



DET KONGELEGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Strategi for auka sjølvforsyning av
jordbruksvarer og plan for opptrapping
av inntektsmoglegheitene i jordbruket





DET KONGELEGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Strategi for auka sjølvforsyning av
jordbruksvarer og plan for opptrapping
av inntektsmoglegheitene i jordbruket

Innhald

Del I	Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer i Noreg	7	4.2	Kosthald	36
1	Innleiing og samandrag	9	4.3	Kostråd	37
1.1	Bakgrunnen for meldinga	10	4.4	Bransjen si rolle	37
1.2	Landbrukspolitiske mål og berekraftige matsystem	10	4.5	Offentlege innkjøp	38
1.2.1	Måla for landbrukspolitikken	10	4.6	Aktørar som påverkar handlekorga	39
1.2.2	Viktige politikkområde	12	4.7	Lokalmat og drikke	39
1.2.3	Berekraftige matsystem	14	5	Strategi for auka sjølvforsyning	41
1.3	Tilrådingar frå Riksrevisjonen og Totalberedskapskommisjonen	15	5.1	Hovudstrategi	41
1.4	Samandrag og sentrale budskapar	17	5.2	Styrka konkurransekraft	42
2	Utvikling og status i sjølvforsyninga	19	5.3	Planteproduksjon	44
2.1	Sjølvforsyningsgrad, dekningsgrad og sjølvforsyningsevne	19	5.3.1	Auka planteproduksjon til mat	45
2.1.1	Sjølvforsyningsgrad	19	5.3.2	Auka planteproduksjon til fôr	46
2.1.2	Dekningsgrad	19	5.4	Husdyrproduksjon	47
2.1.3	Sjølvforsyningsevne	20	6	Økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga	48
2.2	Status sjølvforsyningsgrad	20	6.1	Økonomiske konsekvensar	48
2.3	Utvikling i handel	24	6.2	Administrative konsekvensar	48
3	Kunnskapsgrunnlag, jordbruksoppgjær og internasjonale tilhøve	26	Del II	Plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket	49
3.1	Eksisterande kunnskapsgrunnlag	26	7	Opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket	51
3.2	Kva er gjort i jordbruksoppgjæra?	28	7.1	Inntekt – verkemiddel og mål	51
3.2.1	Jordbruksoppgjæret 2022 – Prop. 120 S (2021–2022)	28	7.2	Inntektsmål og inntektsmåling	52
3.2.2	Jordbruksoppgjæret 2023 – Prop. 121 S (2022–2023)	30	7.2.1	Inntektsutvalet (NOU 2022: 14)	52
3.2.3	Tiltak som ikkje er omfatta av jordbruksoppgjæret	31	7.3	Nytt talgrunnlag og prinsippa i planen	53
3.3	Innspel frå eksterne aktørar	32	7.3.1	Inntektsforskjellar og plan for opptrapping	54
3.4	Arbeid i europeiske land for å auke sjølvforsyningsgraden	34	7.3.2	Nytt talgrunnlag og årsresultat i modifisert totalkalkyle	54
3.4.1	Landbrukspolitikk i EU	34	7.3.3	Verdi av jordbruksfrådraget	54
3.4.2	Oppfølging av sjølvforsyning i EU og medlemslanda	34	7.3.4	Avsetjing til investeringar	55
4	Forbrukarpreferansar og tyding av kosthaldet	36	7.3.5	Inntekt inkl. avgrensingar og føresetnader (normeringsfaktor)	55
4.1	Forbrukarpreferansar	36	7.4	Samanlikningsgruppe	56
			7.5	Årsverksomgrepet	56
			7.6	Opptrapping av inntektsmoglegheitene	56
			7.7	Økonomiske konsekvensar	57



DET KONGELEGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket

*Tilråding frå Landbruks- og matdepartementet 8. mars 2024,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Støre)*

Del I
Strategi for auka sjølvforsyning
av jordbruksvarer i Noreg

1 Innleiing og samandrag

Krig, ustabile forsyningar av mat og energi og store klima- og miljøutfordringar pregar kvar dagen til millionar av menneske verda over. Den globale usikkerheita understrekar tydinga av eigen matproduksjon som ein viktig del av beredskapen mot kriser i Noreg. Eit aktivt jordbruk i heile landet og ein berekraftig matproduksjon er viktig for at vi skal kunne skape ei trygg framtid for folk i Noreg. Jordbruket sitt samfunnsoppdrag er å sikre befolkninga nok og trygg mat produsert på norske naturressursar, og gjennom dette bidra til sysselsetjing i heile landet, god ernæring og helse.

Hurdalsplattforma viser til at sjølvforsyninga, korrigert for import av fórråvarer, skal aukast samstundes som klimagassutsleppa frå landbruket skal reduserast og opptaket av karbon aukast. I tillegg skal produksjonen tilpassast eit endra og vanskelegare klima. Det vert lagt til grunn at ein variert bruksstruktur, som er tilpassa norske naturressursar og geografi, gjev dei beste moglegheitene for å produsere mat på ein berekraftig og klimavennleg måte. Ein berekraftig matproduksjon og auka sjølvforsyningsgrad handlar òg om andre viktige samfunns mål, som til dømes verdiskaping, arbeidsplassar i heile Noreg og god folkehelse.

Totalberedskapskommisjonen skriv i sin rapport¹ at matproduksjon er viktig beredskap, og kommisjonen sin hovudkonklusjon under vurderinga av matforsyning er at «*det er nødvendig å øke selvforsyningsgraden (...)»*. Kommisjonen tilrår «*å umiddelbart legge planer for økt selvforsyningsgrad basert på norske råvarer*». Denne meldinga er eit svar på det siste.

Den endra geopolitiske situasjonen, gjer at regjeringa er oppteken av sikkerheit for befolkninga og arbeider på alle felt for å styrke beredskapen. Matberedskapen er ein sentral del av totalberedskapen og auka sjølvforsyning er eit viktig element inn i denne samla satsinga på matberedskap.

Sjølvforsyningsgraden er eit mål på kor mykje av heimemarknaden målt på energibasis som er

produsert i Noreg, og er eit av fleire mål på kva marknadsandel den norske matsektoren har i den norske matmarknaden. Sjølvforsyningsgraden vert påverka av ei rekkje tilhøve både på produksjons- og forbrukssida – mange av desse ligg utanfor jordbrukspolitikken.

På produksjonssida er naturgjevne produksjonstilhøve, klima og kvalitetskrav viktige faktorar. Auka planteproduksjon til mat og fôr i Noreg er heilt avgjerande for å auke sjølvforsyninga. Det handlar om å produsere meir av dei vegetabilske matvarene i Noreg, satse på bruk av beiteressursane, auka bruk av gras framfor kraftfôr og auka norskandel i kraftfôret. Ein avgjerande føresetnad for auka sjølvforsyning er auka lønnsemd for produksjon av mat. Regjeringa legg i tråd med Hurdalsplattforma fram ein opptrappingsplan for inntektsmoglegheitene i jordbruket, jf. del 2 av denne meldinga.

For å auke sjølvforsyninga er det avgjerande å oppretthalde den høge norskandelen for dei produkta som allereie har høg norskandel, mellom anna kjøt, egg og mjølkeprodukt.

På forbrukssida er forbrukarpreferansar/-trendar og prisar viktige faktorar som påverkar etterspurnaden. Fleire utgreiingar viser at ein vesentleg auke i sjølvforsyningsgraden er avhengig av mellom anna endringar i kosthaldet i retning energirike plantevekstar til mat som kan produserast i Noreg, samstundes som den høge sjølvforsyningsgraden på husdyrprodukt vert oppretthalde. Ein samla innsats frå næring og myndigheiter for å auke etterspurnaden etter norske jordbruksvarer frå forbrukarar, storhushaldningar, bedrifter og det offentlege, er òg viktig for å auke sjølvforsyninga.

For å oppnå varig auke i sjølvforsyninga er ein avhengig av bidrag frå alle aktørane i verdikjeda for mat. Sentrale bidrag i denne samanhengen er forskning, agronomi og produktutvikling. Det er særskild viktig at norske produkt opprettheld konkurransekrafta mot importerte varer. Det vil seie at dei norske varene har eigenskapar som gjer at dei etter ei totalvurdering, av mellom anna kvalitet, pris og produksjonsmetode, framstår som meir attraktive enn importerte alternativ.

¹ NOU 2023: 17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*

I denne meldinga presenterer regjeringa ein strategi der auka planteproduksjon utgjer eit sentralt element for korleis sjølvforsyningsgraden skal kunne aukast frå dagens nivå og opp mot 50 pst.

Sjølvforsyningsgraden vert påverka av fleire faktorar, mellom anna opptrappingsplanen for auka inntektsmoglegheiter i jordbruket, som er omtalt i del 2 av denne meldinga. Dei overordna landbrukspolitiske målsetjingane, med matsikkerheit og beredskap, landbruk over heile landet, auka verdiskaping og berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar ligg, saman med regjeringa si politiske plattform, til grunn for arbeidet. Det same er tilfelle med Noregs internasjonale forplikningar, mellom anna gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen. Regjeringa sitt arbeid med styrka konkurranse og meir mangfald i daglegvaremarknaden kan òg verke inn. Viktige føresetnader for auka sjølvforsyning er trygg mat og god dyre- og plantehelse. Regjeringa skal leggje fram ei stortingsmelding om dyrevelferd for Stortinget i 2024. Meldingsarbeidet rettar merksemd på tilhøve som denne regjeringa prioriterer høgt: både dyrevelferd og vilkåra for dyrehald i primærnæringane. Produksjon av trygg mat skaper tillit, møter forbrukarpreferansar og sikrar avsetnad av varer og legitimitet for eit levande landbruk og for næringsmiddelindustrien.

Alle tiltak i jordbrukspolitikken framover må vurderast opp mot korleis desse påverkar målet som er sett om auka sjølvforsyning. Regjeringa meiner det er naudsynt at mange av verkemidla vert drøfta og utforma i jordbruksforhandlingane.

Denne meldinga omhandlar auka sjølvforsyning av jordbruksvarer. Noreg har i tillegg ein stor produksjon av fisk og sjømat. Dette har stor tyding for norsk matberedskap. Sjølvforsyningsgraden vert òg påverka av val på andre politikk-område, som auka verdiskaping og næringsutvikling, klimapolitikk, betra folkehelse og ein aktiv distriktpolitikk.

Hovudstrategien som vert lagt til grunn for arbeidet med auka sjølvforsyning er å forbetre og auke produksjon av planteprodukt, både til mat og til fôr, på ein måte som styrker jordbruket si konkurransekraft mot import.

1.1 Bakgrunnen for meldinga

Denne meldinga til Stortinget er ei oppfølging av regjeringsplattforma og eit svar på oppmodingsvedtak nr. 866 frå Stortinget juni 2023, jf. boks 1.1. Av Prop. 1 S (2023–2024) går det fram at regje-

ringa vil leggje fram ei konkretisering av ein strategi for auka sjølvforsyning slik at han kan handsamast av Stortinget før jordbruksoppgjæret 2024.

Av Hurdalsplattforma går det fram at regjeringa vil lage ein opptrappingsplan for matproduksjon og setje eit mål for sjølvforsyningsgrad av norske jordbruksmatvarer, korrigert for import av fôrråvarer, på 50 pst., jf. boks 1.1. Sjølvforsyningsgraden inkludert fisk og sjømat har variert rundt 50 pst. i fleire tiår. Om det vert korrigert for fisk og sjømat, grensehandel og import av dyrefôr, er sjølvforsyningsgraden for jordbruksvarer om lag 40 pst. Det er stor variasjon i sjølvforsyningsgraden mellom ulike produktgrupper. For mange planteproduksjonar er sjølvforsyningsgraden låg, og det er potensial for auka produksjon og sjølvforsyningsgrad. For animalske produkt er sjølvforsyningsgraden høg.

I kapittel 1 er det ein kort omtale av dei landbrukspolitiske måla, FN's mål om berekraftig matproduksjon og rapportane frå Riksrevisjonen og Totalberedskapskommisjonen. Kapittel 2 avklarar omgrep som vert brukt for å omtale sjølvforsyninga og omtalar utvikling og status. Kapittel 3 gjennomgår det eksisterande kunnskapsgrunnlaget. I dei to føregåande jordbruksoppgjæra har det vorte lagt til rette for auka sjølvforsyning m.a. ved målretting av tilskot og satsing på forskning og utvikling. Dette vert omtala i kap. 3.2. Organisasjonar med tilknytning til jordbruket har kome med innspel til arbeidet, både i møte og skriftleg. Desse vert gjennomgått i kapittel 3.3, før ein kort gjennomgang av arbeidet med sjølvforsyning i europeiske land. Kapittel 4 gjennomgår forbrukarpreferansar og tydinga av kosthaldet. Regjeringa sin strategi vert presentert i kapittel 5, og dei økonomiske og administrative konsekvensane er omtala i kapittel 6.

1.2 Landbrukspolitiske mål og berekraftige matsystem

1.2.1 Måla for landbrukspolitikken

Stortinget har ved fleire høve vedteke følgjande mål for ein berekraftig landbruks- og matsektor:

- Matsikkerheit og beredskap
- Landbruk over heile landet
- Auka verdiskaping
- Berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar

Matsikkerheit inneber at innbyggjarane til ei kvar tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og

Boks 1.1 Bakgrunn for meldinga

I plattformen for regjeringa utgått av Arbeidarpartiet og Senterpartiet 2021–2025 (Hurdalsplattformen) er det sett eit mål om å:

«(...) leggje fram og gjennomføre ein opptrappingsplan for trygg matproduksjon på norske ressursar og setje eit mål for sjølvforsyningsgrad av norske jordbruksmatvarer, korrigert for import av førråvarer, på 50 prosent.»

Ved handsaming av jordbruksoppgjret 2023 (Prop. 121 S (2022–2023), jf. Innst. 487 S (2022–2023)) vedtok Stortinget einstemmig oppmodingsvedtak nr. 866 (fatta 16. juni 2023):

«Stortinget ber regjeringa, i dialog med faglagene, legge fram en strategi for økt selvforsyning og trygg matproduksjon basert på norske ressursar, og komme tilbake til Stortinget senest i forbindelse med statsbudsjettet.»

Ved framlegging av statsbudsjettet for 2024 (Prop. 1 S (2023–2024)) svara regjeringa som følgjer på oppmodingsvedtaket:

«(...) Regjeringa har sidan den tiltredde arbeid med å auke sjølvforsyninga, mellom

anna gjennom tilleggsforhandlingar og jordbruksoppgjret, og vil invitere faglagene i løpet av hausten 2023 til vidare dialog om ein strategi for auka sjølvforsyning og trygg matproduksjon. Regjeringa vil komme tilbake med konkretisering av strategien slik at den kan handsamast av Stortinget før jordbruksoppgjret 2024.»

Regjeringa har sidan ho tiltredde prioritert tiltak for auka sjølvforsyning. I Prop. 1 S (2023–2024) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2024* går det fram at:

«(...) regjeringa vil ha eit aktivt og berekraftig jordbruk over heile landet. Jordbruket skal gi oss nok mat og trygg mat og dyrevelferda skal vere god (...).

Regjeringa arbeider med å auke sjølvforsyninga mellom anna gjennom å styrkje konkurransekrafta mot import. Konkurranseskraft i matsektoren er avgjerande for å oppretthalde ein høg marknadsdel i heimemarknaden. For regjeringa er dette ein sentral del av arbeidet med å styrkje beredskapen.»

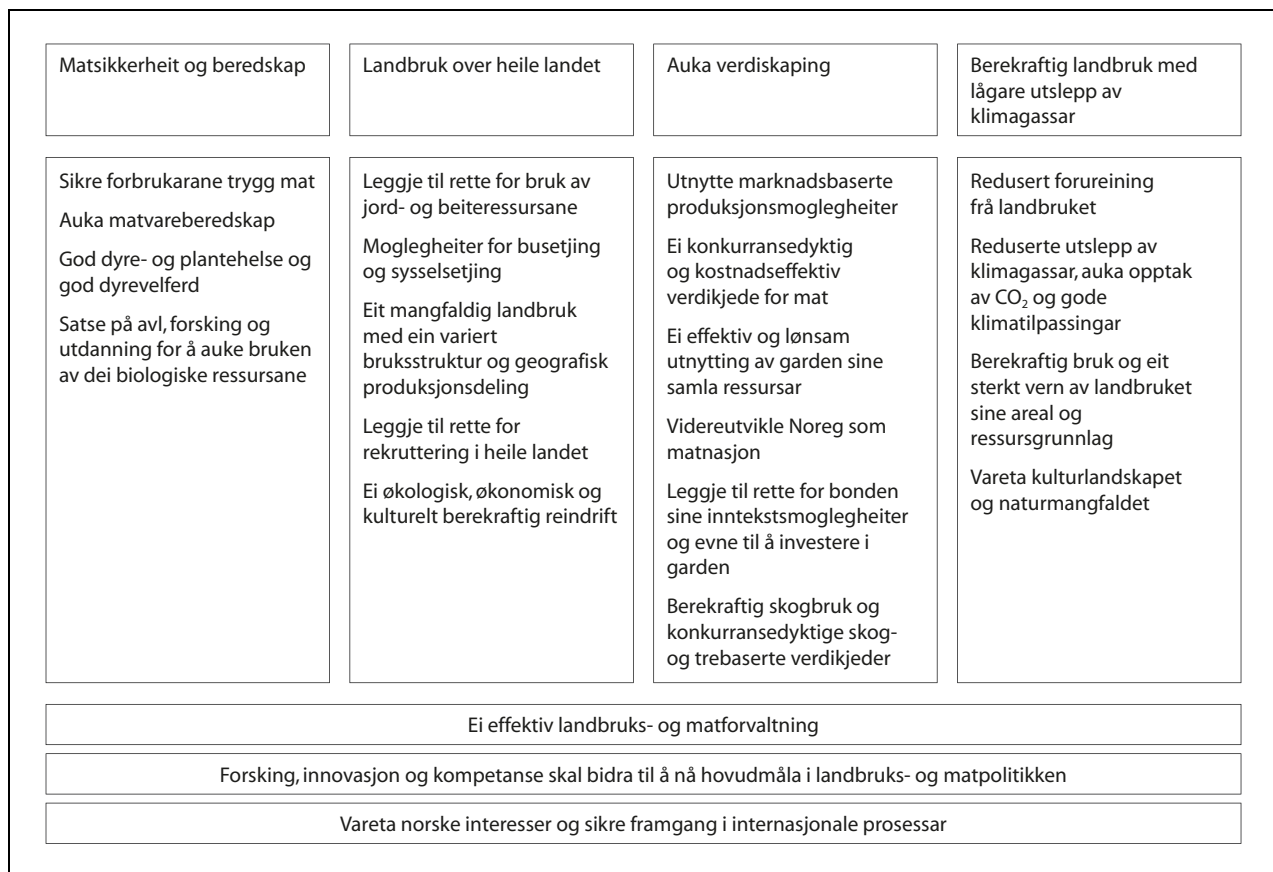
trygg mat. Matsikkerheita vert ivareteke gjennom nasjonal produksjon, handel og ivaretaking av produksjonsgrunnlaget.

Noreg har lite dyrka areal, og klimatiske tilhøve avgrensar avlingsmoglegheitene og kva vekstar som kan dyrkast. Regjeringa har som mål å leggje til rette for bruk av jord- og beiteressursane i heile landet. Verkemiddel for eit mangfaldig jordbruk med variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling medverkar til utnytting av dei samla produksjonsmoglegheitene i landet.

Verdikjeda for jordbruksvarer må òg vere budd på sterkare konkurranse i framtida. Det tyder at jordbruket må vere ei effektiv næring som leverer det forbrukarane etterspør, og som tek inn over seg ein stadig meir krevjande internasjonal marknad. Regjeringa arbeider for å sikre eit aktivt jordbruk med gode inntekts- og velferdsordningar. Dette er òg ein føresetnad for auka norsk matproduksjon og for at det framleis kan vere eit mangfaldig jordbruk over heile landet.

Arbeidet med å vidareutvikle Noreg som matnasjon held fram. Auka verdiskaping i jordbruket gjennom mangfaldige, synlege og tilgjengelege norske produkt og matspesialitetar er vektlagt i arbeidet med Matnasjonen Noreg og mat og reiseliv. Det er eit mål å auke omsetjinga av lokalmat betydeleg i åra framover.

Gjennom miljømessig berekraftig produksjon skal jordbruket bidra til fellesgode som levande kulturlandskap og naturmangfald, og samstundes bidra til redusert forureining og reduserte utslepp av klimagassar, leggje til rette for auka opptak av klimagassar og naudsynt tilpassing av produksjonen til klimatilhøva i framtida. Reduksjon av vassforureining frå mellom anna avrenning av næringsstoff, jord og plantevernemiddel er ein viktig del av miljøarbeidet i jordbruket. God agromoni, frivillige tiltak og krav er viktig for å ta ut avlingspotensialet, heve kvaliteten i produksjonen og for å redusere klima- og miljøbelastninga frå jordbruket. For å leggje til rette for berekraftig



Figur 1.1 Måla for landbrukspolitikken

produksjon av nok og trygg mat over heile landet, treng vi mellom anna oppdatert kunnskap om agronomi, klimatilpassing og miljøomsyn både hjå den einskilde bonde og i heile apparatet rundt norsk matproduksjon.

1.2.2 Viktige politikkområde

Geografisk produksjonsdeling

Jordbruksarealet i Noreg inkluderer dyrka mark, overflatedyrka mark og innmarksbeite, og utgjer om lag 3 pst. av landarealet. Av dette er det berre 30 pst. som eignar seg til dyrking av matkorn. Jordbrukspolitikken har i fleire tiår vore innretta slik at verkemidla stimulerer til ei geografisk arbeidsdeling av jordbruksproduksjonen i ulike delar av landet, basert på kvar i landet klima og topografi er eigna for kornproduksjon. Denne fordelinga vert òg kalla for kanaliseringspolitikken. Den geografiske fordelinga av produksjonen legg til rette for kornproduksjon på flatbygdene på Austlandet og i Trøndelag, medan tilskot stimulerer til produksjon av mjølk og kjøt frå grovfôr-etande husdyr i dal- og fjellbygdene, på Vestlandet og i Nord-Noreg. Gjennom denne politikken har

ein auka den samla jordbruksproduksjonen og medverka til å oppretthalde jordbruksareal og eit aktivt jordbruk i alle delar av landet. Samstundes har kanaliseringspolitikken ført til mykje husdyrgjødsel i nokre av dei mest husdyrtette områda. Det har einskilde plassar ført til høge fosfornivå i jorda, som i sin tur har ført til avrenning og forureining av vatn, stort behov for å redusere avrenninga og sikre ein meir berekraftig bruk av næringsstoff i disse områda. Regjeringa har difor prioritert revisjon av gjødselregelverket, og tek sikte på at nye krav til lagring og bruk av gjødsel trer i kraft 1. januar 2025.

Jordbruksavtalen og jordbruksforhandlingar

Det viktigaste bidraget frå regjeringa til å sikre norsk jordbruk og matproduksjon er gjennom dei årlege forhandlingane med jordbruket, som skal sikre medverknad og moglegheiter til å utforme rammevilkåra for jordbruket i fellesskap. Verkemiddel og løyvingar skal bidra til at måla for jordbrukspolitikken vert nådd. Omsynet til økonomisk og sosial berekraft låg til grunn òg for jordbruksavtalen i 2023, med ei tydeleg prioritering av matproduksjon, matsikkerheit, klima og miljø.

Klimaavtalar og klimamål

I juni 2019 inngjekk regjeringa, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ein intensjonsavtale om klimamål for jordbruket. Avtalen handlar om utsleppskutt og auka opptak, som samla skal utgjere 5 mill. tonn CO₂-ekvivalentar for perioden 2021–2030. Klimaavtalen mellom jordbruket og staten seier at partane òg skal følgje utsleppa av dei ulike klimagassane separat. Avtalen omfattar både tiltak på gardsnivå og forbruksendringar som indirekte kan medføre reduksjonar i klimagassutslepp frå jordbrukssektoren. Jordbruket har sjølv ansvar for å produsere det forbrukarane etterspør, og som det er føresetnad for å produsere i Noreg. Dersom forbrukarane legg om til eit meir plantebasert kosthald og reduserer matkastinga, vil det påverke etterspurnaden. Den viktigaste oppgåva for jordbruket i klimasamanheng er å redusere utsleppa frå jordbruket i tillegg til å auke opptaket av CO₂, utan at klimaomstillinga fører til karbonlekkasje. Dette inneber at jordbruket framleis skal arbeide for at utsleppa per produserte eining skal redusereast. Klimaavtalen ligg til grunn for omtalen av jordbruk i Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan 2021–2030*, og vil òg ligge til grunn for klimaarbeidet i sektoren framover. Det er etablert ei rekneskapsgruppe som følgjer opp klimaavtalen.

Internasjonale forpliktingar

Eit solid importvern er viktig for å nå måla om auka sjølvforsyning.

Dei sentrale avtalane for handel med jordbruksvarer er WTO-avtalen, EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtalar. Gjennom EØS-avtalen har Noreg eit omfattande harmonisert regelverk på matområdet, m.a. for mat, dyr og innsatsvarer som plantevernmiddel, gjødsel, såvarer og fôr. I samsvar med artikkel 19 i EØS-avtalen skal Noreg og EU gjennomgå vilkåra for handelen med basis jordbruksvarer med sikte på ei gradvis liberalisering. Avtalen skal vere til fordel for begge partar og innanfor rammene av jordbrukspolitikken til dei einsskilte partane. Artikkel 19 har gjennom etablering av importkvotar bidrege til auka handel med jordbruksvarer, særleg for ost og kjøt. Noreg og EU har inngått tre slike avtalar, den siste i 2018.

I sum utgjer dei internasjonale avtalane for handel eit omfattande sett av forpliktingar som Noreg må halde når det gjeld importvern og omfang og innretting av jordbruksstøtta. Verkemiddelbruken i jordbrukspolitikken må tilpassast slik at Noreg held seg innanfor gjeldande avgren-

singar for bruk av støtte. Forpliktingane inneber òg ei omfattande årleg rapportering til WTO. Både forhandlingane og oppfølginga av WTO-forpliktingane krev aktiv deltaking i WTO for å sikre norske interesser.

Regjeringa forhandlar om rammevilkår for handel med jordbruksvarer i WTO, EØS og som ein del av EFTA. I slike forhandlingar legg regjeringa vekt på at det berre unntaksvis vert gjeve konsesjonar for sensitive norske jordbruksvarer som t.d. meieri- og kjøtvarer.

Mattryggleik, dyre- og plantehelse, dyrevelferd og genetisk mangfald

God dyre- og plantehelse, dyrevelferd, mattryggleik og berekraftig planteforedling og husdyravl er sentrale føresetnader for norsk matproduksjon, og dermed ein føresetnad for auka sjølvforsyning av plante- og husdyrprodukt. Friske dyr gjev ein meir effektiv produksjon med eit lågt forbruk av antimikrobielle middel, mindre påkjenning for miljøet, lågare klimagassutslepp, færre zoonotiske smittestoff og ikkje minst trygg mat. Krav som legg til rette for betra dyrevelferd vil likevel kunne føre til høgare kostnader. Dette vert omtalt i den komande stortingsmeldinga om dyrevelferd. Friske planter og sunne vekstmiljø dannar grunnlaget for berekraftig produksjon, låg bruk av plantevernmiddel, trygg mat og legg dessutan eit godt grunnlag for naturmangfaldet. Berekraftig husdyravl og planteforedling inneber kontinuerleg utvikling av friskt og tilpassa plante- og dyremateriale med betre produksjonsegenskapar og styrka motstandsevne mot plante- og dyresjukdommar, og som er eigna til å takle klimarelatererte utfordringar.

Kontinuerleg arbeid er ein føresetnad for å oppretthalde den gode statusen for dyre- og plantehelse i Noreg. Spreiing av skadegjerarar over landegrensar og klimaendringar er blant dei store truslane mot plantehelse både i Noreg og internasjonalt. Tilsvarende gjeld for spreiiing av dyresjukdommar. Utbrot av dyresjukdommar kan få store konsekvensar for produksjon av kjøt, mjølk og egg, og krev god beredskap og handtering frå Mattilsynet. Eit rikt genetisk forråd gjev moglegheiter og beredskap for jordbruket i framtida. Det genetiske mangfaldet i jordbruket legg til rette for å justere, forbetre og tilpasse produksjonen til endringar i klima, sjukdomstrykk, produksjonsvilkår og forbrukarpreferansar. Ei rekkje tiltak for å sikre desse for framtida er sett i verk dei siste tjue åra. Det er ei prioritert oppgåve for regjeringa å ta vare på det genetiske mangfaldet. Det vil

kunne vere eit viktig bidrag til styrka sjølvforsyning av mat i framtida. Oppfølging av nasjonal strategi og tiltaksplan for genetiske ressursar for mat og jordbruk vil styrke prioriteringa i det nasjonale arbeidet.

Ny teknologi og nye metodar for å foreta endringar i gen/DNA-et til planter og dyr kan påverke jordbruksproduksjonen i framtida. Dette gjev moglegheiter, men reiser samstundes krevjande etiske spørsmål. Regjeringa vil følgje opp NOU 2023: 18 *Genteknologi i en bærekraftig fremtid*, som no er på høyring.

Merking

Gjennom EØS-avtalen har Noreg nesten fullt ut det same regelverket for merking av mat som EU. Matinformasjonsforordninga (forordning (EU) nr. 1169/2011) gjev harmoniserte føresegner om matinformasjon til forbrukarane. Dette er gjennomført i matinformasjonsforskrifta som vert forvalta av Mattilsynet. Helse- og omsorgsdepartementet er hovudansvarleg for regelverket. Det er eit grunnleggjande krav etter forordninga at merking ikkje skal vere villeiande. Utelating av opplysningar om opphav kan vere villeiande, då er det krav om å merke med opphav. Det er i dag eit konkret krav om obligatorisk opphavsmerking for reint kjøtt, og av hovudingrediensen i produktet dersom han ikkje er av same opphav som det er angjeve på produktet. I tillegg er det krav til opphavsmerking av honning i direktiv 2001/110/EF om honning. Med unntak av det som gjeld for hovudingrediensen, er det ikkje krav til opphavsmerking for beiarbeidde/samansette produkt. Det gjeld nasjonale krav til merking av ferdigpakka frisk frukt, bær, grønsaker og poteter med opplysningar om opphavsland. Frisk frukt, bær, grønsaker og poteter som ikkje er ferdigpakka, skal følgjast av opplysningar om opphavsland. Dei næringsaktørane som ønskjer, kan frivillig merke produkta sine med opphav. Krav om opphavsmerking etter matinformasjonsforordninga er nøytral i den forstand at det gjeld alle land. Føremålet er ikkje marknadsføring, men at forbrukaren skal kunne gjere informerte val i butikken. Merkeordninga Nytt Norge har som føremål å framheve og marknadsføre norske produkt.

Redusert matsvinn

Det kartlagde matsvinnet i Noreg var 450 000 tonn i 2020. Eit utval sett ned av Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet la 3. januar 2024 fram ein rapport med

35 tiltak som er estimert å kunne redusere matsvinnet med totalt 75 pst. Mellom anna tilrår utvalet å styrke og utvide den eksisterande bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn slik at han òg inkluderer offentlege verksemdar, innføre aktsemdskrav og fjerne mva. på mat som vert gjeve bort. Regjeringa vil vurdere korleis rapporten skal følgjast opp.

1.2.3 Berekraftige matsystem

Ei berekraftig utvikling er ei utvikling som tilfredsstillar behova i dag utan å øydeleggje vilkåra for komande generasjonar for å tilfredsstille sine behov. FN sin 2030-agenda er handlingsplanen verda har for å løyse dei største utfordringane i vår tid; fattigdom, ulikheit og klimaendringar. Noreg var pådrivar for å få måla vedtekne i 2015, og er forplikta til å jobbe for at verda når desse innan 2030. Agendaen er konkretisert gjennom 17 berekraftsmål og 169 delmål, og handlar om å oppnå berekraftig utvikling langs tre dimensjonar: økonomisk, sosialt og miljømessig. Berekraftige matsystem har ei sentral rolle, fordi all aktivitet knytt til mat, frå produksjon via vidareforedling til forbruk, har tyding for oppfylling av fleire av berekraftsmåla. Matsystema knyter faktorar som klima, miljø, infrastruktur og institusjonar saman med verdikjeda for mat. Det omfattar matproduksjon, vidareforedling, distribusjon, sal og konsum, i tillegg til den sosioøkonomiske og miljømessige effekten systemet har på omgjevnadene².

Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* slår fast at berekraftsmåla er det politiske hovudsporet for å ta tak i dei største utfordringane i vår tid. Berekraftsmåla er på denne måten ei overbygning for regjeringa sin politikk nasjonalt og internasjonalt. Dei fire hovudmåla for landbruks- og matpolitikken; matsikkerheit og beredskap, landbruk over heile landet, auka verdiskaping og berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar, skal bidra til å nå fleire av målsetjingane under berekraftsagendaen. Noreg har gode føresetnader for å nå berekraftsmåla. Vi har demokratiske institusjonar, eit velfungerande rettsvesen, høgt inntektsnivå, gode offentlege tenester og relativt små forskjellar mellom folk og regionar. Tilliten i befolkninga er høg samanlikna med mange andre land. Høgt forbruk og utslepp av klimagassar tilseier at Noreg må bidra å redusere belastninga. Det vert jobba for meir berekraftige matsystem nasjonalt og globalt.

² CFS (2017): Nutrition and food systems. HLPE report 12

I desember 2022 vart verdas land samde om eit globalt rammeverk for naturmangfald (naturavtalen). Fleire av måla er knytt til jordbruk og matproduksjon. For å følgje opp den globale naturavtalen, vil regjeringa leggje fram ei stortingsmelding med ein ny nasjonal handlingsplan for naturmangfald.

Landbruks- og matpolitikken skal i hovudsak bidra til å nå bærekraftsmål nummer 2 om mat-sikkerheit og berekraftig landbruk. Hovudmåla for den norske jordbrukspolitikken, jf. figur 1.1, dannar rammer for dette. Det årlege jordbruksoppgeret er eit viktig verktøy for å oppnå berekraft i sektoren. Verkemidla omfattar ei rekkje ulike ordningar som saman skal bidra til å oppnå måla i landbrukspolitikken og måla om økonomisk, sosial og miljømessig berekraft.

Økonomisk berekraft

Økonomisk berekraft handlar om å sikre økonomisk tryggleik for menneske og samfunn i dag og i framtida. Regjeringa jobbar med å sikre den økonomiske berekrafta i næringa gjennom å betre inntektsmoglegheitene for bøndene. Føreseielege rammevilkår, tilfredsstillande produktivitet- og marknadsutvikling og moglegheiter for inntektsutvikling er grunnleggjande føresetnader for at jordbruksproduksjonen skal nå tilstrekkeleg økonomisk berekraft og sikre god rekruttering til næringa. I dei to siste jordbruksoppgjera har regjeringa prioritert investeringsverkemidla høgt. Dei bidreg til produktivetsvekst og omstilling av både små, mellomstore og store bruk i heile landet som følgje av m.a. teknologisk utvikling og nye krav til m.a. dyrevelferd.

Sosial berekraft

Den sosiale dimensjonen av berekraft handlar om å sikre at alle menneske får eit godt og rettferdig grunnlag for eit anstendig liv. I jordbruket er sosial berekraft knytt til føreseielege rammevilkår, moglegheit for utvikling av inntekta og gode velferdsordningar for den einskilde næringsutøveren. For samfunnet er den sosiale berekrafta til jordbruket knytt til fellesgode, som velhaldne kulturlandskap og landbruksbygningar, bevaring av biologisk mangfald, busetjing i distrikta, matkultur, kosthald og helsemessig trygg mat. Å oppretthalde landbruksmiljø i heile landet er heilt avgjerande for å oppretthalde familielandbruket og bidra til sosial berekraft i næringa. Den sosiale berekrafta inneber ei tydeleg kopling til distriktspolitikk, arbeidsplassar i heile verdikjeda for mat

frå primærproduksjon til næringsmiddelindustri, verdiskaping og utvikling av lokalsamfunn. M.a. er det vist at produsentmiljø, definert som klynger av produsentar, er viktig for å oppretthalde produksjonen. Dette underbyggjer viktigheita av å oppretthalde og styrke dei eksisterande produsentmiljøa i heile landet.

Miljømessig berekraft

Miljømessig berekraft handlar om å bruke og beskytte miljø og naturressursar på ein slik måte at dagens behov vert møtt, utan at dette avgrensar moglegheitene for at framtidige generasjonar kan tilfredsstillde deira behov. Matproduksjonen skal bidra til ein berekraftig bruk av produksjonsressursane og matsystemet skal vridast i ein meir klima- og miljøvennleg retning, samstundes som matsikkerheita vert ivareteke. For å nå målet om berekraftig matproduksjon må miljømål på ei rekkje område ivaretakast i politikktutforminga, mellom anna produksjon av miljøgode, naturmangfald, klima og redusert forureining. Måla blir i varierende grad oppnådd. Klimaendringar er ei utfordring for matproduksjonen globalt og nasjonalt. Jordbruk, fiskeri og havbruk må tilpasse seg eit klima i endring og samstundes ta sin del av ansvaret for å redusere utsleppa av klimagassar. Dei siste jordbruksoppgjera har hatt ein tydeleg klima- og miljøprofil, med styrking av særskilte verkemiddel knytt til utviklings- og omstillingstiltak på området, styrking av grøntsektoren og samarbeidet i heile verdikjeda.

Det er eit mål å gjere norsk jordbruk mindre avhengig av bruk av kjemiske plantevernmiddel og redusere risiko for helse og miljø ved bruk av slike middel. Handlingsplan for berekraftig bruk av plantevernmiddel (2021–2025) fastsett mål og tiltak på området.

1.3 Tiltrådingar frå Riksrevisjonen og Totalberedskapskommisjonen

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen la fram sin rapport *Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet* (Dokument 3:4 (2023–2024)) 19. oktober 2023. I rapporten delte Riksrevisjonen sin analyse i tre hovuddelar: 1) Utvikling i produksjon av matvarer og sjølvforsyningsgraden for desse med det forbruket vi har i dag, 2) Ulike aspekt ved føresetnaden om å ta vare på produksjonsgrunnlaget og 3) Korleis norske styresmakter har innretta arbeidet med beredskap på området for matsikkerheit og beredskap.

Riksrevisjonen tilrådde at Landbruks- og matdepartementet skulle leggje fram ei vurdering av kva for verkemiddel som kan nyttast for å auke sjølvforsyninga og som samstundes tek omsyn til både dei preferansane forbrukarane har og situasjonen i marknaden.

Riksrevisjonen konkluderer med at mykje av maten i Noreg er importert, men at forvaltninga ikkje kjenner potensialet for å omstille produksjonen eller forbruket i ein krisesituasjon. Vidare ver det peika på at Noreg kan bli meir sjølvforsynte med mat ved å auke kornproduksjonen, men at dagens verkemiddel ikkje er tilstrekkelege for å oppnå auka produksjon. Riksrevisjonen konkluderer med at det er kritikkverdig at arealressursane i jordbruket ikkje vert forvalta på ein fullt ut berekraftig måte, og at dreneringsaktiviteten er lågare enn behovet. Produksjonsgrunnlaget vert svekka av at betydelege jordbruksareal av god kvalitet vert bygd ned og omdisponert, og Riksrevisjonen fann svakheiter ved bruken av verkemidla som skal vareta dyrka og dyrkbar jord, og at oppfølginga av driveplikta er svak.

Næringskomiteen behandla Riksrevisjonen sin rapport i Innst. 173 S (2023–2024). Ein samla komite viste til at:

«(...) nasjonal mattryggleik byggjer på tre sentrale føresetnader: kontinuerleg nasjonal produksjon av mat, sikring av produksjonsgrunnlaget og eit velfungerande handels-

system. Mattryggleik inneber at befolkninga i Noreg til kvar tid skal ha fysisk og økonomisk tilgang på nok og trygg mat. Å ta i bruk landbruket sine ressursar over heile landet, sikre produksjonsgrunnlaget og leggje til rette for konkurransedyktige verdikjeder er nødvendig for å kunne produsere mat til eiga befolkning.»

Næringskomiteen slutta seg til Riksrevisjonen sin kritikk om at arealressursane i jordbruket ikkje vert forvalta på ein fullt ut berekraftig måte og at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har gjort betre førebuingar dersom det skulle oppstå vesentleg svikt i tilgangen på mat eller fôr. Komiteen slutta seg vidare til Riksrevisjonen sine tilrådingar. Komiteen avslutta med at han var nøgd med at regjeringa ser oppfølginga av Riksrevisjonen sine tilrådingar og oppfølginga av Totalberedskapskommisjonen sin rapport i samanheng.

Totalberedskapskommisjonen

Totalberedskapskommisjonen la 5. juni 2023 fram rapporten NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker framtid*. I rapporten legg kommisjonen fram sine tilrådingar til korleis samfunnet best kan nytte dei samla ressursane for å vidareutvikle samfunnssikkerheit og beredskap. Kommisjonen meiner at erfaringane frå koronaepidemien og krig i Ukraina har synleggjort verdien av

Boks 1.2 Totalberedskapskommisjonen

Totalberedskapskommisjonen la i kapittel 16 i rapporten NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker framtid* fram sine tilrådingar for matvareforsyninga:

- «å gjennomføre en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning for å kartlegge den faktiske matvareberedskapen
- å umiddelbart legge planer for økt selvforsyningsgrad basert på norske råvarer
- å styrke lagerhold av matkorn betydelig utover dagens ambisjon
- å sikre nødvendige lagre av kritiske innsatsfaktorer til matproduksjon
- å avklare det samlede potensialet for å legge om produksjon innenfor landbruk, havbruk og fiskeriene, og kosthold, på kort og lang sikt ved forsyningskriser

- å styrke overvåkingen av internasjonale mat og førvaremarkeder gjennom samarbeid mellom sentrale myndigheter og næringene
- å styrke samarbeidet med EU og nordiske land om matsikkerhet og matberedskap
- å videreføre en restriktiv jordvernpraksis for å sikre nødvendige arealer til matproduksjon, inkludert å vurdere virkemiddelbruk
- å utrede tiltak som kan styrke myndighetenes og næringenes evne til samordnet forebygging og håndtering av plante-, dyre- og fiskesykdommer
- å iverksette tiltak som kan sikre tilgangen til veterinærtjenester i norsk matproduksjon
- å utvide Rådet for matvareberedskap slik at det omfatter myndigheter og aktører fra produksjon og videreforedling»

matvareberedskap tufta på fleire verkemiddel. Kommisjonen legg til grunn at Noreg må over frå ei tilnærming til beredskap med «akkurat i tide»-prinsippet til «føre var»-prinsippet, noko dei meiner vil få store konsekvensar for korleis matforsyninga vert innretta. Kommisjonen meiner det er naudsynt å sikre størst mogleg produksjon av mat i Noreg basert på norske ressursar. Dette vil sikre matforsyning til befolkninga i Noreg og vere solidarisk ved å bidra til auka global matforsyning.

Kommisjonen skriv at Noreg har gode føresetnader for å sikre eiga befolkning nok mat både i det daglege og i krise og krig. Matproduksjon basert på heimlege ressursar representerer i tillegg ein beredskap gjennom at det bur folk i heile landet. Kommisjonen legg vekt på kontinuerleg innanlands matproduksjon som eit viktig element i matvareberedskapen, i tillegg til ivaretaking av produksjonsgrunnlaget og velfungerande internasjonale handelssystem. Kommisjonen peikar på at klimaendringar og andre utviklingstrekk kan utfordre dette biletet, ved at føresetnaden om velfungerande internasjonale handelssystem vert utfordra. Tilbodssvikt for korn og internasjonal militær konflikt som involverer Noreg er aktuelle trugsmål mot forsyningssikkerheita for mat.

Hovudkonklusjonen er at det er naudsynt å auke sjølvforsyningsgraden og snarast starte oppbygging av lagerhald. Ein sentral føresetnad for å sikre matproduksjonen er tilgang til kompetanse både i produksjon, foredling og dyrehelse. Kommisjonen tilrår «å umiddelbart legge planer for økt selvforsyningsgrad basert på norske råvarer».

Om beredskapsplanlegging

I rapporten *Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet* frå 2023, konkluderer Riksrevisjonen med at det er kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har nokon beredskapsplanar eller strategiar for korleis produksjon og forbruk kan leggjast om i ein eventuell krisesituasjon. Dette heng saman med manglande felles planføresetnader for den norske beredskapsplanlegginga, noko òg Totalberedskapskommisjonen peikar på. Totalberedskapskommisjonens rapport har vore på høyring, og vil bli følgd opp av regjeringa.

1.4 Samandrag og sentrale bodskapar

I Hurdalsplattforma heiter det at regjeringa sitt mål for sjølvforsyningsgrad av norske jordbruksmatvarer, korrigert for import av førråvarer, er

50 pst. Hovudstrategien som vert lagt til grunn for arbeidet med auka sjølvforsyning er å forbetre og auke produksjon av planteprodukt, både til mat og til fôr, på ein måte som styrker jordbruket si konkurransekraft mot import. Auka sjølvforsyningsgrad må enten kome som følgje av auka innanlandsk produksjon av varer med låg sjølvforsyningsgrad, endring i det innanlandske forbruket, endring i norskandel i fôr og førråvarer, eller en kombinasjon av desse. Strategien for korleis sjølvforsyningsgraden kan aukast er delt inn i tiltak for å styrke norsk jordbruk si konkurransekraft, tiltak for å styrke planteproduksjonen, høvesvis til mat og til fôr, og tiltak for å oppretthalde dagens høge sjølvforsyningsgrad på husdyrprodukt.

Sjølvforsyningsgraden er eit mål på kor mykje av det totale forbruket av ulike matvarer, målt på energibasis, som blir produsert i Noreg. Sjølvforsyningsgraden er påverka av mange faktorer, som naturgjevne tilhøve og vær, forbrukarpreferanser, kvalitetskrav og pris. Sjølvforsyningsevna seier noko om landets evne til å leggje om produksjon og forbruk for å sikre befolkninga eit fullverdig kosthald i ein krisesituasjon, og er avhengig av fleire element enn berre den løpande sjølvforsyningsgraden. Ein høg sjølvforsyningsgrad medverkar, saman med m.a. ivaretaking av produksjonsgrunnlag og beredskapslager, til ei høgare sjølvforsyningsevne og beredskap.

Konkurransekraft i matsektoren er avgjerande for å oppretthalde og auke norskandelen i heimemarknaden. Ei styrking av konkurransekrafta for norske jordbruksvarer mot import er derfor eit viktig verkemiddel for å auke sjølvforsyninga. Utviklinga i konkurransekraft for jordbruksprodukt er avhengig av mellom anna opphav, pris, tilgjengelegheit, smak, utsjånad, emballasje, sunnheit/helse, haldbarheit og innovasjon. Evna til å møte endringar i langsiktige forbrukartrendar gjennom produktutvikling i primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien er òg viktig. Ein næringsmiddelindustri som nyttar råvarer frå heile landet er avhengig av føreseielege og konkurransedyktige rammevilkår. For å auke konkurransekrafta til norske jordbruksprodukt, foreslår regjeringa mellom anna at det vert gjennomført ei utgreiing om auka bruk av opphavsmerking, betre informasjon om regelverket rundt offentlege innkjøp og oppretting av eit teknologiforum for bransjen.

Matkorn utgjer ein stor del av matvareforbruket målt i energi, og ein nøkkel til å auke sjølvforsyningsgraden er derfor å auke produksjonen av matkorn. Frukt, grønnsaker og bær har forholdsviss lita tyding for sjølvforsyningsgraden,

men det er likevel ønskeleg å auke etterspurnaden og produksjonen av desse varene for å sikre utnytting av norske ressursar og ta marknadsandelar i ein marknad med stort potensial. Å leggje til rette for sortsutvikling i korn- og grøntsektoren for å sikre robuste sortar tilpassa marknaden og endringar i klimaet, er derfor svært viktig. Meir og betre grovfôr og auka norsk produksjon av protein vil vere viktige bidrag til auka bruk av norske fôrvarer.

For å auke planteproduksjonen er det avgjerande at styresmakter og næringa tek eit felles ansvar for kunnskapsutvikling, sortsutvikling, ny teknologi og god agronomi. I tillegg vil vekst-

skifte, drenering, gjødsel- og plantevernstrategiar, sortar tilpassa lokalt klima og rett jordarbeiding leggje grunnlaget for auka produksjon på det ein-skilde bruket, samstundes som dette kan vere bra for miljø og jordkvalitet. Fleire av verkemidla for å sikre lønsemd i desse vala ligg under jordbruksavtalen. Naturgjevne tilhøve gjer at sjølvforsyningsgraden for husdyrprodukt er gjennomgåande høg, og potensialet for å auke sjølvforsyningsgraden for husdyrprodukt er dermed avgrensa samanlikna med planteproduksjonane. Den mest effektive måten å auke sjølvforsyningsgraden i husdyrproduksjonen på, er derfor å auke bruken av norske fôrråvarer.

2 Utvikling og status i sjølvforsyninga

2.1 Sjølvforsyningsgrad, dekningsgrad og sjølvforsyningsevne

Det er fleire sentrale omgrep som vert brukt i debatten om auka sjølvforsyning, både sjølvforsyningsgrad, dekningsgrad og sjølvforsyningsevne. Sjølv om omgrepa vert brukt om kvarandre i debatten, har dei ulikt innhald.

2.1.1 Sjølvforsyningsgrad

Sjølvforsyningsgraden er definert som heime-marknadsandelen målt på energibasis, og er eit mål på kor stor del av det totale forbruket på energibasis av ulike produktgrupper som vert produsert i Noreg. Sjølvforsyningsgraden kan aldri verte over 100 pst. Berekninga vert gjort på engrosnivå, dvs. ikkje som ferdig matvare, men som kilo kjøt eller korn, eller liter mjølk. Sjølvforsyningsgraden for jordbruksvarer vert påverka av mange faktorar: alt frå naturgjevne tilhøve og vêr til ulike kvalitetskrav, forbrukarpreferansar, prisar, jordbrukspolitiske verkemiddel og internasjonale avtalar. Sjølvforsyningsgraden er eit uttrykk for summen av alle desse faktorane i eit avgrensa tidsrom, vanlegvis på årsbasis.

Definisjonen tek ikkje omsyn til eksport, eller moglegheitene til å leggje om forbruk eller produksjon til produkt med høgare energigrad om situasjonen skulle krevje det. Sjølvforsyningsgraden reflekterer heller ikkje kor stor del av innsatsvarene som er norskprodusert. Ein betydeleg del av innsatsvarene i jordbruket vert importert frå utlandet. T.d. er ein stor del av maskinar, medisinar, diesel og nær halvparten av råvarene i kraftfôr importert.

Sjølvforsyningsgraden gjev derfor ikkje eit komplett bilete av moglegheitene til å dekkje matvarebehovet med innanlandsk produksjon. Sjølvforsyningsgrad kan likevel vere eit nyttig verktøy for å kartleggje kva for produksjonar verkemidla kan rettast inn mot for å auke den innanlandske jordbruksproduksjonen. Samstundes vil ein høg sjølvforsyningsgrad vere ein viktig føresetnad for å sikre sjølvforsyningsevna i ei krise, der evna til

å handle med omverda er forstyrra over ei viss tid.

Regjeringa legg til grunn at sjølvforsyning av jordbruksvarer justert for import av fórråvarer vert brukt som mål for arbeidet med denne meldinga.

2.1.2 Dekningsgrad

Dekningsgraden kan definerast som sjølvforsyningsgrad inkludert eksport, og omfattar òg den store produksjonen av fisk og anna sjømat frå oppdrett og fangst som Noreg i dag eksporterer. Saman med omlegging av kosthaldet til norske lagringsgrønnsaker og norsk korn som i dag går til fôr, bidreg andelen sjømat som går til eksport til at den norske dekningsgraden er mykje høgare enn sjølvforsyningsgraden.

Dekningsgraden tek ikkje omsyn til import av fórråvarer, korkje til oppdrettsfisk, der 92 pst. av fôret er importerte råvarer¹, eller jordbruk, der i underkant av 16 pst. av fôret (grovfôr og kraftfôr samla) er importerte råvarer². Noreg leverte utelukkande fiskeoljer og fiskemjøl til oppdrettsfôret, medan vegetabilsk olje, -protein og -karbohydrat vert importert. Ifølgje Norges Sjømatråd/Sjømat Norge vert om lag 70 pst. av all importert soya brukt til fiskefôr. Basert på innrapportert råvareforbruk frå kraftfôrbransjen og importstatistikk frå SSB gjekk om lag 27 pst. av soyaimporten til jordbruket (dyrefôr) i 2022. Dei resterande prosentane gjekk mellom anna til mat og forbruksvarer.

Regjeringa jobbar for å gjere fôr til både jordbruket og sjømatnæringa meir berekraftig. Det er òg eit mål at ein større del av fôret skal kome frå norske ressursar, jf. boks 2.1 om samfunnsoppdrag berekraftig fôr.

Sjølv om det ikkje er nokon klar samanheng mellom dekningsgrad og sjølvforsyningsgrad, vil òg høg dekningsgrad vere viktig for å styrke sjølvforsyningsevna.

¹ Kjelde: Bioteknologirådet 2023

² Jf. tabell 2.2 Norsk andel av råvarer i kraftfôr til husdyr. Kjelde: NIBIO.

2.1.3 Sjølvforsyningsevne

Sjølvforsyningsevna seier noko om evna til å setje i verk tiltak i ein krisesituasjon for å sikre innbyggjarane forsyning av energi og andre næringsstoff for eit fullverdig kosthald, altså evna landet har til å brødfø eiga befolkning med utgangspunkt i eigne ressursar og produksjon.

Sjølvforsyningsevna inkluderer moglegheitene for omlegging av innanlandsk produksjon og/eller forbruk dersom situasjonen skulle krevje det, mellom anna evna til å produsere meir av dei energirike plantevekstane som korn og poteter. Sjølvforsyningsevna vil variere etter kva slags krise det er snakk om, og vurderingane må derfor ta utgangspunkt i ulike moglege krisescenario. Eit slikt scenario vil kunne vere om varestraumen av ei eller fleire varer til Noreg vert brote, t.d. at land ikkje lenger vil eksportere matkorn til Noreg. Andre scenario kan vere forstyrning på norsk produksjon som følgje av ekstremvær, som tørke eller flaum, eller radioaktivt nedfall.

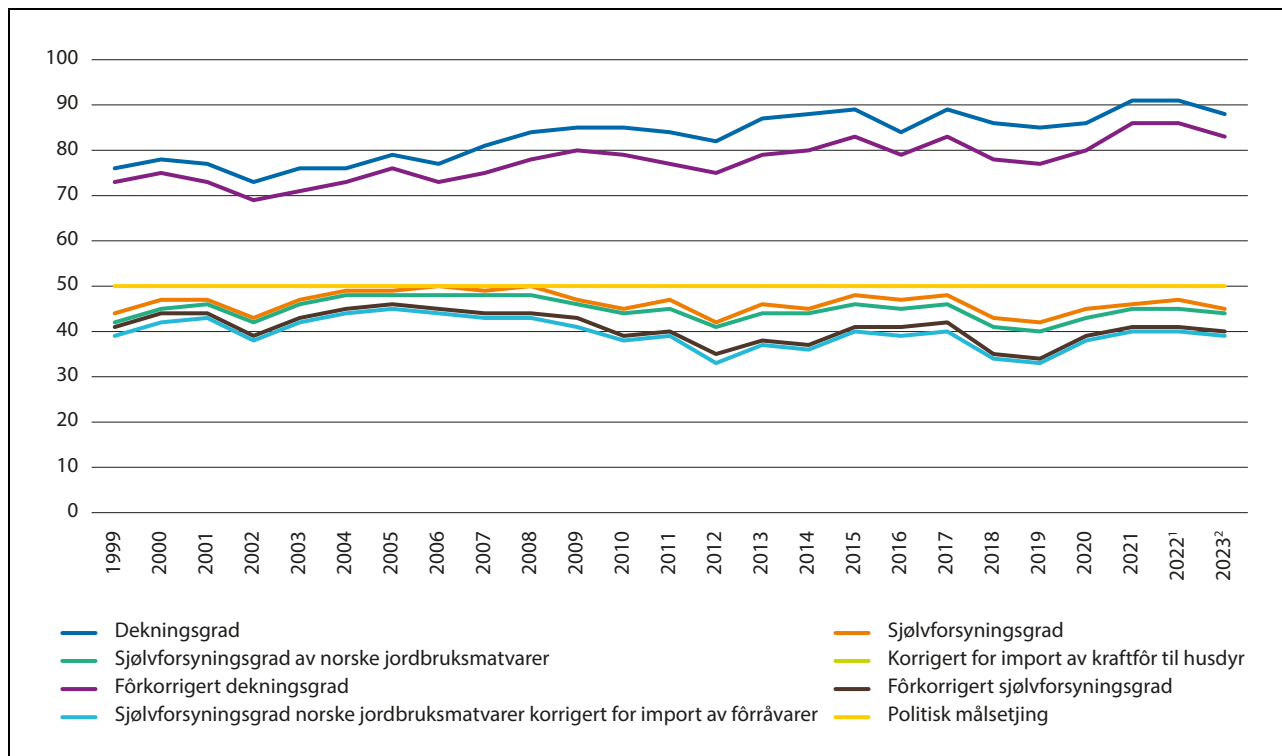
Krisesituasjonar som påverkar internasjonale handelsstraumar kan òg få konsekvensar for tilgangen på viktige innsatsmiddel som maskinar og reiskap, reservedelar, drivstoff, gjødsel og andre

importerte driftsmiddel. Evna til å dekkje innanlands etterspurnad i fråvær av import av desse varene er eit uttrykk for sjølvforsyningsevna. Varigheit og omfang av krise er vesentleg for denne vurderinga. Ein høg sjølvforsyningsgrad kan medverke til ei høgare sjølvforsyningsevne i nokre situasjonar, og gjer det enklare å forsyne befolkninga i ein situasjon der det er naudsynt. Andre viktige element i ein slik situasjon er mellom anna ivaretaking av produksjonsgrunnlag, foredling, beredskapslager og kunnskap.

2.2 Status sjølvforsyningsgrad

Figur 2.1 viser utviklinga i mellom anna sjølvforsyningsgrad og dekningsgrad samanlikna med den politiske målsetjinga på 50 pst., i perioden 1999–2023.

Som følgje av utviklinga i matkornproduksjonen auka sjølvforsyningsgraden for jordbruksvarer betydeleg frå midten av 1970-talet. Sjølvforsyningsgraden inkludert fisk og sjømat har deretter variert rundt 50 pst. i fleire tiår, men då privatimport (grensehandel) vart inkludert i 2022, og berekningane vart justert heilt tilbake til år



Figur 2.1 Utvikling i sjølvforsyningsgrad, dekningsgrad m.m., 1999–2023

¹ budsjett

² prognosert

Kjelde: NIBIO

2000, medførte det ein reduksjon på om lag to prosentpoeng. Sjølvforsyningsgraden er inkludert konsumet av fisk og sjømat. Om ein trekkjer ut dette viser tala for dei siste åra at dette reduserer sjølvforsyningsgraden med 2 prosentpoeng. Om ein i tillegg korrigerer for import av råvarer til kraftfôr, var den delen av matvareforbruket som er produsert i norsk jordbruk i 2023 på 39 pst., ein nedgang på eitt prosentpoeng frå 2022.

Tabell 2.1 viser norskprodusert andel av matvareforbruket på energibasis (sjølvforsyningsgra-

den) fordelt på varegrupper og samla. Av tabellen går det fram at sjølvforsyningsgraden for 2023 er estimert til 45 pst., to prosentpoeng ned frå 2022. Reduksjonen skuldast i hovudsak dei dårlege vekstilhøva i store delar av Sør-Noreg sommaren 2023, med omfattande tørke på vår og forsommaren, og kraftig regn og flaum i innhaustings-sesongen. Matkorn utgjør ein stor del av matvareforbruket på energibasis, med 26,6 pst. i 2022. Variasjon i storleiken på kornavlingane og matkornandelen får dermed stor innverknad på den

Tabell 2.1 Norskprodusert del av matvareforbruket på energibasis, i prosent.

	1979	1989	1999	2009	2019	2021	2022	2023 ¹	Andel energi % i 2022 ²
Korn som mjøl	13	23	35	36	22	38	45		26,6
Poteter	93	99	81	85	79	78	83		3,9
Sukker, honning, sukkervarer	2	3	0	1	1	1	1		9,7
Grønsaker	72	73	57	48	47	49	49		1,7
Frukt og bær	29	27	6	5	7	7	5		3,9
Kjøtt	92	97	97	96	95	88	92		12,5
Kjøttbiprodukt	86	96	98	90	87	87	87		0,3
Egg	100	100	97	99	98	98	99		1,5
Fisk og sjømat	94	88	80	80	80	80	80		1,8
Mjølke	100	100	100	100	100	100	100		3,5
Yoghurt			99	98	88	89	89		1,2
Konserverte mjølkeprodukt	86	100	98	99	99	97	97		2
Fløyte og rømme	100	100	100	100	100	100	100		2,7
Ost	97	97	95	89	83	82	81		6,3
Smør	92	100	99	97	98	97	99		2,5
Margarin ⁴	44	40	20	20	0	0	0		4,9
Anna feitt ⁴	60	20	5	5	5	5	5		3,6
Andre matvarer ³	0	0	0	0	0	0	0		11,4
Sjølvforsyningsgrad	49	50	44	47	42	46	47	45	
Produsert i norsk jordbruk	41	44	42	46	40	45	45	44	
Prod. i norsk jordb. norsk fôr	35	36	39	41	33	40	40	39	
Sjølvforsyningsgrad protein			67	65	61	64			

¹ Budsjettal

² Andelen matvarene utgjør av det totale engrosforbruket, målt i energi (uavhengig om vara er norskprodusert eller importert)

³ Omfattar varer som ikkje er produsert i Noreg, dvs. ris, nøtter, kakao, andre matvarer

⁴ Korrigert norskandel etter opplysningar frå margarinprodusentar (endra/brot i serien i 1999 og 2019)

Kjelde: NIBIO, 2023

totale sjølvforsyningsgraden, og variasjonane i sjølvforsyningsgraden følgjer variasjonane i norsk andelen for matkorn. Variasjonar i vêret har stor påverknad på dei årlege kornavlingane og kor stor del av desse som har matkvalitet. I år med dårlege kornavlingar må industrien auke importen for å dekkje behovet til den innanlandske marknaden. Det er derfor venta at sjølvforsyningsgraden både i 2023 og 2024 vil gå noko ned samanlikna med 2022, som følgje av den dårlege kornhausten i 2023.

Dei siste tilgjengelege tala for sjølvforsyningsgrad fordelt på matvaregrupper er frå 2022. Naturgjevne tilhøve gjer at sjølvforsyningsgraden for husdyrprodukt gjennomgåande er høg, medan han er klart lågare for planteproduktet. I fleire av dei animalske produksjonane var det i 2022 om lag full marknadsdekning av norske varer, t.d. gjeld dette kjøt frå storfe, svin, sau og lam, egg, fjørfe, mjølk, fløyte, rømme og smør.

Sjølvforsyningsgraden for planteprodukt er lågare enn for husdyrprodukt. For norsk korn som mjøl auka sjølvforsyningsgraden frå sær s låge 22 pst. i 2019 til 38 pst. i 2022. Den låge andelen i 2019 skuldast i hovudsak tørkesommaren 2018. For poteter låg andelen norsk på 83 pst. i 2022, ein oppgang frå 79 pst. i 2019. Det har dei siste åra kome fleire ulike variantar av norskproduserte poteter enn tidlegare, noko som har gjort at den norske produksjonen har teke tilbake ein større del av marknaden. For grønsaker har sjølvforsyningsgraden vore i underkant av 50 pst. dei siste 15 åra, medan han for frukt og bær har variert i overkant av 5 pst. Det er norske eple som står for hovuddelen norsk i kategorien frukt. Den låge sjølvforsyningsgraden for frukt, bær og grønsaker kjem mellom anna av ein kortare vekstsesong og færre moglegheiter for konkurransedyktig produksjon i Noreg, men han viser òg at det er marknadsmoglegheiter for auka norsk produksjon. Det er stor merksemd på innovasjon for å forlengje vekstsesongen, mellom anna for jordbær, gjennom utvikling av nye sortar og dyrkingsmetodar. For eple har det vorte satsa på å auke haldbarheita ved lagring, slik at norske eple er tilgjengelege på marknaden i fleire månader av året enn tidlegare.

Fordi sjølvforsyningsgraden er målt i energi, vil auka norsk produksjon av frukt, grønsaker og bær gje forholdsvis lite utslag på den samla sjølvforsyningsgraden. Poteter stod i 2022 for 3,9 pst, grønsaker 1,7 pst. og frukt og bær 3,9 pst. av det totale energiforbruket, jf. tabell 2.1. Det er likevel svært ønskjeleg å auke etterspurnaden og produksjonen av desse varene for å sikre utnytting av norske ressursar og ta marknadsandelar i ein marknad med stort potensial.

I eit normalår er Noreg stort sett sjølvforsynt med havre, bygg og rug til mat. Det er i stor grad matkveite som må importerast, til tross for at produksjonen i Noreg har auka kraftig sidan 1970-talet. Ein av grunnane til den høge importen er at det er høge krav til bakekvaliteten i matkveiten, mellom anna fordi norske brød ofte er grove og kveiten derfor må ha ein særskilt glutenkvalitet. Kvaliteten på den norske produksjon er svært avhengig av vêret, og andelen av avlinga som har matkveitekvalitet varierer derfor mykje mellom år.

Kveite utgjer om lag 82 pst. av kornet som går til mat i Noreg, og auka andel norsk kveite er derfor avgjerande for å nå målet. NIBIO har gjort utrekningar på produksjonen i 2022 som viser at dersom 90 pst. av norskprodusert korn hadde hatt matkornkvalitet, ville sjølvforsyningsgraden auka med 6,3 prosentpoeng. Å auke matkornkvaliteten og produsere riktig kvalitet av matkorn har dermed mykje å seie for å auke den samla sjølvforsyningsgraden.

Sjølvforsyningsgraden for fisk og sjømat har ligge stabilt på 80 pst. dei siste 20 åra, og forbruket utgjer 1,8 pst. av totalt energiinntak. Storleiken på norsk fiske- og sjømatproduksjon tilseier at det er mogleg å auke forbruket av norskprodusert fisk og sjømat. I ein beredskapssituasjon vil det vere naudsynt og mogleg å auke forbruket av fisk og sjømat kraftig. Dette er eit stort og viktig bidrag til vår nasjonale matberedskap.

Andelen norsk fôr

Norskprodusert andel av animalske produkt reflekterer ikkje importen av dyrefôr. Ein betydeleg andel av innsatsfaktorane som vert nytta i jordbruksproduksjon er importerte. T.d. har maskinar, drivstoff og medisinar høg importandel. Det vert òg importert fôrvarer. Målt i kg utgjer importert kraftfôr og høy i underkant av 16 pst. av total fôrtilgang³.

Norskandelen av fôret har vore mellom 84 og 85 pst. dei siste åra, men varierer frå år til år. Kor stor del av råvarene som er norskproduserte er avhengig av samansetjing av fôret, krav til energi- og proteininnhald og samansetjing av husdyrhaldet. For grovfôr er 100 pst. norskprodusert.

I 2018 og 2019 var andelen norsk sær s låg grunna tørken i 2018. Den totale norskproduserte andelen av råvarer i kraftfôret var 54 pst. i 2022, ein nedgang frå 61 pst. i 2020. Andelen norsk karbohydrat kan vere høg når proteinkjelda som vert nytta inneheld lite karbohydrat. Redusert

³ Kjelde: Budsjettnemnda for jordbruket

Tabell 2.2 Norsk andel av råvarer i kraftfôr til husdyr. Prosent.

	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022*
Norskandel i fôret	90,0	84,5	80,5	77,3	84,2	85,4	84,2
Total norskprodusert andel råvarer i kraftfôret	76	65	55	48	61	58	54
Av dette i kraftfôret:							
Karbohydratar	89	77	73	60	79	75	68
Feitt	62	50	49	55	56	58	50
Protein	16	17	5	4	5	6	7
Vitamin	100	100	0	48	51	40	45

Kjelde: Budsjettnemnda for jordbruket

bruk av proteinkjelda soya har t.d. ført til lågare andel norsk korn, fordi erstatninga for soya, mellom anna rapspellet, har ein høgare andel karbohydrat i tillegg til proteinet. Andelen kunne ha vore større om norsk kornavlning, særleg av kveite, var større. I 2022 var andelen norskproduserte karbohydrat i kraftfôret 68 pst., ein nedgang frå 79 pst. i 2020.

Norskandelen i fôrrasjonen varierer òg mellom dei ulike dyreslaga, jf. tabell 2.3, og er avhengig av fôringsoppleggjet til den einskilde produsenten. Tala i tabellen tek utgangspunkt i eit normalår, og er innhenta frå fire store norske fôrfirma og Landbruksdirektoratet. Det er føreset at alt grovfôr i eit normalår er produsert i Noreg. Forskjellar i norskandelen har mellom anna samanheng med evna dyrearten har til å utnytte råvarer og ulike energikrav. For drøvtyggjarar er grovfôr den viktigaste proteinkjelda og utgjer ein større del av

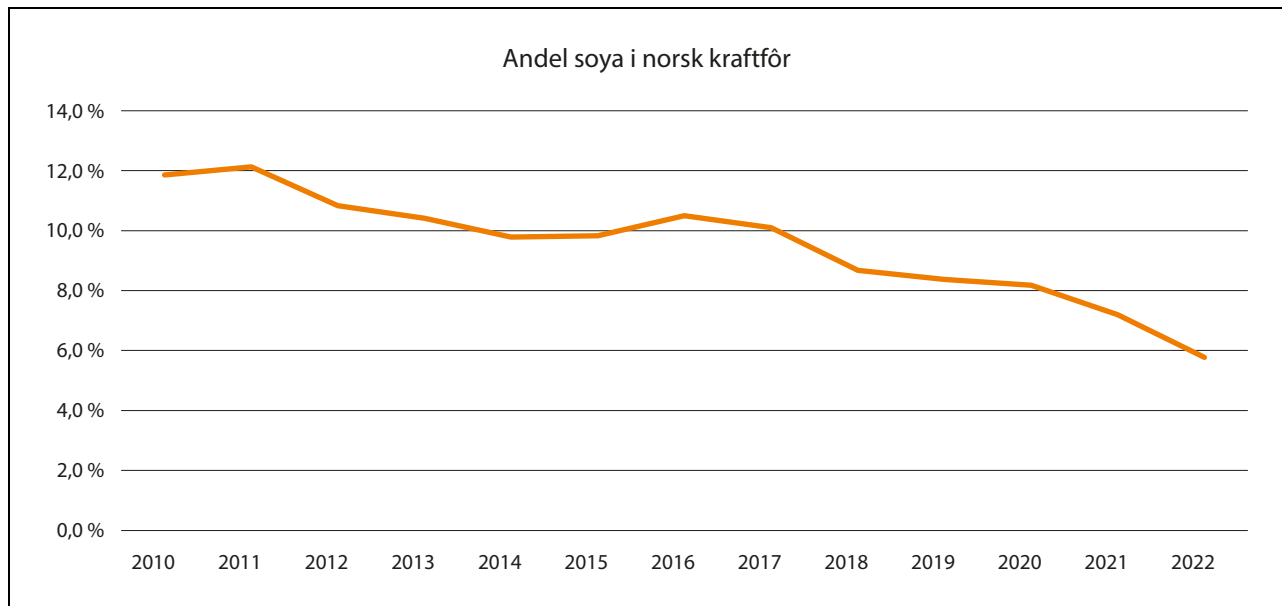
fôrrasjonen, og bidreg slik til ein høg andel norsk fôr. Meir og betre grovfôr kan derfor redusere kraftfôrforbruket og dermed auke norskandelen i fôrrasjonen. For egg, kylling og svin er andelen norsk i fôret lågare. Andelen norsk varierer òg innafor dei ulike dyreslaga frå år til år. Ifølge tal frå Animalia, varierer andelen norsk i fôret til drøvtyggjarar frå 82 pst. for mjølkekyr til høvesvis 96 pst. for sau og 97 pst. for ammeku. For svin utgjer norskprodusert råvare om lag 71 pst, medan andelen er høvesvis 40 og 54 pst. for produksjon av kylling og egg.

I 2022 vart det, ifølgje rapporten Kjøttets tilstand 2023 frå Animalia, seld 1,96 mill. tonn kraftfôr i Noreg. Salet av kraftfôr til drøvtyggjarar følgde trenden frå dei siste åra og gjekk ned, medan det var ein auke for fjørfe. Salet av kraftfôr til svin gjekk noko ned frå 2021 til 2022, etter fleire år med auke.

Tabell 2.3 Andelen norsk råvare i fôret i eit normalår. Prosent.

	Andel kraftfôr i fôrseddelen til dyret	Andel norske råvarer i kraftfôret	Andel grovfôr i fôrseddelen til dyret	Andel norske råvarer i det totale fôret (grovfôr og kraftfôr)
Storfe, mjølkeproduksjon	45	60	55	82
Storfe, ammeku	7	63	93	97
Storfe oksar, intensiv produksjon	39	63	61	86
Sau/lam	12	63	88	96
Svin	100	71		71
Kyllingproduksjon	100	40		40
Eggproduksjon	100	54		54

Kjelde: Kjøttets tilstand 2020, Animalia



Figur 2.2 Andel soya i norsk kraftfôr, 2010–2022

Kjelde: Landbruksdirektoratet

Auka krav til energi- og proteininnhald i kraftfôret, mellom anna som følgje av krav til auka yting, har ført til at karbohydratandelen i kraftfôret er redusert. Kor mykje norsk korn som vert brukt i kraftfôret kvart år er først og fremst avhengig av tilgangen på norsk fôrkorn, og kvaliteten på dette, men òg av fôrutviklinga generelt, bruk av andre råvarer i fôret og den totale samansetjinga av husdyrhaldet. Mellom anna har den kraftige auken i produksjon av kylling og svin sidan 1990-talet, ført til ein auka bruk av kraftfôr, fordi desse dyra i motsetnad til drøvtyggjarar ikkje hentar delar av sin daglege fôrresasjon på beite.

Kor mykje norsk korn, dvs. norske karbohydrat, som kan nyttast i kraftfôret vert og påverka av kva type proteinråvare som vert brukt i kraftfôret. Dei siste åra er bruken av soya redusert og erstatta med proteinråvarer som har eit høgare karbohydratinnhald, som mellom anna rapspellet, som ikkje vert produsert i store kvantum i Noreg. Dette gjev mindre rom for bruk av norsk fôrkorn. Figur 2.2 viser utviklinga av andelen soya i norsk kraftfôr. Frå eit toppnivå på 12,1 pst. i 2011, var andelen 5,8 pst. i 2022.

Landbruksdirektoratet konkluderer i rapport nr. 10/2021 *Bruk av norske fôrressurser*, at auka tilgang på kveite er nøkkelen til å auke andelen norsk i kraftfôret. Kveite har andre eigenskapar enn anna fôrkorn, m.a. eit høgare proteininnhald, og er derfor ei ernæringsmessig viktig råvare i kraftfôret. Andelen norskprodusert karbohydratråvare i kraftfôret varierer i stor grad med til-

gangen på norsk fôrkorn, som igjen varierer med kor stor del av kveiten som vert klassifisert som høvesvis mat og fôr.

For protein låg sjølvforsyningsgraden i 2021 på 6,4 pst. Den norske andelen fett og protein i kraftfôret har gått vesentleg ned over tid, mellom anna som følgje av forbodet mot bruk av animalsk protein (kjøttbeinmjøl og fiskebeinmjøl) i kraftfôret. Desse reglane er nå mjuka opp, og det vart frå mai 2022 mogleg å nytte ferdla animalsk protein frå svin i fôr til fjørfe, og motsett. Ferdla animalsk protein frå både svin og fjørfe kan nyttast i fiskefôr. Det er framleis forbod mot å nytte protein frå same art i fôret. Reglane for handsaming av slik protein er strenge, og det er mellom anna krav om eigne produksjonslinjer for fôret.

Regjeringa har sett i gang eit målretta samfunnsoppdrag om berekraftig fôr (jf. boks 2.1) for oppdrettsfisk og husdyr i den nye langtidsplanen for forskning. Samfunnsoppdraget er forventa å gje viktige bidrag til auka sjølvforsyning, mellom anna gjennom moglegheita for auka bruk av alternative norske råvarer som kan inngå i fôr til oppdrettsfisk og husdyr.

2.3 Utvikling i handel

Importen av jordbruksvarer har vore aukande i lang tid. Figur 2.3 viser utviklinga i importen målt i 2023-kroner sidan 2009 fordelt på import av kraft-

Boks 2.1 Samfunnsoppdrag om berekraftig fôr

Regjeringa har sett i gang eit målretta samfunnsoppdrag om berekraftig fôr. Samfunnsoppdraget er nyskapande og ambisiøse prosjekt der det er identifisert behov for at forskning og utvikling i større grad spelar saman med endringar i regelverk og annan politikk for å løyse konkrete utfordringar innan ei gitt tid. Måla for eit samfunnsoppdrag skal vere ambisiøse, men realistiske, og elles samsvare med regjeringa sin politikk. Måla som vert sett skal vere konkrete og målbare. Samtidig kan måla ofte vere prega av usikkerheit og dilemma, derfor må det takast høgde for at måla kan justerast undervegs.

Samfunnsoppdraget om berekraftig fôr har følgjande hovudmål:

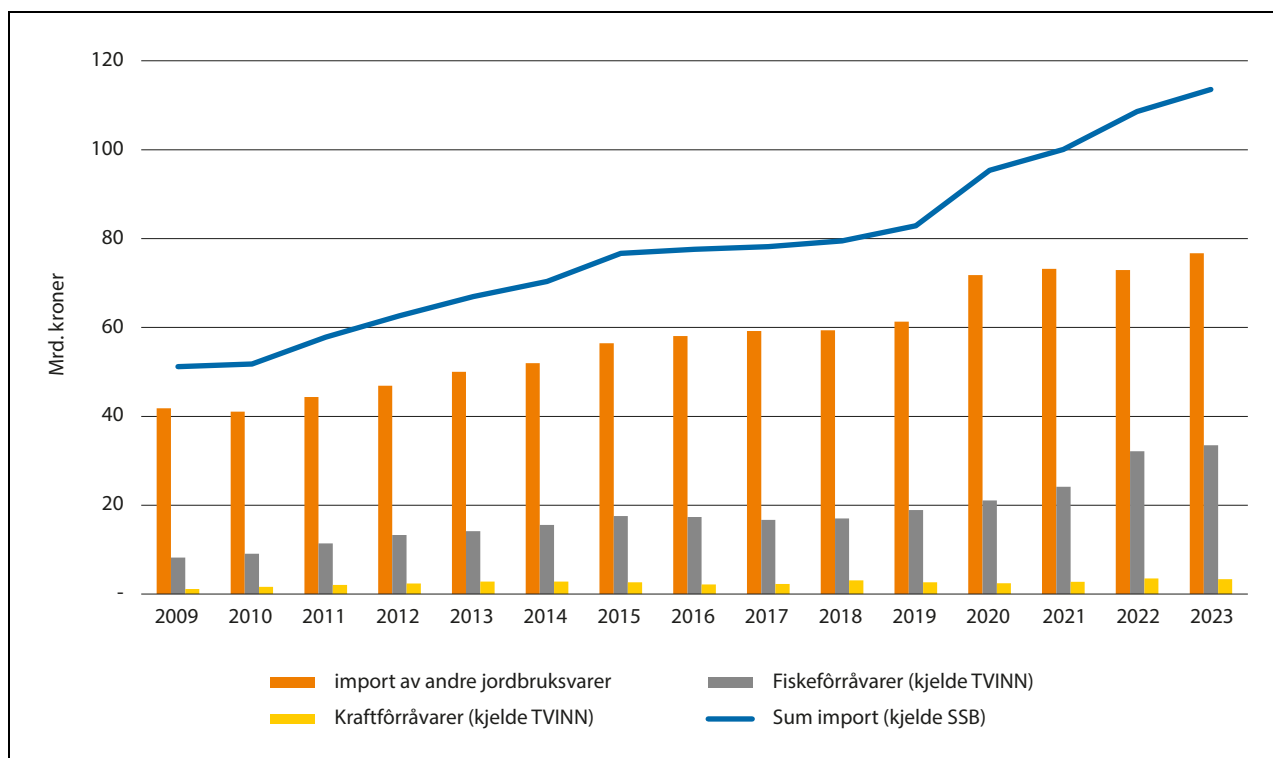
- Innan 2034 skal alt fôr til oppdrettsfisk og husdyr komme frå berekraftige kjelder og

bidra til å redusere klimagassutsleppa i mat-systema. Samfunnsoppdraget skal bidra til å bevare naturmangfald, utvikle ein sterk fôr-ingrediensindustri og auke forsyningssikkerheita i Noreg.

- Det er venta at satsinga vil gje viktige bidrag til dei måla Noreg har sett for klima, miljø, matproduksjon, sysselsetting, auka produksjon av råvarer til kraftfôr i Noreg og felles europeiske mål om eit grønt skifte og berekraftige matsystem.
- Samfunnsoppdraget er forventa å gje viktige bidrag til auka sjølvforsyning, det er mellom anna eit delmål for samfunnsoppdraget å auke andelen norskproduserte råvarer i kraftfôr.

fôrråvarer til jordbruket, fiskefôrråvarer og andre jordbruksvarer. Figuren viser at den totale importverdien målt i 2023-kroner har auka med 70 pst. sidan 2013. I same periode har verdien av

importen av fiskefôr auka med 137 pst., medan verdien av import av kraftfôrråvarer har auka med 18 pst. Importen av andre jordbruksvarer auka med 53 pst. i perioden.



Figur 2.3 Import av jordbruksvarer etter kategori¹, 2023-kroner

¹ Kraftfôrråvarer inkluderer ikkje soyamjøl som er prosessert i Noreg. I 2022 utgjorde dette ca. 11 pst. av råvareforbruket. Kjelde: Landbruksdirektoratet

3 Kunnskapsgrunnlag, jordbruksoppgjer og internasjonale tilhøve

3.1 Eksisterande kunnskapsgrunnlag

Det er lagt fram ei rekkje rapportar dei siste åra om sjølvforsyningsgraden for matvarer i Noreg og kva som skal til for å auke denne. Rapporten *Norsk selvforsyning av matvarer – status og potensial* (NIBIO og AgriAnalyse 2023) tek for seg norsk sjølvforsyning av matvarer i perioden 1999–2021. Evna eit land har til å brødfø seg sjølv med utgangspunkt i eigne ressursar og produksjon kan vere vesentleg for beredskap, verdiskaping og motstandskraft i ulike situasjonar. Rapporten har søkt å konkretisere kva som skal til for å nå regjeringas mål og kvar det er potensial for auka sjølvforsyning. Det vert vurdert at tre sektorar har eit særleg potensial for å auke norsk produksjon: auka andel norsk matkorn, auka andel norske råvarer i kraftfôret mellom anna ved å ta i bruk kjøttbeinmjøl og auka produksjon av grønt, irekna potet og frukt.

Rapporten *Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølvforsyning med mat. Utredning for Klimautvalget 2050* (Anne Kjersti Bakken, NIBIO og Klaus Mittenzwei, Ruralis 2023) omtalar moglegheitene for eit mest mogleg plantebasert kosthald basert på norske arealressursar, gjeve ulike alternativ for framtidig avlingsnivå og arealbruk i planteproduksjonen. Med dei høgaste overslaga for kor store avlingar det er mogleg å oppnå og kor store areal det kan dyrkast av åker- og hagebruksvekstar, kan eit plantebasert kosthald produsert på norsk dyrka jord gje nok energi, protein og feitt til den norske folkesetnaden i 2050. Samstundes går sjølvforsyninggraden betydeleg ned dersom ein legg til grunn dei lågaste overslaga eller eit mellomalternativ for avlingspotensial og areal eigna for åker- og hagebruksproduksjonar.

Matkornpartnerskapet gjev i rapporten *Markedet for norsk matkorn* (Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein, januar 2023) eit oppdatert kunnskapsgrunnlag for produksjon og bruk av norsk matkorn sett i lys av utviklingstrekka dei siste åra. Rapporten gjev ei brei fagleg analyse av moglegheiter og utfordringar

knytt til auka produksjon og forbruk av norsk matkorn mot ein ambisjon om 90 pst. norskandel i matkornet. Hovudkonklusjonen frå rapporten er at det er fullt mogleg å oppnå denne ambisjonen. Fem område peikar seg ut som strategiske tiltaksområde, og det er samspel av fleire tiltak som må setjast i verk for å oppnå ein varig norskandel i matkornet på 90 pst.:

- auka kunnskap om matkornkvaliteten den gjeldande sesongen
- løft på anleggsstruktur og fleksibilitet i bakeprosessar
- styrka samhandling i verdikjeda for tilpassing mellom tilbod og etterspurnad
- endringar i politikk og rammer
- auka bruk av «Nyt Norge»-merket

I rapporten *Bruk av norske forressurser. Utredning av forbedring av virkemidler med sikte å økt produksjon og bruk av norsk fôr* (Landbruksdirektoratet, rapport nr. 10/2021) har Landbruksdirektoratet vurdert følgjande tiltak for å auke norskandelen i kraftfôret:

- forbetringar av norsk kornproduksjon for å auke avlingane
- auka produksjon av proteinvekstar. Så lenge det er eit udekt rom for norskprodusert korn i marknaden vurderer Landbruksdirektoratet at ein auke i norskandelen kan oppnåast meir effektivt ved auka produksjon av korn framfor ei satsing på produksjon av spesialiserte proteinvekstar
- bruk av alternative proteinkjelder i fôret, m.a. kjøttbeinmjøl

Norskandelen i den totale fôrrasjonen til drøvtyggjarar kan aukast ved å auke grovfôrandelen. Meir grovfôr av betre kvalitet vil kunne redusere kraftfôrbehovet, inkludert behovet for importert protein og dermed auke norskandelen. I dag er dei fleste dyra som kan gå på beite, med unntak av storfe, allereie på beite i 12/16 veker slik kravet er for å få beitetilskot. For at auka beiting skal gje auka norskandel, må beite kome til erstatning for importert protein i kraftfôret.

Moglegheitene for dette ligg først og fremst i meir intensiv beiting på innmark for mjølkekyr og oksar, framfor utmarksbeite som ikkje er av same kvalitet

Grøntutvalet slår i rapporten *Grøntsektoren mot 2035 (Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren, 2020)* fast at ein varig, berekraftig auke i norskandelen for grøntprodukt må vere etterspurnadsdrive. Utvalet tilrår at tyngdepunktet i innsatsen vert flytta frå produktivitetsutvikling til innovasjon og produktutvikling basert på norsk særpreg og kvalitet. Med bakgrunn i ein ønska langsiktig ambisjon for næringa, trendar, moglegheiter og barrierar foreslår utvalet seks tilrådingsområde med tilhøyrande tiltak. Utvalet tilrår å:

- auke etterspurnaden hjå forbrukarane og i dei ulike marknadskanalane
- utnytte innkjøpskrafta i offentleg sektor
- utvikle berekraft som eit tydeleg konkurransefortrinn
- styrke produsentøkonomi og rekruttering
- auke kvalitet, styrke produktutvikling og utvide sesongar
- samordne strategisk satsing på forskning og innovasjon.

Tilgang på tilpassa sortsmateriale er ein viktig føresetnad for å styrke produksjonen av grønnsaker i Noreg. I rapporten *Sortsutprøving- og utvikling av grønnsaker* (Norsk Landbruksrådgiving, 2020) vert behovet og moglegheitene for foredling og frøavl, utprøving av nye sortar og innføring av nye artar utgreidd, og det vert lagt fram tilrådingar for å styrke grønnsaksproduksjonen i heile landet. Det vert tilrådd å ikkje gjenoppta foredling av grønnsaker i Noreg, men leggje til rette for framleis frøavl på gamle norske sortar. Dagens opplegg for sortsutprøving bør utvidast og utviklast, mellom anna ved å auke kvaliteten på prøvinga og prøve ut fleire sortar i eit større geografisk område. Vidare vert behovet for å tildele årlege middel til finansiering av både tilskot til sortsutprøving og ei innovasjonsordning for grønnsaker nemnd.

Ein viktig faktor for å auke sjølvforsyningsgraden er auke i andelen norskproduserte proteinvekstar til mat og fôr. I artikkelen *Muligheter for økt proteinproduksjon på kornarealene* (Abrahamsen, U. et al./NIBIO BOK 5(1), 2019) gjer NIBIO eit overslag på potensialet for å produsere planteprotein på kornområda, og korleis ei gunstig arealfordeling av korn og belgvekstar kan sjå ut i ulike område når det vert teke omsyn til ulike klimatiske tilhøve. Dersom produk-

sjonen av oljevekstar, erter og åkerbønner skal auke betydeleg, vil det hovudsakleg måtte skje i område med kveiteproduksjon. Dette vil påverke fordelinga mellom bygg, havre og kveite. Gjennom bruk av nye prosesseringsteknologiar vil det vere mogleg å utnytte meir av proteina frå både belgvekstar og korn dyrka i Noreg. Ved ein høg produksjon av olje- og belgvekstar vil framleis hovudmengda av proteinet verte produsert av kornartane, men andelen produsert av olje- og belgvekstar vil kunne auke til om lag 25 pst.

I rapporten *Mer norske proteinvekster til fôr og mat* frå Agri Analyse (Agri Analyse, rapport nr. 1/2022) er målet å identifisere dei viktigaste flaskehalsane for å realisere auka proteinvekstproduksjon (serter og åkerbønner) i Noreg, og moglege tiltak for å auke produksjonen. Høgare produksjon av åkerbønner og erter i vekstskifte med eit gjeve kornareal, vil gje betre dekning av norskprodusert protein i fôret. Ser ein på den samla sjølvforsyninga, vert det meir eit spørsmål om prioritering mellom protein- og karbohydrattilgang som innsatsfaktor for norsk kraftfôr enn kor høg sjølvforsyning Noreg har på fôr totalt sett. Ein auke i kornarealet vil redusere dette dilemmaet. Tiltak som risikodemping og kompetanseheving blant bøndene vil vere målretta for å leggje til rette for meir vekstskifte med åkerbønner og erter. Vidare vil det på sikt vere behov for å ruste opp kapasiteten blant kornmottaka. Svakt tollvern er ei sentral utfordring når det gjeld å realisere potensialet for erter og åkerbønne til humant konsum, og ein vil vere avhengig av høgare betalingsvilje for norsk vare blant forbrukarane. Betydelege delar av avlingane vil sannsynlegvis ikkje oppnå matkvalitet. Eit godt samarbeid med kraftfôrindustrien vil derfor vere avgjerande. Forsking på sortsutvikling av åkerbønner og erter med kortare veksttid eller betre matkvalitet vil kunne spele ei avgjerande rolle for å mogleggjere potensialet for erter og åkerbønner til humant konsum.

Landbruksdirektoratet har òg utgreidd korleis eigenprodusert økologisk korn og total norsk produksjon av økologisk korn og kraftfôrråvare kan aukast. Bakgrunnen for utgreiinga *Økt norskandel i økologisk fôr* (Landbruksdirektoratet, rapport nr. 14/2023) er nye krav i økologiregelverket som er EØS-harmonisert, som seier at økologiske husdyrprodusentar må ha ein auka del eigenprodusert fôr. Basert på flaskehalsane som er funne, vert det presentert fire alternativ til korleis styresmaktene kan ta dette vidare. Ved stabil utvikling er det mogleg å oppfylle EØS-krava ved å vidareføre gjeldande politikk, enten med gode norske

avlingar eller sekundært ved å importere frå nabolanda vår. Andre alternativ er å reindyrke spyspiss-funksjonen økologisk dyrking har, eller ei meir grunnleggande endring av strukturen i økologisk korndyrking, som inneber effektivisering av sjølve verdikjeda. Til sist vert det presentert ei rekkje tiltak som kan innførast uavhengig av om det er ønskjeleg å basere seg på dei andre alternativa.

I rapporten *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* frå Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO-rapport nr. 145/2021) vert det fokusert på sjølvforsyningsgraden i samanheng med aukande usikkerheit i internasjonale handelssystem. I tilknytning til sjølvforsyninga vert det trekt fram at det har vore ei svakheit at rapportering av omdisponert jord ikkje har klargjort tilstrekkeleg at produksjonsgrunnlaget vert redusert i område eigna for matkorndyrking. Vidare vert det peika på at kompetanseutvikling og tilgang på arbeidskraft, og ivaretaking av produksjonsgrunnlaget ved hjelp av drenering, auka moldinnhald, biologisk mangfald, vekstskifte og redusert jordpakking kan vere viktige bidrag til auka sjølvforsyning. For å vareta produksjonspotensialet gjennom nokre av dei nemnde tiltaka, vert det trekt fram at leigekontraktar på jord må utformast slik at dei bidreg til dette. Andre faktorar som må trekkast fram er utvikling av plantemateriale, tilgang på kritiske innsatsfaktorar og auke i grovførkvalitet og -andel til drøvtyggjarar.

Rapporten *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet* frå Norsk Institutt for Bioøkonomi, Rurals og Vista Analyse (NIBIO-rapport nr. 110/2022) drøftar korleis klimaendringane kan påverke matproduksjon og verdikjeder frå hav og jord til bord ved midten av dette århundret. Rapporten konkluderer med at Noreg i utgangspunktet har eit robust matsystem med stor evne til å tilpasse seg endringar i internasjonale tilhøve og variable avlingar her heime. Likevel er det forventa at det norske matsystemet kan verte sett på alvorlege prøver framover. Ekstremvær, varmare hav, skadedyr og sjukdommar vil gjere det utfordrande å produsere mat i framtida. I rapporten vert mellom anna offentleg forvaltningskapasitet, og då særleg i Mattilsynet, trekt fram som eit sårbart område når det gjeld påverknaden klimaendringane har på matsystemet.

Globalt kan klimaendringane gje mindre avlingar og dårlegare kvalitet på avlingane. Det vil òg påverke Noreg, sidan det vert importert mykje mat, fôr og råvarer.

3.2 Kva er gjort i jordbruksoppgjera?

3.2.1 Jordbruksoppgjeret 2022 – Prop. 120 S (2021–2022)

Styrka inntektsmoglegheiter i grovfôrbaserte produksjonar

I handsaminga av jordbruksoppgjeret 2022 uttalte ein samla næringskomité:

«Komiteen merker seg at jordbruksavtalen skal sikre fortsatt landbruk i hele landet, og at avtalen bl.a. innebærer en økning i kornprisene, noe som er viktig for å sikre norsk selvforsyning. Videre styrkes inntektsmulighetene i de grovfôrbaserte produksjonene av sau og ammeku betydelig. Det skal bidra til at gras og utmarksressursane blir brukt til matproduksjon i hele landet»

I samsvar med kravet frå jordbruket om høg prioritering av matsikkerheit og beredskap, vart det gjeve store tillegg til dei nemnde produksjonane, i tillegg til korn, for å sikre høgast mogleg nasjonal matproduksjon i 2022 og 2023.

Auka kornproduksjon

I Prop. 120 S (s. 113–115) vert auka norsk produksjon av korn til mat og fôr trekt fram som sentralt for å nå målet om auka sjølvforsyning. Avtalepartane var i 2022 samde om ein auke i målprisar for korn og auka tilskot til kornproduksjon, for å kompensere for den ekstra veksten i gjødselprisane vinteren 2022 og bidra til lønsemd i kornproduksjonen. Målprisen for matkveite og rug auka med 1,00 krone per kg. For bygg og havre auka målprisane med høvesvis 90 øre og 1,00 krone per kg.

For å styrke økonomien i kornproduksjonen ut over auken i målprisar, auka avtalepartane arealtilskota i sone 1–4 med 60 kroner per daa. Satsen for sone 5–7 vart auka med 106 kroner per daa, slik at han vart lik satsen i sone 4.

Auka innovasjon og vekst i grøntsektoren

Følgjande står om auka innovasjon og vekst i grøntsektoren, som vil vere eit bidrag til auka sjølvforsyning (jf. Prop. 120 S s. 117):

«I Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold er det et mål at befolkningens inntak av frukt, bær og grønnsaker skal øke. Sektoren har et stort potensial for innovasjon og økt markeds-

andel, og har satt seg ambisiøse vekstmål for 2035. Jordbruksavtalen omfatter virkemidler og tiltak som kan bidra til å nå disse målene, blant annet satsing på rådgivning, investeringer, tiltak for fornybar energi og teknologiutvikling, presisjonsjordbruk, forskning og utvikling. I tillegg kommer økninger i målpriser og tilskudd. Virkemidlene i jordbruksavtalen bidrar til økt produksjon og økt selvforsyningsgrad.

Partene mener det er viktig å videreføre satsingen på tiltak som kan bidra til økt innovasjon og vekst for grøntsektoren, og mener statens tilbud vil bidra til dette. I årets tilbud legges det opp til å øke målprisene for frukt, bær og grønnsaker innenfor en ramme på 15 pst. og målprisen på potet med 90 øre per kilo. For øvrig vises det til omtalen av midlertidighet når det gjelder kostnadsøkninger og kompensasjon i kap. 6. Pristilskudd grønt økes med 96,4 mill. kroner, inkl. et nytt ekstra tilskudd til industri- bær. Arealtilskuddet til grønnsaksproduksjon økes med 45,1 mill. kroner, og tilskudd til felles- anlegg frukt økes med 2 mill. kroner.»

I tillegg vart det gjeve føringar om at prosjekt innan verdikjeda for grønt som følgjer opp dei til- rådde innsatsområda i rapporten *Grøntsektoren mot 2035* (Rapport fra rådgivende utvalg for inno- vasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren, 26.3.2020) skulle prioriterast over ordninga Nasjo- nale tilretteleggingsmiddel. På bakgrunn av dette lyste Landbruksdirektoratet ut, og innvilga, fire søknader som bidreg til å følgje opp tiltaka i Grøntrappen, irekna auka produksjon og etterspurnad etter norsk frukt og grønt. Totalt fekk desse prosjekta innvilga 8,6 mill. kroner.

Berekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord

I jordbruksoppgjæret 2022 vart ordninga Berekraf- tig matproduksjon og verdiskaping i nord etablert (Prop. 120 S s. 91–92). Målet for satsinga er å styrke sårbar produsentmiljø i Finnmark, Troms og Nordland, motverke bruksnedgang, auke arealbruken og heve kompetansen til jordbruks- næringa og verdikjeda for mat, i tillegg til å utnytte regionale fortrinn og moglegheiter innan arktisk landbruk. Døme på tiltak som kan gjen- nomførast i satsingsperioden kan vere:

- forskings- utgreiings- og utviklingstiltak innan agronomi, beite, hausting og klimatilpassing.
- utvikling og auka utnytting av arktisk kvalitet som konkurransefortrinn for landbruket i nord.

- satsing på unge/nye bønder med vekt på utvikling av kompetansmiljø og faglege nett- verk.
- betre kunnskapen om utfordringane for beite- næringane i nord, m.a. med rovvilt.
- betre kunnskapen om tydinga nordnorsk mat- produksjon har som føresetnad for regional matsikkerheit, forsyningsikkerheit i nord- områda i lys av dei lange og sårbare forsynings- linene frå både utlandet og Sør-Noreg.

Det skal gjerast ei kartlegging av sårbar produsentmiljø og område der areal går ut av drift inn- anfor tiltaksområdet, og kartlegging av område i og i tilknytning til landbruket i nord med eit sær- skilt utviklingspotensial. Fylkeskommunen i Troms og Finnmark har fått ansvaret for å koordi- nere arbeidet med satsinga. Avtalepartane sette i 2022 av 17 mill. kroner til satsinga. Minimum 5 mill. kroner av dette vart sett av til forskning og anna kunnskapsutvikling i regi av NIBIO.

Føringar for forskning og utvikling

Jordbruksavtalepartane fastset årleg ramme og føringar for FoU-middel over jordbruksavtalen. Følgjande føring vart gjeve i jordbruksoppgjæret 2022 (Prop. 120 S s. 94):

«Som prioriterte forskningstema foreslås økt innsats innen matsikkerhet og beredskap, og kunnskapsutvikling som bygger opp under Norges langsiktige behov for høyere selvforsyningsgrad. Det er i dag knyttet stor usikkerhet til den globale matforsynings situasjonen, som sannsynligvis vil få konsekvenser i lang tid fremover. Det er viktig å ha et langsiktig perspektiv både med hensyn til stabil tilgang på innsatsfaktorer, og utvikling av mer bærekraftige løsninger.»

Med bakgrunn i dette vart auka sjølvforsyning løfta fram som ei prioritering i utlysinga av middel til utgreiingar og forprosjekt med oppstart i 2023. Styret for FoU-middel over jordbruksavtalen (JA) innvilga totalt 2,34 mill. kroner til to utgreiingar og to forprosjekt som svara til den tematiske føringa om auka sjølvforsyning.

JA-styret lyste òg ut middel til forskingsprosjekt saman med styret for Fondet for forsknings- avgift på landbruksprodukter (FFL), der søknader skal vise til korleis dei bidreg til å oppnå dei land- brukspolitiske måla, inkludert målet om mat- sikkerheit irekna sjølvforsyning.

Redusere matsvinn

I jordbruksoppgjeret 2022 bestemte avtalepartane at Landbruksdirektoratet skal utarbeide eit meir utfyllande kunnskapsgrunnlag om matsvinn i primærleddet i grøntsektoren. Rapporten er levert til jordbruksoppgjeret 2024 og gjer greie for årsaker til matsvinn og tiltak som kan gjennomførast for å redusere matsvinnet. Dette tiltaket er ikkje retta direkte mot å auke sjølvforsyningsgraden, men vil kunne bidra på fleire måtar. Redusert matsvinn i grøntsektoren kan:

- til ein viss grad erstatte importerte varer og dermed auke sjølvforsyningsgraden direkte
- frigjere areal til planteproduksjon og dermed styrke produksjonsgrunnlaget
- føre til betre produsentøkonomi og dermed bidra til å oppretthalde/auke interessa for å produsere mat

3.2.2 Jordbruksoppgjeret 2023 – Prop. 121 S (2022–2023)

Inntektsauke

Staten og jordbruket vart samde om ein auke i inntektsmoglegheitene for jordbruket på 23 pst., eller vel 110 000 kroner per årsverk frå 2023 før oppgjer til 2024. Avtalen bidrog til å kompensere for auka kostnader og la opp til å redusere avstanden til andre grupper med 60 000 kroner.

Kornproduksjon

Som i 2022, vert det i jordbruksoppgjeret 2023 understreka at auka norsk produksjon av korn til både mat og fôr er ein nøkkel til å nå måla om auka sjølvforsyningsgrad, og ambisjonen om å styrke lønsemda i kornproduksjonen er reflektert i denne avtalen òg. Med ein forventta reduksjon i gjødselpriksane på 40 pst., vil det med uendra målpris på matkveite og 10 øre reduksjon i andre målprisar for korn, leggje til rette for auka inntektsmoglegheiter og auka lønnsemd i kornproduksjonen.

Avtalepartane vart samde om å gjeninnføre matkorntilskotet med ein sats på 23 øre per kg (jf. Prop. 121 S s. 119–120). Tiltaket er eit viktig bidrag for å styrke konkurransekrafta og sikre avsetjinga av norsk matkorn. Det medverkar dermed til styrka norsk sjølvforsyning.

Drenering

Godt drenert jord er viktig for å kunne auke matproduksjonen i åra som kjem. Drenering bidreg til

å gjere areala betre rusta til periodar med ekstremvêr. Samstundes er det knytt utfordringar til arkeologiske kulturminne i bakken når ein drenerer areal som ikkje tidlegare er drenert. Avtalepartane var samde om å auke satsen for dreneringstiltak til 4 000 kroner per daa for systematisk grøfting og auka sats på 60 kroner per løpemeter grøft med ei øvre grense på 4 000 kroner per daa. For å sikre føreseielege vilkår vart partane einige om at satsen skal liggje fast på dette nivået. Tilskotsordninga er utelukkande retta mot areal som tidlegare er drenert.

Auka beitetilskot

Partane var samde om at seterdrift er ein viktig del av norsk matproduksjon, og seterdrift med mjølkeproduksjon, med tilhøyrande miljøverdiar og mattradisjonar, skal framleis vere eit viktig bidrag til norsk berekraftig jordbruk. I samanheng med dette var det i jordbruksoppgjeret 2023 semje om ei betydeleg styrking av utmarksbeitetilskotet. I tillegg til å leggje til rette for seterdrift, kan auka tilskot til beite auke ressursutnyttinga. Tilskotet er viktig for å styrke økonomien i mjølkeproduksjon og produksjon av sau og lam.

Auka innovasjon og vekst i grøntsektoren

Avtalepartane var samde om å leggje til rette for ei vidare styrking av grøntsektoren med mål om auka konkurransekraft, auka forbruk av norsk frukt og grønt, meir mangfald for forbrukaren og god helse. I Prop. 121 S (2022–2023) vert det vist til følgjande ordningar og satsingar som er retta mot grøntsektoren:

- Auka målprisar for frukt, bær, grønsaker og potet. Vidareføre øvre prisingrense på 20 pst.
- Følgjande tilskot vert auka: pristilskot grønt, arealtilskotet til grønsaksproduksjonen og fellesanlegg frukt.
- Støtte til investeringar innan grøntsektoren, inkludert småskala grøntproduksjon, er prioritert.
- Det vert sett i gang ei vurdering av verkemiddelapparatet (Innovasjon Noreg og Landbruksdirektoratet) om det skal kunne gjevast tilskot til utprøving og innfasing av mobile einingar og robotisering.
- Avsetjing av 8 mill. kroner til prosjekt som bidreg til berekraft i grøntsektoren over klima- og miljøprogrammet.
- Prioritere nasjonale tilretteleggingsmiddel til prosjekt i verdikjeda for grøntsektoren.

- 3 mill. kroner i auka tilskot til Opplysningskontoret for frukt og grønt for eit forsterka arbeid med å auke forbruket av norsk frukt og grønt. Tverrsektorielt arbeid skal vektleggjast.
- Vidareføring av støtte til energirådgjeving i veksthus i regi av Norsk Gartnerforbund.

I tillegg vart det innført eit distriktstilskot til fri-landsgrønsaker dyrka i Nord-Noreg.

Styrking av landbruket i Nord-Noreg

Avtalepartane var samde om å vidareføre og forsterke satsinga på jordbruket i Nord-Noreg for å bremse den negative utviklinga og bidra til auka utnytting av regionale fortrinn og moglegheiter knytt til det arktiske jordbruket, (jf. Prop. 121 S s. 153–154).

Tilskot til Berekraftig verdiskaping og matproduksjon i nord vart vidareført på same nivå som for 2023, dvs. ei avsetjing på 17 mill. kroner for 2024. Det vart i tillegg vist til styrking av tilskot som direkte bidreg til å betre produsentøkonomien i landsdelen, irekna alle typar distriktstilskot, driftstilskot og frakttilskot. Meir spesifikt viste avtalepartane til:

- tilskot til potet i Nord- Noreg som vart utvida til òg å omfatte grøntprodukt.
- høgare tilskotssats for distriktstilskot kjøt i Nord-Noreg.
- styrking av investeringsverkemidla.

Det vart vedteke at bestemminga om at det ikkje er eit øvre tak for tilskot til Troms og Finnmark òg skal gjelde Nordland.

Føringar for forskning og utvikling

Jordbruksavtalepartane fastset årleg ramme og føringar for FoU-middel over jordbruksavtalen. Følgjande føring vart gjeve i jordbruksoppgjæret 2023 (Prop. 121 S s. 97–98):

«Som prioriterte forskningstema foreslås økt innsats innenfor temaene klima, matsikkerhet og beredskap, og kunnskapsutvikling som bygger opp under Norges langsiktige behov for høyere selvforsyningsgrad. (...) Forskning på bærekraftig fôr basert på norske ressurser vil være et annet prioritert område, og vil inngå i arbeidet med det målrettede samfunnsoppdraget om bærekraftig fôr som ble lansert i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Det er i dag knyttet usikkerhet til den globale matforsyningssituasjonen, som sannsyn-

ligvis vil få konsekvenser i lang tid fremover. Det er viktig å ha et langsiktig perspektiv både med hensyn til stabil tilgang på innsatsfaktorer, og utvikling av mer bærekraftige løsninger.»

Med bakgrunn i dette var auka sjølvforsyning lyfta fram som ei prioritering i utlysinga av middel til utgreiingar og forprosjekt med oppstart i 2024. Styret for FoU-middel over jordbruksavtalen (JA) innvilga totalt 2,25 mill. kroner til ei utgreiing og to forprosjekt som svara til den tematiske føringa om auka sjølvforsyning.

JA-styret lyser òg ut middel til forskingsprosjekt med oppstart i 2025 saman med styret for Fondet for forskingsavgift på landbruksprodukt (FFL), der søknader skal vise til korleis dei bidreg til å oppnå dei landbrukspolitiske måla, inkludert målet om matsikkerheit irekna auka sjølvforsyning.

3.2.3 Tiltak som ikkje er omfatta av jordbruksoppgjæret

Fleire verkemiddel innanfor jordbruket, og i jordbruksoppgjæret spesielt, har berre indirekte effekt på auka sjølvforsyning, men kan ha tyding for anna verkemiddelbruk og for økonomien i næringa. Dette gjeld t.d. verkemiddel knytt til meir miljø- og klimavennleg produksjon og bevaring av jordbrukets ressursgrunnlag over tid. Eit eksempel er Regionalt miljøprogram (RMP) som skal motivere til miljøvennleg drift og kompensere for kostnadar næringa har ved miljø- og klimaforpliktingar. Velferdsordningane og verkemiddel knytt til veterinærdekning, rådgjeving m.m. spelar òg ei sentral rolle for å kunne nå målet om auka sjølvforsyning.

Ny jordvernstrategi

Som vedlegg til proposisjonen om jordbruksoppgjæret 2023 la regjeringa fram ein ny jordvernstrategi. Strategien har eit nytt og skjerpa mål for omdisponering av matjord og nye konkrete tiltak for å nå dette målet.

Den årlege omdisponeringa av dyrka mark skal ikkje overstige 2 000 daa, og dette målet skal vere nådd innan 2030.

I tillegg til å hindre nedbygging av jordbruksjord er det og viktig å sikre at eksisterande jordbruksareal vert nytta. Manglande bruk av jordbruksareal over tid vil føre til attgroing og gjere det vanskeleg å ta i bruk arealet på eit seinare tidspunkt.

Klimasatsing – Bionova

Bionova vart etablert i 2022 som ein del av Innovasjon Noreg. Bionova skal medverke til reduksjon av klimagassutslepp og auka opptak og lagring av karbon i jord på gardsnivå, og samstundes medverke til auka verdiskaping gjennom ein meir ressurseffektiv og sirkulær bioøkonomi knytt til jordbruk-, skogbruk- og havbruksnæringane. Bionova forvaltarar per i dag «Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket» og middel til bioøkonomiprojekt. Sistnemnde støttar prosjekt som aukar verdiskapinga basert på ressursar frå dei bio-baserte næringane, m.a. knytt til høgare foredling av bioressursar og bruk av sidestraumar til nye produkt.

I statsbudsjettet for 2024 vart løyvinga til Bionova auka med 83,7 mill. kroner frå saldert budsjett 2023, til 171,2 mill. kroner.

Styrking av importvernet

I handsaminga av statsbudsjettet for 2024 vart det gjort vedtak om ein overgang frå kronetoll til prosenttoll for heil issalat, kålrot, raudbetar, knollselleri og heil potet, potetflak og potetgranulat. For at marknadsaktørane skal få tid til å tilpasse seg omlegginga, er regjeringa gjeve fullmakt til å administrere ned prosenttollsatsane for 2024 slik at dei tilsvaerar inntil kronetollnivået. Ein overgang for andre produkt vil verte vurdert seinare. Overgangen skal vareta avsetjinga av norsk vare og medverke til å oppretthalde norsk produksjon og sjølvforsyningsgrad.

Jordhelse

Regjeringa følgjer opp nasjonalt program for jordhelse frå 2020 og samfunnsoppdrag jord innan Horisont Europa, og jobbar med å utvikle kunnskap, praksis og insentiv til hjelp for jordhelse og jordfunksjonane.

3.3 Innspel frå eksterne aktørar

Landbruks- og matministeren inviterte i oktober 2023 organisasjonar med tilknytning til jordbruket til å kome med innspel til korleis dei meiner sjølvforsyningsgraden for jordbruksvarer kan aukast. Aktørar som ikkje deltok på møta kunne òg sende inn innspel. Til saman deltok 18 organisasjonar på møta, medan ytterlegare to aktørar sendte inn skriftlege innspel.

Innhaldet i innspela varierte frå overordna målsetjingar til konkrete justeringar på eksisterande, eller nye, tilskotsordningar. Hovudbodskapen i dei skriftlege innspela er kort gjengjeve under.

Norges Bondelag presenterte i kravet sitt til jordbruksoppgjeret 2023 ein plan for auka sjølvforsyningsgrad. Ein viktig føresetnad for å auke sjølvforsyningsgraden er å auke inntekta til bonden, saman med eit styrka importvern og redusert grensehandel. Auka produksjon av grønsaker, vidareutvikling av lagringsmetodar, produktutvikling i tråd med forbrukarpreferansar og følgje opp partnerskapet for auka matkornproduksjon vil gje meir norskprodusert mat. For å auke norskprodusert fôrråvare – korn og planteprotein – peikar Norges Bondelag på uavhengig rådgjeving for å utvikle nye kulturar og dyrkingsmetodar i tillegg til utvikling av nye sortar. Avslutningsvis peikar Bondelaget på eit strengare regelverk for opphavsmarkering av matvarer, slik at forbrukarane kan ta informerte val, at norske produkt er lett tilgjengelege i butikk og at kosthaldsråda kan vere meir i tråd med norske ressursar, og mellom anna erstatte importert ris og pasta med norske råvarer. I sum meiner bondelaget at forslaga kan gje ein auka sjølvforsyningsgrad på 10,2 prosentpoeng.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag har presentert ein plan for å auke sjølvforsyningsgraden, med 14 konkrete punkt, mellom anna utnytting av handlingsrommet i tollvernet, avgift på importert proteinråvare og innføring av ein kraftfôrkompenzasjon, auka tilskot til drenering, istandsetjing av tidlegare dyrka areal, teigttilskot og justering av gjeldande beitetilskot. I tillegg foreslår småbrukarlaget innføring av eit sjølvforsyningstilskot, som skal utbetalast basert på forholdet mellom normert produksjonsvolum og mengda innkjøpt kraftfôr per bruk, slik at det vert ei påskjøning for auka bruk av eigenprodusert fôr.

Felleskjøpet Agri SA understrekar at for å nå målet om høgare sjølvforsyning må norskandelen i mjølet og i husdyrføret aukast, og det må leggjast til rette for at det er attraktivt og lønsamt å produsere korn over tid, for å sikre mangfaldet av kornprodusentar, kornareal og kvantum. Produksjonen av matkveite må aukast gjennom å sikre lønsemda i kveitedyrkinga. I tillegg må det satsast på tiltak som kan auke dyrkingsområdet og avlingane per dekar, mellom anna drenering, fangvekstar, sortsutvikling og auka stimuli til vekstskifte i kornproduksjonen. Tydeleg merking av norske kornprodukt kan, saman med auka innovasjon og produktutvikling, sikre auka medvit hjå forbrukarane. Konkurransvilkåra til norsk mølle- og matindustri

må sikrast og offentlege innkjøp må nyttast aktivt for å sikre bruk av norsk vare.

Tine understrekar viktigheita av god produsentøkonomi, og at framtidige endringar i marknadsordningane vil kunne gje rom for å sikre tilskotsordningar som gagnar den norske mjølkeproduksjonen og dermed norsk sjølvforsyning.

Cicero tilrår å leggje til rette for meir plantebasert produksjon gjennom ei auka satsing på klimatilpassing i jordbruket, styrka kanaliseringpolitikk, auka fôrproduksjon og styrka verkemiddel retta mot auka forbruk av norsk korn, frukt, grønnsaker og belgfrukter. Dette kan gjerast mellom anna gjennom å auke prisdifferensieringa mellom matkveite og anna korn, styrke utviklinga av fleire sortar korn, auke avlingserstatninga for matkveitesortar for å redusere klimarisikoen, innføre prisinsentiv og klimamerking av matvarer.

NIBIO peiker på at forbrukaren sit med nøkkelen: Viss sjølvforsyningsgraden skal auke må forbrukarane ete meir av det som vert produsert i Noreg. Produksjon av planter til mat eller fôr er den avgrensande faktoren, og det er meir effektivt å produsere planter direkte til mat enn via husdyr. Produsentane må sikrast gjennom lønsemd, produsentmiljø, rådgjeving og FoU, og styrka kanaliseringpolitikk vil gi ei betre utnytting av samla produksjonskapasitet. Avslutningsvis peikar NIBIO på at det kan vurderast ei utviding av dei handelspolitiske verkemidla innafor Noregs internasjonale forpliktingar.

Ruralis peikar på at for å auke sjølvforsyningsgraden i planteproduksjon bør insentiva til å produsere matkorn styrkast, det må satsast på forskning og produktutvikling, norsk plantebasert mat bør gjerast billegare og det bør gjerast meir lønsamt å kombinere gardsarbeid med anna arbeid. For å auke norskandelen i fôret bør det gjevast tilskot for grasbasert mjølke- og kjøtproduksjon, avgift på kraftfôr til drøvtyggjarar og eit meir finmaska regionalt differensiert arealtilskot til grovfôr. Ruralis viser til at målet om 50 pst. sjølvforsyning ikkje er mogleg å oppnå utan kosthaldsendringar, og foreslår mellom anna opphavsmerking av brødvarer og norskandelmerking som tiltak. Vidare meiner Ruralis det bør brukast normalårsavlingar ved berekning av sjølvforsyningsgrad, og at det bør innførast ein nasjonal jordbruksplan.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) vektlegg vidareføring og styrking av landbrukssamvirka si rolle som marknadsregulator. Saman med styrka jordvern, meir forskning på både husdyrproduksjon og klimatilpassa plante- og kornsortar, styrka tollvern, effektive tiltak mot grensehandel og eit avgiftssystem som

støttar opp under norsk produksjon og norske varer, meiner NNN at dette vil kunne gje høgare sjølvforsyning. Dei nye kostråda bør fokusere på helse, og ikkje klima og miljø, og styresmaktene må tilrå eit kosthald med varer som i hovudsak kan produserast i Noreg.

Fremtiden i våre hender meiner sjølvforsyningsgraden kan aukast gjennom meir tilskot til grønt og korn, ein heilskapleg gjennomgang av tilskotsordningane som har som føremål å gjere kjøt rimeleg, innføring av teigbasert arealtilskot, eigne tilskotsordningar til produsentar som driv med direktesal og til felleslager og -pakkeri for små og mellomstore produsentar. Skjerpa offentlege innkjøpskrav og å erstatte dagens opplysningskontor for kjøt og egg med eit nøytralt organ som skal jobbe for oppfylling av kosthaldsråda, vil styrkje forbruket av norske produkt. Vidare anbefalar organisasjonen å innføre prosenttoll for fleire produkt og å regulere av grossist- og butikkleddet for å hindre auka import, matsvinn og prisfall.

Naturvernforbundet meiner mindre fokus på volumproduksjon av kjøt vil gjere det mogleg med ein meir ekstensiv beitebruk i utmark, og dei ønskjer ein kommisjon for endring av kosthald og endring av norsk jordbruk, slik at dei nye kosthaldsråda gjev eit meir natur- og klimavennleg jordbruk, auka sjølvforsyning og betre folkehelse. Importvernet må nyttast aktivt for å sikre bruk av norske ressursar, og staten må leggje til rette for at nye produsentar av potet, grønnsaker, frukt og bær får marknadskanalar slik at eit auka forbruk av plantebasert mat kan dekkjast av nye norske produsentar.

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) har fleire konkrete forslag til korleis sjølvforsyningsgraden i husdyrproduksjonen kan aukast slik at det berre vert nytta norsk råvare, mellom anna avvikling av teljedato og endra rutinar for innfrysing av slakt. I tillegg understrekar KLF viktigheita av å oppretthalde regionale landbruks- og matindustrimiljø.

Norsk Gartnerforbund, på vegne av grøntnæringa, viser til rapporten Grøntsektoren mot 2035, som identifiserer fleire tiltak for å auke andelen norsk frukt og grønt. Særleg vert utnytting av innkjøpskrafta i offentleg sektor drege fram som eit tiltak. I tillegg jobbar sektoren med å utvide norsk sesong, forbetre kvaliteten og auke lagerkapasiteten og kvaliteten på dei norske produkta. Gartnerforbundet peikar på at næringa har behov for øyremerka investeringsmiddel.

Animalia meiner det manglar ei heilskapleg tilnærming og samheng mellom ulike offentlege prosessar, som t.d. nye kostråd og ulike krav i

kommunane for innkjøp av mat, og målet om auka sjølvforsyning. Animalia støttar ein strategi der auka produksjon av vegetabil til humant konsum og fôr er hovudtiltaket for å auke sjølvforsyningsgraden, under føresetnad av at produkta erstattar import. Dersom auka norsk produksjon av vegetabil til humant konsum erstattar norskproduserte husdyrprodukt, vil det føre til ein netto nedgang i sjølvforsyninga.

Virke støttar regjeringa sitt mål om auka innanlandsk produksjon av landbruksråvarer og auka sjølvforsyningsevne og meiner det bør gjennomførast ei risiko-, sårbarheits- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning. Hovudstrategien for å auke sjølvforsyninga må være betre og auka produksjon av planteprodukt til mat og fôr. Vidare vil Virke styrke lagerhaldet av matkorn og understrekar behovet for forskning og utvikling. Virke er skeptiske til å styrke konkurransekrafta mot import gjennom å auke tollene på landbruksprodukt.

Sjømat Norge peiker på at sjølvforsyningsgrad ikkje er ein god indikator på matvareberedskap, men at ein heller bør nytte dekningsgrad. Organisasjonen åtvarar mot å skjerpe tollvernet på landbrukssida fordi det kan svekke norske moglegheiter for eksport av sjømat. For å redusere risikoen for endringar i handelsmønsteret, er Sjømat Norge positive til vurderingar av om Noreg kan ta ei rolle for å styrke europeisk produksjon av fôrvarer, jf. og samarbeidsgruppa «Råvareløftet».

3.4 Arbeid i europeiske land for å auke sjølvforsyningsgraden

3.4.1 Landbrukspolitik i EU

Målsetjingane om å auke matproduksjonen og tilby denne til forbrukarane til ein rimeleg pris, er vidareført frå etableringa av den felles landbrukspolitikken i 1962 og fram til gjeldande EU-traktat. Den felles landbrukspolitikken har dei seinare åra dreia i ein grønar retning, og miljø og klima har vorte sentrale element. For dei fleste jordbruksprodukta er EU konkurransedyktig på verdsmarknaden, noko som har medverka til posisjonen som verdas største eksportør av jordbruksvarer. EU har vorte ein betydeleg nettoeksportør av jordbruksvarer, og forventar ein auke på 21 pst. i netto handel fram mot 2032.

3.4.2 Oppfølging av sjølvforsyning i EU og medlemslanda

Innbyggjartalet i dei 27 medlemslanda i EU er forventta å auke til 453,3 mill. i 2026, før det er venta

ein nedgang fram mot 2100. Etterspurnaden etter mat vil difor truleg bli noko mindre enn i dag. I samsvar med FN sine berekraftsmål har EU planar om å redusere matkastinga med 50 pst. innan 2030. Dette tilseier òg redusert etterspurnad.

Jordbruksarealet i EU utgjer 40 pst. av totalt areal og tilsvara 3,6 dekar per innbyggjar. Om lag 70 pst. av jordbruksarealet vert nytta til produksjon av husdyrfôr, medan dei resterande 30 prosentane vert nytta til planteprodukt til mat.

EU forventar å framleis vere sjølvforsynt med eit handelsoverskot av jordbruksvarer i åra fram mot 2032. Eksportvarer vil særleg vere kveite, meieriprodukt og dei fleste kjøtprodukta. På grunn av klima og marknadstilhøve vil ikkje EU kunne dekkje marknaden med eigenproduksjon av tropisk frukt, oljevekstar, soyabønner og ris. Ein viss auke har det likevel vore òg på desse produkta dei siste åra.

Dei viktigaste grunnane til høg grad av sjølvforsyning av jordbruksvarer i EU er gode naturlege tilhøve for produksjon av jordbruksvarer, ulike produksjonstilhøve og klima i ulike deler av EU og ein konkurransedyktig sektor globalt. Alt dette bidreg til at EU meiner dei kan tilby rikeleg med ernæringsrette og trygge produkt for eiga og global befolkning no og framover.

I mars 2022 presenterte Kommisjonen ei melding til Europa-parlamentet og Rådet om tiltak for å sikre sjølvforsyning og eit robust matvaresystem i EU. I meldinga seier Kommisjonen at EU i stor grad er sjølvforsynt, men ikkje for m.a. fôrprotein og solsikkeolje. Tiltak for å betre produksjonen i EU av fôrprotein vil difor bli prioritert. Noko areal som var tenkt brukt for å vareta spesielt biologisk mangfald har difor dei siste åra blitt brukt til produksjon av jordbruksvarer.

Kommisjonen er òg redd for at auka kostnader for jordbruksprodusentane, som ikkje kan kompensast med høgare prisar, skal påverke tilbodet av matvarer i negativ retning. Dei etablerte difor i 2022 eit forum som skal drøfte og respondere på matvarekriser i EU. I dette forumet deltek òg Noreg. Ved kriser kan EU setje i verk spesielle krisetiltak i form av ekstra budsjettstøtte, men dei fleste problema i form av auka kostnader må dekkast ved auka prisar i marknaden. Dette kan gjere EU sårbar ved store auka produksjonskostnader som ein ikkje klarar å få dekt i verdikjeda.

Ei velfungerande matvarekjede er etter Kommisjonens mening avgjerande for å oppretthalde sjølvforsyninga. Produktiviteten i matproduksjonen bør aukast, men det må òg berekrafta. Kommisjonen meiner at betre berekraft i tråd

med strategien frå jord til bord er avgjerande for å oppretthalde ein trygg jordbruksproduksjon på lang sikt. Nye innovative løysingar, betre avlingsnivå gjennom bruk av ny genteknologi, ivaretaking av jordareala og ei god jordhelse er tiltak som kan bidra til å betra sjølvforsyninga av mat. EU ønskjer m.a. at det ikkje skal vere nettoavgang av jordareal i 2050, og at jordkvaliteten skal vere mykje betre enn i dag.

EU meiner at eit velfungerande indre marknad er heilt avgjerande for matvaretryggleiken og

viktigare enn nasjonal sjølvforsyning. Dei er derfor kraftig imot tiltak som hindrar handel mellom medlemslanda. Det er tillit til at den indre marknaden vil fungere òg i ei krisetid. EU og medlemslanda er difor opptekne av at det er på plass effektive mekanismar for fordeling av jordbruksprodukt frå marknader med overskot til marknader med underskot av jordbruksvarer. Slik vil ein sikre alle forbrukarar i EU god og trygg matforsyning på kort og lang sikt.

4 Forbrukarpreferansar og tyding av kosthaldet

Samfunnsoppdraget til jordbruket er å sikre befolkninga nok og trygg mat produsert på norske naturressursar, og gjennom dette bidra til sysselsetting i heile landet, god ernæring og helse. Sjølvforsyningsgraden vert påverka av kva forbrukarane vel å ete og av kva jordbruket klarer å produsere av dette. Jordbruksnæringa må produsere det marknaden etterspør.

4.1 Forbrukarpreferansar

Forbrukarpreferansar for jordbruksprodukt vert danna av fleire faktorar, mellom anna opphav, pris, tilgjengelegheit, smak, utsjånad, emballasje, sunnheit/helse, haldbarheit og innovasjon. Den ein-skilde forbrukaren nyttar sitt kunnskapsgrunnlag til å velje mellom dei ulike produkta. Undersøkingar, gjort av mellom anna MediaCom og Norstat i 2022 for Stiftelsen Norsk mat, viser at norske forbrukarar ønskjer å vite kvar maten dei et kjem frå. Svært mange forbrukarar oppgjev at dei ønskjer å velje jordbruksprodukt med norsk opphav fordi dei norske produkta i større grad vert oppfatta å være meir berekraftige, i sjølve produksjonen og fordi dei er kortreiste. I tillegg vert dei oppfatta som tryggare fordi forbrukarane stolar på det norske matregelverket, at produkta er godt kontrollert og at dei inneheld mindre farlege stoff enn importerte jordbruksprodukt. I tillegg kan det vere ei forklaring at forbrukarane ønskjer å støtte opp om norsk matproduksjon, både lokal og nasjonal, og at forbrukarane vektlegg viktigheita av å oppretthalde ein norsk jordbruksproduksjon for å sikre matforsyning. Undersøkingar viser at eldre personar vektlegg eigenkapane ved innanlandsk jordbruksproduksjon høgare enn yngre, medan yngre i større grad vektlegg berekraft og miljø. Pris vert framheva som ein viktig faktor for å ikkje velje norsk opphav i ein kjøpsituasjon, og det er derfor viktig at konkurransekrafta til norske jordbruksprodukt vert styrka i konkurransen mot import.

Mange importerte jordbruksprodukt har eigen emballasje til den norske marknaden, gjerne med norskklingande namn og bilete, og

det er lett å tru at ein kjøper eit norskprodusert jordbruksprodukt. Meir bruk av opphavsmerking vil derfor vere positivt både for forbrukar og norsk matvareindustri.

Kunnskap om ulike forbrukargrupper og deira preferansar er eit viktig grunnlag for å kunne møte eit breitt spekter av forbrukarpreferansar med norskproduserte matvarer. Framskivingane SSB¹ har gjort viser ein forventa auke i folketallet frå 2022 til 2050 på 11 pst. (hovudalternativet). Hovudtrekka i framskivingane er vekst i folketallet i sentrale strøk og sterk aldring i distrikta. Folketalsauke og demografiske endringar vil påverke storleik på og samansetjing av forbrukargrupper i marknaden for jordbruksmatvarer. Diversifisering av tilbodet av norskproduserte varer i form av t.d. lokalmat, vegetariske og veganske produkt og økologiske produkt vil utgjere viktige avsetjingsmoglegheiter for norskproduserte jordbruksvarer. Det same gjeld behov og preferansar forbrukarar med ulik kulturell bakgrunn og i ulike livsfasar har.

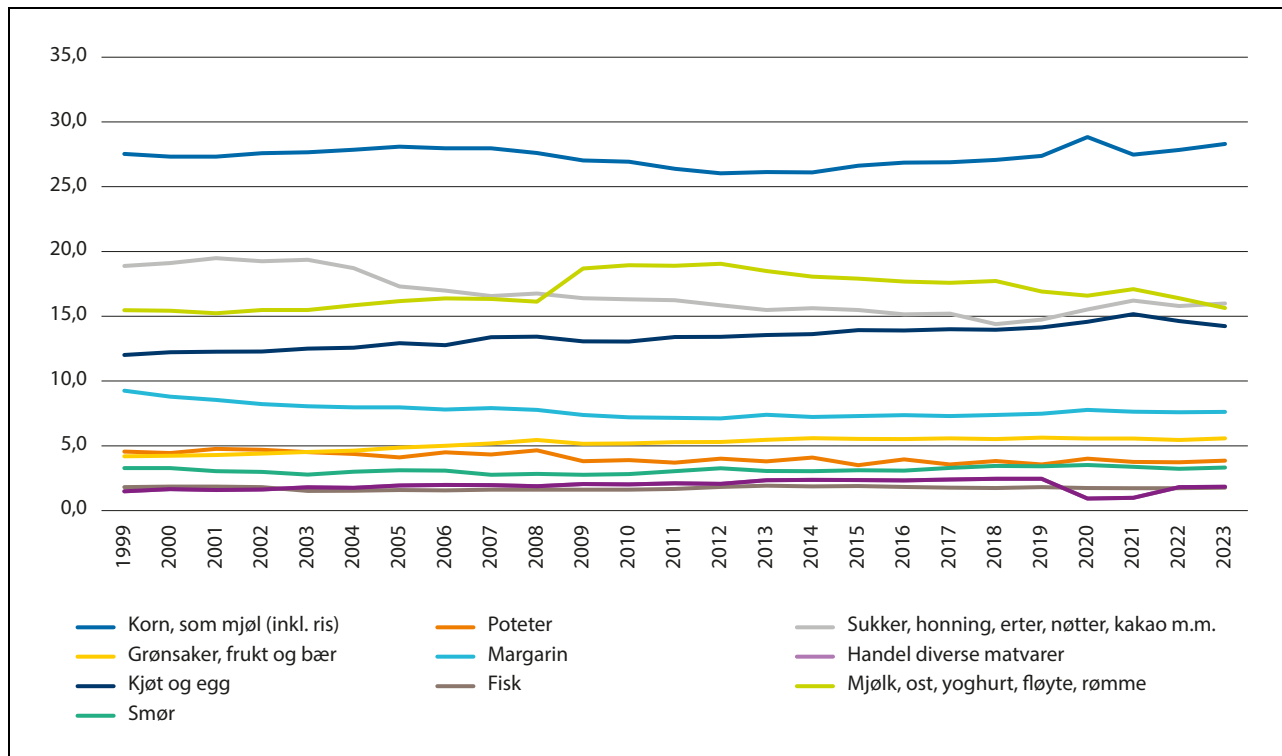
4.2 Kosthald

Figur 4.1 viser samansetjinga av matvareforbruket i Noreg frå 1999 til 2023.

Rapporten *Utvikling i norsk kosthold 2023* frå Helsedirektoratet viser utviklinga i kosthaldet frå 1950-talet og fram til og med 2022. Rapporten inkluderer òg data frå forbruks-, kosthalds- og intervjuundersøkingar. Undersøkinga viser at forbruket av grønnsaker har auka med fem pst. dei siste ti åra, medan forbruket av frukt og bær har gått ned med ni pst. i same periode. Forbruket av fisk og sjømat har gått ned med 13 pst. sidan 2015. Engrosforbruket av kjøt har auka betydeleg over tid, men har flata ut det siste tiåret.

Rapporten viser at forbruket av kvitt kjøt auka kraftig frå slutten av 1950-talet, før det har flata ut dei siste 15 åra. Forbruket av raudt kjøt auka òg frå slutten av 1950-talet, men som for kvitt kjøt har

¹ Stefan Leknes og Sturla A. Løkken, SSB: Befolkningsframskivinger for kommunene 2022



Figur 4.1 Andel av matvareforbruket, målt i kaloriar

Kjelde: NIBIO

forbruket flata ut dei siste 15 åra. Forbruket av mjølkk har gått ned i same periode, medan kate-goriane ost og yoghurt har hatt ein auke.

4.3 Kostråd

Dei gjeldande norske kostråda kom i 2012 og skal bidra til å fremme folkehelsa og førebyggje utvikling av kroniske sjukdomar. Dagens kostråd er basert på rapporten *Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer*. Rapporten byggjer på innhenting av nasjonal og internasjonal kunnskap, konkluderer med konkrete kostråd og greier ut om både metoden og det vitskapelege grunnlaget.

Det er i dag 11 nasjonale råd for kosthald og eitt for aktivitet. Råda seier mellom anna at ein skal ha eit variert kosthald med minst 500 gram frukt, bær og grønsaker kvar dag, grove kornprodukt kvar dag, minimum 300–450 gram rein fisk per veke, avgrense mengda bearbeidd kjøtt og raudt kjøtt (svin, storfe, sau og geit) til 500 gram per veke, velje magre meieriprodukt og avgrense mengda salt.

Dei norske kostråda skal reviderast av Helse-direktoratet, og reviderte råd vil bli publisert i august 2024. Dei nye nordiske ernæringsråd-

ingane, NNR2023, skal utgjere kunnskapsgrunnlaget for å revidere dei gjeldande tilrådingane om kosthald og ernæring i Noreg. Regjeringa har bestemt at dei nasjonale kostråda skal baserast på samanhengen mellom kosthald og helse. Klima- og miljømessig påverking av ulike matvaregrupper skal omtalast, men ikkje integrerast i råda.

4.4 Bransjen si rolle

Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein vart stifta 17. juni 2021, og har som mål å auke produksjon og bruk av norsk matkorn og å auke produksjon og bruk av norsk planteprotein til mat. Partnerskapet har signert ein samarbeidsavtale med Stiftelsen Norsk Mat, der målet er ein betydeleg auke i talet på korn- og bakeprodukt merka med Nyt Norge. Bransjesatsinga *Mer Nyt Norge på korn- og bakevarer* har som føremål å koordinere innsatsen mellom korn- og bakebransjen, handelen og Stiftelsen Norsk Mat for å få ein betydeleg auke i talet på korn- og bakeprodukt merka med Nyt Norge. Satsinga går over to kornsesongar, frå 1. juli 2022 til 1. juli 2024. Ambisjonen er å auke andelen norsk matkorn til 90 pst. Målsetjinga gjeld òg urkorn og planteprotein frå erter, åkerbønner og havre.

Næringa har òg, via Omsetningsrådet, sett av middel til ulike prosjekt for å styrke dyrkinga av korn og belgvekstar i Noreg, t.d. prosjekta *Klima-robust og markadstilpasset produksjon av høstvetete* (NIBIO, Felleskjøpet Agri) og *Økt og markedsrettet produksjon av belgvekster* (NMBU, Felleskjøpet Agri).

Prosjektet *Mer og bedre markedsføring* er ei oppfølging av tilrådingane frå rapporten *Grøntsektoren mot 2035 – sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk*, og er eit samarbeid innan heile grøntbransjen inkludert daglegvarehandelen. Prosjektet har utvikla Grøntløftet, som skal lanserast våren 2024. Det overordna målet for Grøntløftet er å auke norskandelen i kategorien frukt, grønt, bær og potet til 60 pst. innan 2035 ved å auke etterspurnaden og påverke forbrukaren til å velje meir norsk i butikk. Auka etterspurnad vil gje høgare norskandel og sjølvforsyningsgrad og bidra til betre folkehelse. Grøntløftet er todelt: På samfunnsnivå forpliktar aktørar seg gjennom eigne lovnader på grønt, med årleg offentleg rapportering for å sikre progresjon og samkøyring mot felles mål. På forbrukarnivå vert det køyrt felles kampanjar frå Opplysningskontoret for frukt og grønt og Nyt Norge (Stiftelsen Norsk Mat). Kampanjane skal inspirere og motivere forbrukarane til å velje norsk grønt og frukt, og fungere som ein katalysator for daglegvarekjeder og andre aktørar til å ha eigne aktivitetar, noko som skaper ein samla og kraftfull kommunikasjonsinnsats for å auke norskandelen. Storhushaldning, både i privat og offentlig sektor, kioskar og bensinstasjonar er òg invitert til å delta i konseptet. Grøntløftet er basert på Vegpower og Peas Please i Storbritannia. Denne todelinga mellom samfunnslovnader og moglegheitene til å køyre eigne aktivitetar samstundes som det vert køyrd felles kampanjar, har vore effektiv i å bidra til å auke forbruket.

Intensjonsavtalen om tilrettelegging for eit sunnare kosthald er ein avtale mellom helsestyresmaktene og aktørar i matbransjen (næringsorganisasjonar, mat- og drikkeprodusentar, daglegvarehandel og serveringsbransje). Intensjonsavtalen skal føre til eit meir heilskapleg og overordna samarbeid mellom matbransjen og helsestyresmaktene for å gjere det enklare for forbrukaren å ta sunnare val. I tillegg til reduksjon av salt, tilsett sukker og metta feitt er auka forbruk av grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukt og sjømat eit av innsatsområda i avtalen. Den første avtaleperioden vart signert i 2016. Revidert avtale varer ut 2025, og har konkrete mål om redusert inntak av salt, tilsett sukker og metta

feitt, og auka inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukt, fisk og sjømat.

Arbeidet med å redusere inntaket av tilsett sukker har gjeve merkbare resultat. I tillegg til helsevinsten, vil ein vidare reduksjon av sukkerforbruket, isolert sett, òg bidra til å auke sjølvforsyningsgraden. Auka forbruk av fisk i Noreg vil vera positivt både av omsyn til verdiskaping, beredskap, klima og helse. Påverknad av forbrukaråtferd for å bidra til sunnare kosthald gjennom medvitne og umedvitne val hjå forbrukar er ein viktig del av arbeidet.

4.5 Offentlege innkjøp

Det offentlege står for innkjøp av store kvanta mat og drikke årleg og kan derfor medverke til at målet om auka norskandel vert nådd. Regjeringa vil at det offentlege skal bidra til dette. Regjeringa jobbar med endringar i regelverket for offentlege innkjøp, slik at dette skal støtte målet om berekraft. Intensjonen med regelverksendringane er at det offentlege skal bidra til å auke etterspurnaden etter grøne varer og tenester. Lokale og regionale matprodusentar som tilpassar seg den grøne omstillinga, t.d. gjennom å levere berekraftige varer og tenester, vil gjennom endringane få auka sjanse til å vinne kontraktar med det offentlege.

Offentlege innkjøparar må utnytte dei moglegheitene regelverket gjev for å velje lokalprodusert og berekraftig norsk mat og drikke. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidd ei nettbasert rettleiingsteneste for offentlege innkjøp, der innkjøparar kan finne informasjon om korleis ein kan innrette kriterium for utlysing som er i samsvar med både regelverket og kjøpar sine preferansar med omsyn til lokalproduserte produkt og berekraftige produkt. I tillegg kan det utarbeidast interne rutinar om at dei som bestiller på kjøkenet skal velje det kortreiste og ha dialog med leverandøren om dette. Vidare kan konkurransen delast opp, slik at lokale tilbydarar ikkje vert ekskludert som følgje av at dei berre kan tilby nokre få produkt. Innkjøparar kan ha behov for å gjerast kjent med moglegheitene dette gjev og tilgjengeleg rettleiingsverktøy for å leggje til rette for kjøp av norske matvarer.

Regjeringa har sett i gang eit arbeid med revidering av anskaffingsregelverket, og har gjeve eit lovutval i oppgåve å utgreie forslag som skal styrke klima- og miljøomsyn, motverke sosial dumping og forenkle regelverket i offentlege innkjøp. Utvalet la fram første delleveranse i november 2023, og vil kome med andre delleveranse i

Boks 4.1 Regjeringa sin 10-punktsplan for betre konkurransetilhøve i daglegvarebransjen

Regjeringa har sett i verk historisk mange tiltak for å betre konkurransetilhøva i verdikjedene for mat og daglegvarer. Regjeringa sin 10-punktsplan oppsummerer initiativa regjeringa har sett i verk for å betre konkurransesituasjonen. For at tiltaka skal verte så gode og effektive som mogleg, har det vorte sett i gang fleire utgreiingar. Fleire av utgreiingane som inngår i planen vert følgt opp med nye tiltak. Det er summen av tiltaka som på sikt kan bidra til betre utval og lågare matvareprisar.

1. Regjeringa vil finne ut kvar pengane vert av
2. Undersøke prissignalisering
3. Undersøke korleis prisane vert til
4. Forbod mot prisdiskriminering
5. Omfang og verknader av eigne merkevarer
6. Omfang og verknader av vertikal integrasjon
7. Forbod mot å hindre konkurrentar å bruke butikklokale
8. Gje Konkurransetilsynet større musklar
9. Senke terskelen for inngrep når det er ubalanse i forhandlingstilhøvet
10. Meir pengar til Daglegvaretilsynet

mai 2024. Av mandatet for utvalet går det fram at andre delleveranse m.a. skal omfatte forslag til endringar for utforming av offentlege anskaffingar med omsyn til deltaking i tilbodskonkurransen for lokale og regionale aktørar, og moglegheita til å velje lokale og regionale leverandørar innafør det EØS-rettslege handlingsrommet.

Ifølge anslag frå NIBIO² er norskandelen av frukt og grønt i offentlege innkjøp på om lag 20 pst. NIBIO legg vidare til grunn at norskandelen i offentleg sektor er lågare enn for resten av storhushaldningsmarknaden og daglegvaremarknaden. Auka offentleg etterspurnad etter norskproduserte varer vil vere eit viktig bidrag til å auka sjølvforsyninga. Regjeringa vil sjå nærare på om det er grunn til å vurdere og setje måltal for kva for norskandel offentleg sektor kan eller bør oppnå for frukt og grønt for å oppnå auka sjølvforsyning.

² NIBIO-rapport nr. 34/2022: Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor, Rapport fra forprosjekt.

4.6 Aktørar som påverkar handlekorga

Det er ei gjensidig binding mellom den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien og norsk jordbruk. Industrien foredlar i hovudsak norske jordbruksråvarer og produksjonskapasiteten er i stor grad dimensjonert ut frå tilgang på norskproduserte råvarer og sal til heimemarknaden. Samstundes er næringsmiddelindustrien i aukande grad eksponert for internasjonal konkurranse, og det er derfor viktig å ha merksemd på lønsemd og verdiskaping i heile verdikjeda. Ved å oppretthalde og auke produksjonen av norske jordbruksvarer, vert samstundes tilgangen på norske råvarer og dermed grunnlaget for næringsmiddelindustri over heile landet sikra.

Omsetjing av matvarer skjer i all hovudsak i daglegvaremarknaden og serveringsmarknaden, som omfattar, hotell, kiosk, bensinstasjonar, kantar mv. Andre omsetjingskanalar, som Bondens Marked, REKO-ringar og netthandel, utgjer eit avgrensa omfang av omsetjinga. Dei tre daglegvaregrupperingane dekkjer store delar av grossist- og distribusjonsmarknaden med sine eigne integrerte system, og i stadig større grad produksjonsleddet. Med andre ord har relativt få aktørar stor innverknad på straumen av jordbruksbaserte matvarer ut mot forbrukar. Biletet er litt meir samansett for næringsmiddelindustrien, men òg denne er prega av høg konsentrasjon.

Med få omsetjingskanalar ut mot forbrukar, vil innkjøpa som skjer i desse kanalane ha stor innverknad på kva val norske forbrukarar har tilgang på i kjøpsaugeblikket.

Verksam konkurranse i alle ledd i verdikjeda er naudsynt for at norske forbrukarar skal få både mat av god kvalitet, eit størst mogleg vareutval og varetillbod i ulike priskategoriar. Regjeringa prioriterer arbeidet med konkurransetilhøva i verdikjeda for mat høgt og la i februar 2023 fram ein 10-punktsplan for å betre konkurransen i daglegvarebransjen. Regjeringa følgjer opp utgreiingane med nye tiltak som på sikt skal medverke til betre utval og lågare prisar for forbrukarane.

4.7 Lokalmat og drikke

Lokal mat og drikke er produkt med lokal identitet eller særprega opphav, eller særskilde kvalitetar knytt til produksjonsmetode, tradisjon eller produkthistorie. Lokalmatnæringa produserer og foredlar kortreiste råvarer og bidreg til at dei samla ressursane i jordbruket vert utnytta. Lokalmatnæringa har vakse kraftig dei siste tiåra.

Utviklinga har vorte støtta av offentlege tiltak og regelverksendringar. Det er eit potensial for ytterlegare vekst i næringa, noko som tyder auka

matproduksjon, bidrag til auka verdiskaping, busetjing og produksjon av andre tenester til lokalsamfunna.

Boks 4.2 Lokal mat og drikke for 25 mrd. kroner innan 2035

Regjeringa har sett seg eit mål om at omsetjinga av lokalmat og drikke skal vere på 25 mrd. kroner innan 2035.

Det førre målet, 10 mrd. kroner i omsetjing innan 2025, vart nådd allereie i 2019. I 2023 vart det omsett for nesten 12 mrd. kroner. Tala kan tyde på at det er betalingsvilje for norsk lokalmat og drikke, trass i auka prisar.

For å nå målet om omsetjing på 25 mrd. kroner innan 2035 trengst det både nyetableringar og vekst i eksisterande bedrifter. Auka produksjon av lokalmat vil auke talet på lokalmatprodusentar og produsentmiljø over heile landet, og dermed medverke til eit stort mangfald av lokalt

eigde verksemdar som tek utgangspunkt i ressursane på garden. Dette vil gje moglegheit for vellykka generasjonsskifte og trygge koplinga mellom råvareproduksjon og ferdig produkt. Lokalmatproduksjon bidreg til styrka sjølvforsyning og til sysselsetting i lokalsamfunnet.

Innovasjon Noreg har lansert eit kompetansetilbod for lokalmatbedrifter med ambisjonar om vekst, både nasjonalt og internasjonalt, som eit nytt verkemiddel for å bidra til å nå det nye omsetjingsmålet. I tillegg finst fleire andre verkemiddel for å bidra til etablering og vidareutvikling av lokalmatbedrifter.

5 Strategi for auka sjølvforsyning

Regjeringa har sidan ho tiltredde jobba for å nå målet i Hurdalsplattforma om å sikre innbyggjarane i Noreg nok og trygg mat basert på norske ressursar, og slik bidra til arbeid, god ernæring og helse. Som vist i kap 3.2 er det gjort eit omfattande arbeid i dei to siste jordbruksoppgjera for å leggje til rette for auka norsk matproduksjon.

Verdikjeda for jordbruksvarer må vere budd på sterkare konkurranse i framtida. Det betyr at jordbruket må vere ei effektiv næring som leverer det forbrukarane etterspør, og som tek inn over seg ein stadig meir krevjande internasjonal marknad. Norsk jordbruk har mange konkurransefortrinn og eit godt utgangspunkt for produksjon av kvalitetsprodukt over heile landet, mellom anna gjennom ein variert bruksstruktur og geografisk produksjonsfordeling, god dyrevelferd, låg medisinbruk, høg innovasjonsgrad og ein berekraftig produksjon.

Konkurranseskraft i matsektoren er avgjerande for å oppretthalde og auke norskandelen i heimemarknaden. Ei styrking av konkurransekrafta mot import er derfor eit viktig verkemiddel for å auke sjølvforsyninga. Denne utviklinga i konkurransekraft er avhengig av fleire faktorar, m.a. pris, kvalitet, evne til å respondere på endringar i kort- og langsiktige forbrukartrendar gjennom produktutvikling i både primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien. Dette inkluderer kunnskap om, og marknadsretting mot, forbrukargrupper som etterspør mat i ulike kategoriar og prisklassar, som t.d. lokalmat, økologisk mat og vegetarisk og vegansk mat. Effekten på sjølvforsyningsgraden må i større grad enn i dag vurderast når ein skal ta større og mindre avgjersler i heile verdikjeda i jordbruket.

I ein usikker verdssituasjon og med klimaendringar som trugar stabiliteten i matproduksjonen, vil regjeringa bidra til tryggleik for norsk matproduksjon, sjølvforsyning og matberedskap. Av Parisavtalen går det fram at evna til å møte negative klimaendringar må betrast og at kutt i klimagassutslepp må gjerast på ein måte som ikkje trugar matproduksjonen. Klimaendringar kan gje nye moglegheiter for produksjon som jordbruket vil utnytte, men endringane fører også

med seg stor usikkerheit. Utvikling av tilpassa teknologi, forskingsbasert og praktisk agronomisk kunnskap, er ein føresetnad for å lykkast under meir krevjande vêrtilhøve. Regjeringa vil arbeide vidare med klimatilpassingstiltak og klimarobuste driftsformer som kan bidra til både å nå dei landbrukspolitiske måla, det nasjonale målet for klimatilpassing og sikre andre samfunnsinteresser, jf. Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*.

5.1 Hovudstrategi

Hovudstrategien som er lagt til grunn for arbeidet med auka sjølvforsyning er å forbetre og auke produksjon av planteprodukt, både til mat og til fôr, på ein måte som styrker jordbruket si konkurransekraft mot import, slik at etterspurnaden etter norske jordbruksvarer aukar. Dette skal gjerast innanfor rammene av eksisterande handelspolitiske forpliktingar og dei til ei kvar tid gjeldande kosthaldsråda. Strategien byggjer på auka norsk planteproduksjon til mat og fôr i kombinasjon med auka etterspurnad etter norske jordbruksprodukt.

I kortform kan strategien skildrast slik:

1. Auka etterspurnad etter norsk mat
2. Auka norskandel i mat og fôr
3. Produksjon på norske ressursar som i størst mogleg grad dekkjer etterspurnaden

Auka sjølvforsyningsgrad må enten kome som følge av auka innanlandsk produksjon av varer med låg sjølvforsyningsgrad, endring i det innanlandske forbruket og endring i norskandel i fôr og fôrråvarer. Ut over det jordbruksavtalen kan bidra med, viser fleire utgreiingar at ein vesentleg auke i sjølvforsyningsgraden er avhengig av endringar i kosthaldet i retning av energirike plantevekstar for mat som kan produserast i Noreg, samstundes som den høge sjølvforsyningsgraden på husdyrprodukt vert oppretthalde.

Auka norskandel er avhengig av fleire faktorar, der endra forbruk/etterspurnad i retning meir

forbruk av planteprodukt, redusert forbruk av tilsett sukker, auka matkornandel i norsk kornproduksjon, auka norskandel i fôr og konkurransekraft er sentrale element. Det vert lagd vekt på tiltak som styrker den økonomiske, sosiale og miljømessige berekrafta i næringa. Tiltak som styrker lønsemda til produsentane vil innebere både ei vriding i eksisterande tiltak, og nye tiltak, over jordbruksavtalen. Strategien legg til rette for initiativ til samarbeid i verdikjeda for mat for å auke produksjonen og norskandelen.

Forbetra og auka produksjon av planteprodukt, både til mat og til fôr må skje i samarbeid mellom alle ledda i verdikjeda for mat. Aktørane må gå saman om forskning, agronomi, produktutvikling og rammevilkår. Eksempel på gode tiltak er m.a. Matkorninitiativet, Tines grovfôrprosjekt, rådgjeving for betre dyrking, prosjektet Økt Norsk og utvikling av nye norskproduserte planteprodukt til mat. Tiltak for å auke produksjonen må inkludere tiltak for klimatilpassing av produksjonen og ivaretaking av miljøet. Dette kan t.d. vere sortsutvikling og nye dyrkingsteknikkar, jf. omtale under kapittel 5.3. Ein klimatilpassa og robust matproduksjon er viktig for sjølvforsyningsgraden og matsikkerheita.

Ein avgjerande føresetnad for auka sjølvforsyning er auka lønsemd for produksjon av mat. Regjeringa legg i tråd med Hurdalsplattforma fram ein opptrappingsplan for inntektsmoglegheitene i jordbruket, jf. del 2 av denne meldinga. Ei hovudutfordring for norsk jordbruk er å dekke etterspurnaden innafor den biologiske produksjonen samstundes som ein unngår overproduksjon.

5.2 Styrka konkurransekraft

Konkurransekraft i matsektoren er avgjerande for å oppretthalde og auke norskandelen i heimemarknaden i tråd med etterspurnaden. Det er fleire faktorar som påverkar konkurransekrafta, som mellom anna pris, kvalitet og produksjonsmåte. Ei styrking av konkurransekrafta for norske jordbruksvarer mot import er derfor eit viktig verkemiddel for å auke sjølvforsyninga. Sjølv ei sterk forbetring i inntektsmoglegheitene vil ikkje bidra til å auke sjølvforsyningsgraden om ikkje dei norske jordbruksvarene vert etterspurt og kjøpt. Næringa må produsere varer som forbrukarane etterspør. Elles vil sjølvforsyningsgraden gå ned, og produksjonsapparatet i Noreg vil bli dårlegare utnytta. Utvikling i konkurransekraft er avhengig av fleire faktorar. I tillegg til pris, vil kvalitet og evne til å møte endringar i langsiktige forbrukar-

trendar vere viktig. Produktutvikling i både primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien er naudsynt for ein produksjon tilpassa endra forbrukartrendar og etterspurnad. For å oppnå dette vil det vere sentralt med gode rådgjevingstenester og satsing på forskning og utvikling.

For å ta ut potensialet for preferanse for norske varer må dei vere synlege og tilgjengelege for forbrukaren i kjøpsaugblikket. Dette gjeld både i daglegvare og i serveringsmarknaden. Opphavsmerking og kunnskap om norsk matproduksjon er viktig for at forbrukaren skal kunne ta opplyste val. Svært mange forbrukarar opplyser at dei ønskjer å støtte norsk matvareproduksjon¹, og kunnskap om kvar varene kjem frå vil derfor styrke konkurransekrafta til norske produkt. Føremålet med opphavsmerking er å gje forbrukarane god og lett tilgjengeleg informasjon om kvar maten dei kjøper kjem frå, jf. kap. 1.2.2. Ved å leggje til rette for auka bruk av slik merking, både i daglegvare og i serveringsbransje, aukar makta forbrukarane har i marknaden, ved at det vert enklare for den einskilde å ta velinformerte val basert på eigne ønskje og prioriteringar. Samstundes vil det vere kostnader knytt til utvida bruk av opphavsmerking, både økonomisk og konkurransemessig.

Næringsmiddelindustrien er Noregs nest største industrigrein og utgjer ein viktig del av verdikjeda for mat. Industrien er ein stor avtakar av råvarer frå jordbruket, fiskeria og havbruksnæringa. Det er naudsynt å synleggjere tydelegare koplinga mellom råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, kva for rammevilkår og verkemiddel næringsmiddelindustrien har og vurdere om det bør gjerast endringar i desse for å styrke industrien.

Som stor innkjøpar av matvarer har det offentlege moglegheit til å medverke til auka sjølvforsyning gjennom å leggje til rette for innkjøp av berekraftige og lokalproduserte jordbruksvarer innanfor rammene av regelverket for offentlege innkjøp.

Verkemidla under jordbruksavtalen skal samla sett gje rammevilkår som fører til ei god måloppnåing både for næringa og for samfunnet. Næringsmiddelindustrien skal sikrast føreseielege og konkurransedyktige rammevilkår, slik at dei er sikra konkurransekraft og moglegheiter til naudsynte investeringar i framtida. Dette skal gjerast gjennom å oppretthalde og utvikle allereie eksisterande ordningar og avtalar, mellom anna

¹ Befolkningsundersøking gjennomført av YouGov for Forbrukerrådet, september 2021.

tollvern og importvern. Stabile og gode rammevilkår skal sikre vidare utvikling av næringa i Noreg og bidra til ein desentralisert næringsmiddelindustri som nyttar norske råvarer frå heile landet.

I handelspolitikken har Noreg både offensive og defensive interesser. Eit sterkt importvern er viktig for å nå regjeringa sine mål om auka sjølvforsyning og auka inntektsmoglegheiter i jordbruket. Samstundes er marknadstilgang for norsk sjømat viktig for sjømatnæringa. Handelspolitikken må framleis finne ein god balanse mellom desse omsyna. Det er innført prosenttoll for eit utval jordbruksprodukt i statsbudsjettet for 2024. Målet med overgangen for potet og potetprodukt, heil issalat, kålrot, raudbeter og knollselleri er å gi auka vern for norsk produksjon og dermed styrke avsetningsgrunnlaget, gje moglegheit til prisauke og auka sjølvforsyning på sikt. Det er ei prioritert oppgåve for regjeringa å klargjere og nytte det eksisterande handlingsrommet til å føre ein nasjonal landbruks- og matpolitikk innanfor rammene av dei ulike handelssystema.

Norsk jordbruk er prega av naturgjevne føresetnader og topografi, med mange små driftsiningar samanlikna med land vi importerer teknologi frå. Dette gjer at ny teknologi ikkje alltid kan implementerast i den norske produksjonen. Regjeringa vil opprette eit teknologiforum som samlar bransjen og myndigheitene. Føremålet med å opprette eit teknologiforum er å skape ein møteplass for næringsaktørar og bransje, slik at dei kan utveksle idear og løysingar for korleis ny teknologi kan utviklast eller tilpassast det norske jordbruket.

Produksjonen av jordbruksvarer har gått gjennom ei sterk effektivisering etter andre verdskrig, som følgje av mellom anna teknologiske framsteg, som til dømes traktoren, slåmaskinen og mjølkeroboten. Bønder er kjent for raskt å ta i bruk ny teknologi. Det er all grunn til å tru at den teknologiske utviklinga vil gå raskare framover, med både auka automatisering og bruk av kunstig intelligens. Det er viktig at teknologien og bruk av denne vert tilpassa norske tilhøve, slik at han styrker jordbrukspolitikken framfor å svekke han.

Framtidas matproduksjon vil stille strengare krav til kompetanse og oppdatering av kunnskap hjå matprodusentane. Det vil derfor vera naudsynt å styrke landbruksutdanninga og jobbe for meir faglært arbeidskraft i jordbruket, og samstundes legge opp til jamleg kompetanseheving blant produsentar.

Handel med våre naboland og resten av EU vil truleg i dei fleste situasjonar framleis vere til

stades. Ein må likevel ta høgde for ein god matvareberedskap òg i situasjonar der handelen i kortare eller lengre periodar er avgrensa eller avbroten.

Regjeringa vil:

- styrke lønsemda for produksjon av jordbruksprodukt i Noreg, jf. del 2 av denne meldinga.
- leggje til rette for auka produksjon av jordbruksvarer vi har naturgjevne føresetnader for og det er marknad for.
- at auka produksjon må inkludere tiltak for å tilpasse produksjonen til eit endra klima, t.d. gjennom sortsutvikling, og tiltak for ivaretaking av miljøet.
- leggje til rette for landbruk over heile landet, m.a. gjennom å styrke den geografiske arbeidsdelinga i jordbruket.
- følgje opp rapportane frå Riksrevisjonen og Totalberedskapskommisjonen.
- vurdere tiltak for å betre marknadsreguleringa.
- oppretthalde merksemda på dyrevelferd og vilkåra for dyrehald i primærnæringane, og leggje fram ei melding om dette.
- leggje fram eit vegkart for næringsmiddelindustrien med sikte på å legge til rette for ein robust, innovativ og marknadsretta industri som avtakar av norske råvarer.
- halde fram arbeidet med føreseielege og konkurransedyktige rammevilkår for ein næringsmiddelindustri som nyttar råvarer frå heile landet.
- fortsetje å styrke konkurransekrafta til norsk jordbruk ved å støtte opp om bransjeinitiativ og vidareføre verkemidla over jordbruksavtalen.
- sikre importvernet for norsk jordbruk, m.a. gjennom val mellom prosent- og kronetoll, og arbeide for at importvernet ikkje vert svekka når det vert inngått nye handelsavtalar.
- leggje til rette for at produsentane kan ta i bruk ny teknologi, gjennom bruk av m.a. Bionova og investeringsverkemiddel.
- støtte opp om likeverdig og fagleg kompetent rådgjevingsapparat over heile landet.
- leggje til rette for auka bruk av opphavsmerking, både i daglegvare og i serveringsbransjen, og regjeringa foreslår at det vert gjennomført ei utgreiing som skal kartleggje korleis dette kan gjerast.
- ta initiativ til intensjonsavtalar mellom staten og ulike aktørar om bruk av norske råvarer.
- auke kunnskapen om innkjøpsregelverket i offentleg sektor for å leggje til rette for auka kjøp av norske produkt.

- leggje til rette for auka FoU-aktivitet og innovasjon i sektoren gjennom prioritering av FoU-verkemiddel over Landbrukets utviklingsfond.
- oppmøde næringsmiddelindustrien til å utvikle nye jordbruksprodukt basert på norske råvarer, i tråd med endra forbrukarpreferansar og kostråd.
- produsere det marknaden etterspør av økologiske jordbruksvarer som vi har føresetnader for å produsere.
- styrke og vidareutvikle landbruksutdanninga.
- opprette eit teknologiforum som samlar bransjen og myndigheiter for å diskutere korleis ein kan utvikle eller tilpasse teknologi til det norske jordbruket.
- ta initiativ til dialog med de nordiske landa om å forsterke innsatsen på foredlings- og sortsutviklingsfeltet.
- leggje fram ei oppskrift for korleis omsetnaden av lokalmat kan aukast til 25 mrd. kroner i 2035.

5.3 Planteproduksjon

Å styrke lønsemda i kornproduksjonen er viktig for å oppretthalde den geografiske arbeidsdelinga i jordbruket, slik at areala som er best eigna til produksjon av korn og grønsaker vert oppretthalde, medan tyngda av den grasbaserte husdyrproduksjonen vert verande i distrikta. Dette er avgjerande for å utnytte det totale produksjonspotensialet i norsk jordbruk best mogleg, og dermed òg for sjølvforsyningsgraden.

Målsetjinga om auka forbruk av frukt og grønt gjev moglegheiter for auka produksjon i grøntnæringa. Sektoren har hatt ei sterk produktivitetsutvikling over fleire år og er kjenneteikna av intensiv produksjon og høg verdiskaping per areal-eining. Om det skal vere mogleg å møte auka etterspurnad med norsk vare, må lønsemda styrkast og produksjonspotensialet må utnyttast i ein variert bruksstruktur med produksjon over heile landet. Ein annan viktig føresetnad for auka produksjon av grønsaker, frukt og bær, er å vareta dei pollinerande insektene. Grøntsektoren produserer råvarer som kan inngå i ei rekkje bearbeidingsprosessar til eit breitt spekter av produkt, og sektoren er sentral i å bidra med råvarer for å møte etterspurnaden etter nye produkt.

Med berre i overkant av 3 pst. dyrka areal i Noreg, er ivaretaking og forbetring av produksjonsgrunnlaget òg avgjerande for å kunne auka planteproduksjonen. Dette handlar både om å verne areala mot omdisponering til andre føremål

enn jordbruk, hindre brakklegging og attgroing, og om god jordhelse som grunnlag for best mogleg veksttilhøve for å kunne auke avlingane på eksisterande areal. Dette er tiltak som ikkje krev endringar i arealbruken og vil dermed redusere utfordringar med at plantevekstane konkurrerer om det same arealet. Regjeringa følgjer opp nasjonalt program for jordhelse frå 2020 og samfunnsoppdrag jord innan Horisont Europa, og jobbar med å utvikle kunnskap, praksis og insentiv til hjelp for jordhelse og jordfunksjonane. Auka avlingar per dekar dyrka jord vil òg kunne redusere klimautsleppa per produserte eining og styrke økonomien for produsenten. Dette er dermed eit viktig bidrag for å nå både målet om auka sjølvforsyningsgrad og målet om reduserte klimautslepp. Samstundes kan meir intensiv drift ha negativ påverknad på til dømes vassmiljø, viss ein ikkje set i verk avbøtande tiltak. Regjeringas krafttak for Oslofjorden, der jordbruket er ein sentral aktør, viser tydinga av å sjå kornproduksjon og klima- og miljøtiltak i samanheng.

Det er òg utfordringar når det gjeld plantevernemiddel. Klimaendringar kan føre til at skadegjerarar vert eit større problem i Noreg, noko som vil gje auka behov for plantevernemiddel. Klimaendringar kan òg føre til endringar i avrenning og nedbryting, og dermed påverke risikoen for miljøeffektar av plantevernemiddel. For å auke produksjonen er det derfor behov for gode alternative strategiar til kjemiske plantevernemiddel.

Innanfor rammene av det styresmaktene kan bidra med, er næringa sitt bidrag gjennom kunnskapsutvikling, sortsutvikling og god agronomi sentralt for å auke planteproduksjonen. Gjeve uendra kornareal og avlingsnivå per dekar, vil ein auke i matkvaliteten på kornet gje lågare andel norsk korn i kraftfôret. For den samla sjølvforsyningsgraden er det derfor òg viktig å sjå på tiltak som kan gje høgare avling per dekar og auka kvalitet på grovfôret. Nye sortar som er betre tilpassa dei lokale dyrkingstilhøva og endringar i klimaet, nye dyrkingsmetodar og ny teknologi vil bidra til at produsenten kan få det beste resultatet med utgangspunkt i sitt ressursgrunnlag. Bransjeinitiativ for å auke matkorndyrking, forbetre grovfôrproduksjonen og styrking av belgvekstdyrking er døme på dette. Betra agronomi vil alltid gje auka lønsemd. Vekstskifte, drenering, gjødsel- og plantevernstrategiar, sortar tilpassa lokalt klima og rett jordarbeiding vil leggje grunnlaget for auka produksjon på det einskilde bruket samstundes som dette kan vere bra for miljø og jordkvalitet. Fleire av verkemidla for å sikre lønsemd i desse vala ligg på jordbruksavtalen.

Regjeringa vil:

- vurdere verkemiddelbruken i samband med dei årlege jordbruksoppgjera med sikte på å styrke planteproduksjonen i Noreg.
- styrke jordvernet ved å følgje opp jordvernstrategien som vart vedteken av Stortinget juni 2023.
- vurdere nye tiltak for å sikre at matjord blir halde i hevd gjennom å hindre attgroing.
- auke bondens insentiv til å dyrke det marknaden etterspør gjennom bruk av ulike verkemiddel.
- leggje til rette for tiltak som styrker god jordhelse.
- bidra til tilstrekkeleg mottaks- og tørkekapasitet på gardsbruk gjennom ordningar over jordbruksavtalen.
- leggje til rette for sortsutvikling av korn og innanfor grøntsektoren for å sikre robuste sortar tilpassa marknaden og endra klima.
- auke fokus på forbetring av avlingane med tilpassa gjødsling, kalking, ugrasbekjemping, jordarbeiding og drenering.
- leggje til rette for å auke produksjonen av planteprotein til både mat og fôr.
- leggje fram forslag til revidert gjødselregelverk som sørgjer for betre gjenbruk av gjødsel, og beskyttar jordhelse og vassmiljø (ved å beskytte mot gjødsling i uønskt mengde, til uønskt tid, og med uønskt innhald).
- leggje til rette for bruk av nye dyrkingsmetodar for å utvide dyrkingssesongen for eksisterande og nye planteprodukt.
- styrke innsatsen for å redusere avhengigheita av kjemiske plantevernmiddel og redusere risiko for negative helse- og miljøeffektar ved bruk av plantevernmiddel.

5.3.1 Auka planteproduksjon til mat

For både matkorn og grønsaker er norskandelen under 50 pst., noko som gjev rom for å auke sjølvforsyningsgraden for desse planteproduksjonane. For poteter er sjølvforsyningsgraden nær 80 pst. I tillegg til å auke preferansen for norskproduserte varer, vil utsiktene til auka produksjon av potet i større grad avhenge av utviklinga i det totale potetforbruket. Av planteproduksjonane er det matmjøl som bidreg med størst andel av det totale energiforbruket. Dette tilseier at auka norskprodusert andel av matmjøl vil vere eit viktig bidrag til auka sjølvforsyningsgrad.

I fleire rapportar vert det peika på at for å få møller og bakarar til å nytte meir norskprodusert

matmjøl, vil tilgang på føreseielege kvalitetar på matkornet vere viktig. Eit tiltak for å oppnå dette kan vere å ha overlaging av ulike matkornkvalitetar. Etablering av eit beredskapslager for matkorn vil kunne bidra til å jamne ut avlings- og kvalitetsvariasjonar mellom sesongar og år.

For grøntsektoren vart det i rapporten Grøntsektoren mot 2035² frå Grøntutvalet sett ambisiøse mål for auka produksjon og norskandel. For å nå måla er det viktig å vidareføre satsinga på tiltak som kan bidra til auka innovasjon og vekst i sektoren, og å leggje til rette for ei vidare styrking av grøntsektoren med mål om auka konkurransekraft, auka forbruk av norsk frukt, grønsaker, poteter og bær, meir mangfald for forbrukaren og god helse. Sektoren har vore gjennom ein lang periode med produktivitetvekst drive av sterk strukturutvikling, bruk av tekniske nyvinningar og nytt plantemateriale. Auka produksjon i sektoren må framover i større grad baserast på produksjon i heile landet og med ein variert bruksstruktur.

Landbruk og matproduksjon er ein viktig del av beredskapen i Nord-Noreg, og regjeringa har gjennom dei siste jordbruksoppgjera styrka jordbruket i landsdelen betydeleg. Det er eit potensiale for å dyrke meir grønsaker og potet i Nord-Noreg, og det er utvikla ein handlingsplan som peikar på viktige tiltak for å vurdere korleis denne produksjonen kan styrkast i Nord-Noreg framover.

Ved å ta i bruk nye sortar og nye dyrkings-teknikkar kan næringa tilby forbrukarane ferske norskproduserte grøntprodukt i ein lengre sesong enn i dag. Ny og forbetra lagringsteknologi kan forlengje sesongen ytterlegare for mange produkt. At norske forbrukarar får tilgang på norske varer av høg kvalitet i lengre periodar vil vere eit viktig bidrag for å auke norskandelen for desse produkta. For kornsektoren er ivaretaking av matkornkvaliteten avhengig av at det er god tilgang å tørkekapasitet raskt etter hausting.

Opplysningskontora har ein viktig funksjon i marknaden ved å stimulere til auka forbruk gjennom haldningsskapande arbeid, kunnskapsformidling og kampanjar som har som føremål å påverke marknaden. Opplysningskontora for høvesvis brød og korn og frukt og grønt kan derfor vere viktige partar for å nå målsetjingar for korn- og grøntsektorane. For begge sektorane kan styrka fokus på auka norskandel og norsk preferanse medverke til å styrkje forbrukarane sin preferanse for norske produkt.

² Grøntsektoren mot 2035, Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren.

Boks 5.1 Norske alternativ til importerte produkt

Blant dei importerte jordbruksvarene er det mange varer som av klimatiske årsaker ikkje kan produserast i Noreg. Denne importen dekker etterspurnad i marknaden og er ikkje i direkte konkurranse med like norske produkt. Det kan likevel finnast gode norske alternativ som kan dekke det same bruksområdet og slik bidra til å auke forbruket av norske jordbruksvarer. Vala forbrukarane tek i butikken er avgjerande for om vi lukkast med å auke sjølvforsyningsgraden. Dette stiller krav til både forbrukar, daglegvarehandel, næringsmiddelindustri og produsent. Mellom anna må det utviklast oppskrifter der importerte varer som ikkje kan produserast i Noreg kan bli erstatta med norske jordbruksråvarer.

- Bygggris kan ha same bruksområde som importert ris. Bruken av byggryn har lange tradisjonar i Noreg og er anvendeleg i ei lang rekke matrettar.
- Norske grønsaker, belgvekstar og poteter kan erstatte importert soya i plantebaserte vegetaralternativ til kjøt.
- Norske bær, frukt og honning kan erstatte noko av det importerte sukkeret.

Regjeringa vil:

- leggje til rette for auka produksjon og bruk av norsk matkveite.
- leggje til rette for auka produksjon og bruk av norsk frukt, grønsaker, bær og potet.
- jobbe for å vareta pollinerande insekt og deira leveområde, i tråd med tiltaksplan for ville pollinerande insekt 2021–2028.
- jobbe for å nå måla i rapporten *Grøntsektoren mot 2035* om en vekstambisjon i grøntsektoren på 75 pst. og ein 50 pst. auke i norskandelen.
- leggje til rette for FoU og investering for å forlenge lagringsperioden og kvaliteten på lagringsprodukta, slik at det kan leverast norsk korn og grøntprodukt i ein lengre sesong.
- bidra til større fleksibilitet i bruken av norsk matkorn mellom sesongar gjennom etablering av beredskapslager for matkorn.
- styrke Opplysningskontoret for frukt og grønt.
- foreslå i jordbruksavtalesamanheng å justere føremålet for Opplysningskontoret for frukt og

grønt slik at dette blir i samsvar med føremålet med innvilginga over jordbruksavtalen.

- vidareføre og styrke satsinga på potet- og grøntproduksjon i Nord-Noreg som har vorte gjennomført i dei to siste jordbruksoppgjera, m.a. gjennom handlingsplanen for områderetta satsinga.
- støtte bransjeinitiativet til Matkornpartnerskapet om auka bruk av Nyt Norge-merking på korn og bakevarer.

5.3.2 Auka planteproduksjon til fôr

Den største delen av førseddelen til norske husdyr er grovfôr, jf. tabell 2.3. Meir og betre grovfôr er derfor hovudnøkkelen til å auke bruken av norsk råvare i fôret. Næringa har, mellom anna i prosjekta *Grovfôr 2020* og *Økt Norsk*, samla mykje kunnskap om korleis grovfôret skal dyrkast og handsamast for å være best mogleg. Alle dei store aktørane i jordbruket, som Nortura, Tine og FK Agri, deltok i desse prosjekta. Erfaringane viser at det er stor variasjon, og dermed stort potensiale, for å forbetre dyrkinga av grovfôr. Dermed kan kostnadene i grovfôrproduksjonen reduserast og kvaliteten på grovfôret aukast, mellom anna slik at grovfôr kan erstatte kraftfôr. Fleire aktørar tilbyr produsentane å sende inn grasprøver gjennom sesongen for å få beskjed om når graset har mest næringsstoff og bør haustast.

Bruken av kraftfôr har auka i takt med krav om høgare yting hjå mjølkekyr og med den kraftige veksten for produksjonar som nesten utelukkande er baserte på kraftfôr, som fjørførekjøt, egg og svin. Behovet for norsk førkorn er dermed påverka både av utviklinga i husdyrsektoren og forbruket av kraftfôr til dei ulike dyreslaga, i tillegg til samansetjinga av førseddelen. Betre kvalitet på grovfôret gjer at ein kan bruke kraftfôr med høgare del av karbohydrat, og dermed høgare del norsk korn.

Det er ein høg andel norske karbohydratar i kraftfôret, medan norskandelen protein og feitt er låg, jf. tabell 2.2. Dei viktigaste proteinråvarene i dag, soya og rapspelletts, har ein ikkje klimatiske føresetnader for å produserast i Noreg. Ei av utfordringane til kraftfôrprodusentane er å finne proteinkjelder med låg andel karbohydratar, for å få brukt mest mogleg av det norske førkornet. Ei alternativ kjelde til protein i kraftfôret er animalsk protein. Etter ein periode med forbod, er det no tillate å bruke animalsk protein frå fjørfe i fôr til svin, og motsett. Krava til handsaming av denne typen protein i produksjonsprosessen er svært strenge, og produksjonskostnadene er derfor relativt høge.

Det ligg eit betydeleg potensial i å ta i bruk ny kunnskap og teknologi for å ta i bruk nye, alternative ressursar som råvarer i kraftfôrproduksjon og å utnytte eksisterande ressursar betre. Mellom anna kan biprodukt og sidestraumar frå ei næring inngå som verdifull råvare i ein annan produksjon. Dette krev at mat- og fôrregelverket i større grad enn i dag vert tilpassa sirkulær gjenbruk av biologiske ressursar. Dette inngår i stor grad i samfunnsoppdrag berekraftig fôr, jf. boks 2.1.

Ein auke i førkorrigert sjølvforsyningsgrad frå 40 til 50 pst. vil i hovudsak innebere auke i norsk produksjon av fôr, og dermed bidra til tilgang til norsk fôr. Det vil likevel ikkje auke norsk matproduksjon totalt. Arbeidet med samfunnsoppdrag berekraftig fôr, jf. boks 2.1, og prosjekta Grovfôr 2020 og Økt Norsk er døme på pågåande arbeid som vil bidra til å nå målet om auka norsk fôrproduksjon.

Regjeringa vil:

- leggje til rette for auka produksjon av proteinråvarer til kraftfôr, både planteprotein og animalsk protein i tråd med det EØS-harmoniserte matregelverket på området.
- bidra til å betre konkurransekrafta ved produksjon av meir og betre grovfôr gjennom å prioritere FoU og kunnskapsformidling.
- vidareføre ordninga med prisnedskrivning av norsk korn.
- leggje til rette for auka bruk av beite i både tid og areal.
- ha som mål å auke andelen norskproduserte råvarer i kraftfôr til husdyr frå 55 til 70 pst. innan 2034.
- auke kvaliteten og andelen grovfôr i fôrrasjonen til drøvtyggarar.

5.4 Husdyrproduksjon

Naturgjevne tilhøve gjer at sjølvforsyningsgraden for husdyrprodukt, som har eit høgt proteininnhald, er gjennomgåande høg. Potensialet for å auke sjølvforsyningsgraden er dermed avgrensa samanlikna med planteproduksjonane. For husdyrprodukta med sjølvforsyningsgrad mellom 80 og 90 pst. er det teoretisk mogleg å auke sjølvforsyningsgraden. Dette omfattar produkt som ost og yoghurt. I kva grad dette er mogleg i praksis vil i første rekkje avhenge av utvikling i konkurransekraft og forbrukarpreferansar, som omtala i kap. 3 og 4. Den mest effektive måten å auke den norske sjølvforsyningsgraden i husdyrproduksjonen på, er likevel å auke bruken av norske fôrråvarer, som er omtalt i kap. 5.3. Det vil samstundes vere viktig å oppretthalde den gode statusen for dyrehelse i Noreg ved at bransjen er medvetne på ansvaret dei har, i tillegg til at Mattilsynet har ein god beredskap og ei god handtering av hendingar. Krav som legg til rette for betre dyrevelferd vil kunne føre til endringar i produksjon. Dette vert omtalt i den komande meldinga til Stortinget om dyrevelferd.

Regjeringa vil:

- oppretthalde dagens høge sjølvforsyningsgrad for husdyrprodukt.
- oppretthalde ein god beredskap og ei god handtering av hendingar i Mattilsynet.
- følgje opp rovviltforliket for å bidra til framleis utnytting av beiteressursar i utmark m.a. gjennom vurdering av bestandsmål for ulv og bjørn, tett oppfølging av bestandsmål, vedtak om skadefelling i beiteprioriterte område, effektivisering av skadefelling og lisensfelling.

6 Økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga

6.1 Økonomiske konsekvensar

Måla for landbruks- og matpolitikken skal kunne nåast innanfor dei til ei kvar tid gjeldande budsjetttrammene for Landbruks- og matdepartementet. Mange av forslaga i denne meldinga ligg under Landbruks- og matdepartementet sitt ansvarsområde og vil bli følgd opp i dei årlege jordbruksavtale- og budsjettprosessane. Fleire av punkta i strategien er likevel ikkje berre eit statleg ansvar, men krev samarbeid med, og innsats frå, næringsliv og industri. I tillegg ligg nokre av punkta under andre departement sine ansvarsområde, og regjeringa sine forslag vil følgjast opp innanfor desse departementa sine budsjett-rammer.

Auka sjølvforsyningsgrad vil medføre eit behov for endringar i den innanlandske produksjonen for å dekke marknadsbehovet. Dersom forbrukssamansetjinga ikkje endrar seg vil desse endringane mest sannsynleg vere meir kostnads-krevjande enn dagens jordbruksproduksjon, og vil måtte dekkast inn enten ved auka marknadsinntekter, endra matprisar, auka budsjettstønad, auka produktivitet, endra lønsemd eller ein kombinasjon av desse. Under føresetnad av uendra tilskotssatsar vil auka sjølvforsyning berre kunne realiserast innanfor gjeldande budsjett-

rammer dersom forbruket av planteprodukt vert auka vesentleg som andel av kaloriinntaket, samstundes som den norskproduserte andelen av forbruket (både til menneske og dyr) vert auka.

Auka sjølvforsyningsgrad må sjåast i samanheng med regjeringa sitt mål om inntektsopp-trapping i jordbruket, jf. del 2 av denne meldinga. Auka kostnader vil isolert sett gjere inntektsmålet enno meir krevjande å oppfylle.

Strategien inneheld både produsentretta tiltak og tiltak som er retta mot verdikjeda. Tiltak som styrker lønsemda for produsentane vil innebere både ei vriding av eksisterande tiltak, og nye tiltak, over jordbruksavtalen.

I tillegg til økonomiske verkemiddel, legg strategien til rette for initiativ til samarbeid i verdikjeda for mat for å auke produksjonen og norskandelen. Aktørane må gå saman om forskning, agronomi og produktutvikling. Regjeringa vil bidra med stabile og gode rammevilkår som legg til rette for dette.

6.2 Administrative konsekvensar

Ingen av tiltaka i meldinga fordrar vesentlege systemendringar.

Del II
Plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene
i jordbruket

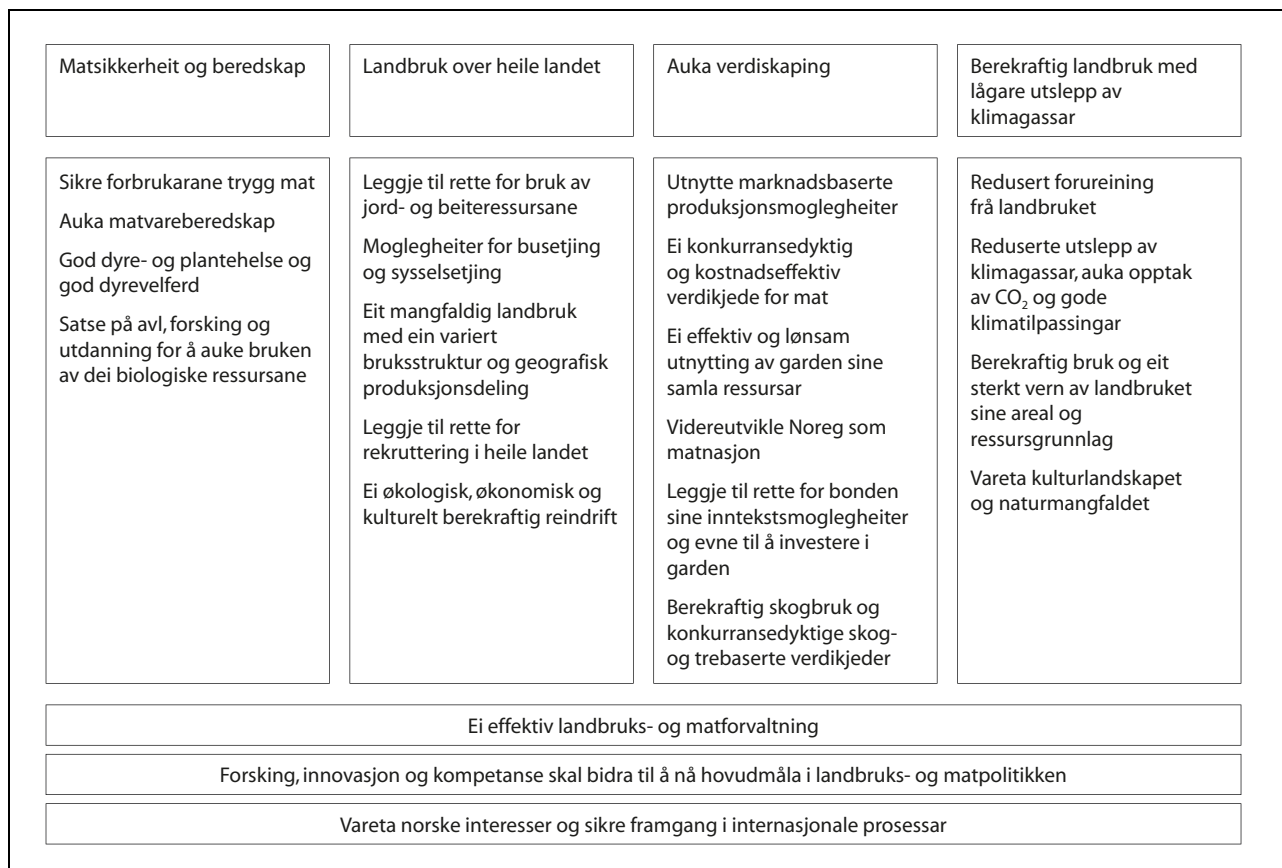
7 Opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket

Regjeringa starta på ei opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket allereie hausten 2021. Her legg regjeringa fram ein plan for vidare opptrapping av inntektsmoglegheitene. Regjeringa vil leggje til rette for at nivået på inntektsmoglegheitene i jordbruket kan kome på nivå med løn for samanlikningsgruppa innan 2027, under nokre føresetnader som vert omtala her. I Hurdalsplattforma seier regjeringa at ein opptrappingsplan skal baserast på eit nytt talgrunnlag. Avtalepartane har bede Budsjettnemnda for jordbruket om endringar i talgrunnlaget til forhandlingane. Dette materialet vil ligge føre midt i april 2024. I proposisjonen om jordbruksoppgjæret vil regjeringa gjere nærmare greie for status for opptrappinga i lys av det oppdaterte talgrunnlaget.

7.1 Inntekt – verkemiddel og mål

Gode inntektsmoglegheiter for dei næringsdrivande i jordbruket er avgjerande for rekruttering, investeringar og produksjon av varer, tenester og fellesgode i sektoren. Gode inntektsmoglegheiter for bøndene er dermed eit hovudverkemiddel for at samfunnet skal nå måla sine for jordbrukspolitikken, jf. figur 7.1.

I mange tiår har inntekt òg vore eit særskilt mål i jordbrukspolitikken, og samstundes eit avgjerande utgangspunkt for forhandlingar om den økonomiske ramma under forhandlingane om ein næringsavtale mellom jordbruksorganisasjonane og staten, med sikte på å nå måla i jordbrukspolitikken. Regjeringa har store ambi-



Figur 7.1 Måla for landbruks- og matpolitikken

sjonar for inntektspolitikken i jordbruket. I Hurdalsplattforma seier regjeringa at ho vil:

«(...) leggje fram ein forpliktande og tidfesta plan for å tette inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet. Opptrappinga skal skje i samarbeid med partane i jordbruksavtalen og baserast på nytt talgrunnlag.»

I Innst. 8S om budsjettet for 2022 seier AP, SP og SV at det skal:

«(...) legges fram en forpliktende og tidfestet plan i løpet av 2022 for å tette inntektsgapet mellom bønder og andre grupper i samfunnet. Inntektsgapet skal tettes uavhengig av bruksstørrelse, produksjon og landsdel.»

Regjeringa Støre har allereie gjort mykje for å styrke inntektsmoglegheitene i jordbruket. Regjeringa har prioritert å bidra til større trygghet og føreseielegheit i uføreseielege tider med ekstraordinær kostnadsvekst og omskiftelege marknader. Hausten 2021 innfridde regjeringa kravet frå jordbruket om ekstraløyving på 754 mill. kroner i samband med tilleggsforhandlingar som følgje av ekstraordinær kostnadsvekst. Det vart òg gjeve ei ekstraløyving på 2 mrd. kroner i revidert budsjett i 2022. Til saman har jordbruksoppgjera dei siste to åra gjeve ein historisk auke i løyvingane over jordbruksavtalen på 54 pst., frå 17,5 til 27 mrd. kroner. Med grunnlagsmaterialet som har ligge til grunn for oppgjera er inntektsmoglegheitene auka med sikte på å leggje til rette for ein reduksjon i inntektsforskjellen til gjennomsnittet av lønsmottakarane på 100 000 kroner per årsverk.

7.2 Inntektsmål og inntektsmåling

Bønder er sjølvstendig næringsdrivande som kvar for seg utviklar og driv ei bedrift ved å investere i produksjon og produksjonsutstyr. Inntekta på botnlina i om lag 38 000 føretak kan ikkje vedtakast slik løn for arbeidstakarar kan. Kva inntektsvekst som vert oppnådd er avhengig av ei rekkje tilhøve i tillegg til jordbruksoppgjeret, m.a. kostnadsutviklinga, produktivitetutviklinga, utviklinga i økonomien, marknadsutviklinga, reguleringar med omsyn til klima, miljø og dyrevelferd og summen av tilpassingane i jordbruksføretaka. Derfor kan jordbruksoppgjeret berre leggje til rette

for inntektsmoglegheiter, og ikkje garantere for eit faktisk resultat.

Ein vesentleg auke i overføringane og inntektsmoglegheitene kan i seg sjølv bidra til større kostnadsvekst og dermed lågare inntektsvekst enn det jordbruksoppgjera søkte å leggje til rette for på tidspunktet for forhandlingane. Marknadsoverskot som følgje av overproduksjon eller reduksjon i etterspurnaden vil òg kunne føre til prisfall og auka omsetjingsavgifter for å finansiere reguleringstiltak, slik det no er for kjøt, med påfølgjande inntektstap for produsentane.

Enten inntektsmålet har vore eit utviklingsmål, som dei siste 30 åra, eller eit nivåsmål, som i opptrappingsperioden etter 1975, har Stortinget alltid knytt avgrensingar og føresetnader til inntektsmålet. Det er naudsynt når samfunnet set eit særskilt mål for nettoinntekta til sjølvstendig næringsdrivande. Over tid har desse føresetnadene vore formulert og operasjonalisert på ulike måtar. Ved handsaminga av den siste jordbruksmeldinga uttalte ein samla næringskomité i Innst. 251 S (2016–2017):

«For å sikre rekruttering, og for å løfte inntektsmulighetene i næringen, mener komiteen at inntektsmålet skal være å redusere inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet. God markeds-tilpasning og produktivitetutvikling vil være en forutsetning for inntektsdannelsen.»

I denne formuleringa av inntektsmålet vert marknadstilpassing og produktivitetutvikling nemnd som føresetnader. I Hurdalsplattforma vert det gjort tydeleg at regjeringa sitt inntektsmål skal vere eit nivåsmål. Kva avgrensingar og føresetnader som skal gjelde er ikkje omtalt, men plattformen viser til at arbeidet som vart sett i gang for å utgreie dette skulle vidareførast.

7.2.1 Inntektsutvalet (NOU 2022: 14)

Grytten-utvalet (NOU 2022: 14) leverte sin rapport i oktober 2021 og høyringa vart avslutta i januar 2022. Hovudoppgåva for utvalet var å:

«(...) drøfte og klargjøre prinsipper og metoder, samt muligheter og begrensninger, for måling av inntekter for jordbruket som sektor og for bønder som private næringsdrivende, samt grunnlag og forutsetninger for sammenligning av næringsinntekter med lønn for arbeidstakere».

Utvalet skulle òg m.a. dokumentere inntektsdanning, inntektssamansetjing, inntektsvariasjon på føretaks- og hushaldsnivå, vurdere korleis varierende driftsmål og respons på insentiv kan påverke moglegheitene for oppfølging av inntektsmålet i jordbrukspolitikken og vurdere resultatmålet *Vederlag til arbeid og egenkapital*, som i dag vert nytta til å vurdere inntektsutviklinga i jordbruket.

Utvalet slo fast at næringsinntekt i utgangspunktet ikkje kan samanliknast med løn. Årsresultatet i jordbruksføretaka er resultat av eit samspel mellom arbeid og kapital. Til bruk i jordbruksforhandlingane foreslo utvalet å modifisere Totalkalkylen, som er eit sektorrekneskap som ikkje skil på eigarskapet til ressursane. Utvalet foreslo å modifisere Totalkalkylen til å gje betre uttrykk for resultatet for dei aktive jordbruksbedriftene, ved å føre han etter vanlege rekneskapsprinsipp. Dette vil bidra til at aktive bønder lettare kjenner seg igjen i berekningane.

Vidare foreslo utvalet å nytte *årsresultat før skatt* som det relevante resultatmålet og ikkje skilje mellom vederlag til arbeid og egenkapital i resultatet, sidan avkastinga til både arbeid og kapital er inntekt.

Avgrensingar og føresetnader

Utvalet konstaterte at sjølv om Totalkalkylen vert modifisert som foreslått, er han ikkje eigna til nivå samanlikning. Om lag 95 pst. av jordbruksføretaka er personleg drivne, og jordbruksdrifta er ein integrert del av hushaldsøkonomien. Mange bønder har lite driftsomfang og jordbruksinntekta utgjer ein liten del av totalinntekta og ein liten del av arbeidsinnsatsen. For 45 pst. av dei personlege brukarane har jordbruksinntekta utgjort mindre enn 10 pst. av totalinntekta over fleire år.

Utvalet la til grunn at investeringsmotiva varierer for ulike bønder. Investeringar på større bruk der næringsinntekta utgjer ein stor andel av inntektsgrunnlaget, er truleg i større grad reint bedriftsøkonomisk motivert enn investeringar på mindre bruk der avkastinga gjev mindre bidrag til den samla hushaldsinntekta.

Utvalet peikte òg på at variasjonen i jordbruket er så stor at å uttrykke inntekta i jordbruket gjennom *eitt* tal ikkje vil kunne beskrive inntektssituasjonen for ulike typar bruk. Utvalet meinte at omsyn til ulike bruksgrupper, som små og mellomstore bruk og bruk som gjennomfører store investeringar, ikkje kan varetakast gjennom eit generelt inntektsmålingssystem, men må

handterast gjennom utforminga av dei jordbrukspolitiske verkemidla. Utvalet peikte på at bruk som ikkje primært vert drivne med sikte på profittmaksimering likevel bidreg til oppfylling av jordbrukspolitiske mål, som landbruk over heile landet, kulturlandskap og ein variert bruksstruktur, men i mindre grad til å nå eit inntektsmål.

Utvalet fann det ikkje hensiktsmessig å foreslå å gjeninnføre eit modellbrukssystem for å kunne innarbeide naudsynte avgrensingar og føresetnader for eit inntektsmål. Dette ville ha kravd omfattande data for enkeltproduksjonar, brukstorleiker og områder, og detaljerte berekningar og normeringar av effektivitet med vidare. Dei registrerte heller ikkje noko ønskje om å gjeninnføre modellbrukssystemet hjå næringa eller andre aktørar.

Utvalet viste til at eit alternativ til å måle inntektsnivå – eller inntektsmoglegheiter – gjennom å normere innsatsen av arbeid og kapital, kan vere å knyte inntektsmålinga til ei «beste resultat»-tilnærming. Med grunnlag i skattemeldinga og jordbruksteljinga for 2020 talfesta utvalet forholdet mellom inntektsmoglegheiter og økonomiske resultat for likearta bruk i populasjonen av jordbruksføretak. Dette året hadde den beste to tredelen og beste halvparten av jordbruksføretaka ei inntekt som låg høvesvis 43 og 73 pst. over medianinntekta for likearta bruk. Denne samveginga av variasjon vart gjort utan data frå dei minste bruka i kvar produksjon, der variasjonen i resultat var enda større.

Utvalet peikte på at datagrunnlaget truleg kan forberast ved vidare bearbeiding, men uansett kva for eit grunnlag ein nyttar som overslag på inntekter og kostnader, vil det vere utfordringar knytt til målemetodar, rekneskapsprinsipp, avgrensing mellom næringar, avgrensing mellom næring og hushald, og brukaren sitt driftsmotiv. I tillegg kjem problemstillingane knytt til inntektsomgrepet og samanlikning av næringsinntekt med løn. Utvalet meinte det vil vere ei skjønsmessig politisk vurdering kva krav som skal setjast til utnytting av inntektsmoglegheitene.

7.3 Nytt talgrunnlag og prinsippa i planen

I høyringa var det stor tilslutning til å modifisere Totalkalkylen slik utvalet foreslo. Med utgangspunkt i dette tok landbruks- og matministeren initiativ til eit møte mellom avtalepartane. Partane vart i protokoll 1. november 2023 samde om å be Budsjettnemnda for jordbruket gjere endringar i

talgrunnlaget for jordbruksforhandlingane. Føremålet er at sektorrekneskapen Totalkalkylen skal gje betre uttrykk for inntektsutviklinga til det aktive jordbruket med utgangspunkt i forslaget til modifisering av Totalkalkylen frå Grytten-utvalet (NOU 2022: 14). Det vil resultere i eit nytt talgrunnlag til forhandlingane 2024.

Forslaga frå utvalet fekk på andre punkt mykje kritikk i høyringa. Fleire instansar meinte at det må reknast ut ei arbeidsinntekt etter at kapitalen er gjeve ei avkastning som ikkje skal reknast med i inntektssamanlikninga. Nokre meinte òg at ei nivå samanlikning kan gjerast ved å utvide NIBIOs driftsgranskningar, og at ein då kan nytte inntekta direkte, sidan dei er avgrensa til bruk over ein viss storleik.

Fleire uttrykte òg forståing for at det i ei nivåmåling av inntekt hjå sjølvstendig næringsdrivande er naudsynt med nokre krav til effektiv bruk av ressursar eller god utnytting av inntektsmoglegheitene. Men fleire av høyringsinstansane meinte at variasjonen som utvalet viste med data for 2020 kunne vere påverka av mange utanforliggjande forhold i eit enkeltår, som gjorde modellen lite eigna til å gje uttrykk for variasjon i utnytting av inntektsmoglegheitene.

Regjeringa legg til grunn at ei nivå samanlikning må innehalde avgrensingar og føresetnader overfor dei næringsdrivande. Alternativet vil vere å etablere ein automatisk kompensasjon for ei kvar investert krone, eller ein kvar time rapportert brukt i jordbruket utan omsyn til marknadsutviklinga, konkurransekraft, effektiv måloppnåing eller ressursbruk.

Regjeringa legg vidare til grunn at ei slik normering må byggje på rimelege føresetnader om ressursbruk og utnytting av inntektsmoglegheitene. Regjeringa legg vekt på at desse føresetnadene må fastsetjast på ein måte som kan stå seg over tid, og at det må gjerast eit politisk skjøn.

7.3.1 Inntektsforskjellar og plan for opptrapping

Regjeringa vil, med utgangspunkt i data for 2021 i ei modifisert Totalkalkyle, leggje til rette for ei opptrapping av inntektsmoglegheitene med sikte på å oppnå jamstilling med samanlikningsgruppa innan 2027 under nokre føresetnader. Eit nytt talgrunnlag vil først ligge føre frå Budsjettnemnda for jordbruket i april 2024, og vurderingane i det vidare er derfor prinsipielle.

Tabell 7.1 viser Regjeringa sitt utgangspunkt for inntektsmåling og opptrapping. Vidare vert dei

Tabell 7.1 Oppsett for berekning av gjennomsnittleg jordbruksinntekt for nivå samanlikning

	Driftsresultat i modifisert totalkalkyle
-	Gjeldsrenter
=	Årsresultat familieårsverk jordbruk
+	Verdi av jordbruksfrådraget
=	Inntekt inkl. jordbruksfrådrag
-	Avsetning til investeringar i avskrivbar kapital
+	Justering med normeringsfaktor
=	Samanlikningsinntekt

andre einskilde elementa som må inngå i ei nivå samanlikning i opptrappingsperioden kommentert. Dette gjeld verdien av jordbruksfrådraget, handtering av prisvekst på kapital, effekten av avgrensingar og føresetnader og arbeidsforbruket/talet på årsverk. Deretter vert val av samanlikningsgruppe kommentert.

7.3.2 Nytt talgrunnlag og årsresultat i modifisert totalkalkyle

Det nye talgrunnlaget i ei modifisert totalkalkyle for det aktive jordbruket vil m.a. innebere:

- Avskrivningane vert ført etter historisk kostnad
- Det vert nytta nominell rente på gjeld
- Leige av jord- og mjølkekvoter vert inntekts- og kostnadsført og kapitalen til det aktive jordbruket vert samstundes redusert
- Innleigd arbeidskraft vert ført som kostnad og arbeidsforbruket vert samstundes redusert

I den modifiserte Totalkalkyla vert årsresultatet rekna ut ved at nominelle rentekostnader vert trekte ifrå driftsoverskotet. Deretter legg ein til verdien av jordbruksfrådraget. Resultatet vert dividert på tal rapporterte familieårsverk.

Det vert vidare lagt opp til at ei avsetning til investeringar i driftsmiddel som kan avskrivast vert trekt ifrå årsresultatet. Då vert det teke omsyn til prisstigning på driftsmidla slik at produksjonsapparatet kan verte oppretthaldt over tid utan å tære på eigenkapitalen.

7.3.3 Verdi av jordbruksfrådraget

Jordbruksfrådraget ved likninga vart innført frå 2000, som eit alternativ til eit produksjons-

uavhengig tilskot per bruk over jordbruksavtalen, og er målretta mot føretak som driv med sikte på overskot frå drifta. Jordbruksfrådraget har vorte utvida fleire gonger. Stortinget har fleire gonger sagt at inntektsverdien av frådraget skal takast med i inntektsberekninga i jordbruksoppgjera. Inntektsverdien av jordbruksfrådraget vert henta frå skattemeldingane og vil vere uendra frå nove-
rande berekningsopplegg.

I den gamle sektorrekneskapen vart resultatet dividert på alle utførte årsverk, òg dei innleigde. Når innleigd arbeid vert kostnadsført, reduserast talet på årsverk som resultatet skal dividerast med. Verdien per årsverk vil auke sidan det vert dividert på færre årsverk i den modifiserte Totalkalkylen.

7.3.4 Avsetjing til investeringar

I den modifiserte Totalkalkylen vert avskrivningane ført nominelt (etter historisk investeringskostnad). I ein nominelt ført rekneskap kan årsresultatet brukast til konsum/sparing og avsetjing til investeringar. Det vert lagt opp til å trekke frå ei avsetjing til naudsynte investeringar for å oppretthalde driftsapparatet. Dette ligg i Budsjettnemnda sitt oppdrag med å modifisere Totalkalkylen, herunder å vurdere eigna prisindeksar for avskrivbare driftsmiddel.

Når det er teke høgde for naudsynte investeringar vil det resterande av årsresultatet for næringsdrivande vere inntekt som kan konsumerast, slik løn kan. Ut over frådrag for avsetjing til investeringar, vert det ikkje lagt opp til å splitte årsresultatet.

7.3.5 Inntekt inkl. avgrensingar og føresetnader (normeringsfaktor)

Totalkalkylen for jordbruket er berekna ut frå makrodata, dvs. totalt selde mengde produkt, total mengde innsatsfaktorar som gjødsel og fôr mv. Som nemnd tidlegare er det derfor ikkje mogleg å innarbeide naudsynte avgrensingar og føresetnader for eit inntektsmål i Totalkalkylen, slik som med modellbrukssystemet som vart nytta i førre periode med nivå samanlikning. Det ville krevje mikrodata på bruksnivå.

Under modellbrukssystemet vart avgrensinga gjennomført ved at dei om lag ein tredel minste bruka ikkje inngjekk i datagrunnlaget. Vidare vart det lagt inn føresetnad om effektivitet i drifta ved normering av arbeids- og kapitalinnsatsen, på ein svært detaljert måte for alle typar produksjonar og bruksstorleikar. Totalt innebar desse avgrens-

ingane og føresetnadene, saman med levekårs-tilhøve, at samanlikningsinntekta låg om lag 40 pst. over gjennomsnittet i Totalkalkylen.

Grytten-utvalet foreslo å erstatte slike normeringar med ei analyse av inntektsvariasjon (variasjon i utnytting av inntektsmoglegheitene for likearta bruk i kvar produksjon). Det vart vist stor variasjon basert på skattedata for rekneskapsåret 2020 og arbeidsforbruksundersøkinga frå SSB for same år. Samanvege hadde median av beste 2/3 av likearta bruk ei inntekt som låg 43 pst. over medianen for bruksgruppa, og median av beste halvpart låg 73 pst. over medianinntekt for bruksgruppa.

Utvalet peikte på at dette var usikre data, rekna for eitt år, men at modellen ville kunne utviklast vidare. Utvalet peikte også på at noko av variasjonen kan skuldast andre tilhøve enn variasjon i drifta. Eit problem med modellen er likevel at SSB gjer arbeidsforbruksundersøkingar for alle jordbruksbedrifter berre kvart tiande år. Utvalet meinte òg at kva for ein «akkord» som skal leggjast til grunn for eit inntektsmål er eit politisk spørsmål.

Regjeringa legg til grunn at effekten av avgrensingar og føresetnader må fastsetjast ved politisk skjøn. Variasjonen i inntekt i eit einskild år, som vart dokumentert i NOU 2022: 14, vil vere påverka av meir enn det som skuldast variasjon i drift og utnytting av inntektsmoglegheitene. Resultata vil variere mellom bruk som er i oppstartsfasen, føretak med ekstraordinært høge kostnader til vedlikehald og grøfing, bruk med låge avskrivningar eller som avviklar og realiserer verdier. Utvalet peikte på at moglege skeivheiter talar for at ein relativt stor andel av føretaka bør inngå i gruppa som skal vise «beste resultat». Regjeringa har teke omsyn til denne usikkerheita ved val av normeringsfaktor.

Regjeringa legg etter ei heilskapleg vurdering til grunn ein normeringsfaktor på 20 pst. Det må sjåast som moderat, samanlikna både med det tidlegare nivåmålingssystemet modellbruka var, og samanlikna med empirien i NOU 2022: 14. Det vart likevel eit naudsynt krav frå samfunnet til ressursbruk og drift som må følgje med ein ambisjon om nivåheving i inntektene for sjølvstendig næringsdrivande. Regjeringa legg vekt på at normeringsfaktoren skal liggje fast over tid, og ikkje vere gjenstand for årlege justeringar.

Regjeringa understrekar at dette ikkje inneber at nokre bruksgrupper vert utelate frå landbrukspolitikken eller målet om auka inntektsmoglegheit. Produksjonen på alle gardsbruk inngår i Totalkalkylen. Rammevilkåra til ulike bruksgrupper, storleikar, geografisk plassering eller

fasar i investeringsløpet må takast omsyn til i fordelinga av den økonomiske ramma i dei årlege jordbruksoppgjera. Kva for eit inntektsnivå som vert realisert i rekneskapane hos dei enkelte bruka i ettertid, vil avgjerast av mange tilhøve, irekna kor godt inntektsmoglegheitene vert utnytta, driftsmotivet brukaren har osb.

7.4 Samanlikningsgruppe

I den førre perioden med nivå samanlikning av inntektsnivået i jordbruket med løn for arbeidstakarar, var samanlikningsgruppa industriarbeidarar. Regjeringa meiner det no er naturleg å gjere vurderingar med utgangspunkt i eit gjennomsnittleg nivå på løn for alle arbeidstakarar. Men det gjennomsnittlege nivået på løn i statistikken vert påverka ein del av nivået på løn til leiarar og direktørar i den øvre delen av inntektsfordelinga. Det er ikkje rimeleg at slike lønsnivå bør inngå i eit uttrykk for eit alminneleg lønsnivå for arbeidstakarar. Tilsvarande bør derfor òg dei lågaste inntektene utgå frå samanlikningsinnteakta.

Regjeringa legg derfor til grunn at inntekts samanlikninga skal skje mot eit justert gjennomsnitt i lønsstatistikken. Det vert føreslått eit gjennomsnitt kor dei 10 pst. høgaste og dei 10 pst. lågaste løningane ikkje inngår. Statistikken for dei siste åra viser at eit slikt justert gjennomsnitt ligg 7 pst. under gjennomsnittsløna for alle arbeidstakarar. Det justerte gjennomsnittet er om lag på nivå med løn for undervisningsyrker og helse-relaterte yrker. Det justerte gjennomsnittet ligg 9 pst. over industriarbeidarløn, som var samanlikningsgruppa i førre periode med nivå samanlikning.

7.5 Årsverksomgrepet

Årsverksomgrepet i jordbruket vart omtalt av fleire høyringsinstansar, herunder Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, sjølv om det ikkje var ein del av mandatet for Gryttenutvalet. Utvalet sa at kor mange timar som skal reknast som eit årsverk i jordbruket er eit reint forhandlingsspørsmål.

Sidan innarbeidinga av den femte ferieveka for lønstakarar i 2001–2002 har det vore rekna med at 1 845 timar utgjer eitt årsverk i jordbruket. Det er fleire problemstillingar knytt til definisjonen:

- Arbeidsforbruket vert oppgjeve av bøndene sjølv, på spørjeskjema til SSB kvart 3. år, og

resultatet må sjåast som usikkert. I NOU 2022: 14 er det vist svært stor variasjon i rapportert arbeidsforbruk for like store bruk i same produksjon.

- Det vert òg oppgjeve arbeidsforbruk utført av barn og kårfolk, som i SSBs arbeidsforbruksundersøking for 2020 utgjorde 10 pst. av samla arbeidsinnsats, inkludert innleigd arbeid.
- Det har sidan 1970-tallet vore rekna med eit noko høgare tal for timar per årsverk for jordbruket enn for industriarbeidarar, fordi bønder ikkje har arbeidsreiser sidan dei bur på arbeidsplassen.
- I Eurostat vert 1 800 timar brukt som eit årsverk i jordbruket, dersom landa sjølv ikkje har eigne definisjonar. Men i EU-landa har ikkje talet på årsverk same bruk som i Noreg.

Regjeringa legg til grunn at det framleis skal reknast 1 845 timar i eit årsverk i jordbruket. Det skuldast både at det rapporterte arbeidet til andre familiemedlem, som ungar og kårfolk, inngår i familieårsverka, og den historiske grunngevinga om at bøndene er sjølvstendig næringsdrivande og bur på arbeidsplassen.

7.6 Opptrapping av inntektsmoglegheitene

Regjeringa har så langt, gjennom dei to føregåande jordbruksoppgjera, lagt til rette for ein betydeleg auke i inntektsmoglegheitene, og samtidig kompensert for ein ekstraordinær vekst i kostnadene sidan 2021. Med utgangspunkt i tala for 2021 i ein modifisert total kalkyle og elementa vist i tabell 7.1, legg regjeringa opp til å auke inntektsmoglegheitene med sikte på å lukke den gjennomsnittlege inntektsforskjellen til eit justert gjennomsnitt av løn for arbeidstakarar fram til 2027.

Denne klare ambisjonen er på vilkår av følgjande:

- Produksjonen må vere godt tilpassa etterspurnad frå forbrukarane. Det må vere balanse i råvaremarknadene, dvs. at jordbruket framleis skal ha det økonomiske ansvaret for overproduksjon, med tilhøyrande prisfall og auka omsetnadsavgifter. Inntektssvikt som følge av overproduksjon kan ikkje krevjast kompensert og må handterast i kvart einskild jordbruksoppgjer. Dette tyder samstundes at ein i ein-skilde år kan erfare at det rekna inntektsgapet for ein-skilde produksjonar veks som følge av svikt i marknadsinntekter. Det tyder at utvik-

ling i marknadsinntektene vil påverke inntektsutviklinga.

- Opptrappingsplanen skal gjennomførast slik at ein får best mogleg uttelling for dei ressursane ein set inn både for bondens inntekt og for samfunnet. Produktivitetsutviklinga og omstillinga må fortsetje. Å få gradvis meir ut av ressursane er bra for inntektsmoglegheitene, klima, og miljø. Budsjettstøtta må utformast på ein måte som opprettheld insentiv til effektiv drift.
- Konkurranseskrafta mot import og substitutt må styrkast, fordi alternativet kan bli fallande produksjon og inntektsmoglegheiter og reduserte moglegheiter for å nå m.a. målet om landbruk over heile landet.
- Offentlege bidrag må vere innanfor rammene av WTO-avtalen. I aukande grad vil produktprisane vere marknadsbasert og ikkje basert på avtalte målprisar. Delen marknadsinntekt av bruttoinntekta bør haldast oppe.
- Dei større bruka bør over tid hente mest mogleg av inntekta gjennom marknaden for å sikre ei utvikling med mangfald av bruk og jordbruk i heile landet.
- Gjennomføringa av opptrappingsplanen skal ta omsyn til dei samla måla som er sett for jordbruket. Klimagassutslepp, -binding, klimatilpassing, miljø og dyrevelferdsomsyn må inngå som ein sentral premiss for utforminga òg av inntektspolitikken.
- Budsjettstøtta må fastsetjast innanfor ei samla vurdering av heile det økonomiske handlingsrommet. Skulle forutsetningane for planen endra seg vesentleg vil dette kunne ha konsekvensar gjennomføringa av planen.
- Gjennomføringa av planen føreset eit tett samarbeid mellom jordbruket og staten.

Forskning, utvikling og rådgjeving for betre dyrkingsteknikkar tilpassa etterspurnaden vil få

stor tyding for å betre og auke produksjonen av planteprodukt til mat og fôr, som er avgjerande for jordbruket si konkurransekraft. Jordbruksoppgjera vil bli viktige i oppfølginga av planen, men regjeringa vil òg vurdere tiltak utanfor det som er forhandlingstema.

Regjeringa vil leggje stor vekt på ein mangfaldig bruksstruktur som er tilpassa lokale ressursar og varetar jordbruksareala. Vektlegginga av inntekt som ei målsetjing må vurderast saman med utviklinga i måloppnåinga for dei fire hovudmåla i landbrukspolitikken.

7.7 Økonomiske konsekvensar

Planen om opptrapping av inntektsmoglegheitene vil kunne ha store økonomiske konsekvensar. Regjeringa starta opptrappinga av inntektsmoglegheitene hausten 2021, med effekt for budsjettet for 2022. Med utgangspunkt i startåret 2021 har jordbruksoppgjera dei siste to åra gjeve ein auke i løyvingane over jordbruksavtalen på 54 pst., frå 17,5 til 27 mrd. kroner. Auken skuldast delvis ekstraordinær kostnadsvekst i jordbruket.

Det vil vere uvisst kva resultat som er nådd til no, før Budsjettnemndas talgrunnlag for oppgjeret i 2024 er klart. Det er òg stor usikkerheit om utviklinga vidare, mellom anna om utviklinga i marknadsinntekter og kostnader.

Regjeringa vil gje ein status på effekten av opptrappinga i proposisjonen om jordbruksoppgjeret, når den modifiserte Totalkalkylen ligg føre frå Budsjettnemnda for jordbruket.

Ved kvart jordbruksoppgjær må det gjerast vurderingar av i kva grad føresetnadene for ytterlegare opptrapping ligg føre.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Landbruks- og matdepartementet
8. mars 2024 om Strategi for auka sjølvforsyning av
jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntekts-
moglegheitene i jordbruket vert send Stortinget.

Bestilling av publikasjonar

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Omslagsbilder:

Korn: LMD

Reddiker: Jon Marius Nilsson

Kyr: Ellen Marie Forsberg

Trykk: Tryggings- og serviceorganisasjonen til
departementa – 03/2024

