markedsføring av storfekjøtt, som er et område hvor det er underdekning av norskprodusert vare, har bidratt til å markedsføre importert vare og vil fortsatt bidra til dette dersom generisk markedsføring videreføres.

Det er sannsynlig at felles finansiering av opplysningsvirksomheten i regi av det offentlige foretrenger andre former for markedsføring. Normalt vil aktørene i markedet selv finansiere ulike former for markedsføring som de mener vil styrke produktenes markedsposisjon. Markedsbalanseringsutvalget mente det var naturlig å ha felles organisering og finansiering av opplysningsvirksomhet i bransjen. At felles finansiering og organisering kan være fornuftig betyr ikke at dette må skje i regi av det offentlige.

Som en oppfølging av myndighetenes kostholdsråd mener regjeringen at finansieringen av opplysningsvirksomhet i grøntsektoren, som bevilges over jordbruksavtalen bør fortsette. Dette vurderes i forbindelse med de årlige jordbruksforhandlingene. Øvrig generisk markedsføring i jordbruket bør ikke finansieres gjennom midler det offentlige krever inn, eller av det offentlige selv. Om det er ønskelig at opplysningskontorene skal fortsette sin virksomhet, vil bransjen selv kunne finansiere disse.

En avvikling av finansieringen vil føre til lavere omsetningsavgift for produsentene. Markedsbalanseringsutvalget konkluderte med at opplysningsvirksomheten trolig har svak effekt på etterspørselen, slik at det er sannsynlig at dagens produksjonsvolum opprettholdes uavhengig av om bransjen selv finansierer kontorene. Lavere omsetningsavgift vil derfor styrke økonomien for norsk jordbruk tilsvarende over 100 mill. kroner som årlig bevilges til opplysningsvirksomhet over omsetningsavgiften.

Regjeringen vil:

- Fortsatt finansiere opplysningskontoret for frukt og grønt over jordbruksavtalen
- At finansieringen av opplysningskontorene over omsetningsavgiften skal opphøre

Oppsummering kapittel 10

Markedsbalanseringssystemet har virket i over 85 år, og er en sentral del av norsk landbrukspolitik.

Behovet for blant annet forenkling og styrket konkurranse i verdikjeden gjør at regjeringen nå foreslår endringer i markedsbalanseringssystemene.

Markedsbalanseringsutvalget leverte et godt utgangspunkt for det videre arbeidet. Ettersom sektorene er veldig forskjellige, har regjeringen sett behov for å vurdere sektorene ulikt. Regjeringen vil videreføre prinsippene i markedsbalanseringssystemet for kjøtt og kumelk, men samtidig gjøre forenklinger og endringer i andre sektorer slik at ordningene blir mer uavhengig av samvirkene, risiko for konkurransevridninger reduseres og virkemiddelbruken forenkles.

Regjeringen vil:

- Opprettholde markedsbalansering for kumelk med TINE som markedsregulator
- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melkesektoren
- Gjennomføre en geografisk- og tidsavgrenset oppkjøpsordning av geitemelkkvoter
- Avvikle markedsbalanseringen for geitemelk
- Redusere antallet produksjonsregioner for kumelk til 10, med en innretting som sikrer fortsatt god geografisk fordeling og utviklingsmuligheter for produsentene
- Evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, med sikte på å gjennomføre eventuelle endringer fra 1. januar 2018
- Opprettholde markedsbalansering i kjøttsektoren med Nortura som markedsregulator
- Innføre en avgrenset mottakspåkt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbel mottakspåkt)
- Avvikle målprisen og innføre volummodell for markedsbalansering av svinestorfekjøtt
- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i kjøttsektoren
- Avvikle markedsbalanseringen i eggsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i eggsektoren gjennom omsetningsavgiften
- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige tiltak i eggsektoren
- Avvikle markedsbalanseringen i kornsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i kornsektoren gjennom omsetningsavgiften
- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige tiltak i kornsektoren
- Avvikle markedsbalanseringen for epler

- Avvikle markedsbalanseringen for matpotet
- Videreføre finansiering av faglige tiltak over omsetningsavgiften
- Fortsatt finansiere opplysningskontoret for frukt og grønt over jordbruksavtalen
- At finansieringen av opplysningskontorene over omsetningsavgiften skal opphøre

11 Rekruttering, utdanning og kompetanseheving

Formålet med en aktiv rekrutteringspolitikk er å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. I tillegg til mer generelle vilkår som kostnadsnivået, rentenivået, skatt og markedsmuligheter, danner rammevilkår og virkemidler innenfor landbruks- og matpolitikken et viktig grunnlag for å stimulere til stabil rekruttering til næringen.

Som selvstendig næringsdrivende har næringsutøverne i landbrukssektoren en unik mulighet til å skape sin egen arbeidsplass med utgangspunkt i det totale ressursgrunnlaget på eiendommen. Dette er trolig en av flere faktorer som verdsettes høyt av de som velger å gå inn i landbruket. Fra det offentliges side må det derfor legges til rette for at den enkelte bonde i størst mulig grad fritt kan disponere egen eiendom i tråd med

egne valg og prioriteringer. I etterkant av Stortingets behandling av jordbruksoppkjøret 2014 fikk en arbeidsgruppe bestående av representanter fra næringen og forvaltningen, i mandat å vurdere hvordan det best kan tilrettelegges for at motivert ungdom vil etablere seg i næringen. Arbeidsgruppen omtalte og kom med forslag til tiltak på viktige områder som kompetanse, bonden som bedriftsutvikler, sosiale forhold og næringens omdømme. Blant de foreslåtte tiltakene var etablering av en nasjonal modell for voksenagronomutdanning og innføring av kompetansekrav. I jordbruksoppkjøret 2016 ble avtalepartene enige om å igangsette en utredning om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning. Regjeringen vil komme tilbake til even-



Figur 11.1 Selbustrand i Trøndelag

Foto: Svein Wik Scanpix

tuell innføring av en slik modell når arbeidet er ferdigstilt. Videre mener regjeringen at det er uklart om et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse vil være et målrettet rekrutteringstiltak.

11.1 Mange faktorer påvirker beslutningen om å gå inn i landbruket

Landbrukseiendommen danner et utgangspunkt for å skape arbeidsplasser både innenfor tradisjonell jordbruksproduksjon og annen landbruksbasert næringsutvikling. Teknologiutvikling, nye produksjonsmetoder og innovasjon har bidratt til en utvikling der produksjonen kan opprettholdes med vesentlig reduksjon i arbeidsforbruket. Nye former for automatisert teknologi og organisering av arbeidet gjør det også mulig å ha en mer fleksibel arbeidshverdag. Teknologiske løsninger som for eksempel melkerobot og nettbasert fjøskontroll, ulike typer samdrift og samarbeid er eksempler på dette.

I det offentlige ordskiftet blir gjennomsnittsalder ved eiendomsoverdragelse ofte brukt som et måleparameter på eventuelle rekrutteringsutfordringer i landbruksnæringen. Det er imidlertid flere årsaker til at alder alene ikke er godt egnet til å belyse en slik problemstilling.

I følge tall fra Statistisk sentralbyrå var gjennomsnittsalderen til nye eiere i forbindelse med eiendomsoverdragelse av landbrukseiendommer på drøye 52 år i 2014. Denne statistikken inkluderer også de som overtar en landbrukseiendom uten å drive den. En del gjenlevende ektefeller blir sittende med eiendommen i uskiftet bo. Slike saker trekker gjennomsnittsalderen ved eiendomsoverdragelser for landbrukseiendom opp.

Tall over søkere av produksjonstilskudd vil derfor bedre fange opp de som driver aktivt jordbruk. For nye mottakere av produksjonstilskudd i 2015 var gjennomsnittsalderen 41,5 år. Andelen bønder under 40 år som søker produksjonstilskudd er likevel redusert med 5 prosentpoeng til 17 pst. de siste ti årene, samtidig som andelen bønder over 60 år som søker produksjonstilskudd har økt med 9 prosentpoeng til 26 pst. Ettersom denne statistikken er knyttet til mottakere av produksjonstilskudd innenfor basisproduksjonene i landbruket, fanger ikke tallene opp de som driver en annen form for landbruksbasert næringsutvikling uten en tradisjonell produksjon i bunn. Som det går frem av tallene over, gir statistikken i seg

selv et noe uklart bilde av alder for nye næringsutøvere i landbruket.

Utvikling av en landbruksproduksjon krever oftest store investeringer, som gjør det nødvendig å ha et langsiktig perspektiv på driften av landbruksforetaket. Ønske om og muligheten for å etablere seg i næringen vil derfor være avhengig av den aktuelle landbrukseiendommens tilstand. Graden av investeringer som er foretatt på gårdsbruket av én generasjon/eier vil i stor grad påvirke neste generasjons/eiers investeringsbehov og kan potensielt bidra til å lette overgangen til neste eier.

Det er også slik at mange som i dag etablerer seg i næringen, har en annen utdannings- og yrkeskarriere bak seg før de etablerer seg i næringen. Dette kan for mange ha en verdi i seg selv. Samtidig gir det både muligheter for å tilføre ny kompetanse og nye ideer inn i næringen, og det gir større muligheter til å få en jobb utenfor gårdsbruket i tillegg til gårdsdriften ved behov.

Det er langt flere menn enn kvinner som eier og driver gårdsbruk. Kvinner eier langt større andel av eiendommene enn de driver. Tall fra SSB for 2013 viser at i overkant av 14 pst. av gårdbrukerne er kvinner. Kvinner driver og eier ofte de mindre gårdsbrukene. Mange kvinner faller imidlertid utenfor statistikk når det gjelder eierskap av landbrukseiendommer. De fleste landbruksforetakene er enkeltpersonforetak, og siden kun en person kan stå oppført som eier, vil dette ikke gi et godt bilde på hvordan et gårdbrukerpar er involvert i driften. Det er viktig for en positiv utvikling i næringen at både kvinner og menn etablerer seg som aktive næringsutøvere i landbruket.

Rekrutteringssituasjonen i landbruket varierer imidlertid i de ulike landsdelene. I Landbrukets Utredningskontor (nå AgriAnalyse) sin undersøkelse av odelsbarns holdninger til overtagelse av landbrukseiendom (Rapport 2-2009), fremkom det at det er store forskjeller mellom situasjonen på Østlandet og landet for øvrig. På Sør- og Vestlandet og i Trøndelag var om lag halvparten av odelsbarna positive til overtagelse, mens bare 37 pst. av de nordnorske odelsbarna oppga at de var positive til overtagelse. På Østlandet totalt sett var nærmere 64 pst. positive til overtagelse. Muligheter for å få arbeid utenfor næringen påvirker rekrutteringssituasjonen. På den annen side vil muligheten for annet arbeid ved siden av gårdsdriften i mange tilfeller være nødvendig. Etablering av gode nettverk for faglig oppdatering, praktiske råd og sosial kontakt er også viktig.

11.2 Mangfold og muligheter for fremtiden

I arbeidsgruppens rapport *Økt rekruttering til landbruket. Mangfold og muligheter for fremtiden*, er det gjort en helhetlig drøfting av rekrutterings-spørsmålet. Gruppen ble spesielt bedt om å se på kompetansebehov, herunder behov for og muligheter til å stille kompetansekrav. Arbeidet skulle baseres på eksisterende kunnskap og forskning, og ligge innenfor rammene av gjeldende jordbrukspolitikk. Som en grunnleggende forutsetning fremhevet arbeidsgruppen at gode inn-tekstmuligheter og gode og forutsigbare rammebetingelser er avgjørende for rekrutteringen. Arbeidsgruppen pekte videre på at det er viktig å rekruttere til mangfold i norsk landbruk. Særskilt fire områder ble fremhevet som viktige:

- Betydningen av kompetanse
- Bonden som bedriftsutvikler – oppstartutfordringer og muligheter
- Sosiale forhold, likestilling og familieliv
- Betydningen av næringsens omdømme

Arbeidsgruppen foreslo flere tiltak innenfor disse områdene. De viktigste tiltakene drøftes i delkapitlene nedenfor.

11.3 Jordbrukets kompetansebehov og utdanningstilbud innen landbruk

Rekruttering av kompetente næringsutøvere forutsetter at det finnes attraktive utdanningstilbud med høy kvalitet både innen grunnutdanningen i landbruket, innen etter- og videreutdanningstilbudet, og for andre kompetansebyggende tilbud som er tilpasset bønderens livssituasjon. Utvikling av relevante utdanningstilbud er i hovedsak statens ansvar, men forutsetter et godt samarbeid med næringen. Kompetansebehovet i landbruket har endret seg i takt med modernisering og utvikling i næringen. Landbruksdrift krever god kunnskap om bedriftsledelse, økonomi, teknikk og agronomi. Landbruket har et mangfold av læringsarenaer, som inkluderer både det formelle utdanningssystemet og andre former for kompetanseutvikling. Norsk landbruksrådgiving er en sentral aktør som bidrar til kompetanseutvikling i landbruket utenfor det formelle utdanningssystemet. Andre sentrale aktører innen rådgiving og kompetanseheving er landbrukssamvirket.

11.3.1 Fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå

På videregående nivå tilbys det gjennom programfaget naturbruk flere programområder, deriblant landbruk og gartneri. Den utdanningen som næringsutøvere trenger for å være selvstendig næringsdrivende ut over dette, må enten tas på fagskolenivå eller annen tilpasset etter- og videreutdanning. Naturbruksskolene gir en grunnleggende kunnskap i landbruksfag som grunnlag for yrke i primærlandbruket eller som studieforberedende for videre høgskole- eller universitetsstudier. Fagmiljøene på naturbruksskolene er viktige kompetansesentra for å formidle kunnskap til næringen.

Søkningen til naturbruk i videregående skole har vært svakt økende de siste årene. Fra 2015 til 2016 økte søkertallet til de offentlige skolene med 15 pst. På de private naturbruksskolene er bildet det samme. Dette er en positiv trend og er med på å legge grunnlag for at landbruksnæringen får nødvendig kompetanse i fremtiden. Det er totalt sett få elever i videregående opplæring som går på naturbruk. Antall registrerte elever på naturbruk i 2015–2016 var til sammen 4281 elever, og utgjorde vel 2 pst. av elevmassen.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomgå tilbudsstrukturen til fag- og yrkesopplæringen, utrede mulige utdanningsløp og foreslå nødvendige endringer. Naturbruksutdanningen inngår som en del av dette oppdraget. Målet for gjennomgangen, som gjøres i samarbeid med partene i arbeidslivet, er å styrke kvaliteten og relevansen til det yrkesfaglige utdanningstilbudet, og få et tilbud som i større grad reflekterer kompetansebehovene i arbeids- og næringslivet. Landbruks- og matdepartementet vil gjennom dialog med Faglig råd for naturbruk og Kunnskapsdepartementet, bidra til en fremtidsrettet landbruks- og gartnerutdanning som møter næringsens behov.

For fagområdene gartneri og landbruk er det i dag ikke tilbud om et utdanningsløp som gir fagbrev, der deler av opplæringen skjer i skole og deler av opplæringen skjer i arbeidslivet. Utdanningsdirektoratet har satt i gang en forsøksordning med et 2 + 2 løp med mål om å finne frem til hvordan man kan få organisert og tilbudt en toårig lærlingeordning for gartner og landbruksfag. Forsøksordningen vil pågå til 2019–2020, og vil evalueres underveis. Landbruks- og matdepartementet vil sammen med utdanningsmyndighetene følge opp resultatet av forsøket.

11.3.2 Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er en yrkesrettet utdanning som bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Regjeringen er opptatt av å løfte fagskolenes status som en viktig tertiærutdanning, og har lagt frem en fagskolemelding om fagskoleutdanningens rolle i utdanningssystemet.

Det er i dag relativt få utdanningstilbud på fagskolenivå innenfor landbruk. Landbruks- og matdepartementet vil derfor sammen med næringen og fylkeskommunene vurdere behovet for å utvikle både flere og mer spissede fagskoletilbud rettet inn mot næringsutøvere og rådgivningsapparat. Fagskoleordningen må gi et fleksibelt og tilpasset utdanningstilbud av høy kvalitet.

11.3.3 Høgskole- og universitetsnivå

Det er nødvendig å sikre rekruttering av relevant kompetanse til næringen ved å tilby attraktive og forskningsbaserte utdanningstilbud. Videre er det viktig å samarbeide om utdanning og forskning mellom institusjonene. Høgskolesatsingen ved Høgskolen i Hedmark og Nord Universitet (tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag), i samarbeid med NMBU, er et eksempel på dette. Et annet eksempel er det gode samarbeidet NMBU og de landbruksrelevante forskningsinstituttene har når det gjelder doktorgradsproduksjon. Søkertallene til høyere utdanning for 2016 viser at det var 20 pst. flere som hadde landbruksstudier som sitt førstevalg sammenlignet med 2015.

11.3.4 En nasjonal modell for Voksenagronom

Det er viktig å utvikle og sikre et attraktivt og godt utdanningstilbud innen landbruk i det ordinære løpet, slik Kunnskapsdepartementet nå arbeider med. Det er imidlertid stor interesse for kompetansebyggende tiltak som også kan tilbys utenom det ordinære utdanningsløpet, og som på den måten kan nå flere. Det må legges til rette for fleksible ordninger som også er tilpasset de som vil etablere seg i næringen og som har en annen utdanning fra før, eller de som ikke har anledning til å følge ordinært utdanningsløp innen landbruk.

I flere rapporter, blant annet i arbeidsgruppe-rapporten *Økt rekruttering til landbruket*, er det blitt foreslått at det etableres en nasjonal modell for voksenagronomutdanning som sikrer faglig og pedagogisk kvalitet og fleksibel tilrettelegging. De fleste fylkeskommunene tilbyr i dag voksenagronomutdanningskurs etc. Tilbudet er rettet

mot voksne som har behov for å styrke sin landbruksfaglige kompetanse. Interessen for dette tilbudet har vært stor. I Oppland er det for eksempel ca. 140 voksne som har tatt eller tar voksenagronom siden oppstarten i 2011, og de siste årene har det vært ventelister for å komme med.

Det er betydelige variasjoner mellom fylkene i innhold og organisering av dette tilbudet. De fleste voksenagronomtilbud bygger på læreplan til Vg2 og Vg3 landbruk, og kan gi agronomeksamen og rett til tittelen agronom. De som velger voksenagronomtilbudet, er i hovedsak voksne uten rett til videregående opplæring. Voksenagronomtilbudet finansieres på ulike måter. Noen fylker bruker de fylkeskommunale tilskuddsmidlene til rekruttering og kompetanseheving bevilget over jordbruksavtalen (RK-midlene), og noen bruker en kombinasjon av tilskuddsmidler, andre fylkeskommunale midler og egenbetaling. Østlandsforskningens evaluering av naturbruksutdanningen har også sett på voksenagronomtilbudet. I en spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med evalueringen fremkom det at 95 pst. av deltagerne hadde en annen utdanning utover ungdomsskolen før de startet på voksenagronom, hvorav 36 pst. svarte at de hadde høyere utdanning.

Østlandsforskning peker på at voksenagronomen er et tilbud som dekker et tydelig behov i næringen, men som ikke finner sin plass innenfor de eksisterende modellene for utdanning, og mener det bør vurderes å etablere en felles nasjonal standard for en modulbasert modell.

I jordbruksoppgjøret 2016 ble man enige om å igangsette en utredning om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning. Arbeidet foregår i samarbeid med utdanningsmyndighetene og næringen selv. Regjeringen vil komme tilbake til eventuell innføring av en slik modell når arbeidet er ferdigstilt.

Regjeringen vil:

- Komme tilbake til eventuelle endringer når utredningen om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning er ferdig

11.3.5 Kompetansekrav

Spørsmål om innføring av kompetansekrav for næringsutøverne i jordbruket har vært drøftet flere ganger. Arbeidsgruppen som så på rekrutteringsspørsmålene i landbruket ble bedt om å vurdere behov for og muligheter til å stille kompetansekrav.

Det er i dag en rekke lover og forskrifter som både direkte og indirekte stiller krav om kompetanse hos næringsutøverne. Mattilsynet og Arbeidstilsynet er viktige kontrollinstanser. Innenfor ulike produksjoner stilles det krav om obligatoriske kurs og sertifisert kompetanse. Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) skal dessuten sikre at kvalitetskrav blir ivaretatt for bonde, industri, varehandel og forbruker.

Flertallet i arbeidsgruppen som så på rekrutteringsspørsmålene i landbruket, foreslo å innføre et kompetansekrav for nye næringsutøvere i næringen tilsvarende Vg3-nivå eller voksenagronom. Det ble videre foreslått å igangsette en faglig utredning med vurdering av konkret innhold, organisering og praktisk gjennomføring av et slikt krav. Forslaget om innføring av kompetansekrav ble begrunnet med at et kompetansekrav kan bidra til å heve kompetansenivået i næringen, samt heve status og omdømme for næringen.

Regjeringen mener et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse ikke er et målrettet rekrutteringstiltak. Innføring av et slikt krav vil føre til flere pålegg for næringen, høyere kostnader for det offentlige og den enkelte næringsutøver, samt at forvaltning og kontroll av et slikt krav vil være krevende. De som er innehavere av en landbrukseiendom har allerede en plikt til å forvalte eierskapet gjennom å utnytte ressursene, jf. Jordlovens krav om driveplikt. Et kompetansekrav vil følgelig innskrenke den private eiendomsretten, gjennom å legge ytterligere begrensninger på den enkelte næringsutøvers frihet til å utnytte ressursene på egen gård.

Siden 2003 har de landbrukspolitiske virkemidlene vært rettet inn mot foretak. Innføring av et kompetansekrav i jordbruket reiser spørsmål om hvem et slikt krav skal være rettet mot, og hvilke unntaksbestemmelser som skal gjelde. En statlig forvaltning av et kompetansekrav i jordbruket vil være krevende, og det vil være betydelige utfordringer knyttet til eventuelle valg av reaksjoner ved brudd på regelverk. Det er også en utfordring at landbruksdrift danner utgangspunkt for et mangfold av kompetansebehov utover det et enkelt kompetansekrav kan fylle.

Skal det stilles formelle, statlige kompetansekrav til næringsdrivende i landbruket, må dette begrunnes med vesentlig samfunnsmessige hensyn, som for eksempel hensynet til forbrukerne eller landbrukets påvirkning på miljøet. Regjeringen mener disse hensynene allerede ivaretas gjennom gjeldende regelverk. Når det gjelder kompetansekrav utover dette, vil en fortsatt utvikling av næringens egne bransjestandarder være

mer nærliggende. På bakgrunn av dette mener regjeringen at det ikke er ønskelig å innføre et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse for næringsutøverne i landbruket.

Regjeringen vil:

- Ikke innføre et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse for næringsutøverne i landbruket

11.4 Øvrige tiltak for å sikre stabil rekruttering til næringen

Regjeringen har i sin politiske plattform understreket at eiendomsretten er en grunnleggende rett og at regjeringen vil legge til rette for at bonden skal få styrket sin rett til fritt å disponere over egen eiendom i tråd med egne valg og prioriteringer. Eiendomslovgivningen i landbruket legger i dag begrensninger på eierens disposisjoner. Regjeringen er opptatt av forenklinger av regelverket på dette området som blant annet kan bidra til å øke omsetningen av landbrukseiendommer. Regelendringer som bidrar til at flere eiendommer legges ut for salg, vil kunne åpne for at flere yngre personer får muligheten til å komme inn i næringen.

Jordbruksavtalen i sin helhet er et bidrag til å legge til rette for god og stabil rekruttering til næringen. I forbindelse med Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 fremhevet en samlet næringskomite at støtte til investeringer i landbruket er et sentralt rekrutteringsvirkemiddel. Arbeidsgruppen som drøftet rekrutteringsspørsmål i landbruket fremhevet også særskilt investerings- og bedriftsutviklingsordningen som viktig, herunder risikolåneordningen. I jordbruksoppgjøret 2016 ble ordningen med investerings- og bedriftsutviklingsmidler særskilt prioritert, med økt avsetning på 26,5 mill. kroner. I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2016 ble satsen til generasjonsskiftetilskuddet hevet med 10 prosentpoeng. I tråd med anbefalingene fra arbeidsgrupperapporten «Økt rekruttering til landbruket» ble det også varslet en gjennomgang av vilkårene for risikolån over ordningen. Det ble også bestemt å prøve ut en mentorordning for landbruket forvaltet av Norsk landbruksrådgiving i samarbeid med Innovasjon Norge og faglagene i landbruket med oppstart høsten 2016.

Investeringsvirkemidler er mer målrettede mot rekruttering og når flere produsenter enn for eksempel ordningen med tidligpensjon som regje-

ringen vil avvikle for nye tilskuddsmottakere. Investeringsvirkemidler er målrettet for å fremme rekruttering til næringen, både fordi yngre investorer i større grad enn eldre, og delvis fordi mange eldre som investerer gjør det for å legge til rette for neste generasjon. Næringsutøvere under 35 år er prioritert i deler av regelverket. Hele 77 pst. av tilskuddene til investering og bedriftsutvikling i landbruket ble i 2015 gitt til brukere under gjennomsnittsalder i næringen, og 26 pst. av tilskuddene ble gitt til de under 35 år.

Å opprettholde og utvikle landbrukets omdømme, både som næring og som yrkesvei har stor betydning for ønsket om å etablere seg i næringen. I arbeidsgrupperapporten «Økt rekruttering til landbruket» er det pekt på at landbruket

samlet sett har et godt utgangspunkt for å kommunisere positivt om næringen og næringens muligheter som yrkesvei, og at det gode omdømmet i enda større grad bør utnyttes i rekrutteringssammenheng. Det ble foreslått at det utarbeides en omdømmestrategi der næringen selv er initiativtaker, og at eksisterende omdømmearbeid videreføres, der gode eksempler, rollemodeller og karrieremuligheter i landbruket synliggjøres.

Omdømmearbeid er først og fremst næringens eget ansvar. Både næringsorganisasjoner, samvirkeorganisasjoner og forvaltning jobber med landbrukets omdømme på ulike måter, for å fremme landbrukets omdømme generelt, og for å fremme omdømmet til landbruket som yrkesvei. Fra det offentliges side er det en rekke virkemid-



Figur 11.2 Skreia på Østre Toten i Oppland

Foto: Svein Grønvold Samfoto

ler og tiltak som bidrar til å bygge positivt opp om næringens omdømme. Omdømmesatsingen over *Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping* er en viktig del av forvaltningens arbeid med å styrke landbrukets omdømme generelt. Matfestivalen Matstreif og deltakelsen på Internationale Grüne Woche (IGW) i Berlin er de to viktigste omdømmeprojektene i programmet. Bygdeturismekampanjen bidrar til å synliggjøre bygdeturisme og til å øke kunnskapen og kjennskapen om mulighetene innenfor landbruks- og utmarksbasert reiseliv. Både det generelle og det spesielle omdømmearbeidet bidrar til å styrke omdømmet til landbruket som helhet, noe som er positivt for rekrutteringen ved at bondeyrket fremstår som attraktivt.

Oppsummering kapittel 11

Stabil rekruttering til næringen er viktig for å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. Fra det offentlige side må det legges til rette for at den enkelte bonde i størst mulig grad fritt kan dispo-

nere egen eiendom i tråd med egne valg og prioriteringer. Av virkemidlene over jordbruksavtalen er særskilt investeringsvirkemidlene et målrettet virkemiddel for rekruttering.

Arbeidsgruppen som ble nedsatt i etterkant av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 kom med forslag til tiltak på flere områder knyttet til kompetanse, bedriftsutvikling, sosiale forhold og næringens omdømme. Blant de foreslåtte tiltakene var etablering av en nasjonal modell for voksenagronomutdanning og innføring av kompetansekrav.

Regjeringen vil:

- Komme tilbake til eventuell innføring av en slik modell når utredningen om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning er ferdig
- Ikke innføre et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse for næringsutøverne i landbruket

12 Miljø og klima

Jordbruk har gjennom alle tider skapt et kulturlandskap og som danner livsmiljø for arter og økosystemer, samt inneholder viktige kulturhistoriske verdier. Jordbrukets arbeid med å integrere miljøverdier og miljøhensyn må ses i lys av at bærekraft og sektoransvar ble satt på dagsorden fra slutten av 1980-tallet. Utvikling i kunnskap og virkemidler har dermed bidratt til at jordbruksproduksjonen er mer miljøvennlig enn for 20–30 år siden. Bærekraftig jordbruk er ett av de fire hovedmålene i norsk jordbrukspolitikk, hvor ivaretagelse av miljøhensyn i arealbruk og ressursutnyttelse er forutsetningen for produksjon av norske jordbruksprodukter.

All matproduksjon starter med fotosyntesen, i utgangspunktet er derfor alt jordbruk basert på opptak av karbondioksid (CO₂). Jordbruksaktiviteter og særlig husdyrhold er imidlertid også opphav til utslipp av næringsstoffer til luft og vann. Jordbrukslandskapets mangfold og kombinasjon av natur- og kulturverdier er en karakteristisk og viktig del av landskapet i Norge.

12.1 Miljø

12.1.1 Utviklingstrekk

Norsk jordbruk har lange tradisjoner for bærekraftig forvaltning som tar hensyn til miljø, kulturlandskap og biologisk mangfold. Det har vært økt oppmerksomhet om ivaretagelse av miljøet i jordbruket de siste tiårene. Det er gjort en stor innsats for å få på plass de ulike miljøordningene for jordbruket, der målretting av innsatsen på foretaksnivå har stått sentralt. Selv om andelen foretak som tar i bruk miljøvirkemidlene holder seg på et relativt jevnt nivå, kan en gå utfra at økt målretting av virkemidlene gir bedre resultater og at virkemiddelbruken er mer effektiv enn tidligere. Husdyrbeiting har vært en naturlig del av økosystemet i flere tusen år, og en virkemiddelbruk som fører til færre dyr på utmarksbeite vil ha negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. I den nye nasjonale rødlista har nesten 35 pst. av de truede artene levested i kulturlandskapet.

Det er en utfordring å måle den konkrete miljøeffekten av tiltak og virkemidler ettersom endringer ofte skjer gradvis over tid. I tillegg påvirker andre forhold enn selve jordbruksdriften miljøet, eksempelvis værforholdene. Generelt er miljøeffekten mer tydelig med økt presisjon i virkemidlene. Det er for eksempel enkelt å vise resultat i form av at et element som et gammelt steingjerde i landskapet er restaurert, ivaretagelse av en gårdsdam, en slåttemark, eller at erosjonsproblem er løst med nye kummer.

SSB produserer en årlig rapport om miljøstatus i jordbruket med statistikk for utvikling over 11 miljøområder blant annet kulturlandskap, utslipp til luft og vann og økologisk landbruk. Fra 2013 er alle tiltak gjennom regionale miljøprogram kartfestet. Kartfesting gir bedre grunnlag til å se om innsatsen blir satt inn på rett sted, der miljøutfordringene ligger.

12.1.2 Nasjonal miljøpolitikk og internasjonale prosesser

I Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet* vises det til internasjonale og nasjonale mål for norsk natur. Under FNs konvensjon for biologisk mangfold har Norge forpliktet seg til Aichi-målene, som er globale mål for å stoppe tapet av naturmangfold innen 2020. Flere av målene er særlig relevante for bærekraftig produksjon i norsk jordbruk. I tillegg har Norge utviklet omforente nasjonale mål for naturmangfold som også er relevante for jordbruket. Disse innebærer at norske økosystemer skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester, ingen arter og naturtyper skal utryddes, utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres, og at et representativt utvalgt av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

Norsk jordbruk skal, på lik linje som andre sektorer, bidra til å nå disse målene. FNs bærekraftsmål, som ble vedtatt i 2015, har integrert inn en rekke av Aichi-målene, og dermed gitt disse målene en styrket betydning for bærekraftig utvikling for alle land.

Boks 12.1 Aichi-målene og relevans for jordbruket

Mål 7: Innen 2020 er arealer som benyttes til jordbruk, akvakultur og skogbruk, forvaltet bærekraftig for å sikre bevaring av biologisk mangfold.

Mål 8: Innen 2020 er forurensing, inkludert overskudd av næringssalter, redusert til et nivå som ikke er skadelig for økosystemers funksjon og biologisk mangfold.

Mål 9: Innen 2020 er fremmede skadelige organismer og deres spredningsveier identifisert og prioritert, utvalgte organismer er kontrollert eller utryddet, og det er innført tiltak for å kontrollere spredningsveier for å hindre introduksjon og etablering.

Mål 13: Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettholdt hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjennomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.

Mål 16: Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgiving.

12.1.3 Sektoransvar for jordbruk og miljø

Begrepet sektoransvar har sin bakgrunn i en rettsoppfatning om at forvaltningsorganene innen hver sektor, for eksempel landbruk, industri, energi, samferdsel osv. ikke kan bruke sin skjønnsmessige myndighet til å ivareta formål som andre organer har som særlig oppgave å ivareta. Et kjernepunkt i Brundtlandkommisjonen var at miljøhensyn skulle integreres i sektorenes beslutningsprosesser. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for miljøpolitikken. Alle samfunnssektorer har imidlertid et selvstendig ansvar for miljø knyttet til egen sektor. Landbruksmyndighetene har m.a.o. både en myndighet og en plikt til å ivareta miljøet i utforming av lovverk, og i sin skjønnsmessige myndighetsutøvelse i henhold til sitt lovverk. Dette må også gjelde ved utformingen og forvaltningen av indirekte virkemidler, slik som beslutninger om virkemidler som er regulert i jordbruksavtalen, forskning osv.

12.1.4 Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet

Avrenning av jordpartikler og utvasking av plantenæring fra jordbruksareal til vann og vassdrag er, sammen med utslipp av avløpsvann, hovedkildene som påvirker den økologiske tilstanden, målt som algevekst. Jordbruket er et åpent system, og husdyr- og planteproduksjon bærer alltid en risiko for uønsket tap av næringsstoff til omgivelsene. Overordnet kan det sorteres mellom punktutslipp og arealavrenning, sistnevnte beskrives også som diffuse utslipp. Punktutslipp kan blant annet forekomme fra lagre av gjødsel og silosaft, og har vært en vesentlig kilde til utslipp til vannmiljø. De siste tiårene er det innført krav til lagerkonstruksjoner, og slike problemer er derfor kraftig redusert. I dag påvirkes vannmiljøet i all hovedsak av diffuse utslipp fra jordbruksarealene, i form av overflate- og grøfteavrenning.

Når næringssalter og organisk materiale fra jordbruksområder havner i vassdragene, kan det føre til eutrofiering. I ferskvann er det viktigst å redusere tilførselen av fosfor som øker algeveksten i innsjøer og elver. Stor algevekst fører til dårlige oksygenforhold på dypere vann, og enkelte algearter kan også utvikle giftstoffer som er farlige for mennesker og husdyr. Organisk materiale kan øke oksygenforbruket i vannet og føre til dårligere forhold for blant annet bunndyr og fisk. Erosjon fører til at store mengder jordpartikler slammer ned bunnen, forverrer lys- og gyteforhold, levestandard for planter og dyr og kan også forringe drikkevannskilder, badeplasser eller fiskeplasser.

Avrenning i form av næringssalter og partikulært materiale fra blant annet jordbruksområder, og da særlig nitrater, knyttes opp mot uønskede algeoppblomstringer og eutrofiering i kystnære områder.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til redusert avrenning til vassdrag og kyst, eksempelvis gis tilskudd for at kornarealer og vassdragsnære arealer ikke jordarbeides om høsten. Gjennom arbeidet med vannforvaltningsplaner i henhold til EUs rammedirektiv for vann og vannforskriften har internasjonale mål for vannmiljø i senere tid blitt konkretisert ned til de enkelte vannområder og vannforekomster. Nye vannforvaltningsplaner ble godkjent i juli 2016. Gjennom dette arbeidet har det fremkommet behov for forsterket innsats mot jordbruksavrenning, især i utsatte vannområder med mye jordbruk, for å oppnå mål om bedret tilstand i vannområdene innen 2021.

Siden 1980-tallet er det gjennomført omfattende tiltak for å bedre vannmiljøet og disse har hatt god effekt. Uten disse virkemidlene og tiltakene ville nok tilstanden vært mye dårligere enn den er i dag. Vann- og avrenningstiltak kan også gi økt lønnsomhet i jordbruket ved å redusere ressurstap av jordsmonn, næringsstoffer og forbedre jordstruktur.

12.1.5 Jordbrukets kulturlandskap og jordbrukets kulturarv

Jordbrukets kulturlandskap er et resultat av mange generasjoners bosetting og ressursutnytting. I innmark og utmark finnes en mosaikk av åker og eng, kantsoner, slåttemark og beitemark, vann, bygninger, tun, gjerder, veier og andre typer natur- og kulturminneelementer. Ulike naturgitte forhold har gitt stor variasjon i produksjonsmåter og ressursutnyttelse i ulike deler av landet, med tilhørende særpregede kulturlandskap. Endringer i driftsmåtene har gitt et jordbrukslandskap preget av både elementer fra historisk bruk og moderne driftsmetoder.

Samlet har landets landbrukseiendommer over en million bygninger. De representerer store bruksressurser, men også utfordringer knyttet til det å forene bosetting og moderne gårdsdrift med gammel bygningsmasse og endret bruk. Mange av disse bygningene utgjør en mangfoldig og verdifull kulturarv, både som enkeltvis bygninger og helhetlige kulturmiljøer, og som nøkkelementer i jordbrukets kulturlandskap.

Aktiv, hensynsfull og bærekraftig bruk gir varierte landskap i hele landet, er med på å ivareta kulturhistoriske og biologiske verdier, og har betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskaping. Lokale og regionale særpreg i kulturlandskapet gir også grunnlag for friluftsliv, reiseliv og verdiskaping. Jordbrukets kulturlandskap og kulturarv står derfor sentralt i bøndernes fellesgodeproduksjon for samfunnet.

Kulturlandskap og åpent lavland er viktige økosystemer som leverer tjenester som matproduksjon, produksjon av dyrefôr, pollinering og naturmangfold. Det har vært store endringer i tilstanden i kulturlandskapet de siste tiårene med endringer i produksjonsformer og arealbruk. Data fra overvåkningsprogrammet 3Q viser at jordbruksarealet er i tilbakegang og at gjengroing av ekstensive grasmark og beitearealer er en følge av strukturendringer i norsk landbruk.

Rundt 50 pst. av de truede artene på Norsk rødliste for arter i 2015 knyttes til kulturlandskap og åpent lavland. Tiltak som økt slått og beitebruk

har stor effekt for å opprettholde viktige naturtyper i jordbruket som slåtteenng og kystlynghei.

Introduksjon av fremmede skadelige organismer kan medføre betydelige konsekvenser for jordbruk og hagebruk. Samtidig kan fremmede skadelige organismer som tilsiktet eller utilsiktet innføres i forbindelse med næringene utgjøre en trussel for naturmangfoldet. Fremmede organismer sprer seg eksempelvis ved flytting av jord og ved forvilling av planter fra hagebruk, parkanlegg og fra plantet skog. Jordbrukssektoren følger opp gjennom dekkende regelverk, tiltak, informasjon og sektorsamarbeid etter *Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter*.

Det er sentralt å finne løsninger som kan bidra både til å beholde et åpent og levende jordbrukslandskap generelt og til å ivareta de spesielt verdifulle områdene og elementene i kulturlandskapet. En nøkkelfaktor er å stimulere til fortsatt jordbruksdrift i hele landet. Erfaring viser dessuten at ivaretagelse av de spesielt verdifulle områdene forutsetter kunnskapsbaserte prioriteringer, motiverte grunneiere og stimulans til den driften som skaper kulturlandskapsverdiene.

Kulturlandskapet er i stadig forandring. Jordbruksdrift bidrar til å holde landskapet åpent ved beiting, dyrking og slått. Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til å ta vare på et åpent og variert kulturlandskap og en levende kulturarv. Miljøforvaltningen har også virkemidler på dette området.

12.1.6 Tilgjengelighet og friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap

En stor andel av det dyrkede arealet i Norge ligger i umiddelbar nærhet til byer og tettsteder.

Boks 12.2 Utvalgte kulturlandskap

Satsingen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en oppfølging av nasjonale mål om å ivareta kulturlandskapet. Dette er et samarbeid og spleiselag mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Satsingen er basert på frivillige avtaler mellom staten og grunneierne. 22 utvalgte områder er nå med, fordelt med minst ett område i hvert fylke. I behandlingen av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet*, har Stortinget fattet et vedtak der regjeringen blir bedt om å videreutvikle dagens ordning, med sikte på å øke antall områder frem mot 2020.

Jordbrukets kulturlandskap utgjør også de nærmeste arealene for mange i spredtbygde strøk. Åker, eng og kulturbeite er dermed nærmiljøet til mange nordmenn, og helheten av kultur- og naturverdier i jordbrukets kulturlandskap er viktig for friluftsliv, som opplevelsesressurs og som læringsarena. Endringer i norsk jordbruk har i mange deler av landet ført til økt gjengroing i tidligere åpne jordbrukslandskap, ved at slått og beite er kraftig redusert eller fraværende.

Stier og løyper i jordbrukets kulturlandskap er viktige tiltak for friluftslivet. Vinterstid anlegges det mange steder skispor på snødekte jordbruksarealer. Vedlikehold av stier og løyper i jordbrukets kulturlandskap er allerede viktige tiltak for friluftslivet.

I Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet* skriver regjeringen at den vil legge til rette for et samarbeid mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner med sikte på å videreutvikle allmennhetens mulighet til friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap.

12.1.7 Påvirkninger fra jordbruket på klima

Norsk jordbruk står overfor både muligheter og utfordringer som følge av klimaendringene. Miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen har i dag først og fremst som formål å redusere utslipp til vann og ivareta jordbrukets kulturlandskap. De senere år har det blitt innført tilskudd også for å redusere utslipp av klimagasser til luft, eksempelvis miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel og tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg. Det er et behov for at miljøvirkemidlene i jordbruket i større grad videreutvikles til å møte klimautfordringene. Det er store muligheter for synergi-effekter på tvers av målområdene for miljø. Klimatiltak kan for eksempel bidra til bedre måloppnåelse på vannforurensning.

12.1.8 Påvirkninger fra jordbruket på luftkvalitet

Nitrogengjødsling er en viktig kilde til drivhusgassen N_2O , men det er likevel kun en marginal del av nitrogenet som går tapt som N_2O . Oftest avgis langt mer ammoniakk, NH_3 , som ikke er en drivhusgass, men som kan forårsake overgjødning i naturen. Sekundært kan ammoniakk også gi opphav til helseskadelige partikler, miljøskadelig forurensning og klimaskadelig lystgass. Utslipp av lyst-

gass påvirker klimaet globalt, mens ammoniakktutslipp er et mer regionalt problem. I Norge er det primært på Sør- og Sør-Vestlandet at nedfall av ammoniakk overskrider tålegrenser i naturen. Her kommer norske utslipp på toppen av langt-ransporterte tilførsler fra kontinentet.

Norge har en forpliktelse under Gøteborgprotokollen om å begrense årlige NH_3 -utslipp til maksimalt 23 000 tonn fra 2010. Ifølge utslippsregnskapet var norske utslipp 13 pst. over dette nivået i 2015. Jordbruket står for over 90 pst. av NH_3 -utslippene. Mens omdannelsen av nitrogenforbindelser til lystgass går tregt, oppstår ammoniakktutslipp mer spontant, ved utskilling, lagring og spredning av husdyrgjødselen.

12.1.9 Miljøvirkemidlene i jordbruket

Miljøstatsingen i jordbruket skal bidra til å opprettholde et variert og mangfoldig kulturlandskap, bidra til tilgjengelighet og tilrettelegging for ferdsel og til å redusere miljøbelastningen, herunder utslipp til luft og vann. For å gjøre jordbruksproduksjon mer miljøvennlig, står bruk av ulike miljøvirkemidler sentralt. De juridiske virkemidlene er ulike miljøkrav som bonden må følge opp for å være berettiget tilskudd, eksempelvis produksjonstilskudd. De økonomiske virkemidlene er både generelle tilskudd som sikrer at areal blir holdt i drift, og tilskudd til mer målrettede tiltak som er med på å sikre miljøkvaliteter som krever særskilt forvaltning eller skjøtsel. I tillegg har vi ulike informasjons- og formidlingstiltak som skal medvirke til at næringsutøverne har oppdatert kunnskap om utfordringer og tiltak for en mest mulig miljøvennlig driftspraksis. Flere av miljøordningene bidrar også til bedre agronomi og vil ha positiv påvirkning på produksjonen.

I 2004 ble alle miljøvirkemidlene i jordbruket samlet i nasjonalt miljøprogram. Det overordnede formålet er å bidra til økt målretting av miljøarbeidet i jordbruket, og bedre synliggjøring av miljøinnsatsen i jordbruket, både på nasjonalt og regionalt nivå. Miljøvirkemidlene har siden 2004 vært strukturert etter programmer på ulike forvaltningsnivå. Evalueringer og utredninger har vist at denne forvaltningsstrukturen har mange fordeler, gjennom å ivareta både bredden i jordbrukslandskapet og de mer spesifikke miljøutfordringene. Regjeringen vil bygge videre på dagens modell hvor de økonomiske miljøvirkemidlene forvaltes på tvers av forvaltningsnivå, for å ivareta behovet for målretting av innsatsen.

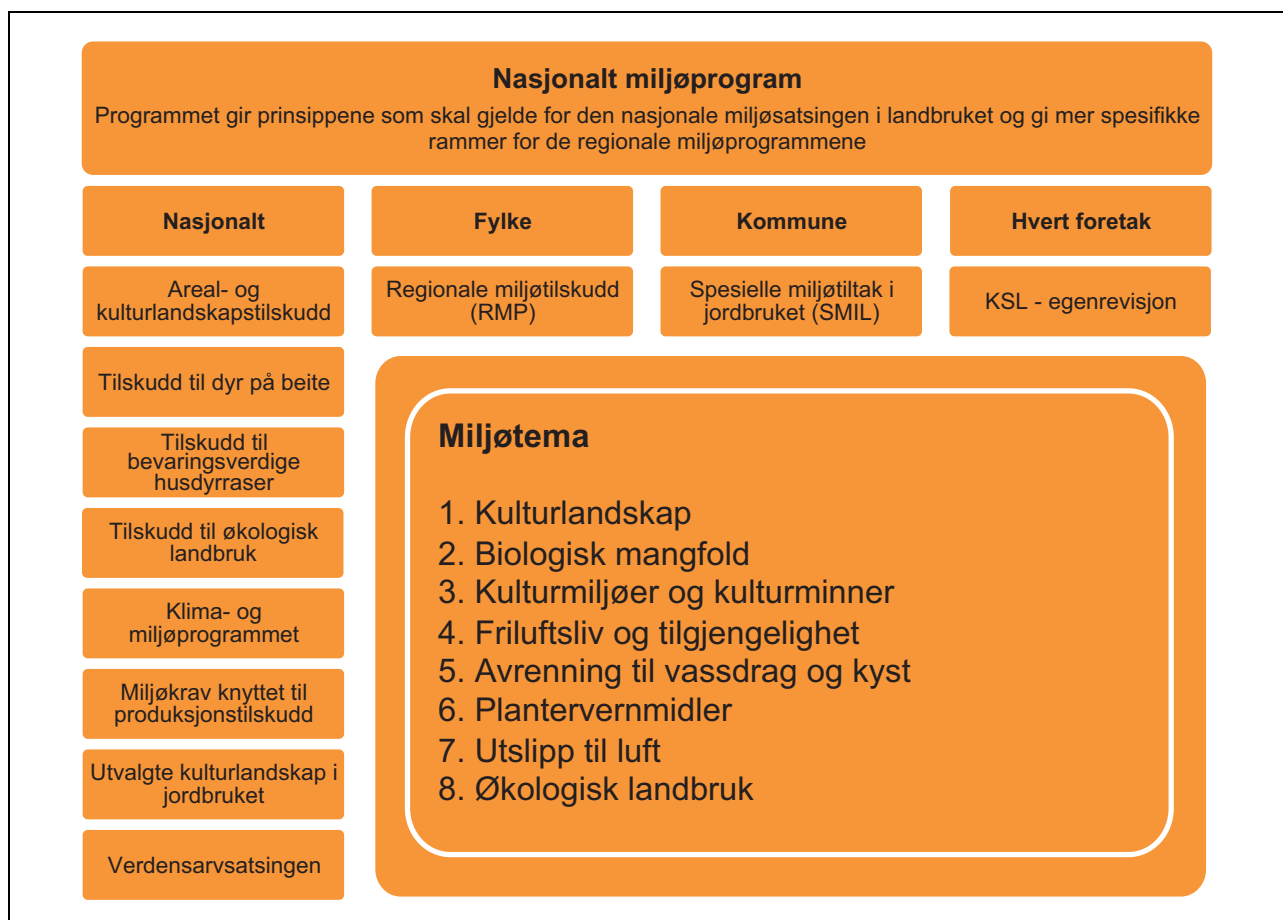
12.1.9.1 Nasjonalt miljøprogram

Nasjonalt miljøprogram har som hovedmål å sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap, og å sikre at et bredt utvalg av landskapstyper og særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjøttes. Det skal også bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensing og tap av næringsstoffer til luft og vann. Miljøprogramsatsingen blir oppdatert og videreutviklet hvert fjerde år, og er siden 2005 blitt mer målrettet mot de ulike miljøutfordringene i jordbruket. I Nasjonalt miljøprogram gjeldende fra 2012 er det satt mål, miljøtema og resultatindikatorer for miljøprogramsatsingen. Disse legger også føringer for forvaltning av virkemidlene nasjonalt, regionalt og lokalt. Figur 12.1 gir en oversikt over virkemidler og miljøtema innenfor miljøprogrammet. Nasjonalt miljøprogram består av både tilskuddsordninger og miljøkrav i forskrift om produksjonstilskudd. Til og med 2014 var også forskrift om miljøplan en del av programmet. Elementene i miljøplan følges nå dels opp i forskrift om produksjonstilskudd og dels gjennom KSL-systemet.

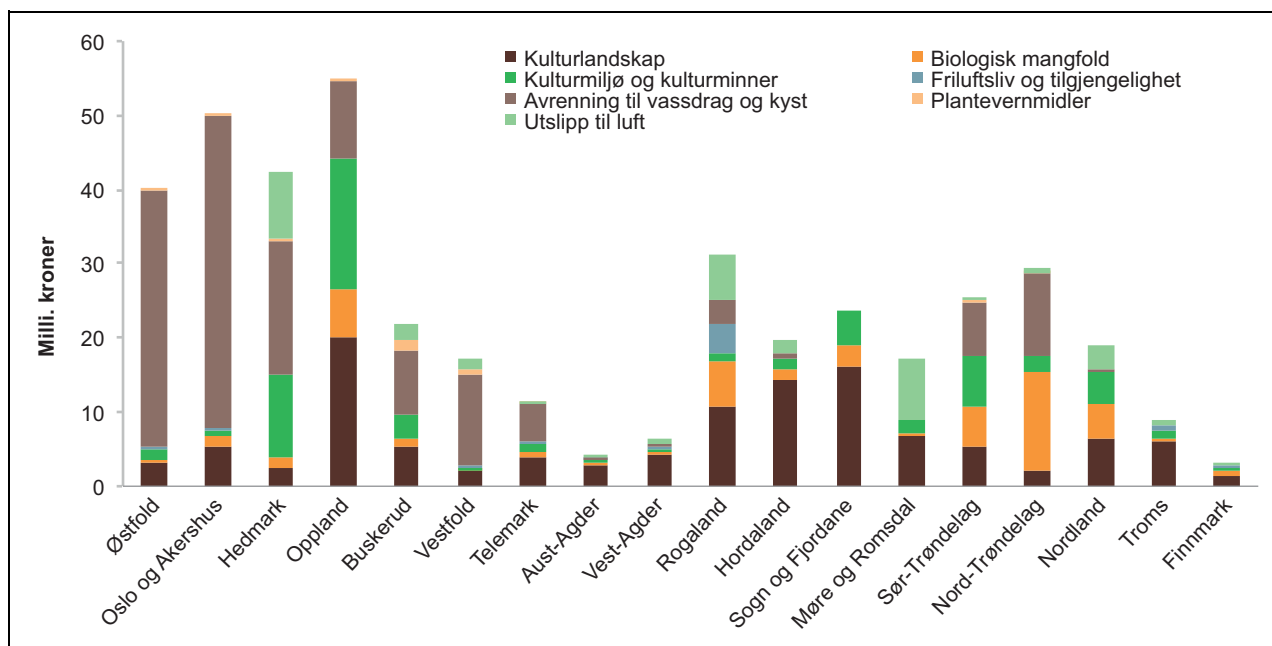
Gjennomgangen av miljøvirkemidlene til jordbruksoppgjøret 2015, rapporten *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken*, viste at graden av måloppnåelse varierer. Dette betyr ikke nødvendigvis at virkemidlene i jordbruket ikke virker etter hensikten, men at de kan være utilstrekkelige til å oppveie andre drivere som vanskeliggjør måloppnåelse, for eksempel klimaendringer. Miljøutfordringene i jordbruket er sammensatt og virkemidlene fungerer ikke isolert, men i sammenheng ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre. Miljøutredningen konkluderte med at det er potensiale for å gjøre forenklinger i virkemidlene og redusere antall ordninger. Det er også potensial for økt målretting. Det ble videre pekt på at virkemidlene for vannmiljø og utslipp til luft ikke er gode nok med hensyn til måloppnåelse og målretting.

12.1.9.2 Regionalt miljøprogram

Regionalt miljøprogram (RMP) skal stimulere til økt miljøinnsats i jordbruket for å løse mer spesifikke, regionale miljøutfordringer. Hvert fylke utarbeider eget regionalt miljøprogram og utformer



Figur 12.1 Miljøtema og virkemidler i nasjonalt miljøprogram



Figur 12.2 Fylkesvis fordeling av miljøtema i RMP utbetalt i 2016 (basert på søknadsomgang 2015)

Kilde: Landbruksdirektoratet

årlige tilskudd næringsutøverne kan søke om for å gjøre miljøtiltak. Tiltakene skal bidra til å opprettholde kulturlandskapet, ivareta kulturminner og kulturmiljøet, bidra til økt biologisk mangfold, økt tilgjengelighet i kulturlandskapet, redusere avrenning fra jordbruket, redusere bruk av plantevernmidler og redusere utslipp til luft. Det er stor variasjon i prioriteringer av tiltak mellom de ulike fylkene, jf. figur 12.2. Fylker med stor andel korn dyrking bruker en betydelig andel av midlene til tiltak for å redusere erosjon og næringsstoffavrenning, mens de øvrige fylkene vektlegger tiltak som hindrer gjengroing og ivaretar verdifulle kulturlandskap og naturtyper. Den ulike prioriteringen av tiltak mellom fylker er i tråd med intensjonen for ordningen.

I 2013 ble de regionale miljøprogrammene rullet ut med ny virkningsperiode til og med 2017. Denne er nylig forlenget ut 2018. Ordningene ble gjennomgått for å bedre miljøeffekten av tiltakene og det ble fastsatt en nasjonal meny av tiltak som fylkene kan velge fra, basert på sine største miljøutfordringer. Menyen sikrer harmonisering og til en viss grad mer miljøretting av ordningene. I tillegg ble nytt elektronisk kartbasert søknads- og saksbehandlingssystem (eStil) tatt i bruk ved søknadsomgangen høsten 2013. Totalt 77 pst. søkte elektronisk i 2015. Det nye systemet innebærer en mer enhetlig rapportering og en enklere og mer effektiv forvaltning av ordningen.

I 2016 ble det utbetalt 422 mill. kroner i tilskudd til 22 732 foretak for gjennomførte tiltak innenfor de regionale miljøprogrammene i vekstsesongen 2015.

Både i rapporten *Forenkling av jordbruksavtalens virkemidler* og i rapporten *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken* ble det konkludert med at RMP virker etter hensikten, men at det er rom for bedre målretting av enkelte tiltak og for forenklinger. Dette er til dels fulgt opp i de siste jordbruksoppgjørene. I forenklingsrapporten ble det foreslått å etablere en felles RMP-forskrift til erstatning for dagens 19 forskrifter. Dette vil ikke medføre konsekvenser for fylkenes frihet til å prioritere, men være kun en forenkling av forvaltningsmessig art, og med det lette arbeidsbyrden for fylkesmennene. Regjeringen vil følge denne anbefalingen.

Det er en begrenset andel av midlene over RMP som bidrar til reduserte utslipp til luft, og har et klimaformål. Tiltaket «miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel» er gradvis innført i ordningen, men ikke alle fylker har prioritert midler til dette tiltaket. Etter regjeringens syn er det svært viktig at alle fylker prioriterer midler over RMP til tiltak som reduserer klimagassutslippene fra bruk av husdyrgjødsel.

For å følge opp de to avlagte rapportene foreslår Regjeringen at det gjøres ytterligere forenkling av RMP.

12.1.9.3 Spesielle miljøtiltak i jordbruket

Formålet med Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) er å ivareta natur- og kulturminneverdiene i kulturlandskapet, bidra til bedre tilgjengelighet og tilrettelegging, samt redusere forurensingen fra jordbruket. Ordningen skal gi mer målrettet innsats med utgangspunkt i lokale behov, utfordringer og målsettinger gjennom å støtte investeringer for miljøtiltak. Det må søkes særskilt for hvert enkelt prosjekt. Prosjektene vurderes opp mot hverandre ut fra strategier utarbeidet av kommunene. Det meste av støtten går til kulturminner og kulturmiljøer, kulturlandskap og tiltak som skal redusere avrenning til vassdrag.

Regjeringen vil:

- Videreføre oppfølgingen av jordbruket sitt sektoransvar for miljøtiltak i jordbruket gjennom miljøprogramsatsingen
- Innlemme klima som et hovedtema under forureningsformålet ved revidering av Nasjonalt miljøprogram i 2017, med virkning fra 2018. Dette må videre følges opp ved revidering av Regionale miljøprogram og kommunale tiltaksanalyser som danner grunnlag for prioritering av SMIL-midlene
- Arbeide videre med forenkling og målretting av Regionalt miljøprogram, herunder
- En gjennomgang av hovedområder og tiltak med tanke på ytterligere målretting og forenkling for forvaltning og brukere
- Utarbeide revidert, nasjonal oversikt over RMP
- Innføre en felles, nasjonal RMP-forskrift, til erstatning for de fylkesvise forskriftene
- Jobbe for å oppnå miljømålene i henhold til vannforvaltningsplanene som ble godkjent i juli 2016

12.2 Klima

12.2.1 Nasjonal klimapolitikk og internasjonale prosesser

Stortinget sluttet seg i mars 2015 til regjeringens forslag om at Norge skal påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 pst. utslippsreduksjoner i 2030 sammenlignet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Norges mål er meldt inn som vårt bidrag til Parisavtalen, se boks 12.3. Norge tar sikte på å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU. Norge deltar allerede i EUs kvotesystem gjennom

EØS-avtalen. Ved felles gjennomføring vil Norge også samarbeide om gjennomføringen i ikke-kvotepliktig sektor. Om lag halvparten av norske utslipp, hovedsakelig petroleumssektoren og industrien, er omfattet av EUs kvotesystem. Norsk kvotepliktig sektor vil derfor bidra til reduksjonene i kvoteområdet på linje med næringslivet i EU.

I ikke-kvotepliktig sektor skal EU redusere utslippene med 30 pst. sammenlignet med 2005. Det følger av Det europeiske råds konklusjoner fra oktober 2014. De viktigste ikke-kvotepliktige sektorene er transport, jordbruk, bygg og avfall. Dette overordnede 2030-målet skal fordeles slik at hvert land får et nasjonalt mål mellom 0 og 40 pst. utslippsreduksjon. Fordelingen skal baseres på BNP per innbygger og justeres for kostnadseffektivitet. Ved en felles oppfyllelse med EU vil Norge, på lik linje med EU-landene, ha et konkret nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor. EU legger opp til at et lands utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor også kan gjennomføres med kjøp av utslippsreduksjoner fra andre EU-land. For land med et høyt nasjonalt mål skal det også være mulig å gjennomføre et begrenset engangskjøp av kvoter i EUs kvotesystem for å dekke utslipp i ikke-kvotepliktig sektor. Kommisjonen la i juli 2016 frem et forslag til regelverk for perioden 2021–2030. Kommisjonens forslag til innsatsfordelingsforordning er ment å følge opp rådets konklusjoner fra 2014. I rådsvedtaket er det også fremhevet at jordbruket og arealbrukssektoren har et lavere reduksjonspotensiale og at mål om matsikkerhet og klimamålene bør sees i sammenheng. Det siste har Kommisjonen foreslått ivarettatt ved at land på bestemte premisser kan bruke et begrenset antall kreditter fra opptak i skog og landarealer til oppfyllelse av det nasjonale målet under innsatsfordelingsforordningen. Opptak og utslipp i skog og landarealer vil reguleres i et eget regelverk (om LULUCF sektoren). Utslipp fra selve jordbruksproduksjon omfattes av innsatsfordelingsforordningen og vil inngå i det nasjonale målet.

Norge omtales i forslaget med et foreløpig mål om å kutte utslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 40 pst. fra 2005 til 2030. EU-kommisjonens forslag til forordning skal behandles av Europaparlamentet og Rådet før endelig vedtak. Endelige nasjonale måltall for ikke-kvotepliktig sektor og omfanget av adgangen til EU-interne fleksible mekanismer blir fastsatt tidligst i 2017. Regjeringen arbeider med sikte på å inngå en avtale med EU etter at innretningen av EU-regelverket er endelig avklart. Landbrukssektoren skal bidra til å redusere Norges utslipp av klimagasser, jf. *Meld. St. 13*

(2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Utslipp fra jordbruket utgjør 1/6 av utslippene i ikke-kvotepiktig sektor.

Internasjonalt rammeverk for jordbruk og klima

FNs klimakonvensjon (UNFCCC) utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid. Avtalen som ble inngått under partsmøtet i 2015, Parisavtalen, har fastsatt et kollektivt mål om utslippsreduksjoner som også omfatter utslipp fra jordbruk. Partene i avtalen erkjenner at det å trygge matsikkerhet og stanse sult er en grunnleggende prioritering og at matproduksjon er særlig sårbart overfor skadevirkningene av klimaendringer.

FNs klimapanel (IPCC) er en sentral bidragsyter til å systematisere kunnskapen om klima og landbruk. I panelets femte hovedrapport fra 2014 vises det til at klimatilpasning og raske utslippskutt er nødvendig. Analysene omfatter både det vitenskapelig grunnlaget, analyser av virkninger, tilpasninger og sårbarhet, samt tiltak og virkemidler for å redusere utslipp. Panelet viser blant annet til at utslippsutviklingen knyttet til global matproduksjon spiller en viktig rolle for togradersmålet. Klimapanelets rapporter er av stor betydning for videreutvikling av klimapolitikken globalt og nasjonalt. Det er vedtatt at FNs klimapanel skal utarbeide to nye spesialrapporter før 2022, der den ene skal handle om klimaendringer, ørkenspredning, utarming av jord, bærekraftig forvaltning av jord, matsikkerhet og opptak og utslipp av klimagasser i økosystemer på land.

Globalt samarbeid i ulike internasjonale fora bidrar også til utvikling av klimapolitikken for landbrukssektoren. Norge var bidragsyter til en konferanse med deltagelse fra privat sektor i Haag i 2010 som for første gang satte matsikkerhet og klima i sammenheng. Siden 2010 har dette blitt tydeligere målsettinger i svært mange lands nasjonale politikk. Organisasjoner som FAO, landbruksbanken IFAD og Verdensbanken har tydeliggjort klimatiltak i sitt arbeid på landbruksområdet. En rekke plattformer for forskningssamarbeid er også inngått. Norge skal delta aktivt til videre kunnskapsutvikling.

12.2.2 Utredning om landbrukets utfordringer i møte med klimaendringene

I Stortingets behandling av jordbruksoppjøret i 2014 ble det besluttet at landbrukets utfordringer i møte med klimaendringene skulle utredes. Landbruks- og matdepartementet oppnevnte i mars

2015 en arbeidsgruppe bestående av representanter fra næring, forvaltning og miljøorganisasjoner. Arbeidsgruppen ble gitt i oppdrag å vurdere norsk klimapolitikk på landbruksområdet opp mot ny kunnskap som fremkommer i FNs klimapanel sin 5. hovedrapport. Videre skulle kunnskapsstatus nasjonalt kartlegges og, det skulle undersøkes hvilke muligheter klimaendringer eventuelt vil kunne gi for norsk landbruk, og samtidig hvilke utfordringer som vil måtte håndteres. Utredningen skulle også omfatte opptak i skog og lagring i jord, og baseres på ny kunnskap fra klimapanelet og de nye klimaframskrivingene som Norsk klimaservicesenter utarbeidet i 2015. Arbeidsgruppen skulle også vurdere om norsk jordbruk er rustet for å møte eventuelle endringer i forbrukernes etterspørsel etter mat produsert med et lavere klimaavtrykk. Arbeidsgruppen avleverte sin rapport *Landbruk og klimaendringer* 19. februar 2016.

Arbeidsgruppen påpeker at norsk matproduksjon skjer med utgangspunkt i ressursgrunnlaget, og at det ikke er mulig å produsere mat uten klimagassutslipp. De biologiske prosessene i landbruket kan ikke erstattes på samme måte som prosesser basert på ikke-fornybare råstoffer og fossilbaserte produksjonssystemer. Arbeidsgruppen viser videre til at landbruket er i en særstilling sammenliknet med andre deler av norsk økonomi, ettersom det finnes svært få virkemidler eller tiltak overfor landbruket som kun er innrettet med sikte på å redusere utslipp av klimagasser. Arbeidsgruppen mener at norsk klimapolitikk for landbrukssektoren på overordnet nivå fanger opp viktige tiltak og innsatsområder som er beskrevet i FNs klimapanel sin 5. hovedrapport. Arbeidsgruppen mener at man likevel med dagens innsats ikke klarer å hente ut potensialet for utslippskutt og økt opptak raskt nok.

Arbeidsgruppen viser til at det er et betydelig potensial for ytterligere utslippskutt, muligens 10–20 pst. utslippsreduksjon fra jordbruket innenfor dagens produksjonsnivå, inkludert reduserte utslipp som regnskapsføres i transport-, bygg- og arealsektoren, fra i dag og frem til 2030. Arbeidsgruppen mener derfor at klimahensynet bør tillegges større vekt i utviklingen av jordbrukspolitikken, slik at også jordbruket i større grad kan bidra til å oppfylle Norges klimamål.

Arbeidsgruppen mener det er to hovedstrategier for å redusere klimagassutslippene fra jordbrukssektoren: Endret sammensetning av matforbruket og å redusere utslippene innenfor samme produksjonsvolum (optimalisere produksjonen). Arbeidsgruppen har ikke vurdert tiltak for å en-

Boks 12.3 Parisavtalen

Parisavtalen er ikke tidsbegrenset og er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter om at de skal ha nasjonalt fastsatte bidrag som skal meldes inn hvert femte år. De nasjonalt fastsatte bidragene skal inkludere utslippsreduksjoner, og partene kan også inkludere tiltak for klimatilpassning, klimafinansiering, kapasitetsbygging og teknologiutvikling og -overføring. Avtalen etablerer også en juridisk bindende forpliktelse om at alle parter skal gjennomføre nasjonale tiltak for å følge opp disse nasjonalt fastsatte bidragene. Nasjonale bidrag kan gjennomføres både med innenlandske tiltak og ved frivillig samarbeid med andre parter, for eksempel i form av overføring av utslippsreduksjoner.

Parisavtalens hovedformål er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5°C. For å oppnå dette målet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktet så hurtig som mulig og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimanøytralitet.

Avtalen legger opp til at alle parter skal delta i en felles gjennomgang for å vurdere kollektiv måloppnåelse. Partene skal se hen til resultatet

fra denne gjennomgangen når de nasjonalt fastsatte bidragene bestemmes. Avtalen oppretter et styrket måle- og rapporteringssystem for tiltak og støtte der hver part skal gi informasjon om utslipp og opptak av klimagasser (nasjonalt regnskap) og informasjon om gjennomføring og oppnåelse av sine nasjonalt fastsatte bidrag til utslippsreduksjoner. Avtalen inneholder også bestemmelser om at innsatsen til alle parter vil utgjøre en progresjon over tid og reflektere landets høyeste ambisjon. Det forventes at industriland setter absolutte utslippsmål for hele økonomien, mens øvrige land oppfordres til over tid å bevege seg i retning av absolutte utslippsmål. Den sier også at utviklingsland skal motta støtte til gjennomføringen av de nasjonalt fastsatte bidragene og erkjenner at økt støtte vil muliggjøre økte ambisjoner.

Parisavtalen ble formelt vedtatt som internasjonal lov 4. november 2016, da mer enn 55 land som står for 55 pst. av verdens utslipp hadde ratifisert avtalen. Avtalen er nå en juridisk bindende avtale under FNs klimakonvensjon. Klimakonvensjonen er det sentrale rammeverket for globalt samarbeid for å begrense klimændringer og styrke tilpassning til et klima i endring. Det endelige målet med klimakonvensjonen er å oppnå stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.

dre sammensetning av matforbruk og produksjon, da dette ble vurdert til å ligge utenfor arbeidsgruppens mandat. En mer omfattende vurdering av landbrukssektorens institusjonelle rammer ble også vurdert å ligge utenfor mandatet.

Arbeidsgruppen peker på 15 aktuelle tiltak som de mener kan bidra til reduserte klimagassutslipp og økte opptak fra jordbrukssektoren. Arbeidsgruppen peker samtidig på at det er nødvendig å utrede tiltakene videre for å finne kostnadene ved tiltakene, gjennomførbarheten og aktuelle virkemidler.

Klimautfordringene i landbrukssektoren er komplekse og i rapporten blir det påvist betydelige kunnskapsbehov. Arbeidsgruppen mener den løpende utviklingen hvor ny forskning, teknologi og kunnskap tas i bruk, er blant de viktigste tilta-

kene for å få ned klimabelastningen fra landbruket. Arbeidsgruppen viser til at endret klima kan gi nye muligheter for produksjon som bøndene vil utnytte, men at det er krevende å tilpasse seg endringene og at det også vil medføre stor usikkerhet.

12.2.3 Grønn skattekommisjon sine anbefalinger

Grønn skattekommisjon ble oppnevnt av Regjeringen Solberg i august 2014. Utvalget skulle blant annet vurdere hvordan en ved økt bruk av klima- og miljøbegrunnede avgifter og reduksjoner i andre skatter og avgifter, kunne oppnå lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og god økonomisk utvikling.

Grønn skattekommisjon la frem sin rapport (NOU 2015:15) 9. desember 2015. Utvalget presenterte mer enn 80 konkrete anbefalinger som omfatter endringer i eksisterende miljørelaterte skatter og avgifter, nye miljøavgifter samt fjerning av støtteordninger og skatteutgifter med negativ miljøpåvirkning. Utvalget la til grunn at Norge inngår en avtale med EU om felles gjennomføring av klimamålet for 2030 og anbefalte at alle utslipp i ikke-kvotepiktig sektor ilegges lik avgift per tonn CO₂-ekvivalent. Klimaavgifter er i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler og gir i utgangspunktet insentiver til å redusere utslipp på en kostnadseffektiv måte.

Utvalget peker på at utslippene fra jordbruket i hovedsak kommer fra husdyrhold og kjøttproduksjon (metan fra tarmgass og lagring av husdyrgjødsel), lystgass fra nitrogengjødsel, og frigjøring av CO₂ ved oppdyrking av myr. Grønn skattekommisjon mente at det prinsipielt sett bør innføres avgift på alle klimagassutslipp fra jordbruket, men pekte på at det er en rekke praktiske forhold som vanskeliggjør dette. Kommisjonen anbefalte et alternativ med avgift på slaktet rødt kjøtt. En avgift tar ikke hensyn til andre forhold i produksjonen, blant annet førsammensetning som påvirker produksjonen. Nivået på avgiften vil være basert på gjennomsnittsberegninger og livsløpsbetraktning av utslippene fra dyrene. Dersom det er ønskelig å motvirke karbonlekkasje kan avgiften også legges på import. Utvalget påpekte at en avgift som også omfatter import vil ha høye administrasjonskostnader, særlig dersom bearbeide næringsmidler som inneholder kjøtt skal ilegges avgift.

Utvalget viste videre til det store omfanget av støtteordninger i jordbruket som skal bidra til oppfyllelse av jordbrukspolitiske og distriktpolitiske mål. De pekte på at støtten er langt høyere for rødt kjøtt enn for hvitt kjøtt både per kilo og kalori og at produksjonen av rødt kjøtt også har de høyeste klimautslippene per kalorienhet. Utvalget viste til at et direkte og effektivt tiltak for å redusere jordbrukets klimagassutslipp uten store administrative kostnader er å redusere den høye produksjonsstøtten til rødt kjøtt, for eksempel ved å redusere pris- og husdyrtilskudd. Som et første steg anbefalte utvalget derfor at produksjonsstøtten til rødt kjøtt reduseres. Lavere produksjonsstøtte betyr at overføringene til jordbruket reduseres. Utvalget mente at virkningen på sysselsettingen kan dempes gjennom økt støtte til annen virksomhet for å ivareta for eksempel distriktpolitiske målsettinger. Utvalget anbefalte videre at

det blant annet bør innføres en avgift på nitrogengjødsel.

I forslaget til Nasjonalbudsjettet 2017 er det lagt opp til at regjeringen skal arbeide med en rekke tiltak som oppfølging av Grønn skattekommisjon. I løpet av våren 2017 skal regjeringen komme tilbake med konkrete tiltak for å redusere landbrukets klimautslipp og hvordan landbruket kan kompenseres innenfor sektoren. Arbeidet skal blant annet baseres på rapporten *Landbruk og klimaendringer* og Grønn skattekommisjon. Forslagene fra Grønn skattekommisjon følges derfor ikke opp nå.

12.2.4 Utslipp av klimagasser fra norsk jordbruk

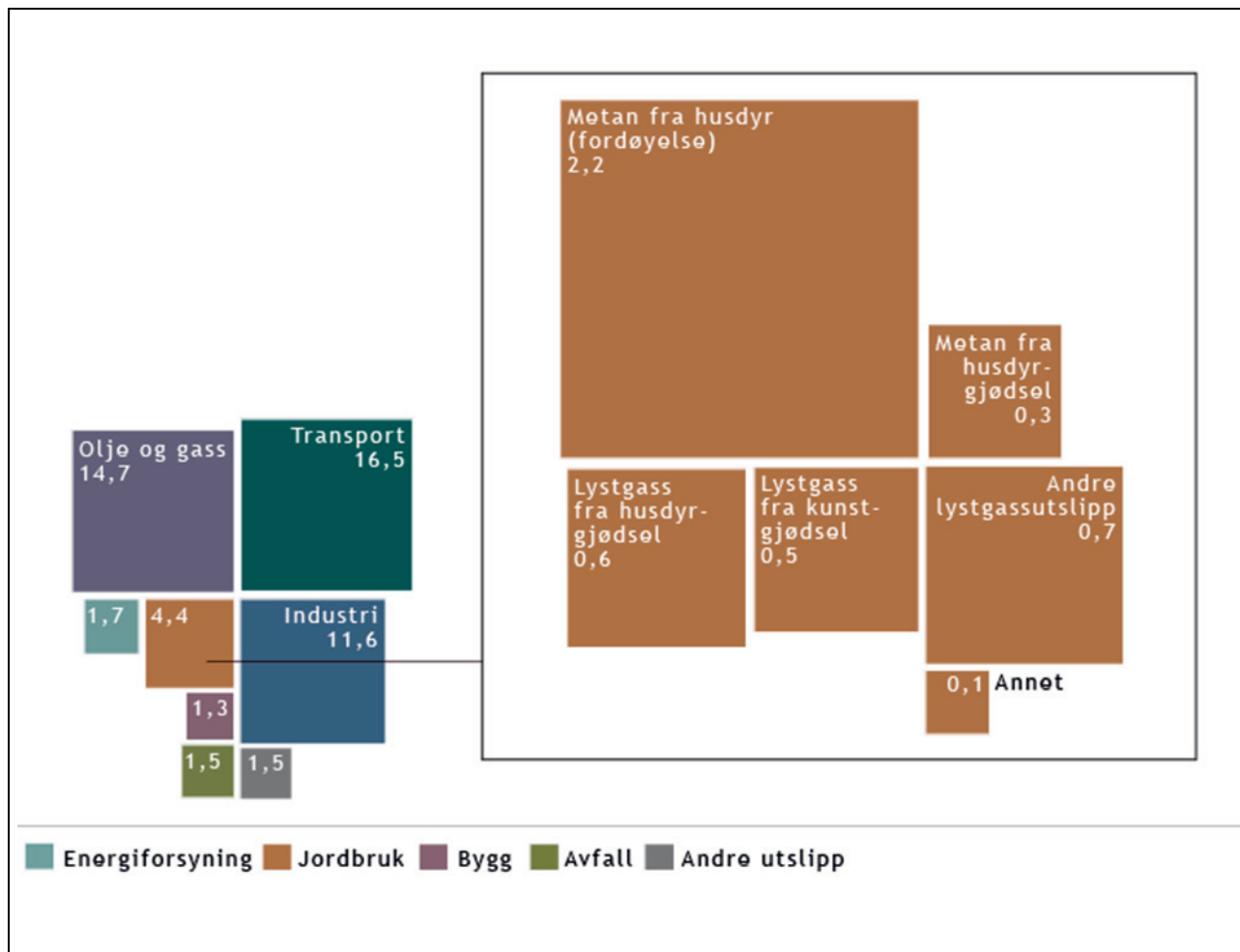
Utslippsregnskapet

Norge er, som partsland til klimakonvensjonen, forpliktet til å rapportere nasjonale klimagassutslipp. Utslippsrapportene skal gi et fullstendig bilde av både utslipp og opptak av klimagasser i de forskjellige sektorene i hvert enkelt land. I henhold til de gjeldende retningslinjene for den nasjonale rapporteringen av klimagassutslipp, vedtatt under konvensjonens partsmøte (COP), rapporteres utslipp fra jordbrukssektoren under ulike kategorier¹.

Utslippsregnskapet for klimagasser gir nasjonale tall for utslipp, beregnet ifølge internasjonale retningslinjer og ut fra tilgjengelig statistikk og modeller. De faktiske utslippene fra jordbruket varierer ut fra naturgitte og driftsmessige forhold. Det er hovedsakelig metan og lystgass som blir regnet inn i jordbrukssektorens klimagassregnskap. I tillegg til utslipp som bokføres i sektoren jordbruk, kommer CO₂-utslipp fra forbrenning av olje til oppvarming og diesel til landbruksmaskinene som blir bokført i henholdsvis bygg- og transportsektoren. Tap og opptak av CO₂ som estimeres for myr og mineraljord inngår i utslippsregnskapet under sektoren for arealbruk, arealbruksendringer og skog (LULUCF²). Bokførte tall for totale utslipp av klimagasser fra jordbruket i Norge (eksklusive utslipp fra arealbruksendringer) var på 4,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2014 og utgjorde 8,2 pst. av de totale norske utslippene og 16 pst. av utslippene i ikke-kvoteplik-

¹ I FN's klimapanel sin femte hovedrapport er utslipp og bidrag fra jordbruket inkludert med øvrig landbruk, skogbruk og arealbruksendringer (Agriculture, Forest and Other Land Use, AFOLU).

² LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forestry



Figur 12.3 Utslipp av klimagasser fra jordbruk i 2014. Utslipp til luft (mill. tonn CO₂-ekvivalenter).

Kilde: Miljødirektoratet 2016

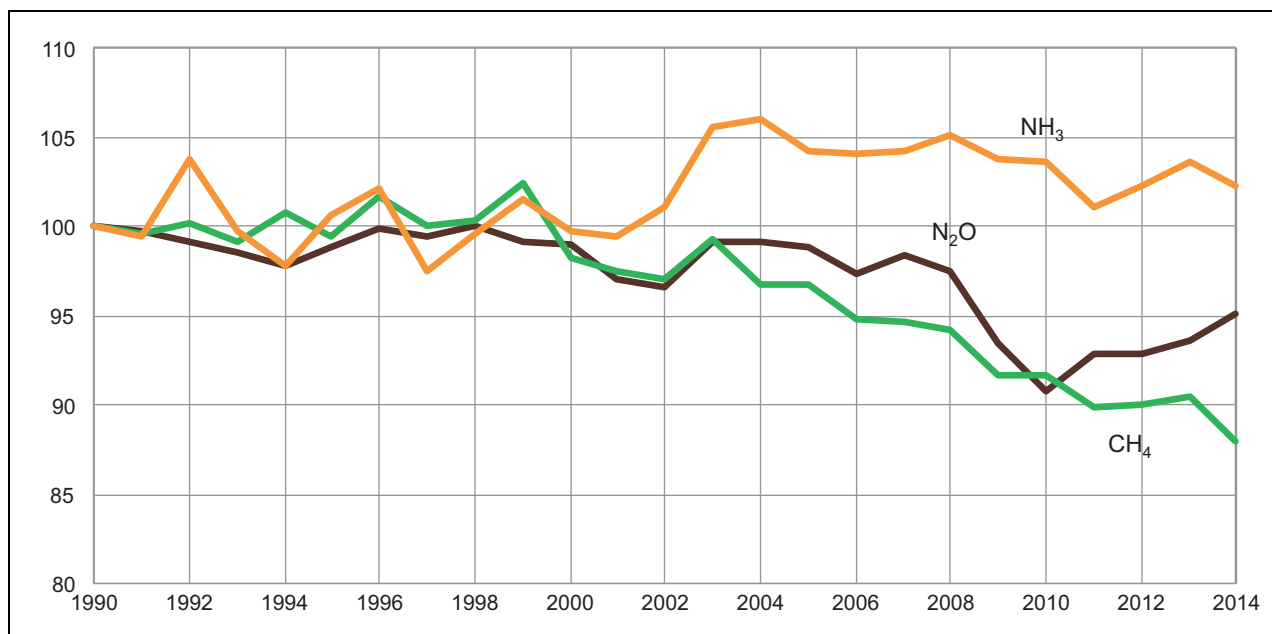
tig sektor. Figur 12.3 viser fordeling av utslippene fordelt på kilder, og relatert til totale utslipp i 2014.

De største utslippene fra jordbruket oppstår gjennom biologiske og kjemiske prosesser i husdyr, husdyrgjødsel og jordsmonn. Metan fra husdyrenes fordøyelse og lagring og bruk av husdyrgjødsel utgjorde til sammen 2,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2014. Lystgassutslipp som følge av bruk av husdyr- og mineralgjødsel og avrenning og dyrking av myr utgjorde 1,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Klimagassutslippene bokført til jordbrukssektoren har gått ned med 11,6 pst. fra 1990 til 2014. Totale norske utslipp har økt med 2,4 pst. i perioden 1990–2014. Hovedårsaken til nedgangen i utslippene fra jordbruket er redusert antall storfe. Konsumet av storfekjøtt har ikke gått ned tilsvarende i den samme perioden. Foreløpige tall for 2015 viser en økning i de totale utslippene på 1,5 pst. fra året før, herunder 1,7 pst. økning i utslipp fra jordbruket, noe som i hovedsak skyldes økt antall sau og økt bruk av mineralgjødsel.

Figur 12.4 viser indeks for utslipp av lystgass, metan og ammoniakk. Metanutslippene fra jordbruket er redusert med litt over ti pst. fra 1990 til 2014, og denne nedgangen skyldes først og fremst at antall melkekyr er redusert med 15 pst. i perioden. Lystgassutslippene har samlet sett gått ned om lag 5 pst. siden 1990, men nivået har variert noe. Nedgangen fra 2007 til 2010, og økningen etter 2010 skyldes i første rekke endringer i salget av mineralgjødsel. Ammoniakk (NH₃) er ikke en klimagass, men reguleres gjennom internasjonalt samarbeid (Gøteborgprotokollen og EUs takdirektiv). Ammoniakkutslippene har økt svakt (ca. 2 pst.) i perioden 1990–2014. Utslippene av NH₃ kommer fra mange kilder og mens enkelte kilder har redusert sine utslipp har andre økt. En årsak til lavere utslippsnivå på 1990-tallet sammenlignet med senere er at proteinandelen i kraftfôret var lavere på 1990-tallet enn den er nå.

Landbruket består av både skogbruk og jordbruk. Skogbruket bidrar til å binde store mengder karbon og er en viktig del av løsningene på kli-



Figur 12.4 Indeks for utslipp av lystgass (N₂O), metan (CH₄) og ammoniakk (NH₃) til luft fra norsk jordbruk 1990–2014. 1990=100 Tallene alle utslipp fra sektoren, inkl. utslipp fra oppvarming, redskap og transport.

Kilde: Utslippsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

mautfordringen. Det er også et potensiale til å binde mer karbon i jord. Landbrukets ressursforvaltning, produksjoner og verdikjeder må derfor innrettes slik at bidraget til å hindre globale klimændringer utnyttes best mulig. I Meld. St. 6 (2016–2017) *Verdier i vekst – konkurransedyktig skog- og trenæring* omtales skogens rolle i klimasammenheng.

Metodikk og usikkerhet i utslippstallene

Utslipp fra jordbruk er krevende å måle. Utslippstallene er estimert på bakgrunn av innsamlet statistikk og modellberegninger, basert på internasjonalt avklart metodikk. Den består i å kombinere aktivitetsdata (over antall husdyr, gjødsel, fôring) med tilhørende utslippsfaktorer.

Som del av norsk utslippsrapportering til klimakonvensjonen følger også en vurdering av pålitelighet av tallene. Det er sikre metoder for å beregne utslipp av CO₂ fra energibruk i jordbrukets maskiner og bygninger. For beregninger av lystgassutslipp er usikkerheten svært stor, mens utslippstall for metan er mer pålitelige og har mindre variasjon. Utslippsfaktorene i utslippsregnskapet bygger på et gjennomsnitt for landet. De er derfor ikke alltid representative for den enkelte driftsenhet hvor det kan være stor variasjon.

Det er behov for mer kunnskap om jordbrukets samlede utslipp og muligheter til utslippsre-

duksjoner. Det vil være nyttig med kunnskap helt ned på foretaksnivå. I jordbruksoppgjøret 2016 ble det bestemt å nedsette et utvalg med deltakelse fra landbruks- og miljømyndighetene, jordbrukssektoren, SSB og andre fageksperter/forskere som skal se nærmere på hvordan jordbrukets samlede utslippsregnskap kan videreutvikles og synliggjøres bedre. Utvalget skal blant annet få frem sikrere tall for utslipp av metan, lystgass og CO₂ samlet og ev. differensiert etter driftsform og geografisk lokalisering. Resultatene som fremkommer skal danne grunnlag for at tiltak som skal gjennomføres er basert på beste mulig kunnskap og bidra til mer kostnadseffektiv virkemiddelutforming. Dersom Norge inngår avtale med EU om felles gjennomføring av 2030-målet vil Norge måtte forholde seg til den metodikken som anvendes i EU når det gjelder å regne utslipp mot målet.

12.2.5 Tilpasning av norsk jordbruk til et klima i endring

Politikk for klimatilpasning i norsk jordbruk er omtalt i Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge: «Tilpasning av landbruket til klimændringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og gradvise endringer, samtidig som mulige produksjonsgevinster av et endret klima skal kunne tas ut. Det er behov for tiltak for å bedre jordstruktur og utvikling av mer klima-*

robuste produksjonssystem. Landbruket forvalter store arealer og kan gjennom riktig skjøtsel bidra til skadeforebygging i andre sektorer. Et vitalt landbruk er derfor en viktig underliggende forutsetning for å kunne møte klimautfordringene.»

Klimaet er avgjørende for jordbruksproduksjonen og endret klima vil påvirke jordbruket. Tilpasning til klimaendringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og mer gradvise endringer, og er samtidig en forutsetning for å kunne utnytte muligheter som følger av et endret klima. Det pågår et omfattende forskningsarbeid i Europa på modellering av fremtidig jordbruksproduksjon under endret klima, men det er stor usikkerhet om fremtidige endringer, både størrelsen og tidspunktet for endringer.

Hovedbildet for Norge er høyere temperatur og mer nedbør. Primærnæringene berøres både direkte og indirekte av klimaendringene. For jordbruket kan nye plante- og dyresykdommer redusere produktiviteten. Økt nedbør kan vanskeliggjøre dyrkings- og innhøstingsforholdene. Lengre vekstsesong kan på den annen side åpne muligheter for økt planteproduksjon. Men for å utnytte slike muligheter må krevende tilpasningsbehov mestres. Jordbruket sitt produksjonsgrunnlag for matproduksjon under fremtidig klima må sikres. Sikring av jordressursene og produksjonsgrunnlaget ved fremtidige klimaendringer er en viktig del av tilpasningsarbeidet.

Hvor store konsekvenser klimaendringene vil få for natur og samfunn, er et resultat av hvor mye klimaet endrer seg. For jordbruket er ikke tilpasning til klima en ny utfordring. Norsk jordbruk har et godt utgangspunkt for å mestre konsekvensene av klimaendringer. Endret klima kan gi nye muligheter for produksjon som bøndene vil utnytte. Men jordbruket møter også krevende utfordringer når produksjonen skal tilpasses, særlig på grunn av endrede nedbørsforhold. Norge er bedre rustet enn de fleste land til å mestre dette fordi vi har god tilgang på ressurser, solid kunnskapsgrunnlag og en godt organisert forvaltning. Det vil imidlertid være nødvendig med en kontinuerlig vurdering av om det er behov for endringer i virkemidlene for å tilpasse jordbruket til et klima i endring.

12.2.6 Kunnskapsgrunnlaget

Ny forskning, teknologi og kunnskap kan bidra til å få ned klimabelastningen fra jordbruket. I rapporten *Landbruk og klimaendringer* ble det påvist betydelige kunnskapsbehov. Slik forskning må

derfor være en viktig del av norsk klimaforskning. I forskningsprogram der klimaeffekter og tilpasninger i primærnæringene inngår, bør det særlig legges vekt på utvikling av kunnskap om følgende tema:

- Lagring av karbon i jord, herunder hvordan karbonlagringen kan økes og utvikling av måleserier som kan dokumentere utviklingen i ulike typer jord og jorddybder og for ulike driftsformer
- Metanutslipp, herunder forskning på kvalitet på fôret, tilsetningsstoffer i fôret, dyresykdommer, kalvingsintervall og framføringstid. Det er behov for å øke kunnskap om klimagassutslipp fra alle typer husdyr
- Lystgassutslipp, herunder dokumentasjon av lystgassutslipp fra ulike produksjonssystemer og økt kunnskap om driftstiltak som kan redusere tap som tilpasset gjødsling, presisjonsgjødsling, bedre husdyrgjødselhåndtering
- Samfunnsmessige og økonomiske forhold. Det er behov for bedre kunnskap om kostnader ved ulike klimatiltak i jordbruket og hva slags konsekvenser klimatiltakene kan få for matproduksjonen og effektiv virkemiddelbruk i sektoren
- Internasjonalt rammeverk, Norge søker en felles oppfyllelse av klimamålene i Norge og EU. Det er behov for mer kunnskap om hva et eventuelt tettere samarbeidet med EU innebærer for jordbruket
- Planteskadegjørere, hvordan eksisterende og nye skadegjørere i jord- og skogbruket vil oppføre seg under endret klima i Norge
- Tilpasning til våtere forhold, hvordan teknologi og driftsmetoder i jord- og skogbruk kan tilpasses et varmere og fuktigere klima med vesentlig lengre frostfrie perioder
- Planter og dyr i endret klima, hvordan genetiske ressurser (kulturplanter, skog og husdyr) kan medvirke til god klimatilpasning og hvordan disse blir påvirket av klimaendringer

12.2.7 Klimatiltak i jordbruket i andre land

Mange lands jordbrukspolitikker omfatter tiltak for å redusere utslipp, øke opptak, tilpasning til klimaendringer, å ivareta lønnsomhet/konkurranseskraft og ivareta matforsyning. Tiltakene er i stor grad generelle juridiske virkemidler som setter en minstestandard, og tilskuddsordninger som skal medføre en innsats utover dette. Det finnes avgiftssystemer som retter seg mot utslipp fra energibruk, men det omfatter ikke utslipp fra biologiske prosesser. Tiltak mot slike utslipp er rettet mot bedring av husdyrhold, nitrogenkretsløp og

lagring av karbon i jord. Felles for landene som er sett nærmere på, er programmer med klimarådgivning på gårdsnivå som skal identifisere tiltak som treffer utfordringen hos hver enkelt bonde.

Irland

Irland har stor jordbruksproduksjon, dominert av grasbasert husdyrhold. Det reflekteres i landets utslippsregnskap. Jordbruket stod for 33 pst. av Irlands klimagassutslipp i 2013, noe som er en høyere andel enn de fleste andre i-land. Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irske landbruksmyndigheter har etablert et beregnings- og rådgivningssystem kalt Carbon Navigator som hjelper bøndene å identifisere forbedringsmuligheter. Tiltak for å dempe metanutslipp er eksempelvis bedre husdyravl og -helse og økt beiting for å redusere utslipp under gjødsel-lagring. For bedre gjødselhåndtering og nitrogenforvaltning vektlegges å spre gjødsele i riktig mengde, til riktig tid og på rett måte, samt å dekke nitrogenbehov med bruk av belgvekster. Som i mange andre land stilles krav om tilstrekkelig spredeareal som skal sikre arealmessig god utnyttelse av gjødsele. De irske myndighetene påpeker at det gjenstår utfordringer med å beregne utslippsbesparelsene ved forbedrede driftsmetoder og synliggjøre disse i det nasjonale utslippsregnskapet.

Frankrike

De franske myndigheters strategi «Strategie Nationale Bas Carbon» fastsetter målsettinger om å redusere de nasjonale utslippene med 40 pst. innen 2030 og 75 pst. innen 2050. For landbruk finnes et tredelt mål om å redusere utslipp, styrke opptak og lagring av karbon i jordsmonn og biomasse, og satse på fornybar energi og materialer. Målet er å redusere utslipp fra jordbruket med 12 pst. innen 2025 og med 50 pst. innen 2050.

Mål for utslipp og opptak skal oppnås med et agroøkologiprogram og tiltak i husdyrhold. Innen storfeproduksjon sikter man mot at større del av føret skal hentes fra beite og varig grasmark. Det er også initiativer til å oppskalere biogassbehand-

ling av husdyrgjødsel, med formål om bedre utnyttelse av metan og nitrogenressursene i gjødsele.

Under klimakonferansen, COP21, i Paris desember 2015, der Frankrike var vertskap, lanserte franske myndigheter et initiativ kalt 4 %, som skal øke innsatsen for lagring av karbon i jord. I sammenheng med dette foregår forskning og rådgivning for å bedre tilstanden i jorda. Konkret har man fremhevet tiltak med mer skånsom jordarbeiding, å unngå perioder der jorda er bar, bedre vekstskifte og mindre omfang av monokulturer.

Sverige

I Sverige er det innført en generell CO₂-avgift for CO₂-utslipp fra forbrenning og punktkilder. Slike avgifter gjelder derimot ikke for utslippene fra biologiske prosesser i jordbruket, i form av CH₄, N₂O og CO₂-utslipp fra jordsmonn. På disse områdene brukes snarere sektorvise juridiske og økonomiske virkemidler, samt en større satsing på kunnskapsformidling.

Relevante satsinger er *Rådgiving og investeringsstøtte til løsninger for energieffektivisering og fornybar energi*, og *Rådgiving for å effektivisere melke- og kjøttproduksjon, for klimavennlige valg av fôr og mineralgjødsel*. *Greppa Näringsen* er et gratis rådgivningstilbud til bønder. Målene er reduserte utslipp av klimagasser, redusert overgjødning og trygg bruk av plantevernmidler. Tilbudet finansieres delvis gjennom CAP, EUs felles landbrukspolitikk.

I Sverige har nylig Miljömålsberedningen avgitt SOU 2016:47 *En klimat – och luftvårdsstrategi för Sverige*. Utredningen kommer med forslag til strategi for en samlet og langsiktig klimapolitikk i Sverige mot klimamålet i 2045. Strategien omhandler blant annet sektorene transport, arbeidsmaskiner, industri, bolig, jordbruk og skogbruk.

Danmark

Danmark har etablert omfattende reguleringer om nitrogentilførsel i jordbruket, som er motivert av vannmiljøhensyn. Det består i et system med normer og kvoter, kombinert med en avgift på nitrogen for forbruk utover norm. Det har imidlertid oppstått et problem der proteininnholdet i hveten ble for lavt til matkornkvalitet, og normene er nå justert.

Danmark gjennomførte i 2008³ og 2013⁴ større kartlegginger av aktuelle tiltak og virkemidler for å dempe klimagassutslipp utover nåsituasjonen. Kartleggingene drøfter tiltak med bioenergi til erstatning for fossil energi, samt tiltak innen husdyrhold, nitrogenutnytting og arealbruk. Av 18 vurderte tiltak var det fire som utmerket seg med et stort reduksjonspotensiale og moderate kostnader: Endret drift av organisk jord, utnytte husdyrgjødsel til biogass, halm til bioenergi og dyrking av energivekster. Det er især bioenergitiltakene som er igangsatt.

Fra 2015 ble det bestemt å opprette et klimasekretariat for landbruket. Det skal utdannes landbrukskonsulenter som skal utarbeide klimahandlingsplaner på gårdsnivå.

12.2.8 Hovedproblemstillinger og dilemmaer knyttet til jordbrukets klimagassutslipp

Norge har i sin innmelding til Parisavtalen satt seg et mål om at utslippene av klimagasser skal reduseres med minst 40 pst. i perioden 1990–2030, jf. Meld. St.13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*.

Norge er i dialog med EU om en avtale om felles gjennomføring av utslippsmålet for 2030. I dag er over 80 pst. av Norges klimagassutslipp omfattet av EUs kvotesystem, ilagt avgifter eller begge deler. Det største unntaket er jordbrukets utslipp av metan og lystgass. I samarbeidet med EU vil Norge få et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor. Alle sektorer og næringer i ikke-kvotepliktig sektor bør i utgangspunktet ta hensyn til utslippkostnaden ved å oppfylle målet. Utslipp fra jordbruket av metan og lystgass utgjør 1/6 av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor. Utslippene i jordbruket er ikke ilagt kvoteplikt eller avgift. Jordbrukets bruk av drivstoff, mineralolje og gass ilegges i utgangspunktet CO₂-avgift i likhet med andre anvendelser. Veksthusnæringen er derimot fritatt for CO₂-avgift på gass. Innen jordbruket brukes positive insentiver som tilskudd og investeringsstøtte for å stimulere til klimagassreduserende tiltak.

Alle sektorer og næringer i ikke-kvotepliktig sektor må bidra til å nå det nasjonale utslippsmålet for 2030. Samtidig er økt og mer effektiv mat-

produksjon hovedmålet for regjeringens landbrukspolitikk, jf. Sundvoldenerklæringen. Det er derfor motsetninger mellom landbrukspolitiske mål og målene for klimapolitikken.

Regjeringen mener den viktigste oppgaven til norsk jordbruk er å produsere nok, variert og trygg mat av god kvalitet som det er grunnlag for å produsere i Norge. Regjeringen stimulerer derfor til å tilpasse matproduksjonen for å bidra til at jordbruket produserer de produktene forbrukerne til enhver tid etterspør, samtidig som sektoren oppnår klimaforpliktelsene sine.

Det er et mål å produsere mat og utnytte fornybare ressurser på en slik måte at klimagassutslippene blir redusert på en kostnadseffektiv måte. Det er mange faktorer som påvirker hvor mye klimagasser som slippes ut, og det er kompliserte avhengighetsforhold mellom faktorene. Jordbrukssystemene gir samlet sett utslipp av klimagasser, men bidrar også til opptak av klimagasser, og påvirker andre faktorer i klimasystemet, som albedoeffekt⁵ og vannkretsløpet. Det finnes derfor ikke noe eksakt mål på hvor mye klimagasser som slippes ut per produsert enhet matvare. En ensidig regulering av et produkt kan medføre at det oppstår alternative utslippkostnader et annet sted i systemet. Dersom Norge inngår avtale med EU om felles gjennomføring av 2030-målet vil Norge måtte forholde seg til den metodikken som anvendes i EU.

Dyrking av vegetabiliske matvarer som korn og grønnsaker medfører lavere utslipp av klimagasser enn produksjon av animalske matvarer som melk og kjøtt. I store deler av Norge gjør imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er lite egnet til annet enn produksjon av gras. Arealene som er brukbare til matproduksjon i Norge er 11 mill. dekar, tilsvarende ca. 3 pst. av Norges areal⁶. Av dette er ca. 9,8 mill. dekar i bruk. Litt mindre enn halvparten er egnet til kornproduksjon og resten til grasproduksjon. I 2014 var fordelingen mellom korn og gras henholdsvis 30 pst. og 67 pst. av jordbruksareal i drift, og grasarealene øker. På om lag 3 pst. av jordbruksarealet dyrkes det poteter, grønnsaker, frukt og bær. De grovfôrbaserte husdyrproduksjonene (melk og rødt kjøtt) spiller med andre ord en svært sentral rolle i norsk matproduksjon og mottar om lag to tredjedeler av den samlede budsjettstøtten over jordbruksavtalen.

³ Landbrug og klima: http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/ServiceMenu/Publicationer/Landbrug_og_klima.pdf

⁴ Virkemiddelkatalog – potentialer og omkostninger for klimatiltag: http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/climate-co2/Klimaplan/virkemiddelkatalog_tilweb.pdf

⁵ Albedoeffekt forklarer hvordan klimaet på jorda blir påvirket ved at sollys blir mindre reflektert i mørke overflater (som havvann) enn i lyse overflater (som is og snø).

⁶ www.ssb.no/areal

Jordbrukets produksjonsmuligheter er å dekke etterspørsel fra markedet. Regjeringen prioriterer økt kvalitet, og å utnytte norske gras- og utmarksressurser for å styrke grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen. Som hovedregel bør arealer som er egnet for korn eller grønnsaker prioriteres til produksjon av mat, fremfor produksjon av fôr.

I 2015 økte antall ammekyr i spesialisert kjøttproduksjon mer enn nedgangen i antall melkekyr for første gang på mange år. Dette er dels en konsekvens av økte tilskudd til spesialisert kjøttproduksjon for å utnytte de markedsmulighetene som i dag dekkes ved import av storfekjøtt. Det er også et potensial for økt salg av lammekjøtt hvor det i dag er en overdekning i forhold til norsk etterspørsel. Ettersom produksjon av rødt kjøtt medfører større klimagassutslipp enn andre matvarer, er det en risiko for at den historiske trenden med fallende utslipp siden 1990 snus dersom antall storfe og sau øker over dagens nivå. Endret produksjon av storfekjøtt i Norge, vil så lenge forbruket er konstant, ha usikker global effekt, ettersom klimagassutslipp fra kjøttproduksjon i liten grad er bestemt av hvor kjøttet produseres. Skal en oppnå sikker global effekt må forbruket av kjøtt begrenses.

En eventuell omlegging fra produksjon av storfe og sau til produksjon av lyse kjøttslag, svin og fjørfe innebærer en overgang fra grasbaserte produksjoner til mer kraftfôrbaserte produksjoner. Det kan føre til at grasarealer går ut av drift, for eksempel gjengros av skog eller annen vegetasjon. Skog innebærer normalt større opptak av karbon enn grasarealer. I noen områder vil det kunne skje en overgang fra gras til kornproduksjon. Isolert sett gir eng og beite større opptak og lagring av karbon i jord, enn åkerdyrking, når man ser bort fra de betydelige utslippene fra husdyrene. Korn dyrking innebærer større miljæriskoen enn grasdyrking på andre områder, som fare for mer erosjon, større utvasking av næringsstoffer og som regel mer bruk av plantevernmidler enn grasdyrking. Lange perioder med åpen åker uten vegetasjon bidrar til redusert biologisk mangfold. I enkelte utsatte vassdrag blir det gitt tilskudd til omlegging fra korn til permanent gras som et tiltak for å bedre vannkvaliteten. Opprettholdelse av beitemarker bidrar til biologisk mangfold og ivaretagelse av verdifullt kulturlandskap.

Den globale klimabelastningen er i mindre grad avhengig av om kjøttet produseres i Norge eller i et annet land. En omlegging av jordbruksstøtten for å stimulere til en mer klimavennlig norsk matproduksjon vil isolert sett kunne gi vik-

tige bidrag til å oppfylle Norges klimamål. Men det vil være en risiko for at redusert norsk produksjon av mat kan motsvares av økt import, også fra land uten bindende utslippsmål og med høyt klimaavtrykk.

I FAO-rapport om klimagassutslipp fra husdyrproduksjon er det gjort en sammenstilling av klimagassutslipp i ulike deler av verden og hvilke kilder som bidrar til utslippene.⁷ Det var høyest utslipp fra produksjon av kjøtt i Latin-Amerika og Karibia, Afrika sør for Sahara og Asia. Den største kilden til klimagassutslippene er metan fra fordøyelsen til drøvtyggere, som varierer mellom ulike deler av verden på grunn av ulike fôringsregimer. CO₂-utslipp knyttet til fôrproduksjonen utgjør også jevnt over en stor andel, og større enn hva som fremgår i tilsvarende studier fra Norge. Lystgassutslipp etter spredning av husdyrgjødsel er den tredje viktige kilden. Forskjellene mellom verdensdelene gjenspeiler i stor grad forskjeller i innretning og effektivitet i produksjonen av husdyr, og dermed klimagassutslipp per produsert enhet.

I Norge produseres per i dag mindre storfekjøtt enn det forbrukes, og om lag 20 pst. av konsumet dekkes av import. Det ble importert 22 400 tonn storfekjøtt til Norge i 2015. Dersom en redusert produksjon av grøvfôrbasert kjøtt blir kompensert av økt import, vil ikke de globale klimagassutslippene nødvendigvis reduseres.

Per i dag kommer en stor del av importen av rødt kjøtt fra EU-land, jf. figur 12.5. I 2015 kom 21 pst. av det importerte storfekjøttet fra land utenfor Europa, hovedsakelig fra utviklingsland. De fleste utviklingsland har foreløpig ikke tallfestede mål om å redusere landenes samlede utslipp av klimagasser. Dermed er det en større risiko for at import fra disse landene kan føre til økt produksjon av storfekjøtt, og tilhørende økte utslipp, dvs. at reduserte utslipp i Norge motsvares av økte utslipp i utviklingsland. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor store utslippsøkninger slik import faktisk vil medføre.

«Karbonlekkasjen» ved import fra EU vil være begrenset, siden EU-land vil omfattes av et tak på samlet utslipp fra ikke-kvotepiktig sektor. Det innebærer at økte utslipp fra jordbruket må motsvares av redusert utslipp fra andre kilder i ikke-kvotepiktig sektor. Dersom dette skjer, fører ikke import av storfekjøtt fra EU uten videre til økte globale utslipp av klimagasser. Det er imidlertid en risiko for at mindre deler av kjøttproduksjonen

⁷ FAO-rapport (2013): Tackling Climate Change Through Livestock. A global assessment of emissions and mitigation opportunities.

Boks 12.4 Karbonlekkasje

En ambisiøs klimapolitikk kan innebære økte kostnader. Om et land for eksempel ensidig innfører høye klimaavgifter kan det føre til at bedrifter legger ned eller flytter virksomhet ut av landet. Det kan åpne for at bedrifter i andre land overtar markedet.

Hvis et land eller en gruppe av land reduserer sine utslipp som følge av klimapolitikk, og dette fører til at utslippene i land uten tilsvarende klimapolitikk øker, har vi karbonlekkasje. Graden av karbonlekkasje vil blant annet avhenge av hvor mange land som har den samme stramme klimapolitikken.

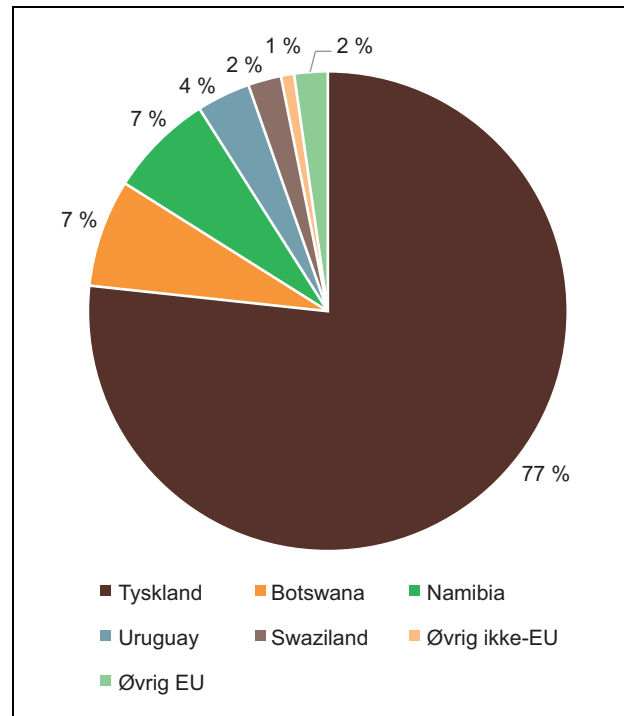
Hvis mange land går sammen om en ambisiøs klimapolitikk, kan konkurranseutsatte virksomheter ha mulighet til å velte deler av den økte klimakostnaden over i sin salgspris. For små, åpne økonomier som den norske vil bedriftenes kostnader ved en ensidig klimapolitikk i liten grad kunne overveltes i salgsprisen. Dermed kan potensialet for karbonlekkasje øke. Et tollvern som begrenser import og gir rom for høyere innenlandske priser, kan samtidig hindre karbonlekkasje.

Den brede oppslutningen om ambisiøse, kollektive klimamål og et felles globalt rammeverk i Parisavtalen legger til rette for en mer ambisiøs klimapolitikk internasjonalt.

Norge importerer fra EU vil bli erstattet av import til EU fra tredjeland som ikke er omfattet av slike forpliktelser. Klimagassutslippene kan i så tilfelle øke noe i andre land som følge av reduksjon i norsk kjøttproduksjon. EU er nettoimportør av rødt kjøtt og i 2015 kom 66 pst. av det importerte storfekjøttet fra Brasil, Uruguay og Argentina. EU er en nettoeksportør av kjøtt samlet sett.

Reduksjon av klimagasser fra jordbruket basert på lavere etterspørsel av rødt kjøtt i Norge forutsetter endringer i kostholdet, med et større innslag av grønnsaker, fisk og lyst kjøtt. Kostholdsendringer med redusert klimabelastning vil trolig gi helsegevinster. Regjeringen vil legge frem handlingsplan om kosthold i befolkningen i 2017.

FNs klimapanel viser i siste hovedrapport at utslippsutviklingen knyttet til global matproduksjon spiller en viktig rolle for togradersmålet. Det er blant annet fordi produksjon av rødt kjøtt er lite ressurseffektiv i et globalt perspektiv og gir store klimagassutslipp sammenliknet med annen mat-



Figur 12.5 Importert storfekjøtt til Norge fra opprinnelsesland (andel) i 2015

produksjon. Siste hovedrapport fra FNs klimapanel viser at tiltak som fremmer omlegging til et mer klimavennlig kosthold kan spille en viktig rolle. Ordningene for markedsbalansering, herunder markedsføring og ordninger for prisfastsettelse kan tilpasses for å bidra til en mer klimavennlig verdikjede for mat i Norge. Regjeringen vil avslutte finansieringen av opplysningskontorer over omsetningsavgiften, herunder Opplysningskontoret for egg og kjøtt.

Grasbasert husdyrproduksjon mottar klart mer av den samlede jordbruksstøtten enn planteproduksjonene. Noe av støtten gis som investeringsstøtte. Om lag ¾ av investeringsstøtten på 530 mill. kroner i 2015 gikk til husdyrproduksjon som er mest kapitalkrevende. Dette er også den delen av matproduksjonen som gir de største klimagassutslippene. Planteproduksjon fikk om lag 8 pst., eller 45 mill. kroner.

En langsiktig klimaomlegging av jordbrukspolitikken må bidra til reduserte klimagassutslipp fra jordbruket, samtidig som det tas hensyn til risiko for karbonlekkasje. I lys av Norges 2030-forpliktelse vil regjeringen arbeide for å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser og gradvis legge om jordbrukspolitikken i en mer klimavennlig retning. Det innebærer at klimahensyn må tillegges større vekt i jordbruksoppgjørene.

Det gjøres jevnlig utredninger, gjennomganger og evalueringer av virkemidlene over jord-

bruksavtalen. Regjeringen vil i større grad legge vekt på effekter knyttet til klima når slike vurderinger gjøres.

12.2.9 Aktuelle klimatiltak i jordbruket

Regjeringen mener jordbrukspolitikken gradvis må legges om i en mer klimavennlig retning for å redusere klimagassutslippene fra jordbrukssektoren og samlet bidra til å oppnå norske utslippsforpliktelser.

I rapporten *Landbruk og klimaendringer* ble det vist til at det er et betydelig potensial for ytterligere utslippskutt, muligens 10–20 pst. utslippsreduksjon fra jordbruket, med dagens produksjonsnivå og -sammensetning, inkludert reduserte utslipp som regnskapsføres i transport-, bygg- og arealsektoren, fra i dag og frem til 2030.

I rapporten ble det pekt på en rekke aktuelle tiltak som kan bidra til reduserte klimagassutslipp og økte opptak fra jordbrukssektoren, vist i tabellen under. For flere av tiltakene mangler kunnskap om effekter, kostnader og gjennomførbarhet. Regjeringen vil utvikle en plan med konkrete tiltak og virkemidler for reduksjon av klimautslipp fra jordbruket, hvor ambisjonene for utslippsreduksjoner tallfestes. Planen skal stå i forhold til Norges forpliktelser. Planen skal utarbeides etter dialog med næringen. Regjeringen mener det må legges til grunn at ev. klimatiltak ikke skal medføre økte subsidier.

Kort omtale av de ulike tiltakene i tabellen

Økt fett i fôrrasjonen

Norske forskere (Storlien og Harstad 2015⁸) har gjort vurderinger av å tilsette ekstra fett i fôrrasjonen, og beregnet at en økning i fettinnholdet i melkeproduksjonen vil kunne gi en reduksjon i klimagassutslippene. Forskningsmiljøet anbefaler at dette diskuteres grundig sammen med fôr- og meieriindustrien før det stimuleres til å iverksettes et slikt tiltak. Det er ikke vurdert kostnader for dette tiltaket.

Tidligere høstestadium av grovfôr kombinert med justert bruk av kraftfôr

Resultatene fra norsk forskningsmiljø (Storlien og Harstad 2015) viser at tidligere høstetidspunkt av grovfôr kan redusere metanutslippene i melkepro-

duksjonen. Resultatene viser at slike tiltak vil ha liten betydning for hvor mye nitrogen – og derav lystgass – som kan slippe ut med gjødsel. Det er ikke vurdert kostnader for dette tiltaket.

Dyrehelse, fruktbarhet, avl

I en samlet beregning, hvor det inngår en systematisk forbedring i alle ledd (blant annet bedre grovfôr, mer fett, bedre dyrehelse, fruktbarhet og avl) i melkeproduksjonen, kan utslippene reduseres med 8 pst. av dagens totale utslipp av klimagasser fra jordbruket (Storlien og Harstad 2015). Det tilsvarer om lag 350 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Disse tallene gjelder kun for tiltak i melkeproduksjonen. Det er anslått at det i tillegg kan reduseres om lag 50 000 tonn CO₂-ekvivalenter fra andre husdyr. Det er ikke vurdert kostnader for dette tiltaket.

Norge har god dyrehelse og et godt utviklet regelverk for å sikre god dyrevelferd. Dette er også viktige forutsetninger å bygge videre på når husdyrproduksjonene i Norge skal tilpasses for å mestre klimaendringer. En lengre og samtidig våtere beitesesong kombinert med mildere vintre kan på den ene side gi økt fôropptak på beite og lengre beitesesong, men samtidig økt forekomst av parasitter og for eksempel klauv sykdommer grunnet våtere forhold. Det vil derfor være større behov for å følge med på utviklingen av slike forhold og tilpasse bruken av beiter slik at skaderisiko reduseres. Generelt vil endret klima føre med seg utfordringer for husdyrproduksjonene som begrunner kunnskapsutvikling, kunnskapsberedskap og relevante overvåkingsprogrammer.

Drenering

Til utredningen *Klimakur 2020* ble det antatt at 5 pst. av arealet trengte grøfting og det ble beregnet effekt av å grøfte 40 pst. av dette arealet. Det ble antatt 15 pst. avlingsøkning og lystgassutslipp på 1,25 pst. av tilført mengde nitrogen på drenert jord og 3 pst. på dårlig drenert jord. Det ble estimert sparte lystgassutslipp på ca. 16 000 tonn CO₂ ekvivalenter fra kornarealet som tilsvarer 0,35 kg CO₂ ekvivalenter pr kg korn på arealet med forbedret drenering. For eng ble det estimert til 52 000 CO₂ ekvivalenter som tilsvarer 0,5 kg CO₂ ekvivalenter per kg grastørrstoff på areal med forbedret drenering. Det er imidlertid stor usikkerhet ved beregninger av lystgassutslipp fra jord. Tilskudd til drenering gis over jordbruksavtalen med formålsområde som omfatter både klima og avrenning til vann, samt bedre produksjonsgrunnlag.

⁸ NMBU 2015. Tiltak i husdyrproduksjonen; Potensial for reduksjon i utslipp av lystgass og enterisk metan fra mjølkepopulasjonen

Tabell 12.1 Oversikt over aktuelle tiltak fra rapporten Landbruk og klimaendringer

Tiltak	Klimagass	Kostnad (kr/tonn CO ₂ -ekv)	Utslippsreduksjon ¹ (tonn CO ₂ -ekv)	Gjennomførbarhet	Sektor som blir kreditert i det nasjonale utslippsregnskapet
Økt fett i fôrrasjonen	CH ₄	Ikke kvantifisert	30 000 – 70 000 ²	Ikke beregnet	Jordbruk
Tidligere høstetidspunkt av grovfôr kombinert med justert bruk av kraftfôr	CH ₄ , N ₂ O	Ikke kvantifisert	45 000 – 65 000 ²	Ikke beregnet	Jordbruk
Dyrehelse, fruktbarhet, avl	CH ₄	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert ²	Ikke beregnet	Jordbruk
Drenering	N ₂ O	Ikke kvantifisert	16 000 – 52 000	Ikke beregnet	Jordbruk
Biogass fra husdyrgjødsel og restavling	CH ₄ , N ₂ O	> 1500	100 000	Middels krevende	Jordbruk/ Transport
Tilstrekkelig lager til å kunne spre gjødsla ved gunstig tidspunkt ⁴	N ₂ O	> 1500	10 000 – 15 000	Ikke beregnet	Jordbruk
Miljøvennlig spredemetode for husdyrgjødsel ⁴	N ₂ O (og NH ₃)	500–1500	10 000 – 15 000	Ikke beregnet	Jordbruk
Kombinasjon av bedre tilpasset mengde, metode og tidspunkt for gjødselspredning	N ₂ O (og avrenning + NH ₃)	500–1500	50 000–100 000	Ikke beregnet	Jordbruk
Dekke på åpne gjødsellager	CH ₄	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert	Ikke beregnet	Jordbruk
Presisjonsgjødsling med mineralgjødsel	N ₂ O	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert	Ikke beregnet	Jordbruk
Utsatt/endret jordarbeiding	N ₂ O, CO ₂	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert	Ikke beregnet	Jordbruk/ LULUCF
Redusert matsvinn ³	CH ₄ , N ₂ O, CO ₂	< 500	56 000	Middels krevende	Jordbruk/ LULUCF
Økt bruk av bio- og fornybart drivstoff i maskinparken	CO ₂	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert, men fullt potensial er 300 000	Ikke beregnet	Transport
Økt bruk av bio- og fornybar energi i bygg og oppvarming	CO ₂	Ikke kvantifisert	Ikke kvantifisert, men fullt potensial er 60 000	Ikke beregnet	Bygg
Økt lagring av karbon i jord	CO ₂	Ikke kvantifisert	100 000 ⁵	Ikke beregnet	LULUCF

¹ Tallene for utslippsreduksjoner er beheftet med usikkerhet i samme størrelsesorden som tallene i utslippsregnskapet,

² I en samlet beregning, hvor det inngår en systematisk forbedring i alle ledd (blant annet bedre grovfôr, mer fett, bedre dyrehelse, fruktbarhet og avl) i melkeproduksjonen, kan utslippene reduseres med 8 pst. av dagens totale utslipp av klimagasser fra jordbruket (Storlien og Harstad 2015). Det tilsvarer om lag 350 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Disse tallene gjelder kun for tiltak i melkeproduksjonen. Det er anslått at det i tillegg kan reduseres om lag 50 000 tonn CO₂-ekvivalenter fra andre husdyr.

³ Tiltak utredet i lavutslippsrapporten (Miljødirektoratet, 2015)

⁴ Tiltakene inngår også i tiltaket «Kombinasjon av bedre tilpasset mengde (...)», og utslippsreduksjonen kommer derfor ikke i tillegg til dette.

⁵ Anslag basert på vurderinger omkring 4 % initiativet i kap 7 – uten bruk av biokull. En utfordring ved en slik ambisjon er også å dokumentere det til bruk i utslippsregnskapet.

Det er utfordringer med oppslutning om ordningen.

Tiltak relatert til bruk og lagring av husdyrgjødsel

Husdyrgjødsel kan gi klimagassutslipp ved lagring og spredning. I tillegg vil samlede tilførsler av nitrogen være avgjørende for lystgassutslipp fra jordsmonn. Det er mer krevende å tilpasse riktig mengde husdyrgjødsel enn mineralgjødning da det kan være usikkerhet om næringsinnholdet i gjødselen og om tap ved lagring og spredning. Det kan gi problem med å optimalisere med mineralgjødning til supplering og gi overforbruk av nitrogen. Overflatespredning av husdyrgjødsel på eng kan gi store ammoniakktap ved ugunstige værforhold med stor fordamping. Høstspredning kan gi høye utvaskingstap om vinteren.

Etablert regelverk og tilskuddsordninger bidrar til å redusere utslipp til luft og vann fra husdyrgjødsel. Generelt regelverk er *Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav* som omfatter krav til lagerkonstruksjoner og -kapasitet, nødvendig spredeareal, tillatt spredetidspunkt, og tidsfrist for nedmolding av gjødselen. Regelverket er under revisjon blant annet med utgangspunkt i miljøhensyn. Bestemmelser om gjødslingsplanlegging danner vilkår for tilskudd innen jordbruket. I tillegg finnes mulighet for tilskudd til utbygging av gjødsellager og miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel.

Tapene fra husdyrgjødsel kan reduseres ved å gjødsle til riktig tid, i riktig mengde og på riktig måte. De agronomiske anbefalingene som gis for gjødsling er å tilpasse den mengden gjødsel som gir best forhold mellom avling og ressursinnsats. Reduksjonspotensialet ligger i å ta vare på nitrogenet i husdyrgjødsel slik at den kan utnyttes til plantevekst og dermed også redusere behovet for mineralgjødning. For å få det til må det gjødsles på riktig tidspunkt og på riktig måte. Dette kan inkludere utstyr som fører gjødsla direkte ned på bakken (stripespredning) eller i jorda (nedfelling). Et annet område som er under utvikling i jordbrukssektoren, er presisjonsgjødsling. Slike tiltak er også gunstige for å redusere avrenning av næringsstoffer til vann og vassdrag.

Lagring av husdyrgjødsel

Ved lagring av husdyrgjødsel kan det dannes metan og lystgass fra karbon- og nitrogenforbindelser i gjødselen. I utslippsregnskapet blir utslippene estimert ut fra nasjonale tall for blant annet gjødselmengder og lagerløsninger. Utslippene

kan variere mye ut fra fysiske forhold. Metan oppstår ved nedbrytning av organisk materiale under anaerobe forhold i gjødsellageret. Lystgass kommer fra mikronisjer i husdyrgjødsel der det er vekslende aerobe og anaerobe forhold. Da blir nitrogenforbindelser omdannet, og lystgass dannes som et mellomprodukt. Slike utslipp stagnerer under kjølige forhold om vinteren. Tak eller dekke over gjødsellager kan bidra til å holde tilbake utslipp, men kan også påvirke utslipp ved at slike tiltak endrer temperatur- og oksygenforholdene i gjødsellageret.

Spredning av husdyrgjødsel

Til utredningen *Klimakur 2020* ble det gjort beregninger av utslippspotensialet ved mer miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. Metodene for å spre husdyrgjødsel er i endring. Den siste SSB-undersøkelsen fra 2015 viste at for husdyrgjødsel på eng ble det brukt bredspreder (57 pst.), kanonspreder (20 pst.), stripespreder (18 pst.) nedfeller (1 pst.), gjødselvogn for fast gjødsel (4 pst.).⁹ I åpen åker var fordelingen nokså lik, med unntak for at 4 pst. av husdyrgjødsel ble felt ned, 9 pst. ble spredd med fastgjødselvogn. Man ser også en viss vridning mot gunstigere spredetidspunkt.

På bakgrunn av slike begrensende faktorer har Grønlund og Harstad (2014) angitt vurderinger av maksimalt potensiale for utslippsreduksjoner ved hver enkelt metode.¹⁰ Det ble antatt at disse metodene er aktuelle for halvparten av arealet på gårdsbruk med kyr. Dersom det benyttes stripespreder på 25 pst. av arealet og nedfeller på 25 pst. av arealet er samlet utslippsbesparelse anslått til 12 000 CO₂-ekvivalenter som er noe lavere enn anslaget fra 2009. For å stimulere til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel, gis det tilskudd til formålet over Regionalt miljøprogram.

Biogass fra husdyrgjødsel

Biogass dannes når organisk materiale (gjødsel, matavfall, planterester, avløpsvann og annet) brytes ned av mikroorganismer i oksygenfritt miljø. Biogass består i hovedsak av metan. Ved forbrenning dannes CO₂ og vann. Siden råstoffet kommer fra biologisk materiale regnes forbrenningen som klimanøytral da utslippene går inn i det naturlige CO₂-kretsløpet. Etablering av biogassanlegg basert på husdyrgjødsel vil kunne gi en dobbel kli-

⁹ SSB 2015/24. Bruk av gjødselressurser i jordbruket 2013

¹⁰ Bioforskrapport 2014/11. Klimagasser fra jordbruk

maeffekt ved at det bidrar til å redusere utslippene av klimagassene metan og lystgass fra lagring og spredning av husdyrgjødsel, samtidig som det blir produsert energi. Biogass kan utnyttes til produksjon av varme og drivstoff. De viktigste råvarene for biogassproduksjon er våtorganisk avfall, avløpslam, husdyrgjødsel og annet organisk materiale. Husdyrgjødsel utgjør en stor kilde for produksjon av biogass. Dette tiltaket har vært utredet som et klimatiltak i jordbruket i flere omganger de siste årene.

For å stimulere til slike løsninger finnes en ordning over jordbruksavtalen med tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg, og det gis støtte over Bioenergiprogrammet til mindre biogassanlegg. I tillegg har Klima- og miljødepartementet støtte til å etablere pilotanlegg for biogassproduksjon basert på husdyrgjødsel. Erfaringen så langt er at slik behandling har høy tiltakskostnad og krevende verdikjeder. Tiltakskostnaden for biogassproduksjon for husdyrgjødsel ble beregnet til 1500 kr/tonn CO₂-ekvivalent, dersom biogassen blir benyttet til å erstatte diesel i bybuss.¹¹ En satsing på biogass må derfor veies opp mot eventuelle andre klimatiltak som kan gi større utslippsreduksjoner per krone.

Biogassbehandling etterlater en næringsholdig biorest. Biorest kan resirkuleres tilbake til jordbruket eller håndteres som annet biologisk avfall. Dersom biorest fra større biogassanlegg skal resirkuleres må blant annet innholdet av ønskede og uønskede stoffer i biorest avklares slik at gårdbrukerne kan utnytte den riktig og forsvarlig. Det er også kostnader med transport og lagring av store mengder biorest, noe som kan lede til dårlig areal- og tidsmessig utnyttelse av gjødsele. Dersom produksjon av biogass skal oppskaleres, forutsetter dette blant annet en videre utvikling i teknologier og markeder, og av regelverk som legger riktige føringer. Det er etablert flere anlegg den senere tid, både gårdsbaserte og sentrale biogassanlegg, for eksempel Greve biogass i Vestfold. Greve Biogass har status som nasjonalt pilotanlegg, blant annet på bakgrunn av samarbeidet om leveringsavtaler med jordbruket. Ved å bruke husdyrgjødsel og matavfall bidrar man til reduksjon i klimautslipp, samt at det i tillegg til klimavennlig biogass produseres verdifull biogjødsel til produksjon av ny mat.

¹¹ Miljødirektoratet 2015. M-386. Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030.

Presisjonsgjødsling med mineralgjødsling

Riktig gjødsling med høy utnyttelse og lave tap handler om riktig mengde, riktig spredeteknikk og plassering av gjødsele, og riktig spredetidspunkt og spredetforhold. Lavere nitrogentilførsel vil gi lavere tall i utslippsregnskapet, men de reelle tapene av lystgass er mest avhengig av om nitrogenmengden overstiger eller treffer plantenes opptak og avlingsnivå. Opptaket av nitrogen er stigende opp til en viss mengde nitrogen. Forskning viser at miljømessig optimum (dvs. lavest utslipp per produsert enhet) ved nitrogengjødsling er svært nær bedriftsøkonomisk optimum. Gjødles det med mer nitrogen enn dette, kan avlingen avta fordi for mye nitrogen gir en negativ effekt på veksten (for eksempel legde i korn). Forbruket av nitrogengjødsel er blitt redusert med 15 pst. de siste 20 årene, målt som omsatt mengde.

Ved presisjonsgjødsling er målet å tilpasse gjødsling mer presis etter de stedsspesifikke behov. Forsøk har vist gode avlingsresultater i korn, og det er antatt at presisjonsgjødsling har ytterligere potensiale i potet og grønnsaker. Det er lite dokumentasjon om miljøeffekter av presisjonsgjødsling, men norske forsøk har påvist en nedgang i forbruket av nitrogengjødsel ved presisjonsgjødsling¹². Teknologien er foreløpig lite utbredt, mest på grunn av investeringskostnader.

Utsatt/endret jordarbeiding

Jordarbeiding påvirker jordstrukturen og har effekt på plantenes rotvekst, vanninfiltrasjon og muligheter for lagring av vann og næringsstoffer. God jordstruktur er viktig for å kunne håndtere økte nedbørsmengder. Redusert jordarbeiding, grøfting, kalking og tilførsel av organisk materiale er eksempler på agronomiske tiltak som kan forbedre jordstrukturen. Endret jordarbeiding kan hindre erosjon og avrenning gjennom vinterperiode og snøsmelting. Det finnes støtteordninger for endret eller utsatt jordarbeiding som er innført av hensyn til vannmiljø, men som også er fordelaktig ut fra klimahensyn. Det er imidlertid behov for økt kunnskap om klimaeffekter av tiltaket.

¹² Korsæth og Riley, 2006: Estimation of economic and environmental potentials of variable rate versus uniform N fertilizer application to spring barley on morainic soils in SE Norway. Precision Agriculture, 7: 265-279.

Redusert matsvinn

I Miljødirektoratet (2015) er matsvinnet per person angitt til ca. 46 kg /år i 2012, om lag halvparten av dette svinnet er mat produsert i Norge.¹³ Klimagassutslipp i jordbruket fra matsvinn av norsk produsert mat utgjør ca. 200 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Mindre matsvinn vil redusere behovet for produksjon av alle typer matvarer og resulterer derfor i lavere metan- og lystgassutslipp. Mindre matsvinn påvirker også behov for jordbruksareal, både kornareal og grasareal. 35 pst. mindre matsvinn i 2030 ble beregnet å gi utslippsreduksjon på 56 000 tonn CO₂ ekvivalenter. Tiltakskostnaden er vurdert til å være lav, og midtels krevende å gjennomføre fordi det blant annet er vanskelig å finne styringseffektive virkemidler.

Matsvinn er identifisert som en av utfordringene på nasjonalt nivå for å oppfylle FNs bærekraftsmål. Norge har forpliktet seg til å bidra til å gjennomføre FNs bærekraftsmål 12.3 om at andelen matsvinn halveres per innbygger på verdensbasis innen 2030, både i detaljhandelen og blant forbrukere, og at svinn i produksjons- og forsyningskjeden skal redusere, herunder svinn etter innhøsting.

Det pågår allerede mye arbeid i Norge for å redusere matsvinnet, og dette arbeidet vil bli videreført for å følge opp FNs bærekraftsmål. I mai 2015 undertegnet fem statsråder og matvarebransjen en intensjonsavtale om reduksjon av matsvinn. Formålet med avtalen er å styrke samarbeidet mellom myndighetene og aktørene i hele matkjeden for ytterligere å redusere matsvinn. Intensjonsavtalen vil gjelde til den erstattes av en konkret bransjeavtale når det foreligger statistikk og indikatorer som kan gi grunnlag for konkrete reduksjonsmål og tiltak.

Økt bruk av bio- og fornybart drivstoff i maskinparken og i bygg og oppvarming

Bruk av fossilt brensel i maskinparken i jordbruket og energibruk til oppvarming av driftsbygninger og veksthus fører til utslipp av CO₂. Utslippene fra transport og energiforbruk er moderate sammenliknet med jordbrukets utslipp av lystgass og metan, men kan være vesentlige, for eksempel for veksthusproduksjoner. I 2013 var utslippene fra transport i jordbruket om lag 340 000 tonn CO₂. Utslipp fra oppvarming av veksthus var i underkant av 60 000 tonn CO₂. Det er nedadgående

trend for CO₂-utslippene fra oppvarming i jordbruket, dette kommer i stor grad av en forskyvning av forbruk fra fyringsolje til naturgass og bioenergi og en reduksjon i samlet energibruk. Bruk av fossil energi til oppvarming er ilagt CO₂-avgift og grunnavgift på mineralolje. Naturgass i veksthus er fritatt fra CO₂-avgift. Veksthussektoren har hatt en vesentlig reduksjon i energiforbruk de senere år, og en betydelig overgang fra fossile til mer miljøvennlige energikilder. Det er også etablert tilskuddsordninger (Innovasjon Norge og ENOVA) som bidrar til økt bruk av bioenergi i veksthus og annen oppvarming på gårdsbruk. Det er ikke særskilte ordninger for overgang til bruk av fornybart drivstoff i landbruksmaskiner, men det er gjennomført enkelte pilot- og demonstrasjonsprosjekter for å effektivisere landbruksmaskinenes energibruk, blant annet i regi av landbrukets rådgivningsaktører. Det finnes også piloter/prototyper for utprøving av landbruksmaskiner som drives med nye energiløsninger og utslippsfri teknologi. Disse tiltakene har delvis til formål også å redusere kostnader, altså vinn-vinn tiltak for økonomi og utslippsreduksjoner.

Økt lagring av karbon i jord

Karbon i jordsmonn og biomasse har stor betydning utover å bidra til å redusere CO₂-konsentrasjonen i atmosfæren. Karbon og organisk materiale i jorda skaper matjord og dermed grunnlag for plantevekst, jordbruk og matproduksjon.

I forbindelse med FN-klimakonferansen i Paris (COP21), har franske myndigheter foreslått et initiativ om 4 % årlig økning av karboninnholdet i jord, som et tiltak for økt matsikkerhet og reduserte CO₂-utslipp. En 4% årlig økning av karboninnholdet i jord tilsvarer ca. 40 kg CO₂-C per dekar. For Norge vil en slik økning by på flere utfordringer. Karboninnholdet i dyrket jord i Norge er relativt høyt som følge av en betydelig andel dyrket myr (ca. 7 pst.), kjølig og fuktig klima som hindrer nedbryting av organisk materiale og en stor andel grasmark som binder C. Ved dyrking av myr er tap av C uunngåelig, og utfordringen er å begrense tapet. På langvarig eng og beite antas karboninnholdet å være nær likevekt, og ytterligere karbonbinding antas å være begrenset. Areal med ensidig åkerdyrking antas å ha en fortsatt nedgang i karboninnhold på ca. 5 % per år. Denne nedgangen antas å reduseres etter hvert som innholdet nærmer seg likevekt mellom tilførsel og nedbryting. Den nedadgående trenden kan reduseres og kanskje snus gjennom tiltak som for eksempel rotasjon med vekster med større rotsys-

¹³ Miljødirektoratet 2015. M-386. Klimatiltak og utslippsbatter mot 2030.

tem, nedpløying av halm og dypere pløying. Kunnskapsgrunnlaget er imidlertid svært begrenset, med få målinger som kun er gjort i plogsjiktet. Det er derfor et stort behov for kunnskapsutvikling for å se nærmere på potensialet for lagring av karbon i jord.

Tilførsel av biokull er det tiltaket som antas å ha størst potensial for økning av karboninnhold ved åkerdyrking, men krever teknologiutvikling og bredere utprøving i Norge. Omlegging av åker til gras vil med stor sannsynlighet kunne føre til økning i karboninnholdet på minst 4 % årlig, men kan ikke anses som noe effektivt klimatiltak som følge av metanutslipp ved fordøyelse av gras. Redusert kornproduksjon vil dessuten føre til økt import og redusert selvforsyning. En gjennomsnittlig årlig økning av karboninnholdet på dyrket jord i Norge på 4 % anses derfor å være urealistisk inntil det er mulig å implementere karbonlagring via biokull i en større skala.

12.2.10 Klimarådgivning på gårdsnivå

Forskjeller i utslipp mellom gårder med ganske like produksjoner og produksjonsvilkår indikerer at det kan være betydelige forskjeller i hvordan driften er organisert og hvordan innsatsfaktorene anvendes.

Forskning viser store forskjeller for både metanutslipp, lystgassutslipp og karbonbalanse innen samme driftssystem. Forskjellene skyldes både naturgitte og driftsmessige forhold. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes ut fra rammebetingelsene i hvert tilfelle. Løsninger for utslippsreduksjon kan derfor variere fra gård til gård. Det er derfor nødvendig å vurdere situasjonen hos hvert enkelt foretak slik at man kan sette inn riktig tiltak på riktig sted. Det ble i 2015 satt i gang et arbeid med å etablere klimarådgivning på gårdsnivå, med midler over jordbruksavtalen. Det er viktig at produsenter av melk og storfe prioriteres når det gjelder rådgiving. Det er i disse produksjonene reduksjonspotensialet er størst. Når det er etablert et godt kunnskapsgrunnlag i prosjektet, bør det vurderes om det bør settes inn særlige tiltak og/eller krav rettet mot foretak som produserer med store klimagassutslipp. Det er viktig å se sammenhengen mellom god agronomi, klimagassutslipp og klimatilpassing på gårdsnivå. God agronomi bidrar til større avling, bedre utnytting av plantenæringsstoffer og mindre utslipp av klimagasser når utslippene måles per produsert mengde mat.

Kvalitetssystemet for landbruket (KSL) stiller krav til dokumentasjons- og kvalitetsarbeidet i all

norsk plante- og husdyrproduksjon. Miljøarbeidet i jordbruket er i dag en integrert del av KSL-systemet, og regjeringen mener det også er viktig at klimatiltak på gårdsnivå innlemmes i dette systemet.

12.2.11 Oppsummering

Regjeringen har bestemt at Norge innen 2030 skal redusere sine utslipp av klimagasser med minst 40 pst., sammenlignet med 1990. Utslipp fra jordbruket omfattes av Norges klimamål, og jordbruket må så langt som mulig ta sin del av reduksjonene.

Det er få virkemidler som er innrettet med *hovedformål* å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser. Utslippene som bokføres på jordbrukssektoren er verken ilagt kvoteplikt eller avgift. Videre mottar jordbruksproduksjonen med de høyeste utslippene mest støtte. Det finnes imidlertid også tiltak og virkemidler som indirekte bidrar til å redusere klimautslippene, samtidig som de har positive effekter for andre miljømål og klimatilpassing. Jordbrukspolitikken har blant annet bidratt til effektivisering i melkesektoren, noe som har ført til færre antall storfe, og klimagassutslippene fra jordbruket har følgelig blitt betydelig redusert siden 1990. Det er også etablert ordninger som bidrar til reduserte utslipp og økt karbonbinding, men tiltakene er ikke tilstrekkelige som bidrag til å nå norske utslippsmål frem mot 2030. Det må også gjennomføres utslippsreduksjoner i jordbruket som vil bli bokført i andre sektorer enn jordbruk i det norske utslippsregnskapet, eksempelvis ved å redusere forbruk av fossil energi innen transport og bygg. Disse utslippene er imidlertid i hovedsak omfattet av den generelle CO₂-avgiften og vil påvirkes av endringer i avgiftsnivået.

Det er ikke mulig å produsere mat uten utslipp av klimagasser, men utslippene varierer mellom ulike produksjoner og produkter. Jordbrukets produksjonsmulighet er å dekke etterspørsel fra markedet. Det er imidlertid viktig å redusere det samlede klimautslippet fra jordbruket. Allerede iverksatte tiltak bør videreføres og utvikles, både gjennom utvikling av kunnskap, gjennomgang av regelverk og de økonomiske støtteordningene som allerede er etablert. På en rekke områder mangler det beregninger av kostnadene knyttet til gjennomføring av tiltakene. Man har også begrenset kunnskap om gjennomførbarhet og effekter av en del tiltak, spesielt er det behov for økt kunnskap om effekter av tiltak på den enkelte gård. For å kunne prioritere de riktige tiltakene bør utvikling av kunnskapsgrunnlaget prioriteres høyt. Det

ble i jordbruksoppkjøret 2016 bestemt at det skal nedsettes et beregningsutvalg for klimautfordringer i jordbruket, som skal se nærmere på hvordan jordbrukets samlede utslippsregnskap kan videreutvikles og synliggjøres bedre.

Klimahensynet bør tillegges større vekt i utviklingen av jordbrukspolitikken, slik at også jordbruket i større grad kan bidra til å oppfylle Norges klimamål. I den grad endringer i produksjon og produksjonsmetoder har innvirkning på klimaavtrykket, bør man ved utformingen av jordbruksavtalens virkemidler vektlegge hvordan dette kan gjøres slik at man oppnår et lavest mulig klimautslipp fra norsk jordbruk.

Regjeringen vil:

- I lys av Norges 2030 forpliktelse arbeide for å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser og gradvis legge om jordbrukspolitikken i en mer klimavennlig retning
- Tillegge klimahensyn større vekt i jordbruksoppkjørene
- Etter dialog med næringen, utvikle en plan med konkrete tiltak og virkemidler for reduksjon av klimautslipp fra jordbruket, hvor ambisjonene for utslippsreduksjoner tallfestes. Planen må stå i forhold til våre klimaforpliktelser
- I løpet av våren 2017 komme tilbake med konkrete tiltak for å redusere landbrukets klimautslipp og hvordan landbruket kan kompenseres innenfor sektoren. Arbeidet skal blant annet baseres på rapporten Landbruk og klimaendringer og Grønn skattekommisjon
- Legge til rette for økt produksjon av biogass basert på husdyrgjødsel og avfallsressurser i jordbruket
- Prioritere kunnskapsoppbygging og forskning knyttet til jordbrukets muligheter til å redusere sine utslipp, om potensialet til lagring av karbon i jord og hvordan jordbruket kan tilpasse seg et klima i endring
- Etablere et effektivt system for klimarådgivning på gårdsnivå for å bidra til at kunnskap om klimatiltak blir satt ut i praksis så raskt som mulig.
- Innlemme klimatiltak på gårdsnivå som en del av Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL)
- Ved behandling av søknader om investeringsstøtte skal energi, miljø- og klimavennlig teknologi inngå som en del av vurderingene
- Arbeide for å ferdigstille en bransjeavtale med matvarebransjen om reduksjon i matsvinnet.
- Klimatiltak skal ikke innebære økte subsidier til jordbruket

12.3 Problemstillinger knyttet til myr oppdyrket til jordbruksformål

Stortinget har i Innst. 304 S (2014–2015) bedt regjeringen om å omtale aktuelle problemstillinger knyttet til myr i forbindelse med stortingsmeldingen om jordbrukspolitikken. Myr er her definert som areal med myrvegetasjon, som har minst 30 cm tykt torvlag og som inneholder minst 40 pst. organisk materiale. Myr er den vanligste typen av våtmark i Norge og dekker vel 6 pst. av landarealet. De største sammenhengende myrområdene finnes langs kysten fra Nord-Vestlandet og nordover. Av dette ligger 2/3 under skoggrensen. Norge er ett av de land i verden som har størst variasjon i myrtyper, fra de ekstremt næringsfattige til de ekstremt næringsrike.

Myr er et naturlig karbonlager på linje med olje og gass, bygd opp av dødt plantemateriale gjennom tusenvis av år. Nedbrytingen av det organiske plantematerialet er hindret av høyt vanninnhold og anaerobe betingelser (uten oksygen), ofte i kombinasjon med lav temperatur. Under slike forhold bygges torvlaget i myren sakte opp og det akkumuleres karbon. Myr bidrar også med et stort naturmangfold og kan virke flomdempende. I de senere årene har en blitt oppmerksom på at dyrket myr er en kilde til klimagassutslipp. Redusert vannstand ved drenering øker tilgang på oksygen slik at torven raskere brytes ned og karbonet i torven slippes ut som CO₂ til atmosfæren.

I følge FN's klimapanel's retningslinjer for rapportering av klimagasutslipp fra drenert organisk jord, er klimagasutslipp fra dyrket mark på myr i boreal og temperert sone 0,79 tonn CO₂-C per dekar per år, med et konfidensintervall på 0,65 til 0,94. Utslippene kan antas å være noe større de første årene etter nydyrking på grunn av en større andel ferskt materiale, men dette tas det ikke høyde for i denne utslippsfaktoren. Utslipp av lystgass fra dyrket mark på drenert myr kan beregnes ut fra IPCCs standard utslippsfaktor som er 1,3 kg N₂O-N per dekar og år. I tillegg kommer metanutslipp fra grøftene på 116,5 kg CH₄ per dekar per år.

Drenering av myr til nydyrking har redusert det totale arealet av intakt myr i Norge. Fram til 1992 var det gitt tilskudd til nydyrking av mellom 1,7 og 1,9 mill. dekar myr. Dette arealet inkluderer også dyrket mark som ikke lenger er i drift eller som etter hvert har blitt omdannet til mineraljord. Årlig nydyrket areal rapporteres i dag i KOSTRA, men der skilles det ikke mellom myr og annen jord. NIBIO har beregnet at det i perioden 2010–2014 ble nydyrket ca. 6000 dekar (6 km²) orga-

nisk jord årlig (altså myr og annen torvmark) ut fra forutsetningen om at organisk jord utgjorde samme andel av nydyrket jord som av det totale arealet av dyrkbar jord innen hver kommune. Det er usikkerhet om tallene siden KOSTRA ikke inneholder oversikt over hva slags arealer som nydyrkes. Lavutslippsrapporten legger til grunn en årlig nydyrking av myr til jordbruksareal på 2000 dekar, men det er ansett som noe lavt. Som en oppfølging av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet* vil regjeringen sørge for at kommunen rapporterer tillatelser til arealendringer i våtmark slik at tallene blir sikrere. I følge statistikk for arealtilskudd, utgjør dyrket myr i dag ca. 6 pst. av jordbruksarealet, tilsvarende 0,6 mill. dekar. Dette kan være forenlig med tall for samlet dyrking av myr, jf. foran, siden myrarealer er dyrket flere ganger og at en god del dyrkede myrarealer senere har gått ut av drift.

Ved oppdyrking og drenering stopper akkumuleringen av karbon opp og nedbrytningen av det organiske materialet starter med påfølgende utslipp av CO₂ som konsekvens. Denne nedbrytningen foregår over lang tid og dagens utslippstall er derfor i stor grad resultat av tidligere oppdyrking. Etter hvert som torven blir nedbrutt, kan det innstille seg en ny likevekt der karbontapene reduseres og etterhvert kan stagnere. I tillegg til utslipp av CO₂, er dyrket myr også en vesentlig kilde til utslipp av lystgass (N₂O), spesielt ved dreneringer av næringsrike myrer. Lystgass er en sterk klimagass med et oppvarmingspotensial som er 298 ganger større enn CO₂. Nedbrytningen av torven foregår over lang tid og resultatet av torvsvinnet fører til at torvlaget i myra reduseres. Som et resultat av denne myrsynkeningen kan torven over lengre tid forsvinne og den dyrkede myra kan etter hvert omdannes til mineraljord.

Samtidig som drenering og oppdyrking av myr medfører utslipp av CO₂ og N₂O, bidrar det også til reduserte utslipp av metan fra myr. I naturlig tilstand er myr en kilde til utslipp av ikke ubetydelige mengder metan. Hvor store metanutslippene fra naturlige myrer på våre breddegrader er, er det forsket lite på. I klimapolitikken er det imidlertid bare menneskeskapte utslipp og opptak som vektlegges. I klimagassregnskapet blir det derfor beregnet utslipp av metan fra grøftene på dyrket mark, jf. foran, mens det ikke tas hensyn til et sannsynlig bortfall av metanutslipp fra den urørte myra.

Ut fra dagens begrensede kunnskap er det mye som tyder på at reduserte utslipp av metan ved dyrking av myrjord ikke oppveier for det økte utslippet av CO₂ og lystgass, og at dyrking av myr

dermed gir en økning i klimagassutslippene fra jordbruks- og LULUCF sektoren. Klimagassutslipp i 2013 for drenert myr er vist i tabell 12.1. Samtidig er det klart at det er gjort lite systematisk forskning om klimaeffekter knyttet til dyrking av myr i Norge, og på hvor store naturlige klimagassutslippene fra naturlig myr er, og at det er behov for økt kunnskap på området.

Kunnskapsbehovet er særlig knyttet til:

- Estimering av utslippene, betinget av myrtype, klima, dyrkingspraksis og alder på dyrkingsfelt
- Dyrkings- og dreneringsmetoder som kan redusere karbontapene fra allerede oppdyrket myr
- Etterbruk av myr som er tatt ut av drift, for eksempel restaurering, skogplanting eller energivekster, for å øke karbonbindingen, redusere klimagassutslippene, bedre den økologiske tilstanden og øke leveområdene for truede arter

Restaurering av myr er av FN's klimapanel beregnet til å være blant de klimatiltakene innenfor landbrukssektoren som har størst potensial for utslippsreduksjoner. Restaurering av myr innebærer helt eller delvis tilbakeføring av dyrket myr eller torvtak til naturtilstand gjennom heving av grunnvannet og reetablering av myrvegetasjon. Restaurering av grøftede og drenerte myrer som øker vannstanden kan gi en reduksjon av CO₂- og N₂O-utslipp, men en økning i utslipp av CH₄. Nettoeffekten av dette er generelt at myr med gjenværende torv som er restaurert, har lavere klimagassutslipp enn myr som nettopp har blitt drenert og dyrket opp. Restaureringstiltak på riktige lokaliteter, kan føre til en netto karbonlagring på veldig lang sikt ved at myren vil kunne øke torvlaget igjen og dermed lagre mer karbon. Oppbyggingen skjer imidlertid svært langsomt.

Som en del av regjeringens arbeid med å forsterke klimaforliket har Klima- og miljødepartementet i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, laget en plan for økt restaurering av myr

Tabell 12.2 Norske klimagassutslipp i 2013 fra dyrket mark på drenert organisk jord.

Klimagass	Tonn CO ₂ -ekv	Andel
CO ₂	1 750 000	79 %
CH ₄	88 200	4 %
N ₂ O	390 000	18 %
Totalt	2 228 200	100 %

Kilde: NIBIO (NIR, 2015)

og annen våtmark som klimatiltak i perioden 2016–2020. Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet samarbeider om gjennomføring av planen, som skal bidra til å oppfylle regjeringens målsetninger om reduserte klimagassutslipp, tilpasning til klimaendringer og bedring i økologisk tilstand.

Et alternativ til restaurering av dyrket myr kan være skogplanting. I Finland er det gjennomført forsøk med måling av klimagassbalansen på tidligere drenert og dyrket myr. Utslippene av CO₂ og lystgass ser ut til å fortsette etter skogplanting, men karbonakkumuleringen i biomassen kompenserer omtrent CO₂-tapet fra torvlaget.

Et annet tiltak som er blitt foreslått er å stanse nydyrking av myr. I Miljødirektoratets rapport *Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030 (M-386/2015)* ble stans i nydyrking beregnet å gi en samlet reduksjon av CO₂ og lystgass på 131 000 tonn i 2030, som forutsatte at 64 000 dekar myr er unngått drenert. Tiltaket er plassert i kategorien «under 500

kr/tonn». Kostnadene ved stans i nydyrking av myr er beregnet til ca. 150 kr/tonn CO₂-ekvivalent når CO₂-tap fra jord er medregnet.

Revisjon av nydyrkingsforskriften

Det må forutsettes at den beste jorda allerede er dyrket opp, og at man ved nedbygging av jord må utlikne med et større nydyrkingsareal dersom matproduksjonen skal opprettholdes eller økes i takt med befolkningsøkningen, slik Stortinget har forutsatt. Det er derfor viktig å utnytte eksisterende jordbruksarealer best mulig slik at arealproduktiviteten økes.

Klimaforliket¹⁴ legger til grunn at forskrift om nydyrking skal revideres slik at også hensynet til klima blir gjenspeilet. Landbruks- og matdepartementet har i samråd med Klima- og miljødepartementet fått utredet konsekvensene av ulike tiltak angående nydyrking av myr, herunder et forbud, med vekt på tiltakenes klimaeffekt og kostnader. Utredningsoppdraget ble gitt til NIBIO, som i mars 2016 la frem rapporten *Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr*.

Utredningen er et viktig grunnlag i Landbruks- og matdepartementets pågående arbeid med å revidere nydyrkingsforskriften. Som varslet i Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet* vil regjeringen legge frem et forslag til endring av forskrift om nydyrking i etterkant av utredningen. Arbeidet med å revidere nydyrkingsforskriften er også omtalt i Innst. 304 S (2014–2015).

Regjeringen vil:

- Prioritere forskning og utredning som kan bidra til økt kunnskap om klimaeffektene knyttet til dyrking av myr- og torvjord
- Bidra til økt kunnskap om metoder, effekter og kostnader knyttet til å restaurere myr og våtmark

Boks 12.5 Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr¹

«Restriksjoner mot nydyrking av myr vil i liten grad begrense mulighetene for matproduksjon i Norge, men kan føre til reduserte muligheter for nydyrking i områder med små arealer med alternativ dyrkbar jord.

Et generelt forbud mot nydyrking av myr antas å føre til en reduksjon i klimagassutslipp mellom 200 000 og 600 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2050, avhengig av hvor store arealer myr som ville blitt nydyrket uten et forbud. Et forbud som bare omfatter djup myr antas å føre til en utslippsreduksjon på mellom 150 000 og 450 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2050. Nydyrking av myr ved omgraving forventes å gi lavere utslipp enn tradisjonell dyrking, men effektene på kort og lang sikt er foreløpig svært usikre.»

¹ NIBIO-rapport, Vol 2, nr. 43, 2016

¹⁴ Innst. 390 S (2011–2012).

13 Økologisk produksjon og forbruk

Økologisk produksjon bidrar til økt matmangfold og til at forbrukerne får tilgang på produkter de etterspør. I økologisk produksjon settes det ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd, og økologisk produksjon kan dermed også bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig ved at erfaringer fra økologiske driftsformer kan overføres til konvensjonelt jordbruk.

Utviklingen i produksjon og forbruk av økologisk mat henger tett sammen. Balanse mellom produksjon og forbruk er viktig for satsingen på økologisk jordbruk. Siden markedet for økologisk mat enda er lite og umodent, vil mindre svingninger i produksjonen kunne ha konsekvenser for forbruket og vice versa.

Det har vært mål for utviklingen av økologisk jordbruk siden 1999. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) ble det satt et mål om at 10 pst. av det norske jordbruksarealet skulle være lagt om til økologisk drift i 2010 forutsatt at det var grunnlag for dette i markedet. I 2005 ble målet justert til at 15 pst. av økologisk produksjon og forbruk skulle være økologisk innen 2015, og i 2009 ble dette justert frem i tid til 2020. I 1999 utgjorde det økologiske arealet 1,8 pst. av det samlede jordbruksarealet, mens det i 2015 utgjorde 4,8 pst. av det samlede jordbruksarealet. Omsetningen av økologiske matvarer gjennom dagligvarehandelen nær firedoblet seg fra 2006 til 2015, fra i underkant av 500 mill. kroner i 2006 til nesten 2 mrd. kroner i 2015. Prosentandelen for omsetning av økologiske mat- og drikkevarer gjennom dagligvarehandelen utgjorde 0,8 pst. av total omsetning i 2006, mens den i 2015 utgjorde 1,6 pst. av total omsetning.

Dagens målsetting for økologisk produksjon og forbruk er svært ambisiøs. Regjeringen legger til grunn at utviklingen av økologisk produksjon og forbruk skal være etterspørselsdrevet, og mener derfor det ikke er naturlig å ha et tallfestet mål for utviklingen av økologisk produksjon og forbruk. Det kan likevel legges til rette for utvikling av økologisk jordbruksproduksjon.

13.1 Produksjonsutvikling

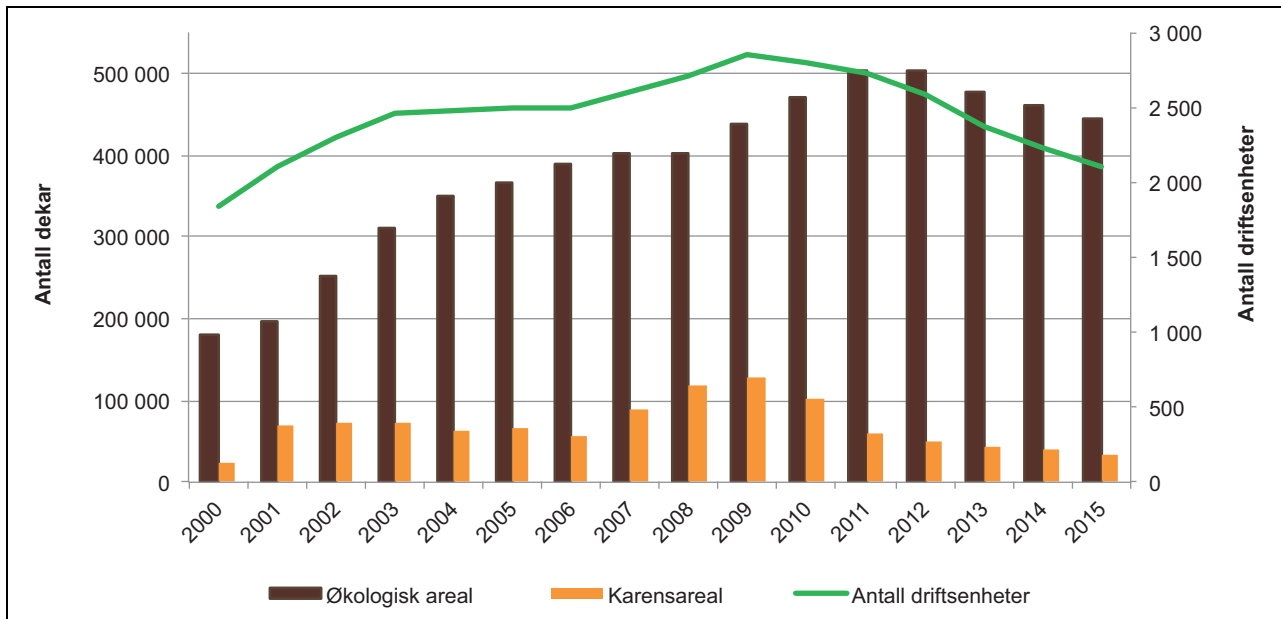
Markedet for økologisk matproduksjon er fremdeles relativt lite, noe som gir store svingninger i både produksjon av og etterspørsel etter økologisk produserte varer.

Figur 13.1 viser utvikling i økologisk drevet areal og areal under omlegging (karensareal) samt antall økologiske driftsenheter for perioden 2000 til 2015. De økologiske drevne arealene i 2015 var på 443 000 dekar, og utgjorde om lag 4,5 pst. av det totale jordbruksarealet (medregnet karensareal er andelen 4,8 pst.). Utviklingen viser at det var en vekst i det økologiske drevne arealet i perioden 2000 til 2012, og at det har vært en nedgang i påfølgende periode frem til 2015. Prosentandelen økologisk jordbruksareal utgjør av totalt jordbruksareal har økt fra 2 i 2000 til 4,5 i 2015.

I arbeidet med å etablere virkemidler for økologisk produksjon, har man de siste årene vektlagt tilskuddsordninger som stimulerer direkte til økt produksjon fremfor arealbaserte ordninger. Dette for å sikre at støtten til økologisk produksjon i størst mulig grad gir økologiske produkter som kan omsettes i markedet og som forbrukerne får tilgang til. Denne måten å vri virkemidlene på har medført at andelen økologisk drevet eng- og beiteareal har gått noe tilbake samtidig som produksjonen av sau- og storfekjøtt har økt.

Andelen økologiske husdyr har vært økende siden 2000. Det er stor variasjon mellom dyreslagene når det gjelder hvor stor andel økologiske husdyr utgjør av det enkelte husdyrslag. I 2015 utgjorde antall økologisk sau og lam 4,6 pst., økologisk storfe 3,5 pst., økologisk fjørfe 0,18 pst. og økologisk gris utgjorde 0,2 pst. Økologisk produsert mengde har økt for alle kjøttslag, mens produsert mengde økologisk korn har vært relativt stabil. Det har vært en sterk vekst i den økologiske produksjonen av egg siden 2005 til 5,2 pst. av den totale produksjonen i 2015. Mengden økologisk produsert melk er fordoblet i samme periode.

Lønnsomhet i den økologiske produksjonen er av avgjørende betydning for produsentene. De ekstra kravene som blir stilt til økologisk produksjon



Figur 13.1 Utvikling i økologisk areal og karensareal samt økologiske driftsenheter, 2000–2015

Kilde: Debio

kan være kostnadsdrivende. Beregninger gjort av NIBIO viser at lønnsomheten varierer mellom de ulike produksjonene.¹ Økonomien i grovfôrbasert økologisk husdyrhold er på linje med økonomien i konvensjonell drift. Lønnsomheten i økologisk korn dyrking er på høyde med konvensjonell korn dyrking. I den økologiske produksjonen av poteter, frukt og grønnsaker varierer lønnsomheten, grunnet blant annet utfordringer knyttet til varierende avlingsnivå, sopp og skadedyr. Det er enklere å produsere ettårige vekster der man kan benytte vekstskifte enn flerårige kulturer. Økologisk produksjon av svin og kylling er svært lav, men de som har markedstilgang oppnår et godt økonomisk resultat.

13.2 Forbrukertrender og økologisk mat

Økologisk mat representerer et mangfold noen forbrukere ønsker og i økende grad etterspør. Flere av de store matvarekjedene har, og har hatt, kampanjer for å fremme salget av økologisk mat. Erfaringer fra slike kampanjer viser at de er effektive og har bidratt til en sterk omsetningsøkning av økologiske produkter for disse kjedene. Flere

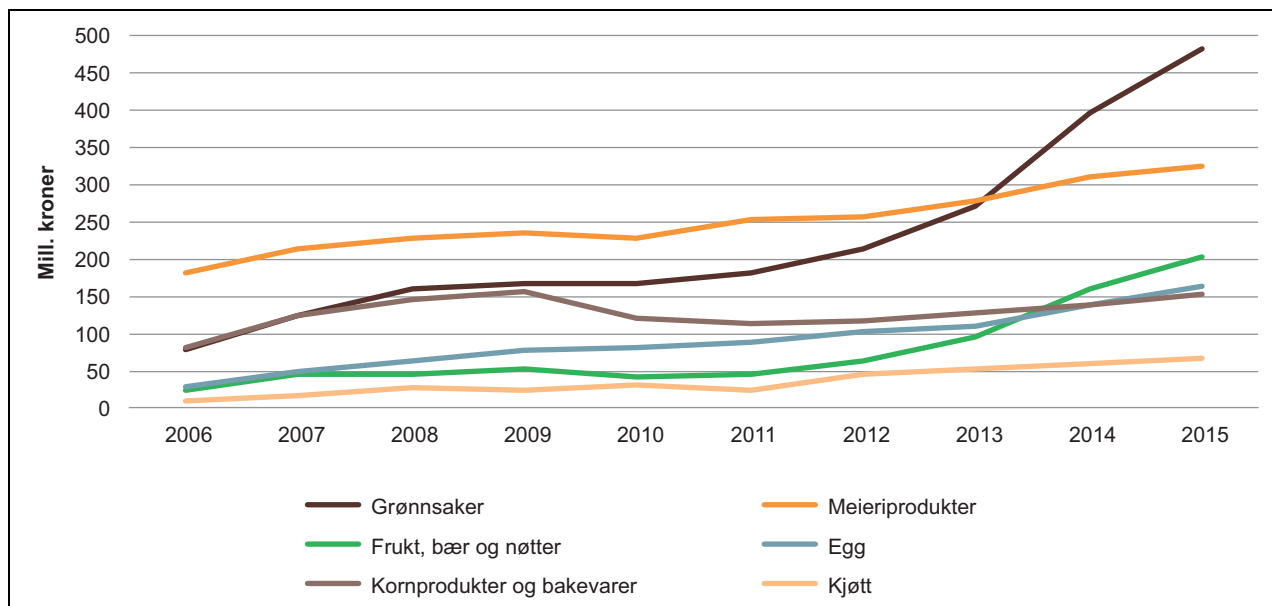
matvarekjeder tilbyr også ulike økologiske produkter som egne merkevarer (EMV).

Det har vært en sterk vekst i omsetningen av økologiske varer siden 2006. Figur 13.2 viser utviklingen i omsetningen av ulike produktkategorier. Totalt har omsetningen av økologisk mat gjennom dagligvarehandelen økt fra ca. 500 mill. kroner i 2006 til nesten 2 mrd. kroner i 2015.

Fram til 2009 var det vekst i markedet og økende etterspørsel etter økologiske produkter, og tilsvarende utfordring med for liten produksjon. I 2009 skjedde det en markant endring med nedgang i etterspørsel, blant annet som følge av finanskrisen. I denne perioden økte produksjonen mer enn omsetningen, og mye av de økologisk produserte varene ble solgt som konvensjonell vare. De senere årene har omsetningen igjen økt. De store svingningene har gjort det nødvendig å kontinuerlig gjennomføre tiltak og justeringer i virkemiddelbruken for på den måten å bidra til balanse i markedet. Det tar imidlertid tid, normalt minimum tre år, fra en produsent bestemmer seg for å legge om til økologisk produksjon til de økologiske produktene når markedet.

De siste årene har det særlig vært en økning i omsetningen av økologisk produserte grønnsaker, frukt, bær og nøtter samt meieriprodukter. Hvor stor andel av total omsetning av økologiske produkter de enkelte varegruppene utgjør varierer mellom år. I 2015 utgjorde grønnsaker den største varegruppen målt som andel av omsetnin-

¹ Knutsen, H., Haukås T., Kårstad S. og A. Milford (2016): *Økonomien i økologisk jordbruk*. NIBIO-rapport Vol.: 2, Nr.: 124, 2016.



Figur 13.2 Utvikling i omsetning av økologiske matvarer i produktkategorier som er viktige for norsk landbruk

Kilde: Landbruksdirektoratet/ Nielsen

gen av økologisk mat, fulgt av meieriprodukter, barnemat og frukt, bær og nøtter.

Ettersom importstatistikken ikke skiller mellom import av konvensjonell og økologisk mat, finnes det ikke nøyaktige tall for hvor mye av den omsatte økologiske maten som er produsert i Norge. Det er imidlertid grunn til å tro at store deler av den økte omsetningen av frukt, bær og grønnsaker er basert på import. Videre finnes det ikke norsk produksjon av økologisk barnemat. Det er derfor et potensial for å øke den norske andelen av økologiske produkter som markedet etterspør.

Det er ulike årsaker til at forbrukerne velger å kjøpe økologisk mat. Forbrukere oppfatter blant annet at økologisk mat gir bedre dyrevelferd, at økologisk mat er mer miljøvennlig, har færre kunstige tilsetningsstoffer og har positive helsemessige effekter.

13.3 Ekstra miljøhensyn i økologisk produksjon

Satsingen på økologisk jordbruk er blant annet begrunnet i at det tas ekstra miljøhensyn i produksjonen. Kunnskap og erfaringer fra økologisk jordbruk blir benyttet i den øvrige jordbruksproduksjonen, og økologisk jordbruk kan dermed også bidra til utviklingen av et mer miljøvennlig jordbruk generelt.

Økologiske driftsformer har positiv betydning for naturmangfold. Dyrking uten bruk av kjemisk-syntetiske sprøytemidler og kunstgjødsel, kombinert med vekstskifte, har positiv effekt for biologisk mangfold. Jordkvalitet og struktur er også områder hvor økologisk landbruk bidrar til mindre jordpakking og erosjon, som i tillegg er en fordel for å beskytte jordressursene.

NIBIO har i sin rapport *Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon*² fra 2015 belyst økologisk jordbruks rolle som læringsarena, korrektiv og spydspiss i arbeidet for å gjøre norsk jordbruk mer miljøvennlig og bærekraftig. Rapporten viser til at økologisk og konvensjonelt jordbruk som ulike driftskonsepter, har mye å lære av hverandre. Økologisk produksjon er en kunnskapsintensiv driftsform som krever at den enkelte gårdbruker har god innsikt i agronomi og tilpasser driften til lokale forhold. Det blir hevdet at gårdbrukernes involvering i FoU-arbeid er viktig for utviklingen av det økologiske jordbruket. For at økologisk produksjon skal kunne bidra med kunnskap og erfaringer til det øvrige jordbruket, er det viktig med forskning og FoU-arbeid innen økologisk produksjon. NIBIO viser i sin rapport til ulike eksempler på hvordan økologisk jordbruk har hatt en spydspissrolle. Økologisk jordbruk har påvir-

² Solemdal, Liv og Serikstad, Grete Lene (2015): *Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon*. NIBIO rapport. Vol.: 1, Nr. 87, 2015. NIBIO, Tingvoll.

ket praksis i den øvrige jordbruksdriften på områder som dyrevelferd, bruk av plantevernmidler, gjødsling og jord- og plantekultur.

13.4 Markedsbasert utvikling av økologisk jordbruk i Norge

I februar 2016 ble Dokument 3:7 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk* lagt frem for Stortinget, som har behandlet denne, jf. Innst. 297 S (2015–2016). Riksrevisjonen slår fast at utviklingen for økologisk produksjon og forbruk ikke er i samsvar med Stortingets mål på området. Stortinget viser til at målet om at det skal drives økologisk matproduksjon på 15 pst. av det samlede jordbruksarealet og at 15 pst. av husdyrholdet skal være økologisk innen 2020, er ambisiøst. Den økologiske produksjonen er langt unna målet, og det vil vanskelig bli nådd innen tidsfristen i 2020, jf. Innst. 297 S (2015–2016).

Forhold i Norge som blant annet skyldes klima og jordsmonn gjør det mer krevende å drive økologisk produksjon enn i mange andre land. Det er ulike utfordringer for økologisk drift avhengig av ressursgrunnet i de ulike områdene og på den enkelte gård. Produksjonsfordelingen, der husdyr- og planteproduksjonen i stor grad skjer i ulike deler av landet, gjør utfordringene ekstra store. Kornproduksjon foregår i stor grad i områder som har den beste jordbruksjorda, mens husdyrproduksjon foregår i områder som egner seg til å produsere gras. Dette innebærer blant annet at økologisk planteproduksjon i liten grad kan dra nytte av gjødsel fra husdyrproduksjonen. Riksrevisjonen trekker i sin undersøkelse frem dette som noen av de avgrensede faktorene for å øke den økologiske produksjonen.

I økologisk produksjon er det behov for mer areal per produserte enhet enn i konvensjonell produksjon. En økning av arealer i økologisk driftsform innebærer at arealer som blir drevet konvensjonelt blir lagt om til økologisk drift. Hvor mye lavere avlingene er på økologiske arealer sammenliknet med konvensjonelle arealer, varierer mye mellom produksjoner, gårdsbruk og år. En sterk økning i økologiske arealer vil bidra til en nedgang i den totale matproduksjonen og dermed virke kontraproduktivt på målet om økt matproduksjon. Det kan dessuten gjøre det mer krevende å redusere klimagassutslippene fra jordbruket. Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag om de mest klimavennlige driftsformene i jordbruket.

For å bidra til at produsenter med økologisk drift har et utkomme på linje med øvrig jordbruksdrift, blir det gitt ekstra direkte tilskudd til økologisk produksjon, som blant annet skal kompensere for at markedet for økologisk mat enda ikke er godt nok utviklet. I de årlige jordbruksoppgjørene blir de økonomiske virkemidlene som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat fastsatt. Siden 2009 har det hvert år blitt bevilget i overkant av 100 mill. kroner i direkte tilskudd og 30–45 mill. kroner i utviklingsmidler til økologisk landbruk. Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse Dokument 3:7 (2015–2016) til at de økologiske produksjonstilskuddene er en forutsetning for å holde oppe og stimulere til økologisk produksjon i Norge, men at det som virkemiddel ikke er nok for å hindre frafall eller stimulere flere til å legge om til økologisk drift.

Det har over en rekke år blitt satt av betydelige midler for å bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat, uten at det har vært en tilsvarende økning i produksjon og forbruk. Det er rimelig å anta at en rekke forhold som ligger utenfor det offentliges virkeområde i stor grad påvirker utviklingen på området.

Økologiske produkter gir ulike former for merverdi som gir grunnlag for høyere pris i markedet. Gjennom leveringsavtaler med merpris får produsenter som leverer økologiske varer merpris for disse. En utfordring har de senere årene vært at ikke alle økologiske bønder har leveringsavtaler med merpris. Dette ser nå ut til å bedre seg noe, ettersom blant annet TINE har begynt å inngå nye leveringsavtaler med merpris i enkelte områder.

Regjeringen legger til grunn at utviklingen innen økologisk produksjon og forbruk skal være etterspørselsdrevet som for andre jordbruksvarer, og mener derfor at det ikke lenger bør være et konkret tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk. Regjeringen ser det ikke som en offentlig oppgave å legge føringer for hva forbrukere skal spise gjennom å sette et mål for økologisk forbruk, og mener det må være den enkelte forbrukers valg. Den sterke veksten i omsetning som har vært de siste årene gir muligheter for bønder som ønsker å produsere økologisk, og det gir grunnlag for økt økologisk produksjon i Norge. Dette kan skje selv uten et offentlig bestemt mål for økologisk produksjon. Regjeringen vil utvikle finansiering av generisk markedsføring over omsetningsavgiften, noe som også vil få konsekvenser for generisk markedsføring av økologiske produkter.

Det er ønskelig at det er en balanse mellom produksjon og forbruk av økologisk mat, og regjeringen legger derfor til grunn at produksjonen av økologisk mat det er forutsetninger for å produsere i Norge, skal øke i takt med forbruket for å dekke etterspørselen etter økologisk mat. Det er potensiale i enkelte produksjoner for å øke andel norskproduserte økologiske varer der importerte varer hittil har dekket større deler av etterspørselen. Regjeringen ser det av den grunn heller ikke som nødvendig med et tallfestet mål for økologisk produksjon. Dette samsvarer også med målformuleringene og utviklingen innen konvensjonell jordbruksproduksjon. Dette er ikke til hinder for at økologisk produksjon også fremover kan stimuleres over jordbruksavtalen.

Regjeringen vil:

- At utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk

13.5 Strategi for økologisk jordbruk

Med bakgrunn i at økologisk jordbruk gir mangfold, sørger for å produsere produkter forbrukerne etterspør og bidrar til bedre miljøløsninger, er det behov for å utarbeide en strategi om hvordan satsingen skal utformes videre.

Utarbeidelse av en strategi for økologisk jordbruk følger også opp tidligere flertallsmerknader fra Stortinget og anbefalinger fra Riksrevisjonen, jf. Innst. 8 S (2014–2015), Dokument 3:7 (2015–2016) og Innst. 297 S (2015–2016). Strategien vil være et viktig tiltak som skal ligge til grunn for det videre arbeidet på området, jf. Innst. 297 S

(2015–2016). Utviklingen av produksjon og forbruk av økologisk mat er avhengig av samarbeid i hele verdikjeden. Flere forhold i ulike deler av verdikjeden er av betydning for produksjonen av økologisk mat. Strategien vil derfor bli utarbeidet i samarbeid med relevante aktører i etterkant av Stortingets behandling av denne meldingen.

Regjeringen vil:

- Utarbeide en strategi for økologisk jordbruk i samarbeid med relevante aktører

Oppsummering kapittel 13

I økologisk produksjon settes det ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd. Ved at erfaringer fra økologiske driftsformer kan overføres fra økologisk jordbruk til konvensjonelt jordbruk, kan dette bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig. Utviklingen i produksjon og forbruk av økologisk mat henger tett sammen, og det er ønskelig at det er en balanse mellom produksjon og forbruk av økologisk mat. Det legges derfor til grunn at produksjonen av økologisk mat det er forutsetninger for å produsere i Norge, økes i takt med forbruket for å dekke etterspørselen etter økologisk mat.

Regjeringen vil:

- At utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk
- Utarbeide en strategi for økologisk jordbruk i samarbeid med relevante aktører

14 Forvaltningssystem produksjons- og avløsertilskudd

Riksrevisjonen har ved flere anledninger omtalt svakheter ved tilskuddsforvaltningen, og senest i Dok. 1 (2014–2015) heter det blant annet: «*Kommunenes nærhet til tilskuddsmottaker, ulike roller og kompetanse- og ressursmangel medfører risiko for misligheter og feil i saksbehandlingen og utbetaling av tilskudd*». Det anbefales at det iverksettes egnede tiltak som kan forbedre forvaltningsregimet for produksjonstilskudd og sikre tilfredsstillende kontroll, særlig på kommunenivå.

14.1 Produksjons- og avløsertilskuddene i dag

14.1.1 Dagens forvaltningssystem

Produksjonstilskuddene er statlige tilskuddsmidler som bevilges over statsbudsjettets Kapittel 1150 *Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.* Det utbetales årlig ca. 9,5 mrd. kroner i produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie/fritid over jordbruksavtalen.

Søknad om produksjonstilskudd sendes kommunen, enten via Altinn (elektronisk) eller i papirform. I 2016 ble 90 pst. av alle søknader¹ om produksjonstilskudd levert elektronisk. Der søknadsdataene blir godkjent innen en bestemt frist, vil vedtaket om tilskudd genereres gjennom et fagsystem, mens selve utbetalingen foretas maskinelt i regi av Landbruksdirektoratet. Hoveddelen av tilskuddsforvaltningen er dermed automatisert.

Forvaltningen av midlene åpner ikke for bruk av lokalpolitisk skjønn. Skjønnen er i hovedsak regelbundet i henhold til forskrift eller jordbruksavtale – i motsetning til «fritt skjønn» der løvbestemmelsen på vilkårs- og følgesiden helt overlater til forvaltningen å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt eller ikke.

Vilkårene for å motta produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid står i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.² Utmålingsreglene for hvor mye til-

skudd hver enkelt søker kan gis, fremgår av den årlige jordbruksavtalen.

Totalt antall årsverk som brukes til landbruksforvaltning er anslått å være ca. 300 årsverk i fylkesmannsembetene og ca. 730 i kommunene per 1. januar 2015. Av disse utgjør forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene bare en liten andel, grovt anslått til om lag 133 årsverk, fordelt med ca. 75 årsverk i kommunene, ca. 35 årsverk hos fylkesmennene og ca. 23 årsverk i Landbruksdirektoratet.

14.1.2 Kommunens rolle og oppgaver

Kommunene er vedtaksmyndighet for produksjonstilskuddene. Dette innebærer i grove trekk at kommunene har ansvar for veiledning,³ saksforberedelse og kontroll av søknadsopplysninger, å fatte enkeltvedtak i første instans, samt forberede eventuell klage til fylkesmannen. De fleste søknadene leveres som nevnt elektronisk, men der den leveres på papir, legger kommunen manuelt inn søknadsdataene i datasystemet.

14.1.3 Fylkesmannens rolle og oppgaver

Fylkesmannen følger opp at kommunene registrerer og behandler søknadene innen fristene. Det brukes også en del ressurser på å veilede kommunene, både i form av opplæring og gjennom å svare på henvendelser. Fylkesmannen behandler også dispensasjonssøknader i førsteinstans. Videre er fylkesmannen klageinstans for vedtak truffet av kommunen.

Fylkesmannen skal kontrollere at kommunen forvalter produksjonstilskuddsregelverket korrekt (forvaltningskontroll), og de fleste embeter gjennomfører årlig kontroll av utvalgte kommuner.⁴ Forvaltningskontrollen innebærer en system- og lovlighetskontroll, herunder skal fylkes-

¹ Årlig ca. 90 000 søknader.

² Forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

³ Jf. forvaltningsloven § 11.

⁴ Merk at forvaltningskontroller ikke er det samme som tilsyn etter kommuneloven.

mannen undersøke alle sider av utvalgte enkeltsaker for å følge opp at tilskuddsforvaltningen gjøres i tråd med forutsetningene. Det følger av Ot.prp. nr.71 (1992–1993) kapittel 4.2:

«Overføring av den lokale landbruksforvaltninga til kommunane gjer det nødvendig med rettleiing og informasjon. Det er vidare nødvendig med tilsyn for å sikra at avgjerdene på det kommunale planet er i samsvar med den landbrukspolitikken som gjeld og i samsvar med lover og forskrifter. Dette vil bli viktige arbeidsoppgåver for landbruksetaten i fylka.

Fylkesmannen og departementet vil kunne gje nærare instruks til kommunane om tolking av lovene, og om dei hensyna som det skal leggjast vekt på ved praktiseringa av dei aktuelle lovene og forskriftene.»

14.1.4 Landbruksdirektoratets rolle og oppgaver

Direktoratet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene. Dette innebærer omfattende oppgaver knyttet til løpende drift og utvikling av fagsystemet for saksbehandling, kontroll og utbetaling av tilskudd. For hver søknadsomgang skal systemet oppdateres i samsvar med eventuelle regelverksendringer, og tilskuddssatsene skal justeres i tråd med det som er bestemt i jordbruksoppgjøret. Landbruksdirektoratet utformer også rundskriv, veiledere og annet materiell til søkere og forvaltning.

Direktoratet veileder fylkesmannen i regelverksspørsmål og fungerer som klageinstans i tilfeller der fylkesmannen har truffet vedtak i førsteinstans.⁵ Som følge av økende antall førsteinstanssaker og omgjøringssaker hos fylkesmannen, har også direktoratets arbeidsmengde økt på området. Direktoratet forestår krav om tilbakebetaling av tilskudd og anmelder saker der man har mistanke om tilskuddsbedrageri.

14.1.5 Kontroll

Produksjons- og avløsertilskuddene er basert på en stor grad av tillit til at de opplysningene som søker gir er korrekte. Det er derfor viktig å ha gode kontrollsystemer og -rutiner. Kontroll er en integrert del av tilskuddsforvaltningen. Dette henger sammen med forvaltningslovens regler om at saken skal være så godt opplyst som mulig før

vedtak treffes, og bestemmelsene om økonomistyring i staten kapittel 6.3.8.2 *Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker*.

Det er innrettet et omfattende maskinelt kontrollsystem som omfatter alle søkere, så vel som risikobaserte stedlige kontroller blant utvalgte foretak. De maskinelle kontrollene av søknadsopplysningene kjøres i tre runder for hver søknadsomgang. Disse innebærer logiske kontroller mot tidligere søknader og kontroller mot ulike registre. Det genereres avviksrapporter dersom det ikke er samsvar mellom søknadsopplysninger og de reelle forhold. Kontrollene fungerer som et hjelpemiddel i kommunens saksbehandling. På grunnlag av en risikovurdering skal kommunene ved hver søknadsomgang plukke ut minst 5 pst. av foretakene til stedlig kontroll. Stedlig kontroll innebærer at kommunen må dra ut til foretaket for å gjennomføre kontrollen. I tillegg til disse pålagte kontrollene har både kommunene og fylkesmannen anledning til å kontrollere foretak på ethvert tidspunkt, typisk der man mistenker at foretakene har drevet i strid med regelverk.

14.2 Utfordringer i systemet for tilskuddsforvaltning og kontroll

14.2.1 Nærhet til søker

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket, Dokument 3:12 (2009–2010) ble det gjennomført spørreundersøkelser til fylkesmannens landbruksavdelinger og den kommunale jordbruksforvaltningen. I rapporten skriver Riksrevisjonen følgende:

«Det er usikkert om dagens kontrollsystem i den norske landbruksforvaltningen sikrer at det er kompetanse og kvalitet i alle ledd i kontrollen. Videre er det usikkert om kontrolloppgavene utføres på en uavhengig og objektiv måte.

Både spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger og den til kommunene viser at nærhet til brukerne og sammenblanding av roller fortsatt er et problem i kommunenes kontrollarbeid. På spørsmål om hva som er hovedutfordringen i kommunenes kontroll innen jordbruket, framhever 11 av 18 av fylkesmennenes landbruksavdelinger sammenblanding av roller og kommunenes nærhet til brukerne. Det framgår også av svarene i spørreundersøkelsene at det i små kommuner kan være problematisk at samme person både kan være rådgiver og kontrollør og ofte også kjenner de enkelte gårdbru-

⁵ Herunder klagesaker der fylkesmannen har omgjort kommunens vedtak.

kerne. De fire landbruksdirektørene peker i intervju på at mange kommuner sliter med å ivareta sitt kontrollansvar i tråd med regelverket. Mange vegrer seg for å gjennomføre kontroller og sanksjonere når det oppdages feil, fordi det ofte er kort avstand fra tilskuddssøkeren til kommuneforvaltningen.»

Produksjonstilskuddene forutsetter kontroller hos tilskuddsmottaker, og reaksjoner på avvik må utgjøre en integrert del av tilskuddsforvaltningen. Kommunenes nærhet til tilskuddssøker gjør det spesielt vanskelig å ha den nødvendige objektive distansen til tilskuddssøker/-mottaker når det skal gjennomføres kontroll og reageres på brudd på regelverket. Dette er særlig problematisk ettersom tilskuddsutbetalingene i en viss utstrekning, til tross for maskinelle kontroller, er tillitsbaserte.

For å ha god tilgjengelighet (for eksempel geografisk nærhet til landbruksforvaltningen), vil det kunne være en fordel for søker at saksbehandler har tilstrekkelig lokalkunnskap. Samtidig har utviklingen gått mot en stadig mer digitalisert hverdag, noe som gjør det mulig å opprettholde et godt tjenestetilbud uavhengig av lokasjon og nærhet til brukeren. En mer profesjonalisert veiledningstjeneste vil slik sett i mange tilfeller kunne tilby bedre veiledning enn det som er tilfelle i dag, ettersom man lettere vil kunne skalere og tilpasse denne til brukerens behov. Digitaliseringen gjør det også mulig å være tilstede visuelt gjennom videooverførte samtaler på mobil, pc etc. Det bærende prinsippet i utviklingen av det norske for-



Figur 14.1 Border collie på vakt

Foto: G. Sjugard

valtningssystemet, er at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne.

14.2.2 Kompetanse og ressurser

Kommunene har varierende grad av agronomisk og juridisk kompetanse. Det er også til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk og prioriteringen av arbeidet med tilskuddsforvaltningen. Hos noen kommuner er ikke oppgaven en del av den øvrige landbruksforvaltningen, men ivaretas av ansatte i administrative støttefunksjoner. I andre kommuner kan det være mange personer som er involvert i dette arbeidet. Gjennomsnittlig brukes det under et halvt årsverk per kommune på denne tilskuddsforvaltningen. Dette kombinert med enkelte bestemmelser i regelverket som kan være vanskelig å forvalte, gjør at mange kommuner ikke har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å gjennomføre en forsvarlig forvaltning av produksjons- og avlsertilskuddene.

14.2.3 Veiledning

I kraft av forvaltningsansvaret har kommunene som oppgave å veilede søkeren. Det er store forskjeller når det gjelder hva kommunene ser på som sitt veiledningsansvar og hvor langt de går i å gi råd til søkerne. Det er her eksempler på alt fra fullstendig utfylling av søknader for søker, feilaktig veiledning til at kommunene vegrer seg for å gi råd. Landbruks- og matdepartementet har sett eksempler på at kommunen gir søker eksplisitte råd om å omgå regelverket. Dette kan ha flere forklaringer. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kompetansen om både tilskudds- og forvaltningsregelverket. Mange kommuner har også et ønske om å legge til rette for «sine» næringsdrivende. Høye statlige tilskudd til næringsutøvere i kommunen vil kunne bidra ytterligere til økt lokal næringsvirksomhet, noe som er ønskelig for den enkelte kommune. I sum bidrar dette til å redusere kommunenes insentiver til å foreta kontroller som sikrer korrekte tilskuddsutbetalinger. I de tilfeller sentrale myndigheter avdekker kritikkverdige forhold, blant annet gjennom forvaltningskontroller, håndteres dette også i dagens system.

14.2.4 Kontroll

En stor del av foretakskontrollene gjøres maskinelt, og det genereres som nevnt avviksrapporter

dersom søknadsopplysninger og reelle forhold ikke samsvarer. Departementet har sett mange eksempler på at kommunen, som følge av disse avviksrapportene nøyer seg med å rette opp søknaden i samsvar med det som er korrekt, før man godkjenner utbetalingen av tilskuddet – uten at feilopplysningene får konsekvenser for søker. I de tilfellene der feilopplysningene har medført en merutbetaling (eller kunne medført en merutbetaling), har det siden tidlig 2000-tallet vært gjort klart at hovedregelen skulle være avkorting (i tillegg til at for mye utbetalt tilskudd skulle kreves inn). Det er imidlertid få eksempler på at kommunene har avkortet i tilskuddene, og feilopplysninger i søknaden får dermed sjelden konsekvenser for søkerne.

Selv om de fleste søknadene behandles maskinelt, er det likevel store forskjeller mellom kommunene i hvordan regelverket forvaltes i tilfeller der søknaden av ulike årsaker må behandles manuelt. Dette gjelder for eksempel ved vurderinger av om grunnvilkåret for tilskudd, «vanlig jordbruksproduksjon» er oppfylt, eller om to eller flere foretak er i driftsfellesskap (og må søke tilskudd samlet). I den grad disse vurderingene gjøres i kommunen, er det forskjeller i hva som godkjennes som vanlig jordbruksproduksjon, og hva en mener utgjør et driftsfellesskap. Det er trolig flere forklaringer på hvorfor disse forskjellene oppstår, men mangel på kompetanse og ressurser, ulik vurdering av bevis/dokumentasjon, samt vanskelig «skjønnsrom»⁶ kan, sammen med kultur og tradisjon være noen av årsakene. Ulik behandling av like saker utgjør brudd på likebehandlingsprinsippet.

Når det skal foretas risikobasert utplukk av søkere i forkant av 5 pst.-kontrollen, kan kommunene opplagt ha en fordel gjennom sin lokalkunnskap. Nærheten til søker kan imidlertid også by på utfordringer gjennom ubehag ved å kontrollere og ilegge økonomiske reaksjoner mot personer man kjenner godt, og som man kanskje også har veiledet i saken. Dette kan være en årsak til at avvik som avdekkes under kontrollen i liten grad følges opp i samsvar med regelverket.

14.2.5 Avviksanalyser og rapportering på kontroll

Et avvik i produksjonstilskuddssammenheng oppstår når opplysninger gitt av søker ikke er de samme som de opplysninger som er godkjent av kommunen, enten ved ordinær saksbehandling el-

ler etter stedlig kontroll. I 2012 startet Landbruksdirektoratet å analysere antallet slike avvik. Formålet med disse avviksanalysene var å få et bedre bilde av om produksjonstilskuddene blir forvaltet i tråd med regelverket. Etter § 12 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kan produksjonstilskuddssøkere som uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden, få avkortet tilskuddsutbetalingen i forhold til hva man ellers ville ha mottatt. Avviksanalysene gjennomført i tidsrommet 2012–2014 viser at det i stor grad forekommer avvik i form av under- og overrapporteringer i foretakenes søknader om produksjonstilskudd. Analysene viser også at kommunene i svært liten grad avkorter tilskuddet når søker uaktsomt eller forsettlig oppga slike feilopplysninger.

Av ca. 42 200 søkere i august 2014 ble 11 238 foretak registrert med ett eller flere avvik. 196 av foretakene som ble registrert med avvik, fikk avkorting i tilskuddsutbetalingen. Samlet sett ble de 196 foretakene avkortet med 2 059 175 kroner for feilopplysninger i tilskuddssøknaden, noe som utgjør 0,039 pst. av totalt utbetalt tilskudd for denne søknadsomgangen og drøye 10 000 kroner per foretak.

Landbruksdirektoratet rapporterer også om kontrollvirksomheten som gjennomføres i regi av Landbruksdirektoratet og av fylkesmennene.⁷ Fra forvaltningskontrollene ble det rapportert om en rekke avvik i kommunenes saksbehandling, i varierende alvorlighetsgrad. De viktigste funnene er knyttet til manglende vurderinger av søknader der søknadsdata og kontrolldata ikke stemte overens (ikke begrunnelser eller avkortinger) samt at kommunen har ført opp dyr og areal i søknad som søker selv ikke hadde ført opp. Det var gjort rettinger i søknader uten dokumentasjon fra foretaket, og årsaken til rettingene var heller ikke dokumentert i fagsystemet. Det var videre godkjent søknader der søknaden var underskrevet av en tredjepart (uten fullmakt fra søker). Kommunene hadde heller ikke gjennomført et risikobasert utplukk av foretak for stedlig kontroll, og regelmessig omfattet denne kontrollen færre enn de 5 pst. av foretakene som forutsettes.

14.2.6 Tiltak som er satt i verk for å forbedre forvaltningen

Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet arbeider kontinuerlig med å oppnå et

⁶ Lovbundet skjønn.

⁷ Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2014, av 17. april 2015.

så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll, og oppfølging av denne, er et prioritert tema i styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet, og mellom departementet og fylkesmennene.

De maskinelle kontrollene av søknader utgjør den mest omfattende kontrollaktiviteten. Det skjer en løpende utvikling på dette området gjennom videreutvikling av fagsystem og registre. Fagsystemet eStil er under utvikling hva gjelder forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene, og skal etter planen ruller ut i 2017. I det nye fagsystemet vil det kreves mer utførlige begrunnelser før kommunene kan gjøre endringer i foretakens søknadsdata.

Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet har særlig de siste fem årene økt oppmerksomheten rundt fylkesmannsembetenes og kommunenes oppfølging av kontrollavvik. Dette gjelder forvaltningsprosedyrer, reaksjonsformer ved regelverksbrudd, krav om tilbakebetaling, avkorting og anmeldelser. Gjennom blant annet styringsmøter med fylkesmannen, deltakelse på adskillige kontrollsamlinger, kommunesamlinger i regi av fylkesmannen og arbeid med flere omfattende enkeltsaker om produksjonstilskudd, har Landbruks- og matdepartementet fått et klarere bilde av hvordan regelverket fungerer i praksis, herunder hvor svakhetene og behovet for endringer er. Disse erfaringene har vært verdifulle ved revisjonen av det konkrete regelverket, men også ved endringer i eller opprettelse av annet regelverk. Å gjøre regelverket mer kontrollerbart er en kontinuerlig prosess.

Landbruks- og matdepartementet har i forbindelse med forskriftsendringer i 2002 og 2014 (i kraft fra 1. januar 2015) jobbet målrettet med forenkling i regelverksarbeidet for å gjøre reglene forståelige og forutsigbare. Gjennom dette forenklingsarbeidet har det også vært en målsetting å minimere antallet avvik, men dette har man foreløpig ikke lyktes med.

Når det gjelder kompetanse i landbruksforvaltningen i kommunene, har fylkesmannen og Landbruksdirektoratet en løpende oppfølging gjennom veiledning og rådgivning, kommunebesøk, konkrete kompetansetiltak rettet mot de landbruksansvarlige i kommunene og gjennom kommunesamlinger. Rundskrivene som direktoratet utformer til fylkesmannen og kommunene har i økende grad omtale av kontrolloppgaver. Direktoratet legger også ut alle vedtak som de treffer på fylkesmannsembetenes eget lukkede nettverk .

I arbeidet med å forbedre forvaltningen er det særlig fremhevet at forskriftens regler om tilbakebetaling og avkorting skal benyttes. Landbruksdirektoratet har i rundskriv presisert hvordan avkortingsreglene skal praktiseres. Erfaringen er likevel at dette fortsatt i svært liten grad følges opp, jf. beskrivelsen over.

14.3 Vurdering

Det er vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjons- og avløsertilskudd på landbruksområdet. Dette er også Riksrevisjonens konklusjon i Dokument 1 (2014–2015).⁸ Effekten er at viktige prinsipper som forutsigbarhet og likebehandling ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, samtidig som betydelige beløp i statlige tilskuddsmidler ikke blir benyttet i tråd med det avtalepartene i jordbruksoppjøret og Stortinget har forutsatt. Feilutbetalte tilskuddsbeløp som ikke kreves tilbake belaster statsbudsjettet og svekker legitimiteten til overføringene til landbruket.

Kommunens nærhet til tilskuddssøker, varierende kompetanse og ressursbruk er forhold som gjør at forvaltningen i dag ikke er god nok. Lokalkunnskap har vært ansett å være særlig viktig når kommunen skal utøve lokalpolitisk skjønn, og når kommunen skal prioritere knappe ressurser innenfor eget budsjett. Forvaltning av produksjonstilskuddene er imidlertid ikke en oppgave der lokalpolitiske forhold skal virke inn, men en regelstyrt oppgave der nærheten til brukeren har vist seg å være en ulempe. Tilskuddsmidlene ligger ikke på kommunenes budsjett, og det er heller ikke kommunens oppgave å prioritere bruken av disse.

Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet har siden 2007 satt i verk en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på forvaltningen av produksjonstilskuddene. De tiltakene som er satt i verk har imidlertid ikke vært tilstrekkelige for å redusere vesentlige mangler og å oppnå en tilfredsstillende forvaltning av helt sentrale virkemidler i den nasjonale landbrukspolitikken. For å få en forsvarlig forvaltning og på den måten følge opp Riksrevisjonens kritikk, er det nødvendig gjøre ytterligere tiltak, herunder å vurdere om endringer i organiseringen av forvaltningen av produksjonstilskuddene vil kunne imøtekomme utfordringene på området.

⁸ Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013.

14.4 Mulige forvaltningsmodeller

Nedenfor gjennomgås tre ulike forvaltningsmodeller og mulige konsekvenser av disse. Modell én baserer seg på at kommunene fortsetter som førsteinstans, modell to at fylkesmannen skal forvalte tilskuddene, mens det i modell tre er fem regionkontorer som vil være førsteinstans for tilskuddsforvaltningen. Det finnes også varianter innenfor disse alternativene, samt andre mulige modeller. Det tas i denne meldingen ikke stilling til hvilken av modellene som er best egnet. I forkant av eventuelle endringer vil det på vanlig måte måtte gjennomføres ytterligere utredninger og konsekvensanalyser.

14.4.1 Kommunene fortsetter som forvaltningsmyndighet

På samme måte som i dag vil kommunene med denne modellen ha ansvar for forvaltning av tilskuddene inkl. kontroll (foretaks kontroll). Fylkesmannen vil være klageinstans og ha ansvar for å gjennomføre forvaltningskontroll hos kommunen.

Ved å beholde dagens forvaltningssystem vil kommunens rolle og ansvar som samlet land-

bruksmyndighet bli videreført. Det vil ventelig verken få positiv eller negativ effekt på sysselsettingen i kommunene, eller nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser for øvrig. Utfordringene som er skissert over vil bestå.

Skal kommunen fortsatt ha forvaltningsansvaret for produksjons- og avløsertilskuddene vil det fortsatt være risiko for at likebehandling mellom søkere ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Særlig gjelder dette risikoen for at like saker ikke blir behandlet likt i kommunene.

Kommunens kompetanse på forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene inngår som en del av kommunens samlede kompetanse på utmarks- og landbruksrelaterte tema. Å ha et fagmiljø på kommunenivå er viktig for næringsutøverne og andre brukere når de skal kontakte kommunen for veiledning i slike saker.

Selv om søknadsprosessen for produksjons- og avløsertilskuddene i stor grad er automatisert, kan ulik behandling av søkere likevel forekomme flere steder i søknadsprosessen, eksempelvis ved veiledning, driftsfellesskapsvurdering, retting av søknadsdata samt ved kontroll og oppfølging av eventuelle avvik. Den manglende oppfølgingen av avvikssaker vil fortsatt kunne bidra til å svekke le-



Figur 14.2 Vingelen i Hedmark

Foto: Landbruks- og matdepartementet

gitimiteten til landbrukspolitikken. Skal kommunen fortsatt ha forvaltningsansvaret, bør det derfor gjøres vesentlige endringer i kommunenes, men også fylkesmannens og Landbruksdirektoratets arbeid med tilskuddsforvaltningen. Det innebærer en intensivering av de tiltakene som allerede er iverksatt, eller vurdering av nye tiltak som kan gjøre kontrollen mer effektiv.

Det kan eksempelvis etableres et system der fylkesmannen gjør en etterfølgende kontroll av et visst antall saker når kommunen har fattet tilskuddsvedtakene. En styrket kontrollfunksjon hos fylkesmannen vil trolig avdekke flere avvik og slik sett i større grad enn i dag sikre korrekt tilskuddsutbetaling. Kontrollen kommunen gjør i forbindelse med behandling av søknader må fortsatt være en integrert del av tilskuddsforvaltningen.

14.4.2 Flytte forvaltningsansvaret til fylkesmannen

Et annet alternativ vil være å flytte forvaltningsansvaret fra kommunene til fylkesmannen. Dette innebærer at fylkesmennene treffer vedtak i første instans, mens Landbruksdirektoratet blir klageinstans.

I denne modellen legges det til grunn at kontrollen, som i dag, skal gjøres av førsteinstansen i forbindelse med søknadsbehandlingen, men også ved å kunne gjennomføre foretakskontroller løpende gjennom året. Fylkesmennene har allerede kompetanse på forvaltning av disse sakene, selv om denne kompetansen varierer. Det er også varierende hvor mye ressurser de ulike fylkene i dag bruker på forvaltning av produksjonstilskudd.

En endring som innebærer at oppgavene løses i betydelig færre og større enheter, vil i seg selv danne grunnlag for styrket likebehandling og forutsigbarhet for søkerne. Større og mer kompetente fagmiljøer vil bidra til å forsterke kvaliteten på saksbehandlingen, slik at tilskuddssøkernes rettssikkerhet ivaretas på en bedre måte. Risikoen for at like saker behandles ulikt mellom fylkene vil fremdeles være tilstede, men vil være betydelig mindre enn i dag. Flytting av forvaltningsansvaret fra kommunene til fylkesmannen vil innebære at habiliteten overfor søkere blir styrket.

For å kunne håndtere søknadsbehandling og kontroll må fylkesmannsembetene tilføres ressurser i form av mer spesialisert kompetanse enn de har i dag, typisk økonomifaglig og juridisk. Dette vil gi en bedre mulighet til å dyrke frem kompetente fagmiljø og redusere sårbarheten for kompetansetap. Saksbehandlere som er spesialisert på

tilskuddsforvaltning vil være en del av fagavdelingene for landbruk i embetene, og kan gjennom året også kunne benyttes til annen oppgaveløsning.

Flytting av forvaltningsansvaret fra kommune til fylkesmann vil kunne svekke kommunenes rolle som landbruksmyndighet, og vil kunne få negative konsekvenser for lokal sysselsetting. På den annen side vil man tilføre arbeidsplasser hos fylkesmannsembetene. Det er grunn til å anta at modellen vil innebære en reduksjon i totalt antall årsverk som brukes for å forvalte disse tilskuddene. Det vil være mer effektivt å løse oppgaven ved hjelp av færre enheter, som for eksempel 18 fylkesmenn mot dagens hundretalls kommunale og interkommunale landbruksforvaltningsenheter.⁹ Samtidig vil en flytting av oppgavene til fylkesmannen innebære større reiseavstander ved gjennomføring av kontroll, og dermed kunne gi økte kostnader til dekning av reiseutgifter og tidsbruk til kontrollarbeidet.

I denne modellen vil ikke kommunene ha noen rolle i forvaltningen av tilskuddsordningene. Det bør likevel vurderes om de skal bidra til risikobasert utplukk til kontroll og med annen relevant informasjon om produsentene i sin kommune.

Overordnet instans har instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannsembetene. Dette innebærer at man har betydelig mer styring fra sentralt nivå når det gjelder gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk og prioritering av arbeid med tilskuddsforvaltning og kontroll, samt å best mulig sikre bruk av offentlige midler i tråd med Stortingets intensjoner.

14.4.3 Flytte forvaltningsansvaret til fire/fem regionkontorer hos fylkesmannen

En tredje modell er at det etableres fire/fem regionale kontorer som legges til fylkesmannsembeter der man allerede har etablert sterke kompetansemiljø. Dette innebærer at disse regionkontorene treffer vedtak i første instans, mens Landbruksdirektoratet blir klageinstans. I modellen vil kontrolloppgavene i utgangspunktet fortsatt kunne løses av førsteinstansen i forbindelse med behandling av søknader, men også slik at det legges til rette for foretakskontroller løpende gjennom året.

I dag er det noen fylkesmannsembeter som utpeker seg når det gjelder gjennomføring av tilskuddsforvaltning og oppfølging av sine kontroll-

⁹ Pr. 1. januar 2015 var det 428 kommuner i Norge.

oppgaver. De aktuelle embetene må styrkes ressursmessig, slik at det bygges regionale kompetansemiljøer som både er egnet til å ivareta ordinær saksbehandling og kontroll. Et slikt fagmiljø vil få forvaltningsansvar for et stort geografisk område, og dermed også et langt større antall søkere.

Kommunene eller øvrige fylkesmannsembeter vil ikke ha noen rolle i denne modellen. Det bør også her, på samme måte som i modellen over, vurderes om øvrige embeter og kommunene skal bidra noe i forbindelse med forvaltningen. Veiledningsansvaret vil ligge til regionene og til Landbruksdirektoratet.

Etablering av regionkontorer vil innebære en sterkere grad av sentralisering enn flytting til de enkelte fylkesmannsembetene. Konsekvensene antas å være tilsvarende som i alternativet over, men både de positive og de negative egenskapene vil kunne forsterkes som følge av sentraliseringen.

I og med at forvaltningsansvaret konsentreres til fire/fem fylkesmannsembeter, vil dette svekke den regionale landbruksforvaltningen i de embetene som blir fratatt denne oppgaven. Embeter/kommuner som ikke lenger skal ivareta oppgaver knyttet til forvaltning av produksjonstilskuddet vil miste det kunnskapsgrunnlaget om landbruksnæringen i egen region/kommune som tilføres gjennom denne oppgaven i dag.

Oppsummering kapittel 14

Over tid er det avdekket svakheter ved tilskuddsforvaltningen. De tiltakene som er satt i verk har ikke vært tilstrekkelige for å redusere vesentlige mangler og å oppnå en tilfredsstillende forvaltning. Regjeringen har derfor sett det som nødvendig å blant annet vurdere om endringer i organiseringen av forvaltningen av produksjonstilskuddene vil kunne imøtekomme utfordringene på området.

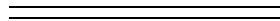
Regjeringen vil:

- Vurdere endringer i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene, med sikte på å finne en modell som sikrer forsvarlig forvaltning av offentlige midler

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 9. desember 2016 om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto:

Torbjørn Tandberg

Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Bård Løken, Samfoto

Grete Ringdal, Animalia

Trykk: 07 PrintMedia – 12/2016

