En fremtidsrettet jordbruksproduksjon
Meld. St. 11
2016–2017
Endring og utvikling
## Innhold

<table>
<thead>
<tr>
<th>Del I</th>
<th>Endring og utvikling</th>
<th>13</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Innledning</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1</td>
<td>Målsstruktur</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.1</td>
<td>Matsikkerhet</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.2</td>
<td>Landbruk over hele landet</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.3</td>
<td>Økt verdiskaping</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1.4</td>
<td>Bærekraftig jordbruk</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2</td>
<td>Effektivitet og konkurransekraft i det grønne skiftet</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3</td>
<td>Oppsummering</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Del II</td>
<td>Økt effektivitet og økt konkurransekraft for jordbruksnæringen</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Jordbruksnæringen i endring og utvikling</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1</td>
<td>Effekttivisering i jordbruket</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2</td>
<td>Teknologisk utvikling</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Handelspolitiske rammevilkår</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Avtalesystemet og inntekt</td>
<td>67</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Økt produksjon på norske ressurer</td>
<td>72</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Del I: Endring og utvikling

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sidenummer</th>
<th>Kapittelnummer</th>
<th>Prøver</th>
<th>Beskrivelse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.1.1</td>
<td>9</td>
<td>Matsikkerhet</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.1.2</td>
<td>9</td>
<td>Landbruk over hele landet</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.1.3</td>
<td>9</td>
<td>Økt verdiskaping</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.1.4</td>
<td>10</td>
<td>Bærekraftig jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.2</td>
<td>10</td>
<td>Effektivitet og konkurransekraft i det grønne skiftet</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1.3</td>
<td>11</td>
<td>Oppsummering</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Del II: Økt effektivitet og økt konkurransekraft for jordbruksnæringen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sidenummer</th>
<th>Kapittelnummer</th>
<th>Prøver</th>
<th>Beskrivelse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>58</td>
<td>6</td>
<td>6.1</td>
<td>Norges handelsavtaler</td>
</tr>
<tr>
<td>58</td>
<td>6</td>
<td>6.2</td>
<td>Import og eksport av jordbruksvarer</td>
</tr>
<tr>
<td>60</td>
<td>6</td>
<td>6.3</td>
<td>Tollvernet for jordbruksvarer</td>
</tr>
<tr>
<td>63</td>
<td>6</td>
<td>6.4</td>
<td>Internstøtte</td>
</tr>
<tr>
<td>63</td>
<td>6</td>
<td>6.5</td>
<td>Eksportstøtte</td>
</tr>
<tr>
<td>65</td>
<td>5</td>
<td>5.3</td>
<td>Avl og foredling – verdiskaping og eksportmuligheter</td>
</tr>
<tr>
<td>47</td>
<td>5</td>
<td>5.3.1</td>
<td>Planteforedling</td>
</tr>
<tr>
<td>47</td>
<td>5</td>
<td>5.3.2</td>
<td>Storfe</td>
</tr>
<tr>
<td>48</td>
<td>5</td>
<td>5.3.3</td>
<td>Småfeavl</td>
</tr>
<tr>
<td>48</td>
<td>5</td>
<td>5.3.4</td>
<td>Hest</td>
</tr>
<tr>
<td>49</td>
<td>5</td>
<td>5.3.5</td>
<td>Fjørfe</td>
</tr>
<tr>
<td>49</td>
<td>5</td>
<td>5.3.6</td>
<td>Pollerende insekter</td>
</tr>
<tr>
<td>50</td>
<td>5</td>
<td>5.3.7</td>
<td>Bevaringsverdige raser</td>
</tr>
<tr>
<td>50</td>
<td>5</td>
<td>5.3.8</td>
<td>Forskjning og innovasjon</td>
</tr>
<tr>
<td>51</td>
<td>5</td>
<td>5.4</td>
<td>Tverrfaglig forskningssamarbeid</td>
</tr>
<tr>
<td>52</td>
<td>5</td>
<td>5.4.1</td>
<td>Vitenskapelig kompetanse i instituttsektoren</td>
</tr>
<tr>
<td>52</td>
<td>5</td>
<td>5.4.2</td>
<td>Forskjning og utvikling fremover</td>
</tr>
<tr>
<td>53</td>
<td>5</td>
<td>5.5</td>
<td>Fortrin for norsk produksjon</td>
</tr>
<tr>
<td>53</td>
<td>5</td>
<td>5.5.1</td>
<td>Plante helse</td>
</tr>
<tr>
<td>53</td>
<td>5</td>
<td>5.5.2</td>
<td>Dyrel del</td>
</tr>
<tr>
<td>53</td>
<td>5</td>
<td>5.5.3</td>
<td>Antibiotikaresistens</td>
</tr>
<tr>
<td>54</td>
<td>5</td>
<td>5.5.4</td>
<td>God dyrevelferd</td>
</tr>
<tr>
<td>55</td>
<td>5</td>
<td>5.6</td>
<td>Investeringer</td>
</tr>
<tr>
<td>55</td>
<td>5</td>
<td>5.6.1</td>
<td>Investeringsbevih</td>
</tr>
<tr>
<td>55</td>
<td>5</td>
<td>5.6.2</td>
<td>Virkemidler for investering og bedriftsutvikling i landbruket</td>
</tr>
<tr>
<td>56</td>
<td>5</td>
<td>5.6.3</td>
<td>Andre risikoavlastende virkemidler</td>
</tr>
<tr>
<td>57</td>
<td>5</td>
<td>5.6.4</td>
<td>Resultater og effekten av innsatsen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Del II: Økt effektivitet og økt konkurransekraft for jordbruksnæringen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sidenummer</th>
<th>Kapittelnummer</th>
<th>Prøver</th>
<th>Beskrivelse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>67</td>
<td>7</td>
<td>7.1</td>
<td>Avtalesystemet</td>
</tr>
<tr>
<td>67</td>
<td>7</td>
<td>7.2</td>
<td>Inntektsutvikling og inntektsmål</td>
</tr>
<tr>
<td>72</td>
<td>8</td>
<td>8.1</td>
<td>Økt produksjon</td>
</tr>
<tr>
<td>72</td>
<td>8</td>
<td>8.2</td>
<td>Bruk av norske ressurer</td>
</tr>
<tr>
<td>73</td>
<td>8</td>
<td>8.3</td>
<td>Utviklingen i bruk av kraftfôr</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Forenkling</td>
<td>77</td>
<td>9.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Forenkling er nødvendig</td>
<td>78</td>
<td>9.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Geografisk differensierede ordninger</td>
<td>79</td>
<td>9.2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Strukturdifferensierede ordninger</td>
<td>80</td>
<td>9.3.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Beiteordninger</td>
<td>80</td>
<td>9.3.2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Endringer i velferdsoordineringene</td>
<td>82</td>
<td>9.3.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid</td>
<td>82</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tilskudd til avløsning ved sykdom og fodselse MV.</td>
<td>83</td>
<td>10.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tidligpensjon</td>
<td>85</td>
<td>10.2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Stimulering til investeringer for fremtiden</td>
<td>86</td>
<td>10.2.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>10.2.2</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Markedsbalansering</td>
<td>88</td>
<td>10.2.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>10.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>10.5</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>10.6</td>
<td>Kvoteordningen – endring i produksjonsregioner</td>
<td>97</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Konkurranse i melkesektoren</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Kjøttsektoren</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Markedsbalanseringen i dag</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Endringer i markedsbalansering i kjøttsektoren</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Felles forslag fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) og Nortura</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fjørtekjøtt</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Deregulering er gjennomført</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Situasjonen i kyllingmarkedet i 2015</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Egel</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>10.1</td>
<td>Markedsbalanseringen i dag</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Endringer i markedsbalanseringen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Markedsbalanseringen i dag</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Endringer i markedsbalanseringen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Videreføring av målpris og fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Hagebruksprodukter og poteter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Hagebrukssektoren i dag</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Endring av markedsbalanseringen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fortsatt finansiering av faglige tiltak</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Endre finansiering av opplysningsvirksomheten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>11</td>
<td>Rekruttering, utdanning og kompetanseheving</td>
<td>116</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Mange faktorer påvirker beslutningen om å gå inn i landbruket</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Mangfold og muligheter for fremtiden</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Jordbrukskommunebeov og utdanningsstilbud innen landbruk</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fagskoleutdanning</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Høyskole- og universitetsnivå</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>En nasjonal modell for Voksenagronom</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Kompetansekrav</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Øvrige tiltak for å sikre stabil rekruttering til næringen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>12</td>
<td>Miljø og klima</td>
<td>123</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Miljø</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Utviklingstrekk</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Nasjonal miljøpolitikk og internasjonale prosesser</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Sektøransvar for jordbruk og miljø</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Jordbrukskultur og jordbrukskulturav</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Tilgjengelighet og friluftsliv</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>i jordbrukskulturav</td>
</tr>
<tr>
<td>Section</td>
<td>Page</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>------------------------------------------------------------------------</td>
<td>------</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.1.7 Påvirkninger fra jordbruket på klima</td>
<td>126</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.1.8 Påvirkninger fra jordbruket på luftkvalitet</td>
<td>126</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.1.9 Miljovirkemidlene i jordbruket</td>
<td>126</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2 Klima</td>
<td>129</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.1 Nasjonal klimapolitikk og internasjonale prosesser</td>
<td>129</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.2 Utredning om landbruksutfordringer i møte med klimaendringene</td>
<td>130</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.3 Grønn skattekommisjon sine anbefalinger</td>
<td>131</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.4 Utslipp av klimagasser fra norsk jordbruk</td>
<td>132</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.5 Tilpasning av norsk jordbruk til et klima i endring</td>
<td>134</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.6 Kunnskapsgrunnlaget</td>
<td>135</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.7 Klimatiltak i jordbruket i andre land</td>
<td>135</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.8 Hovedproblemstillinger og dilemmaer knyttet til jordbrukets klimagassutslipp</td>
<td>137</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.9 Aktuelle klimatiltak i jordbruket</td>
<td>140</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.10 Klimarådgivning på gårdsnivå</td>
<td>145</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.2.11 Oppsummering</td>
<td>145</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.3 Problemstillinger knyttet til myr oppdyrket til jordbruksformål</td>
<td>146</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13 Økologisk produksjon og forbruk</td>
<td>149</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.1 Produktionsutvikling</td>
<td>149</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.2 Forbrukertrender og økologisk mat</td>
<td>150</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.3 Ekstra miljohensyn i økologisk produksjon</td>
<td>151</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.4 Markedsbasert utvikling av økologisk jordbruk i Norge</td>
<td>152</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.5 Strategi for økologisk jordbruk</td>
<td>153</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14 Forvaltningsystem produksjons- og avløsertilskudd</td>
<td>154</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.1 Produksjons- og avløsertilskuddene i dag</td>
<td>154</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.2 Dagens forvaltningsystem</td>
<td>154</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.3 Kommunens rolle og oppgaver</td>
<td>154</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.4 Fylkesmannens rolle og oppgaver</td>
<td>154</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.4.1 Landbruksdirektorats rolle og oppgaver</td>
<td>155</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.5 Kontroll</td>
<td>155</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.6 Utfordringer i systemet for tilskuddsforsvaltning og kontroll</td>
<td>155</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.7 Nærhet til søker</td>
<td>155</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.8 Kompetanse og ressurser</td>
<td>156</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.9 Veiledning</td>
<td>156</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.10 Kontroll</td>
<td>156</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.11 Avviksanalyser og rapportering på kontroll</td>
<td>157</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.12 Tiltak som er satt i verk for å forbedre forvaltningen</td>
<td>157</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.13 Vurdering</td>
<td>158</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.14 Mulige forvaltningsmodeller</td>
<td>159</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.15 Kommunene fortsetter som forvaltningsmyndighet</td>
<td>159</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.16 Flytte forvaltningsansvaret til fylkesmannen</td>
<td>160</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14.17 Flytte forvaltningsansvaret til fire/fem regionkontorer hos fylkesmannen</td>
<td>160</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Meld. St. 11  
(2016–2017) 
Melding til Stortinget

Endring og utvikling
En fremtidsrettet jordbruksproduksjon

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

1 Innledning

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

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

Det norske markedet påvirkes av utviklingen i internasjonale marked og priser, samt endringer i handelsstrømmer som følge av nye handelsavtaler, også de Norge ikke er part i. Det er derfor nødvendig å utvikle et sterkt og konkurransedyktig jordbruk med bærekraftige og konkurransedyktige arbeidsplasser i hele verdikjeden som igjen vil legge grunnlag for jordbruk over hele landet.

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

Jordbruket har viktige oppgaver i møte med miljø- og klimautfordringer. Det handler både om produksjon av miljøgoder, nødvendig klimatilpasning for å sikre norsk matproduksjon i fremtiden,
og redusere jordbrukets utslipp av klimagasser. Regjeringen vil tillegge klimahensyn større vekt i kommerende jordbruksoppgjør. Regjeringen styrker også klimainnsatsen i jordbruket gjennom etableringen av et system for klimarådgivning på gårdsnivå.

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

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

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

Regjeringen vil styrke jordbruket og har derfor endret kvotebegrensninger og konsesjongsrenser som har hindret utnyttelse av kapasitet på enkeltbruk og i samdrifter. I jordbruksoppgjøret i 2014 ble produksjonstakket i melkeproduksjonen hevet til 900 000 liter og det særskilte regelverket for samdrifter ble avviklet. Ved samme jordbruksoppgjøret i 2014 ble produksjonstakket i melkeproduksjonen hevet til 900 000 liter og det særskilte regelverket for samdrifter ble avviklet.

Regjeringen har gjennomført endringer i jordbruksoppgjøret i 2014 med tilsett produksjon og utnytte den kapitalen som allerede er investert.

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

Jordbrukspolitikken er preget av et omfattende virkemiddelsystem og for mange begrensninger. Regjeringen har fortsatt mye ujørt, og vil i forbindelse med jordbruksforhandlingene i 2016 løsdriftskravet utsatt fra 2024 til 2034. For å innfri kravet til løsdrift kreves store investeringer. En utsettelse til 2034 er et viktig grep for at mindre melkeproduserer muligheten til å fortsette produksjonen og utnytte den kapitalen som allerede er investert.

Regjeringen har gjennomført endringer i jordbruksoppgjøret i 2014 med tilsett produksjon og utnytte den kapitalen som allerede er investert.
1.1 Målstruktur

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

1.1.1 Matsikkerhet

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

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

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

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

1.1.2 Landbruk over hele landet


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

1.1.3 Økt verdiskaping


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

1.1.4 Bærekraftig jordbruk

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


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


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

1.2 Effektivitet og konkurransekraft i det grønne skiftet
Norge står foran en krevende økonomisk omstilling, og regjeringen vil stimulere til vekst i privat og konkurranseutstall næringsliv. Kraftig fall i oljeprisene og lav internasjonal vekst har vært en utfordring for norsk økonomi.

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

Jordbruken har til alle tider produsert mat, før og fiber med utgangspunkt i fornøybare biologiske

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

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

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

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

### 1.3 Oppsummering


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

Kapittel 5 Jordbruksnæringen i endring og utvikling viser at jordbruken er en næringsvært i konstant forandring og effektivisering. Økt produktivitet gir samfunnet mer igjen for ressursinnvansen og har stor betydning for næringskonkurranse-problem. Jordbruken må, som et bidrag til å styrre skiftet og som en av tre basisnæringen i bioøkonomien, videreutvikle potensialet som ligger i produksjonen av biomasse både til tradisjonelle og nye produkter. Norske bønder har vært raske til å ta i bruk ny teknologi for å optimalisere egen drift. Teknologivåtingen har vært produktivitetsfremmede og arbeidsbesparende, og har endret måten landbruket drives på. Norge har konkurransefortrinn i utvikling av godt planete- og dyremateriale, noe som har gitt grunnlag for eksport av gennemskul til en lang rekke land samtidig som dette er grunnleggende for mattrygghet, kostnadseffektivitet og en langsiktig og bærekraftig matproduksjon.

Kapittel 6 Handelspolitiske rammevilkår handler om at rammevilkårne for norsk jordbruk utformer gjennom internasjonale avtaler, samt av utviklingen i internasjonal handel. I tillegg til rammen gitt i internasjonale avtaler, påvirker utviklingen i priser og markeder utenfor Norge kon-
kurran sesituasjonen for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri. Oppfølging av Norges handelspolitiske forpliktelser gir rammer som har stor betydning for norsk jordbruk og utforming av de økonomiske virkemidlene i norsk jordbrukspolitikk.


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

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

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

Kapittel 11 Rekruttering, utdanning og kompetan sheviking viser at formålet med en aktiv rekrut teringspolitikk er å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. Det er viktig å utvikle og sikre et at traktivt og godt utdanningstilbud innen landbruks i det ordinære løpet. Det må også legges til rette for fleksible ordninger som er tilpasset de som vil etablere seg i næringen og som har en annen utdanning fra før, eller de som ikke har anledning til å følge ordinært utdanningsløp innen landbruks.

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


I de senere årene er det rettet oppmerksomhet mot at dyrket myr er en kilde til klimagassutslipp. Myr er et naturlig karbonlager på linje med olje og gass, som kan avgjørende virke i landbrukssektoren. Jordbruket er et av de største grunndeler av Norges klimamål, og jordbruket må nå fremskritt med utfordringer som er tilpasset de ulike sektorene.

Kapittel 13 Økologisk produksjon og forbruk viser at økologisk produksjon bidrar til økt matmangfold og til at forbrukerne får mer tilgjengelig og økologisk rettet. Økologisk produksjon viser at det er behov for å utforske og utredningssystem for produksjonstilskudd.

Kapittel 14 Forvaltningsssystem produksjons- og avløsertilskudd viser til at tilskuddene innen jordbruk og næringsmiddelindustri er omfattende, og at det er behov for å forbedre forvaltningsregimet for produksjonstilskuddet.
Del I
Endring og utvikling
Endring og utvikling
2 Verden i endring


2.1 Globale utfordringer

Landbruket leverer grunnleggende varer som mat, energi og materialer. Tilgang til nok og trygg mat for et ernæringsmessig fullgodt kosthold er en stor utfordring globalt. Både tilstrekkelig produksjon og fordeling av produksjonen, er sentralt for å møte denne utfordringen. FN’s organisasjon for mat og landbruk, FAO, anslår at produksjonen må øke med rundt 60 pst. innen 2050 for å møte etterspørselsveksten globalt. Økonomisk utvikling i store asiatiske økonomier har medført at befolkningen etterspør et mer variationert kosthold, og husdyrsektoren er raskest voksende sektoren i jordbruket globalt, samtidig som det er forventet økning i biobrenselproduksjonen. Trolig vil produksjonen i disse to sektorområdene øke mer det neste tiåret enn det planteproduksjonen til mat vil gjøre. Dette vil innebære et skifte fra viktige basisprodukter som hvete og ris til økt produksjon av fôrkorn (mest mais) og oljefrø.


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

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

Samtidig peker flere FN-rapporter på at mulighetene for produksjonsøkning må sees i sammenheng med et økende press på naturressursgrunnlaget. Med forventet økning i etterspørselen etter mat, kan det også oppnå et større grad av konkursvåkthet. Matproduksjonen vil utvikle seg sjølvsagt også i tillegg til det som er nødvendig for å stabilisere priser og sikre matsikkerhet. Foreløpig er dette ikke en direkte konsekvens av klimaendringer, men det kan oppstå av betydning for videre utvikling av matproduksjonen.

Samtidig er det også en trend mot økt teknologi- og teknologisk utvikling i verden. Dette kan føre til økt effektivitet og mindre avhengighet av naturressurser. Dessuten kan det også føre til økt søringsvilkår for matproduksjonen.


### 2.2 Handel

Den globale handelen har de siste tiårene vært preget av nedbygging av handelshindrer, teknologisk utvikling, globalisering av verdikjeder og sterke økonomiske forhold. Handelen har endret dynamikk i det globale handelssamarbeidet. Geopolitiske forhold og endringer i disse påvirker også dynamikken i verdenshandelen. Den senere tids utvikling med Brexit og presidentvalget i USA kan ha betydning i denne sammenhengen.

Det multilaterale handelsregelverket, som ble etablert etter annen verdenskrig, har bidratt til å forbedre regelverket for internasjonale handelshandlinger. WTO har nå 164 medlemsland og dekker nesten alle internasjonale handel. Systemet som omfatter tvisteløsning, regelverk og forhandlinger, er en viktig del av verdenshandelen. WTO har nå 164 medlemsland og dekker nesten alle internasjonale handel. Systemet som omfatter tvisteløsning, regelverk og forhandlinger er en viktig del av verdenshandelen.

For Norge er det avgjørende at WTO beholder sin posisjon som hovedsete for internasjonale handelssamtaler. WTO bidrar til å sikre at forsknings- og omformingstiltak forhandles på en etisk måte, og at Norge vil stå imot eller avstå fra forhandlingsåpningene.
mer for støtte til eksport av landbruksprodukter. Det ble også fattet vedtak for å bedre legge til rette for ekspert av varer og tjenester fra de minst utviklede landene. Ministererklæringen fra Nairobi gir også retningslinjer for det videre arbeidet i WTO og forplikter medlemmene til fortsatte forhandlinger om blant annet landbruk, industriværer, tjenester, regelverk og utvikling.

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

2.3 Utfordringer og muligheter for norsk jordbrukspolitikk

Det norske markedet påvirkes av utviklingen i internasjonale markeder og priser, samt endringer i handelsstrømmer som følge av nye handelsavtaler, også de Norge ikke er part i. Effekten dette har på prisnivået for jordbruksvarer er til å begynne med å påvirke jordbruksproduksjon. Dersom økte norske priser medfører at eksportinteresser for norsk jordbruk sekeret mot både Norge og EU. Dette medfører at importen i praksis også er i konkurranse med norsk jordbruksvarer.


De internasjonale rammebetingelsene som norsk jordbruk må forholde seg til, er i stadig endring, og følger i stor grad av faktorer som Norge i
dette mulighetene for eksport av norske produkter.


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


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

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

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


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

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

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

3.1 Forbrukerpreferanser i endring

Alle aktører i verdikjenden må forholde seg til at forbrukernes behov og preferanser er i endring, og at ulike forbrukergrupper har ulike preferanser. Endrede preferanser har sammenheng med blant annet endringer i levesett, velstand, demo-grafi og helse- og miljøutfordringer. I 2015 ble 63,4 pst. av mat og næringsmidler kjøpt fra lavprisjorder i dagligvarenemarket. Økt handel i lavprisbutikker er en tydelig trend og viser at forbrukerne er opptatt av pris når de handler mat. Forbrukerne har imidlertid også andre preferanser som kvalitet, utvalg og tilgjengelighet.


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

\[1\] Virke. Dagligvarehandelen 2015.
\[3\] SIFO Fagrapport 3-2015.
\[4\] Nielsen Scan Track, 52 rullerende uker per uke 40, 2015, omsetning av lokalmat i dagligvarenhandelen. Undersøkelse på vegne av Matmerk.

Endringer i demografi (for eksempel flere eldre, flere med flerkulturell bakgrunn) bidrar til nyskaping og innovasjon på mat- og drikkeområdet. Nye produkter og måltidsløsninger er eksempler på konkrete endringer som følge av endringer i befolkningens sammensetning og levemåte de senere årene. Dette gir grobunn for økende interesse og betalingsvillighet for lokal mat og drikke i Norge.

Forbrukernært jordbruk

Andelslandbruk
Andelslandbruk er et partnerskap mellom bønder og forbrukere. Det er en sterkt økende interesse, særlig i nærheten av de større byene, for å dyrke maten selv eller å følge et dyr fra fødsel til slakt. Dette er en av de tydelige internasjonale tendene som handler om at folk vil vite hvilket mat vi spiser fra og at de ønsker et beter forhold til maten de spiser. Gjennom andelslandbruk kan folk betale seg inn i årets avling, bidra med egen arbeidsinnsats og få mulighet til å høste en andel av råvarene. For bonden kan andelslandbruk bidra til å øke inntekten fra gårdsdriften. Det har vært en kraftig vekst i andelslandbruk i Norge de siste årene. Per august 2016 var det 63 registrerte andelslandbruk i Norge.

Urbant landbruk

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

**Kvalitetssikring i jordbruket – kvalitet og trygghet i verdikjeden**

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

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

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

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

Landbruksdirektoratet og Matmerk har inn gått en samarbeidsavtale om miljøkrav til produksjonen og fororger for at miljøkrav skal være en del av bondens aktive kvalitetssystem.

---

Figur 3.1 Norsk jordbruk produserer et mangfold av produkter
Foto: Matmerk

3.2 Dagligvaremarkedet

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


3.2.1 Utvikling i verdikjeden – søyledannelse og vertikal integrasjon

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

Dagligvarekjedene har kjøpt opp industri og knyttet til seg leverandører og industri gjennom ulike typer avtaler. Disse oppkjøpene og avtalene gir kjedene eksklusiv rett til produktene. Dagligvarekjedene har i økende grad satset på egne merkevarer (EMV) og andelen er i jevn vekst. EMV har økt fra 9,7 pst. i 2005 til 14,7 pst. av samlet omsetning i dagligvaremarkedet i 2015. EMV- andelen øker mest innen kategorier ferskvarevarer som ferske deiger/farser og fjørfekjøtt. På vakre categorier som ferskt rent kjøtt er andelen EMV nå på ca. 50 pst. og for ferske deiger og farser er andelen over 70 pst. Mens EMV tidligere var et lavprisfenomen innen begrensede produktgrupper, finnes i dag EMV-varer i dag i alle kvaliteter og priskategorier. Vertikal integrasjon i form av oppkjøp av industri og EMV-produksjon medfører at dagligva-

13 Dagligvarefasiten 2016, Nielsen.
14 Mat og industri 2015 Status og utvikling i norsk matindustri, NIBIO.
rekjedene konkurrerer med etablerte merkevarer som blant annet Grillstad, Gilde, Q-meieriene, Le- rum og Stabburet om å levere varer til butikkene sine. Vertikal integrasjon er i hovedsak motivert av behov for differensiering fra konkurrentene, muligheten til å påvirke produksjon, innovasjon og produktutvikling og av muligheten til å spare kostnader. EMV gir også dagligvarekjedene mulighet til å øke konkurransen gjennom å presser prisene på varene til merkeleverandørene.

Vertikal integrasjon har ført til søyledannelse i verdikjeden ved at hele varestrømmen blir knyttet til den enkelte dagligvarekjede. Slik tilknytning kan utfordre konkurransen, vareutvalget og tilgangen til produktene med negativ effekt for forbrukeren. Når produkter blir eksklusive for dagligvarekjedene, kan det være vanskeligere for forbrukere å sammenligne priser og kvalitet på varene.

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

Forbrukerne for fрукter, grønt og poteter til konsum er den varestrømmen som er mest preget av vertikal integrasjon og søyledannelse, der hver av dagligvarekjedene har etablert egne varestømmer fra produsent og frem til forbrukeren. Primærprodusentene er avhengige av kontrakter med grossister som er eid og kontrollert av dagligvarekjedene. Kontraktene gir tilgang til markedet og styrer volum, kvalitet og leveringsbetingelser.

Primærprodusentene er organisert i produksjons- og salgsstørrelser. 

Boks 3.1 Eierskap/avtaler


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

I verdikjeden for korn har det også vært en utvikling i retning av vertikal integrasjon. I tillegg til økende import har markedet for brød gjennomgått store strukturendringer, med sammenslåing, oppkjøp og nedleggelse av mindre bakerier. De tre dagligvarekjedene har i dag egne hovedleverandører av brød, NorgesGruppen eier Bakers og COOP eier Goman. REMA 1000 har en fast leverandøravtale med Mesterbakeren, der Felleskjøpet Agri er majoritetseier.

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

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

For regjeringen har det vært viktig å komme med treffsikre tiltak som møter det man ser av markedssvikt og konkurransemessige utfordringer, og regjeringen presenterte i mars 2016 flere tiltak. I tillegg til arbeidet med Dagligvareportalen, arbeider regjeringen med tiltak som utvidet...
Endring og utvikling
meldesplikt ved fusjoner og oppkjøp, ekstern utredning av etableringshindrere, samt vurdering av muligheter for å gi Konkurransetilsynet ingrepshjemmel for å hindre konkurranseskadelig atferd selv om aktørene ikke er dominerende. Regjeringen har også bedt Konkurransetilsynet om å undersøke informasjonsutvekslingen mellom dagligvarekjedene ved hjelp av for eksempel prisjegere, for å se om informasjonsdelen påvirker konkurransen.

### 3.3 Næringsmiddelindustrien


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


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

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

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

Importvernet gir et høyere produktprisnivå i Norge enn våre nabomarked, samtidig som utviklingen går i retning av økt internasjonal konkurransespill også for den norske næringsmiddelindustrien. Høyere prisvekst i Norge enn internasjonal over tid, kombinert med en gradvis liberalisering av handelen gjennom internasjonale handelsavtaler, har redusert styrken i tollvernet. Konkurransen varierer fra sektor til sektor, men generelt har dette medført at industrien har vært nødt til å tilpasse økonomi, produktivitet og kostnadsnivå til internasjonal konkurranse. Framtidig utvikling i kostnadsnivå, renter og valuta vil således være av avgjørende betydning for konkurransekraften i norsk næringsmiddelindustri i tillegg til fortsatt effektivisering. Produktivitetsutvikling er en annen faktor som har stor betydning for næringsmiddelindustriens konkurranseevne nasjonalt og internasjonalt.

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

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

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

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

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

4.1 Produksjon og geografisk fordeling

Jordbruksproduksjonen i Norge er mangfoldig og planteproduksjonen av husdyrprodukter var i 2015 ca. 6,5 pst., mens produksjonen av planteprodukter har falt med i overkant av 5,5 pst. Det er særlig det kraftforbassede husdyrholdet som har økt, men også i deler av det grovfôrbasede husdyrholdet har det vært en økning, jf. figur 4.2.

Flere forhold påvirker hvor i landet de ulike jordbruksproduktsjonene foregår og hvordan de endres. Forutsetningene for jordbruksproduksjon varierer betydelig mellom ulike deler av landet. Naturgitte vilkår og klimatiske forhold påvirker både produksjonsmulighetene og avlingsnivået. Topografi bestemmer hvor store og sammenhengende jordbruksarealer det er mulig å etablere i tilknytning til jordbruksbedriftene. Demo-
Endring og utvikling
grafiske forhold påvirker tilgangen på arbeidskraft og avstanden til markedet. Teknologien er grunnlaget for hvor lett det er å drive under ulike forhold. Til sist gir jordbrukspolitikken, gjennom for eksempel kanaliseringspolitikken, økonomiske rammevilkår for driften.

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

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

Figur 4.2 viser andelen fulldyrka og overflate-dyrka jord fordelt på ulike klimasoner for jordbruksproduksjon på fylkesnivå. Kartet viser at mesteparten av jorda egnet til matkornproduksjon er konsentrert til fylkene rundt Oslofjorden og i Hedmark. På Vestlandet, i deler av Innlandet og nordover til Nordland er det vesentligste av tilgjengelige jordbruksarealer egnet til fôrkorndyrking, mens jordbruksarealene i Troms og Finnmark i all hovedsak er egnet til grovfôrdyrking.

Gjennomsnittlig jordbruksareal per jordbruksbedrift varierer betydelig mellom fylkene. Ytter-punktene er Hordaland med et gjennomsnitt på 128 dekar jordbruksareal per jordbruksbedrift og Akershus og Oslo med 356 dekar jordbruksareal i gjennomsnitt. Telemark, Agder og Vestlandet har de minste jordbruksarealene i landet, mens fylkene rundt Oslofjorden, Hedmark og fra Sør-Trøndelag og nordover, har de største jordbruksarealene i gjennomsnitt. Selv om den gjennomsnittlige størrelsen på jordbruksarealene har vokst kontinuerlig de siste ti årene, har veksten vært vesentlig svakere i fylkene der brukene er relativt små. Dette indikerer at mulighetene for å kunne utvide jordbruksarealene i fylker med de minste jordbruksbedriftene er begrenset, som følge av både dårlig arrondering og topografiske forhold.

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

4.2 Areal og fôrproduksjon

Jordbruksareal i drift nådde en topp i 2001 med 10,467 mill. dekar. Fra 2001 til 2014 er dette arealet redusert med 5,8 pst. Dette tilsvarer en reduksjon på 46 800 dekar per år. Reduksjonen skyldes både innføring av nytt digitalt kartverk som gir mer nøyaktige målinger, og at areal går ut av drift. Arealene som ikke lenger brukes er for en stor del marginale arealer med høye driftskostnader. I samme periode har omdisponeringen av dyrka jord til andre formål enn landbruk vært på
9 000 dekar i gjennomsnitt per år. Mye av dette er gode jordbruksarealer i tettstedsnære områder.


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


4.2.1 Beite på innmark og utmark

Beiting på innmark og utmark er en bærekraftig utnyttning av nasjonale naturressurser. Beiting i utmark er eneste måte å utnytte forrørsersene til matproduksjon og er viktigste forrørsurs i lammekjøttproduksjonen. Beiting bidrar også til vedlikehold av et åpent og artsrike kulturlandskap på uggjødslede arealer og har god effekt på dyrevel lerden.

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

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

Ifølge NIBIO er det i 2015 innenfor rovilt prioriterede områder 26 pst. av utmarksbeite som utnyttes mot 59 pst. i beiteprioriterede områder. Faste
bestander av ulv og bjørn utelukker tradisjonelt sauehold med frittgående beiting, og dyrene må holdes innenfor med rovviltavisende gjerder på innmark eller utmark, eller flyttes til andre beiteområder. Dette må ses i sammenheng med at rovviltnemndene har gjort vurderinger om hvor det er flest beitedyr når de har vurdert hvor de prioriterte beiteområdene og de prioriterte rovviltonområdene skal være. I områder prioritert for oppnåelse av bestandsmål for store rovdyr følger det av rovviltnorviltforliket 2011 at saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite skal tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling og ter skel for uttak av rovilt er høyt. Dette legger føringer også i jordbrukspolitikken. I beiteprioriterte områder skal beitedyr ha forrang og der er det lav terskel for uttak av rovdyr.


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

Dyrevelferd og tap av sau på utmarksbeite

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


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

Rovvilt


Gjenoppbyggingen av og forvaltningen av be stander av de fire store rovviltnområdene (bjørn, ulv, gaupe og jerv) i tråd med vedtatt politikk har medført betydelige begrensninger for beitebruk i ut mark for sau i flere områder. Stortinget har imid lertid vedtatt en todelte målsetting om at landet skal deles inn i områder prioritert til henholdsvis beitedyr og rovilt.

NIBIO sin rapport om Rovviltbestandenes be tydning for landbruks og matproduksjon basert på norske ressurser (NIBIO rapport nr. 63 2016) viser at om lag 55 pst. av landarealet er definert som forvaltningsområde for rovilt (bjørn, jerv, ulv, gaupe) og at 30 pst. av sauens beite innenfor disse områdene. Det vises til at landbruken over mange år har gjennomgått omfattende strukturendringer,
og at det er små forskjeller med hensyn til reduksjon i antall aktive bønder eller jordbruksareal i drift innenfor og utenfor forvaltningsområder for rovvilt. Husdyrhold med sau på utmarksbeite viser imidlertid en mer negativ utvikling i områder som ligger innenfor forvaltningsområder med flere (3–4) roviltarter, enn i områder med færre arter. Kombinasjonen av roviltarter, bestandsstorrelse og avstand til Sverige virker i samme retning.

Samtidig viser NINA sin rapport om 

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

Økningen i tap av sau på utmarksbeite på 1990- og 2000-tallet skyldes i hovedsak rovvilt, men også sykdom og andre årsaker er i enkelte områder påvist som viktigste tapsårsaker. Reduerte tap de siste årene skyldes en kombinasjon av bedre oppfølging av rovvilforliket 2011 med etablering av tydelige beiteprioriterte områder og roviltprioriterte områder, herunder med effektivt uttak av rovvilt for og i beitesesongen, avvikling og tilpasninger i saueholdet i roviltbelastede områder, i overkast av forvaltningsplanen for rovvilt. Dette aktualiserer økt vekt på bruk av midler til forebyggende tiltak i disse områdene, samt mer effektiv arrontering av beiteprioriterer og roviltområder for roviltbelastede områder.

**4.3 Korn**


Figur 4.5 Produksjon og arealet for korn

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

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

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

På Østlandet er en del kornareal lagt om til grasproduksjon de siste årene, delvis som følge av økt hold av ammeku og økt sauekjøttproduksjon. Fôrproduksjonen på slike arealer kan være større i grasproduksjon enn i fôrkornproduksjon. Omlegging fra korn til gras har i enkelte områder også vært nødvendig for å redusere avrensning. For å opprettholde norsk matkornproduksjon, er en ytterligere omlegging fra korn til gras ikke ønskelig. For å motvirke videre nedgang i kornarealet, ble arealtilskudd til grovfôr redusert i de typiske kornområdene i jordbruksoppgjøret 2016.


4.4 Melk

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

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

Avhengelsen av meierivare i dagligvaremarkedet har økt de siste 10 årene. Produktionsen av krommelk har ligget på rundt 19 mill. liter årlig i samme periode.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet ekskl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>1 536,3</td>
<td>377,7</td>
<td>60,6</td>
<td>288,6</td>
<td>325,5</td>
<td>327,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Budsjettomnden for jordbruket

4.5 Storfe


Produksjonen av storfekjøtt har i hovedsak vært fallende siden årtusenskiftet samtidig som forbruket har økt. Produksjonen av storfekjøtt har i hovedsak vært fallende siden årtusenskiftet samtidig som forbruket har økt. Storfekjøttproduksjonen er mer enn dobbelt siden 1999.

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


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

Markedsutsiktene for de kommende årene viser at det fortsatt vil være et stort behov for import av storfekjøtt for å oppnå markedsdekking. I 2014 var det imidlertid en endring i trenden ved at antall ammekyr for spesialisert kjøttproduksjon økte mer enn nedgangen i antall melkekyr. Om denne utviklingen fortsetter, er det grunnlag for en større hjemmemarkedshandel for storfekjøtt.
Nortura er største aktør på slakterileddet med om lag 71 pst. markedsandel. Av de uavhengige aktørene er Fatland den største aktøren med 10,7 pst. av totalmarkedet for storfeslakt, mens Furuseth har 4 pst. markedsandel. I foredlingen er markedsandelene for Nortura vesentlig lavere.

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

4.6 Lam

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

Tradisjonelt har det norske markedet for lammekjøtt vært relativt stabilt, med høy selvforsyning. I en periode frem til 2012 ble norsk produksjon av sau- og lammekjøtt redusert, men salget var noe mer stabilt slik at behovet for import økte. Strykt økonomi over tid, blant annet gjennom endringer i lammeslaktilskuddet fra 2015, og satsing fra produsenter som produserer nær 130 000 tonn lammekjøtt årlig. Strukturen i produksjonen er regulert gjennom grensene for konseksjonsfri produksjon per foretak. Den store mengden av lammekjøtt innebærer også at det gir et viktig bidrag til næringsvirksomhet i slakteri-, nedskjærings- og foredlingsbedrifter.

For sau og lam er det store sesongmessige variasjoner i slakting og forbruk. Rundt 70 pst. av den årlige produksjonen slaktes i september og oktober, som også er de to månedene i året da en-
grossalget er høyest. Sau utgjør om lag 20 pst. av den totale produksjonen av sau- og lammekjøtt.

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


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

4.7 Svin

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

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

Kilde: Budsjettetnemda for jordbruket

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet ekxl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>79 700</td>
<td>23 800</td>
<td>4 100</td>
<td>13 300</td>
<td>14 400</td>
<td>16 000</td>
<td>8 200</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Budsjettetnemda for jordbruket

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet ekxl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>25 600</td>
<td>6 400</td>
<td>1 500</td>
<td>5 400</td>
<td>5 800</td>
<td>2 500</td>
<td>3 900</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Slakting av gris utgjør hoveddelen av virksomheten ved norske slakterier. I 2013 utgjorde svinekjøtt ca. 54 pst. av samlet slaktevolum av fårbeinte husdyr. Slakt av store og sau/lam tilsvarer hhv. 36 og 10 pst. Dette innebærer at svin er et viktig grunnlag for driften etter primærproduksjonen til slakteri.

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

4.8 Fjørfekjøtt

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

Endringene av konsesjonsgrensene for kylling og kalkun gir over tid større enheter med mer effektiv produksjon. I 2015 var det 650 som drev med slakteproduksjon med kylling, og i underkant av 140 som drev med ender, kalkuner og gjess.

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


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet eksl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>134 700</td>
<td>54 100</td>
<td>4 300</td>
<td>39 900</td>
<td>7 700</td>
<td>20 700</td>
<td>8 000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Budsjettetaten for jordbruket

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet eksl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>92 600</td>
<td>45 200</td>
<td>1 400</td>
<td>18 400</td>
<td>600</td>
<td>27 100</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Budsjettetaten for jordbruket
4.9 Egg

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

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


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

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

4.10 Pelsdyr


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

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

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landet</th>
<th>Østlandet</th>
<th>Agder og Telemark</th>
<th>Rogaland</th>
<th>Vestlandet eksl. Rogaland</th>
<th>Trøndelag</th>
<th>Nord-Norge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>67 400</td>
<td>23 200</td>
<td>4 000</td>
<td>18 000</td>
<td>6 000</td>
<td>13 700</td>
<td>2 500</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Budjettstøtta for jordbruket
Det er om lag 240 pelsdyrgårder i drift i Norge. Disse sysselsetter drøyt 300 årssverk i primærproduksjon og om lag 100 årssverk i produksjon og distribusjon av pelsdyrfôr. Verdiskapingen er om lag 250 mill. kroner i året.²

4.11 Hest

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

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

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

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

Hestenæringen skaper arbeidsplasser både i og utenfor landbruket. Undersøkelser i Sverige anslår at det for hver tiende hest skapes ett årssverk.⁴ Det svenske anslaget kan være noe optimistisk for norske forhold.⁵ Det er anslått at 27 pst. av hesteeierne er gårdbrukere.⁶ Vi har ikke sikre tall på antall hester i Norge i dag, men det antas at det finnes mellom 65 000 og 125 000.⁷ Fra 2016 innførte EU krav om at det skal etableres et sentralt nasjonalt register for hester i alle medlemsland.⁸ Dette vil blant annet gi en oversikt over den samlede hestepopulasjonen i hvert EU-land. I Norge har det aldri vært et felles register for alle hester, men de passutstendende og stambokførende organer har hatt og har sine egne registre. Et nasjonalt hesteregister skal etableres i Norge i 2017.

4.12 Frukt, bær, grønnsaker og poteter

Produksjonen av frukt, bær, grønnsaker og poteter er mangfoldig med et bredt spekter av produkter som blir produsert på friland, i veksthus og i frukt- og bærhager. Disse produksjonen stod for om lag 11,5 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk i 2015, i overkant av 3,6 mrd. kroner.⁹ Produksjon av hagebruksprodukter og poteter foregår over store deler av landet, blant annet produseres det gulrøtter og kål i de fleste fylkene. Samtidig preges produksjonen av en høy grad av spesialisering, og mange kulturer er konsentrert i noen få geografiske områder. For eksempel kommer over 85 pst. av norske tomater fra Rogaland.

Teknologi, markedsforhold og god koordinering mellom produsentene har vært de viktigste positive drivkraftene de siste årene for næringen sett under ett. Forbruket av frukt, bær og grønnsaker er stigende, og de siste ti årene har nordmenns forbruk økt med omkring 20 pst. på engrosnivå. Mye av etterspørselsøkningen skyldes økt forbruk av nye produkter og nye produktvarianter, noe som gir et potensiale for diversisering av produksjonen basert på forbrukernes preferanser. For bær

² MENON-Publikasjon nr. 7/2016.
³ Årsregnskap 2015 Norsk Rikstoto.
⁸ Gjennomføringsforordning (EU) 2015/262 av 17. februar 2015 om fastsettelse av metoder for identifikasjon av dyr av hestefamilien.
har produktutvikling i form av nye sorter og emballasje ført til stor økning i salg til forbruker. Samtidig har konkurransen fra import økt betydelig, og importprisen er i mange tilfeller retningsgivende for prisene det er mulig å ta ut i det norske markedet. For mange produkter er økningen i forbruket dekket gjennom økt import.

I underkant av 860 bedrifter dyrker grønnsaker på friland, og de har i gjennomsnitt 88 dekar hver. Det produseres mest gulrot, løk, agurk og kålrot. I overkant av 2 000 bedrifter dyrker poteter, og de har en gjennomsnittlig størrelse på om lag 60 dekar. Hedmark er det fylket der det produseres mest poteter med hele 40 pst. av produsert mengde i 2014. I tillegg finnes noen små grossister og det åpne markedet for kjøp og salg av grøntprodukter på Økern. For enkelte produktsjoner, da særlig for poteter, er direktesalg til forbruker utbredt.

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

Industrimarkedet, delvis betegnet som konserverindustrien, omfatter juice, syltetøy, fryste og hermetiske grønnsaker, potetchips og -flak, samt ingredienser som potetmel og stivelse. Deler av dette markedet er i vekst, særlig innenfor fruktbaserte drikkevarer og for industriapotet. For grønnsaker til industri er det i stor grad direkteavtaler mellom den enkelte produsent og industri.
ter til industri utgjør over 50 pst. av den norske produksjonen, og også her er det egne kontrakter mellom produsent og industri. Frukt til industri er utelukkende epler til press og eventuelt også innkoking til konsentrat.

4.13 Honning

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

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

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

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

4.14 Blomster

Total verdi av norsk blomsterproduksjon var i 2015 på i overkant av 1,4 mrd. kroner, tilsvarende 4,5 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk. Verdi av norsk produksjon av snittblomster var i 2015 på i overkant av 270 mill. kroner. Dette er en reduksjon på om lag 125 mill. kroner fra 2004, blant annet som følge av nedgangen i norsk roseproduksjon. Samtidig har norsk produksjon av blomstrende potteplanter og utplantingsplanter steget. Verdien av norsk produksjon av utplantingsplanter har hatt størst økning, fra i overkant av 110 mill. kroner i 2004 til over 440 mill. kroner i 2015.

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

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


4.15 Plussprodukter fra jordbruket

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

Norturas datterselskap Norilia har ansvaret for salg og utvikling av alle restråstoff fra Nortura og primæroppgaven. De omsetter for ca. 500 mill. kroner med en eksportandel på ca. 70 pst. De har virksomheter innen hud, nutartarm, ull og
produkter til dyrefôr/human bruk. Gjennom bruk av moderne prosesssteknologi og «verktøy» fra naturen (enzyme, gjær, soppe, bakterier) skapes også nye produkter som kan brukes i før, næringsmidler og helseprodukter. Fatland slakterier er i det same markedet og omsetter også hud, tarm og andre plussprodukter både nasjonalt og til eksport.

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

4.16 Vekst og gründerskap innen andre landbruksbaserte næringer

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


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


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

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

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

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

Regjeringen arbeider med en utredning om tilrettelegging for tilleggsnæringer som parsellhager, kolonihager og andelsjordbruk.
Jordbruket er en næring i konstant forandring og effektivisering. Norge er i verdenstoppen i utvikling av plante- og dyremateriale, noe som har bidratt til økt ytelse per dyr, større avlinger per area-lenhet og bedre utnyttelse av før. Nye metoder for å behandle grovfôr, maskiner med større kapasitet og redusert arbeidsforbruk per produsert enhet er også blant endringene som bidrar til høy produktivitetsvekst.

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

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

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

### 5.1 Effektivisering i jordbruket

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

Jordbrukssektoren har de siste 10 årene hatt en vekst i brutto arbeidsproduktivitet på 4,1 pst. i gjennomsnitt per år, ifølge Budsjettomnden for jordbruket. Tilsvarende produktivitetsmål for norsk industri (brutto produkt per timeverk) viser en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,5 pst. de siste ti årene ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Gjennomsnittlig vekst i Fastlands-Norge var 1,0 pst, jf. figur 5.2. Tallgrunnlaget indikerer at produktivitetsveksten i Fastlands-Norge har vært mindre de siste årene enn tidligere i perioden.

![Figur 5.1 Utviklingen i produksjon, arbeidsforbruk og investeringer i jordbruket](image-url)

Kilde: Budsjettomnden for jordbruket
I det mye brukte produktivitetsbegrepet brutto arbeidsproduktivitet inngår ikke vekstbidraget fra kapitalvarer. En sentral del av utviklingen i jordbruket har vært å erstatte manuelt arbeid med kapital. Når bruken av kapital også måles, kan restverdien total faktorproduktivitet beregnes. Også for dette produktivitetsmålet har jordbruket hatt sterk vekst sammenlignet med annen næringsaktivitet på fastlandet. Total faktorproduktivitet har økt med 2,6 pst. per år de siste 10 årene. I industrien økte total faktorproduktivitet med 1,1 pst., mens den i andre vareproduserende næringer i Fastlands-Norge var uendret ifølge Statistisk sentralbyrå.

En del av produktivitetsfremgangen skyldes økt utnytting av skalafordeler i primærproduksjonen. Over tid endres også skalafordelene av teknologisk utvikling. Det har skjedd store endringer i strukturen i jordbruket de siste tiårene. Fra 1959 til 2015 er antall registrerte jordbruksbedrifter redusert fra 198 000 til 42 000, mens totalt jordbruksareal er knapt 2 pst. lavere enn i 1959. Dette
innebærer at jordbruksbedriftene har vokst betydelig etter de fleste mål, jf. figur 5.3.

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

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

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

Jordbrukspolitikken er preget av en sammenheng av fortsatt produktivitetsvekst for å bedre lønnsomheten og konkurransesvakten. Jordbruket møter økt konkurranse fra arbeidskraftressursene fra andre deler av næringslivet, inkl. andre bioøkonominæriser, samt stadig sterkere konkurranse fra importerte varer.

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

5.2 Teknologisk utvikling

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

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

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


Gjennom forskning og teknologiutvikling avdekkes stadig nye muligheter for automatisering av ressurskrevende arbeidsoppgaver. En undersøkelse utført av NIBIO viser et betydelig potensial for å øke konkurransekraften innen grøntsektoren gjennom automatisering av manuelle oppgaver siden arbeidskravet utgjør en betydelig kostnad. Det er store muligheter for å ta i bruk mobile roboter for plantebehandling i radkulturer, utstyr for behovstilpasset tynning av fruktblomster, samt høsterobot for jordbær, bringebær og brokoli. I planteproduksjonen har også bruk av små, ubemannede droner blitt et nyttig hjelpemiddel ved at de kan bære med seg sensorer som kartlegger og samlar inn data over areal og avlingsstatus. Dette gjør det mulig for gårdbrukeren å justere sine innsatsfaktorer gjennom vekstsesongen.

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

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

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

---

5.3 Avl og foredling – verdiskaping og eksportmuligheter

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

I tillegg til at plante- og dyrematerialet er tilpasset lokale dyrkings- og produksjonsforhold, er formålet å sikre ressursvekt og lønnsom matproduksjon. Husdyravl og anvendt bioteknologisk forskning har blitt en vekstnæring i Norge med betydelig verdi i internasjonal sammenheng.

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

Bred brukeroppslutning og eierskap, nyskapsende forskning og bruk av den nyeste teknologi og kunnskapen, har vært og er viktig for avl- og foredelingsarbeid med høy kvalitet i Norge.

5.3.1 Planteforedling

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

Etterspørselen vil øke etter hvetesorter som er egnet til matmel, frukt- og bærsorter som gir avling av økt kvalitet og har utvidet dyrkingsområde og bedre utvalg av grønnsaksorter, for eksempel gjennom økt utprøving og tilpasninger av utlandsk sorter. Det er videre viktig å prioritere til tak som gir bedre og stabil kvalitet på grovfôret, samt bedre tilgang på norsk korn for produksjon av kraftfôr av høyt kvalitet.

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

5.3.2 Storfe

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

Boks 5.3 NRF-kuer i mer enn 30 land

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

Internasjonal vekst er en av hovedprioritene i Geno sin strategi. I 2016 innkikk Geno en eksklusiv avtale med verdens lederende genetikkselskap på storfôr, ABS. Avtalen omfatter salg, distribusjon og markedsføring av NRF. Det fremste salgsargumentet for avlsmateriale av NRF er å kunne dokumentere stort produksjonspotensial og lave kostnader.
NRF er den eneste rasen som kan dokumentere genetisk fremgang i helse og fruktbarhet over en 20- til 30-årsperiode. Etter flere tiår med avl fremstår NRF-kua i dag som en robust melke- og kjøttprodusent.

5.3.3 Svin


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

Saueavlen som drives i regi av NSG, har som mål å styrke økonomien i saueholdet og få størst mulig avlsfremgang innenfor rammene av bærekraftig produksjon og god dyrevelferd. Det legges vekt på å fremme egenskaper i avlsarbeidet som gir produkter som forbrukeren etterspør, effektiviserer produksjonen, styrker bruk av beite og norske fôrressurser og sikrer god dyrevelferd.

Boks 5.4 Kunnskapsklynger med bioteknologisk utvikling
I kjølvannet av de sterke avsmiljøene har det vokst frem nye innovative selskaper. I dag er totalt 27 bedrifter (herunder TINE og Nortura), 6 utdannings- og forskningsinstitutter, samt offentlige utviklingsaksalter samlet i kunnskapsklyngen Arena Heidner. Arena Heidner er Norges eneste grønne bioøkonomiklyngen der bioteknologisk utvikling og bærekraftig matproduksjon er kjerneområder. Klyngen ledes av Hedmark Kunnskapspark. Bedriftene som er med i klyngen har en total årlig omsetning på ca. 45 mrdd. kroner og har ca. 13 000 ansatte.


5.3.4 Småfeavl
Norsk Sau og Geit (NSG) har ansvaret for den nasjonale avlen på småfe (sau og geit). Det er over 20 ulike sauerasene i Norge. NSG driver aktivt avls-
bidratt til sterk kvalitetsheving og større verdiskapingspotensial for geitemelken.

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

5.3.5 Hest

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

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

5.3.6 Fjørfe


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

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

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

5.3.7 Pollinerende insekter


Humler er viktige for pollinering i jord- og hagebruket. Humler til pollinering av tomatplanter i veksthus leveres fra egne oppdrettere og har den norske populasjonen dersom de kommer ut i miljøet. De er derfor lagt restriksjoner på importen. Det pågår et prosjekt i regi av Norsk
Gartnerforbund som skal bidra til å sikre kvaliteten og øke volumet av norskavlet humle.

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

5.3.8 Bevaringsverdige raser

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

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

5.4 Forskning og innovasjon


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

Boks 5.5 AGROPRO

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

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


Prosjektet er finansiert av BIONÆR – programmet i Forskningsrådet.
Endring og utvikling
tare), gras og biprodukter fra fisk, jord- og husdyrbruks kan omdannes til høyverdige forråvarer.
Utvikling av nye teknologier og produkter basert på jordbruks ressurser vil være avgjørende for å ta ut næringspotensial i bioøkonomien og øke verdiskapingen. Både næring og myndigheter må satse på forskning og kompetanseutvikling som et konkurransefortrinn til norsk jordbruksbasert næringsmiddelindustri.

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

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

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

5.4.1 Tverrfaglig forskningssamarbeid

SkatteFUNN er et viktig virkemiddel for økt forskning og innovasjon i næringslivet. Regjeringen har utvidet Skattefunnordningen ved å øke beløpsgrensen for egenutført forskning og utvikling og innkjøpt FoU, samt økt timesatsen. I budsjettet for 2016 er det maksimale fradragsgrunnlaget (beløpsgrensen) for kostnader knyttet til egenutført FoU økt fra 15 til 20 mill. kroner. Samtidig er den øvre grensen for innkjøpt FoU fra godkjente forskningsinstitusjoner økt fra 33 til 40 mill. kroner. Estimeret økning på realisert skattefradrag for SkatteFUNN har økt med 1,1 mrdd. kroner, fra 1,5 mrdd. kroner i 2013 til 1,6 mrdd. kroner i 2016. Innen landbruks- og matsektoren har det de siste årene vært en betydelig økning i prosjekttildelingen innenfor ordningen, og det er viktig at denne positive utviklingen fortsetter. I 2015 var det 57 aktive forskningsprosjekt med budsjetterte kostnader på om lag 1 mrdd. kroner. Dette er en økning i budsjetterte kostnader fra 450 mill. kroner i 2013.

FORNY2020 er et program som skal legge til rette for innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner. Totalbudsjett for FORNY2020 var i 2013 i underkant av 130 mill. kroner, mens det i 2016 har økt til i underkant av 290 mill. kroner. Gjennom utveksling av kunnskap, teknologier og ideer vil det skapes synergier mellom jordbruk og andre næringer. For videreutvikling av bioøko-

Boks 5.6 Matproduksjon og veksthusteknologi
De siste 20 årene har veksthusnæringen i Norge vært gjennom en rivende utvikling. Vekshusproduksjon bidrar med 8 pst. av produksjonsverdien i norsk jordbruk. Avlingsvået på tomat og agurk har økt med mer enn 300 pst. de siste 15 årene takket være nye produksjonsmetoder. Denne metodeutviklingen har i hovedsak sitt utspring i forskningsresultater fra NIBIO Særheim, i nært samarbeid med næringen.

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

Det er et betydelig potensial for økt produksjon og verdiskaping innen eksisterende og nye veksthuskulturer i Norge. Markedet er i sterk vekst og forventes å være det i lang tid fremover.
nomien, hvor ett av Norges fortrinn ligger i et tett samarbeid mellom blå og grønn sektor, vil samarbeid på tvers av fagområder og næringer være avgjørende. Forskning og innovasjon som involverer alle ledd i verdikjeden bidrar til produksjon av de råvarene som egner seg best ut fra jordsmonn og klima, for videreførelse og for å utvikle produkter i samsvar med hva forbrukerne ønsker.


5.4.2 Vitenskapelig kompetanse i instituttsektoren


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

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

Veterinarinstituttet er et biomedisinsk beredskaps- og forskningsinstitutt innen dyrehelse, dyrevelferd, før- og matttrygghet. Institutet er den viktigste kunnskapsleverandøren ved forebygging, oppklaring og håndtering av zoonoser og av-vorlige smittsomme sykdommer hos fisk og landdyr. Veterinarinstituttet bidrar i forebygging og håndtering av kriser som skyldes smittestoffer og andre helseskadelige stoffer i mat og før, og bidrar med kunnskap som er viktig for utvikling av lovenkrav.

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

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

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

5.4.3 Forskning og utvikling fremover

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

Norge har tradisjonelt et godt samarbeid mellom næringsaktører, myndigheter og kunnskapsmiljøer i sektoren. Dette gir et godt utgangspunkt for at forskningen er relevant og at ny kunnskap
kommer til nytte for å finne gode løsninger på fremtidige utfordringer. Teknologi- og produktutvikling er viktig for økt produksjon av trygg kvalitetsmat og økt konkurranseevne i jordbruks- og industri. Resultater fra jordbruks- og matforskningen må fortsatt formidle effektivt til næringen, blant annet gjennom aktiv deltakelse fra næringsaktører i forskningen og godt samarbeid mellom forskningsmiljøene og privat og offentlig rådgivningsstjeneste.

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

5.5 Fortrinn for norsk produksjon

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


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

5.5.1 Plantehelse

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

5.5.2 Dyrehelse

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


5.5.3 Antibiotikaresistens

Antibiotikaresistens er et raskt voksende problem i verden og utgjør en alvorlig trussel mot global helse. Risikoen er en fremtid uten effektive antibiotika, der infeksjoner som i dag regnes som ufarlige igjen kan få dødelige utfall. Hvis antibiotika skal forblie et globalt fellesgode for kommende generasjoner, må det settes ambisiøse mål for arbeidet mot antibiotikaresistens. Det er en klar sammenheng mellom høy forbruk av antibiotika og utvikling av resistens. I Norge er utfordringen knyttet til bruk av antibiotika til mennesker størst,
men jordbruket må også ha et bevisst forhold til bruk av antibiotika på dyr, til tross for at Norge er et av landene i verden som bruker minst antibiotika i husdyrproduksjonen. Dette er viktig for å forebygge antibiotikaresistens hos mennesker og for å sikre trygg mat. Dyktige og ansvarsbevisste bønder og veterinærer, og et godt samarbeid mellom næringen og myndighetene er avgjørende for å hindre utfordringene med antibiotikaresistens, og den sterke sammenhengen mellom humanhelse, dyrehelset og miljø krever en samlet innsats på tvers av fagområder.


5.5.4 God dyrevelferd


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


5.6 Investeringer

5.6.1 Investeringsbehov
Utviklingen med større jordbruksbedrifter, høyere produktivitet og bruk av ny teknologi stiller krav til økte investeringer. Investeringsbehovet innenfor det tradisjonelle landbruket er stort både til nye driftsbymøter og til modernisering av gamle byg. Investeringsbehovet er særskilt stort knyttet til driftsbymøter til storf- og småfø. Innan kornproduksjon er investeringsbehovet særskilt knyttet til oppgraderinger av tørke- og lagerkapasiteten. Invester i moderne driftsbymøter kan også bidra til å ta mer hensyn til miljø- og klimarelaterede utfordringer.

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

Det er særlig aktuelt å foreta investeringer i forbindelse med generasjonsskifter. Generasjonen av nye bønder i dag vil ha behov for å gjøre nye investeringer for å kunne utvikle en fremtidsrettet landbruksdrift. I tillegg til at investeringer i nye driftsbymøter medfører modernisering gene-relt, blir ny teknologi som automatiserte melkings- og føringsanlegg tatt i bruk. Dette gir en ytterligere effektivisering av produksjonen, og har stor innvirkning på arbeidsstilfasjonen til den enkelte næringsutøver. I tillegg vil også krav knyttet til dyrevelferd, herunder krav om løsdriftsfjø, medføre store investeringsbehov i årene fremover. Utset- telse av løsdriftskravet vil dempe investeringsbehovet midlertidig, og verdien i eksisterende bygningsmasse vil kunne nytes lenger. Investerings-behovet varierer ellers i de ulike produksjonene. Markedspotensialet for norsk produksjon av storfekjøtt kan for eksempel være en driver for økt investeringsbehov i denne produksjonen fremover.

5.6.2 Virkemidler for investering og bedrifts-utvikling i landbruket
Selv om det er et privat ansvar å investere for å oppnå god avkastning, bidrar statsen likevel med tiltak for å lette investeringsbyrden. Finansiering av investeringene i landbruket skjer gjennom egenkapital, offentlige og private låneordninger og investeringsstilskudd. Innovasjon Norge forvalter aktuelle virkemidler for investering- og bedriftsutvikling fra det offentliges side. Det mest målrettede virkemiddelet over jordbruksavtalen for å stimulere til økte investeringer, er investe-rings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket (IBU-midler). Midlene har et todelt formål og skal bidra til effektivisering av produksjonen i det tradisjonelle landbruket, og til økt sysselsetting i andre landbruksbaserte næringer. Tilkuddsmidl-ene fordeles fylkesvis gjennom en fordelingsnøk-
Det gis tilskudd innenfor et variert omfang av prosjekter i ulike størrelser. Tilskudd kan gis til investeringer i faste produksjonsanlegg, nyplanting innen frukt og bærdyrking, bedriftsutvikling, etablererstipend og til mindre investeringer i forbindelse med generasjonsskifte. Unge under 35 år og kvinner er særs prioritert i deler av regelverket ved at de kan få tildelt mer tilskudd enn andre søkere. Innenfor ordningen kan det også avsettes midler til risikolån. Risikolånoordineringen er lite brukt, blant annet fordi avsetningen til dette tiltaket må tas av innvilgningsrammen for investerings- og bedriftsutviklingsordningen. I jordbruksoppgjøret 2016 ble det bestemt at vilkårene for risikolån skal gjennomgås. Pågangen etter IBU-midler er stor, og særskilt til investeringer i det tradisjonelle landbruket. Hovedyngden av investerings tilskuddene til landbruk går til investeringer i basislandbruket (80 pst.) og særskilt til investeringer i melkeproduksjon.

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

### Boks 5.7 Nærmere om investeringsprosjektene
De siste årene har Innovasjon Norge fått mange flere større søknader sammenlignet med tidligere år. Gjennomsnittsprosjektet innen melkeproduksjon hadde i 2015 en kostnadssum på 4,2 mill. kroner, mottok ca. 730 000 kroner i støtte (17 pst.) og utløste i underkant av 3,5 mill. kroner i annen kapital. Samlet planlagt produksjonsøkning basert på innvilgede tilskuddssøknader for 2015 var på ca. 3700 dyr, dvs. i gjennomsnitt en bruksutvikling på 12 kyr til 43 kyr. Innen storfekjøttproduksjon har gjennomsnittsprosjektet et kostnadsoverslag på 2,6 mill. kroner, mottar ca. 500 000 kroner i støtte (19 pst.) og utløser ca. 1,9 mill. kroner i annen kapital. Samlet planlagt produksjonsøkning basert på innvilgede tilskuddssøknader for 2015 var på i overkant av 4 100 slakt per år, eller i gjennomsnitt en økning på ca. 30 slakt per år.

### 5.6.3 Andre risikoavlastende virkemidler

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

---

Figur 5.4 IBU-tiloskudd fordelt på produksjoner 2015
partementets budsjett. Landbrukskundene benytter seg ikke bare av de sektorspesifikke virkemidlene, men hele bredden av virkemidler i Innovasjon Norges portefølje.

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

5.6.4 Resultater og effekten av innsatsen

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


Boks 5.8 Lønnsomhetsanalyse av store melkebruk i Nordland

6 Handelspolitiske rammevilkår

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


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

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

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


6.1 Norges handelsavtaler

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

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

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

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

1 I handelsavtaler benyttes begrepet landbruk også om avtaler som er begrenset til jordbruksektoren.
Etter EØS-avtalens artikkel 19 om handel med landbruksvarer skal avtalepartene med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med basis jordbruksvarer (meierivarer, kjøtt, frukt, grønnsaker m.m.) med sikte på en gradvis liberalisering. Forhandlingene skal skje innenfor rammene av partenes respektive landbrukspolitikk. Norge og EU har tidligere inngått to artikkel 19-avtaler med virkning fra henholdsvis 1. juli 2003 og 1. januar 2012. Norge har i disse avtalene gitt EU bedre markedsadgang for landbruksprodukter enten gjennom importkvoter eller tollnedsettelser. Ost og kjøttvarer har vært sentrale elementer i de to forhandlingsrundene. Totalt har Norge gitt EU markedsadgang gjennom 35 importkvoter i artikkel 19-avtaler. Endringene i importkvotene

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produkt</th>
<th>2003</th>
<th>2010</th>
<th>Samlet kvote¹</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Kjøtt</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøtt av storfe</td>
<td>+ 900 tonn</td>
<td>900 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøtt av svin</td>
<td>+ 600 tonn</td>
<td>600 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Lever av svin</td>
<td>+ 250 tonn</td>
<td>+ 100 tonn</td>
<td>350 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøtt av kylling og kalkun</td>
<td>+ 800 tonn</td>
<td>800 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Andebryrst</td>
<td>+ 100 tonn</td>
<td>100 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Skinke</td>
<td>+ 200 tonn</td>
<td>+ 200 tonn</td>
<td>400 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>Polse</td>
<td>+ 200 tonn</td>
<td>+ 200 tonn</td>
<td>400 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>«Bacon crisp»</td>
<td>+ 200 tonn</td>
<td>+ 100 tonn</td>
<td>350 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøttboller</td>
<td>+ 150 tonn</td>
<td>+ 50 tonn</td>
<td>200 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Meieri</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ost</td>
<td>+ 1 440 tonn</td>
<td>+ 2 700 tonn</td>
<td>7 200 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Frukt og grønt</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Epler</td>
<td>+ 2 000 tonn</td>
<td>2 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Jordbær, friske</td>
<td>+ 300 tonn</td>
<td>300 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nypoteter</td>
<td>+ 2 500 tonn</td>
<td>2 500 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Issalat</td>
<td>+ 600 tonn</td>
<td>+ 400 tonn</td>
<td>1 000 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Korn-, fôr- og såvarer</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Durumhvete</td>
<td>+ 5 000 tonn</td>
<td>5 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rug såkorn</td>
<td>+ 1 000 tonn</td>
<td>1 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Mais, til dyrefôr</td>
<td>+ 10 000 tonn</td>
<td>10 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Maisgrits, til dyrefôr</td>
<td>+ 10 000 tonn</td>
<td>10 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Svingelfrø til plen</td>
<td>+ 55 tonn</td>
<td>+ 345 tonn</td>
<td>400 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>Engrappfrø til plen</td>
<td>+ 100 tonn</td>
<td>+ 100 tonn</td>
<td>200 tonn</td>
</tr>
<tr>
<td>Raigrasfrø</td>
<td>+ 600 tonn</td>
<td>700 tonn</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Høy</td>
<td>+ 10 000 tonn</td>
<td>35 000 tonn</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹ For produkter der det var gitt tollkvoter til EU før 2003, vil samlet kvote være større enn summen av kvoteendringene i 2003 og 2010.
for de mer sentrale jordbruksproduktene ved de to foregående forhandlingsrundene går frem av tabell 6.1. I 2015 ble det startet opp en ny forhandlingsrunde om artikkel 19.


6.2 Import og eksport av jordbruksvarer

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

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

6.3 Tollvernet for jordbruksvarer

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


Norges forpliktelser i WTO definerer det maksimale tollnivået som kan iverksattes når det er behov.

Boks 6.1 Eksport av jordbruksvarer 2015

6 varegrupper stod for 80 pst. av eksporten av jordbruksvarer målt i verdi:
- Dyrefôr av avfall og reststoffer fra næringsmiddelindustrien: 2 257 mill. kr
- Animalske og vegetabilske oljer: 1 699 mill. kr
- Tilberedte næringsmidler (hovedsakelig kosttilskudd med Omega 3): 1 246 mill. kr
- Drikkevarer: 786 mill. kr
- Melk, meieriprodukter, egg og honning: 761 mill. kr
- Pelsskinn og varer derav: 530 mill. kr

Boks 6.2 Import av jordbruksvarer 2015

6 varegrupper stod for 60 pst. av importen av jordbruksvarer målt i verdi:
- Animalske og vegetabilske oljer: 6 564 mill. kr
- Reststoffer/avfall fra næringsmiddelindustri: 6 187 mill. kr
- Frukter, bær og nøtter: 6 116 mill. kr
- Tilberedte næringsmidler: 5 951 mill. kr
- Drikkevarer: 5 855 mill. kr
- Kornprodukter og bakverk: 4 343 mill. kr

2 I handelsstatistikken er jordbruksvarer definert i samsvar med produktdelningen slik den fremgår av vedlegg 1 til Landbruksavtalen i WTO. Dette inkluderer produktgrupper som også omfatter varer med opprinnelse i sjømatindustrien, noe som er særlig utslag i handelsstatistikken for kategoriene «animalske og vegetabilske oljer» og «tilberedte næringsmidler».
I handelsavtaler som EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler, gir Norge konsesjoner som innebærer redusert toll eller nulltoll for bestemte varer fra avtalemotparten. Konsesjonene kan også innebære redusert toll eller tollfrihet for import av et bestemt kvantum gjennom importkvoter. Konsesjoner for sentrale norske jordbruksvarer gir i første rekke gjennom importkvoter med et bestemt kvantum, noe som gir bedre forutsigbarhet om effekter i det norske markedet.

De norske tollsatsene som er bundet i WTO, ble fastsatt basert på prisforskjeller mellom hjemme- og verdensmarked i perioden 1986–1988. Høye norske priser sammenlignet med verdensmarkedet gav derfor høye tollsatser for en rekke jordbruksprodukter. Det høye nivået på eksisterende tollsatser gir primsessig preferanse for flere sentrale norske jordbruksprodukter, samtidsom det for andre sentrale sektorer og varer er liten eller ingen primsessig preferanse for norsk vare. Liten eller ingen primsessig preferanse skyldes at tollsatsene ikke kan økes ut over våre WTO-forpliktelser, samtidsom som prisene nasjonalt har steget mer enn prisene på importert vare. Verdien av kronetoll (kroner per kg/l) vil som følge av inflasjon reduseres over tid, noe som setter grenser for hvor stor forskjellen kan bli mellom prisene på norsk vare og importert vare. For en rekke jordbruksvarer kan Norge velge mellom bruk av kronetoll eller prosenttoll (pst. av varens verdi). For flertallet av disse varene vil prosenttoll gi bedre beskyttelse enn kronetoll med gjeldende prisnivå nasjonalt og internasjonal.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Importen av meterivarer er økende. For ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst. av forbruket. For flytende melk og noen harde oster har innføringen av prosenttoll gitt prismessig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig sig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig for ost produksjon og import fra EU gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen.

Importen av meterivarer er økende. For ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst. av forbruket. For normale og noen harde oster har innføringen av prosenttoll gitt prismessig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig for ost produksjon og import fra EU gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen.

Importen av meterivarer er økende. For ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst. av forbruket. For flytende melk og noen harde oster har innføringen av prosenttoll gitt prismessig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig for ost produksjon og import fra EU gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen.

Importen av meterivarer er økende. For ost og yoghurt utgjør importerte varer mer enn 10 pst. av forbruket. For flytende melk og noen harde oster har innføringen av prosenttoll gitt prismessig preferanse for norske varer. For ost er det imidlertid betydelige tollfrie importkvoter, særlig for ost produksjon og import fra EU gjennom protokoll 3 til EØS-avtalen.
6.4 Internstøtte

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

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

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

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

6.5 Eksportstøtte


<table>
<thead>
<tr>
<th>Vare</th>
<th>Binding 2013</th>
<th>2014</th>
<th>2015</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Mill. kr</td>
<td>Tonn</td>
<td>Mill. kr</td>
</tr>
<tr>
<td>Svinekjøtt</td>
<td>86,7</td>
<td>3 791,2</td>
<td>84,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Ost</td>
<td>245,8</td>
<td>16 207,5</td>
<td>132,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Smør</td>
<td>53,2</td>
<td>5 872,7</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Bearbeidede produkter</td>
<td>36,4</td>
<td>-</td>
<td>30,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>
at eksport av ost og smør kan videreføres i samme omfang som faktisk eksport de senere årene. Eksporten av svin ville derimot ha blitt avgrenset av det nye taket i fire av de fem siste årene. For bearbeidede jordbruksvarer er det ingen øvre kvantumsgrense, men beløpsgrensen blir videreført til utgangen av 2020.

Del II
Økt effektivitet og økt konkurransekraft for jordbruksnæringen
Endring og utvikling
Sentrale deler av virkemidlene i jordbrukspolitikken utformes i jordbruksforhandlingene. Regjeringen og samarbeidspartiene vil opprettholde avtalesystemet, og det skal legges vekt på forutsigbarhet og reformer som kan gi økt lønnsomhet.

Det fremgår av formålsparagrafen i Hovedavtalen for jordbruket at:

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

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

7.1 Avtalesystemet

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


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

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

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

Gjennom behandlingen godkjenner Stortinget at en eventuell avtale ligger innenfor de mål og rammer stortingsflertallet har beskrevet, og legger føringer for kommende oppgjør. Det påhviler partene et stort ansvar i å gjennomføre endringer
vedtatt i Stortinget, eller føringer fra behandlingen av et oppgjør, med sikte på best mulig målappnåelse, eventuelt med nye eksterne rammer for forhandlingene.

Regjeringen vil:

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

7.2 Inntektsutvikling og inntektsmål


Oppgjørets påvirkning på inntektsdannelsen skjer i hovedsak på inntektsiden, gjennom mer eller mindre regulert prisdannelse og ved stats- tilskudd til driften. Inntektsendringen fra et år til det neste i jordbruket er resultat av det som skjer i jordbruksoppgjøret, en rekke beslutninger i det enkelte foretak, og en rekke andre forhold som verken oppgjøret eller den enkelte bonde rår over, for eksempel makroøkonomiske fluktuasjoner, endringer i forbrukernes etterspørsel og værforhold. Det er derfor ikke mulig verken å styre eller registrere nettoinntekten for næringsdrivende tilnærmedesvis like presist som for lønnsmottagere. Variasjonen er illustrert i figur 7.1 som viser årlig endring i årlønn for lønnsmottagere og nettoinntekt i jordbruket, basert på Budsjett-nemndas normaliserte regnskap, hvor en del årlig variasjon er eliminert. Figuren illustrerer at det for jordbruket er nødvendig å vurdere inntektsutviklingen over noe tid.

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

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

Figur 7.1 Årlig endring i nettoinntekt for jordbruket, normalisert regnskap, og årlig endring i årlønn for lønnsmottagere
legge til rette for lik prosentvis vekst som andre grupper det enkelte år. Den oransje delen av søylene viser den delen av rammen som la til rette for nivåheving ut over lik prosentvis vekst. Figuren illustrerer at dersom kostnads- og produktivitetsutviklingen tilsier det, kan det legges til rette for samme inntektsutvikling som for andre grupper med negativ ramme i jordbruksoppgjøret. Til tross for lave rammer, i historisk sammenheng de siste 3 årene, la avtalen i 2016 til rette for en inntektsvekst på 18 ¾ pst. for perioden 2014 til 2017.

Som figur 7.2 viser, har det i alle oppgjør fra 2005 vært lagt til rette for en nivåheving ut over lik prosentvis vekst. All inntektsvekst ut over lik prosentvis vekst innebærer nivåheving. Figur 7.3 viser inntektene i jordbruket i pst. av alle grupper av lønnsmottagere, med grunnlag i Totalkalkylen for jordbruket, normalisert regnskap, beregnet av
Budsjettnemnda for jordbruk i 2015. Verdi av jordbruksfradraget ved ligningen er inkludert.


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

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

![Figur 7.4 Arbeidsforbruk per ku og per sau for bruk i NIBIOs driftsgranskinger. Timer per enhet i 2014](image_url)


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


Oppsummering kapittel 7
Sentrale deler av virkemidlene i jordbrukspolitikken, og for inntektsdannelsen i jordbruket, utformes i jordbruksforhandlingene. Tilstrekkelig lønnsomhet er nødvendig for å nå de landbruks-politiske målene, og sikre rekruttering til næringen.

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Uten 1–63 500</th>
<th>63 500–200 000</th>
<th>200 000–334 300</th>
<th>Over 334 300</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2014</td>
<td>26,9 %</td>
<td>17,0 %</td>
<td>21,2 %</td>
<td>11,4 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>
8 Økt produksjon på norske ressurser

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

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


8.1 Økt produksjon

Naturgitte forhold gjør at for planteprodukter som matkorn, frukt, bær og grønnsaker er hjemmemarkedssandelen lave. Norge har alltid måttet importere store deler av de energirike, og billige, plantebaserte matvariene. Hjemmemarkedssandelen/selvforsyningsgraden for energi har i mange tiår variert rundt 50 pst. Det er særlig variasjon i matkornavlingene som gir variasjon i hjemmemarkedssandelen for energi. Hjemmemarkedssandelen for protein i matvariene er om lag 20 prosentpoeng høyere enn for energi. Det skyldes at norsk jordbruk er domineret av husdyrhold hvor produktene er mindre energirike, men har høyt proteininnhold. Det har alltid ligget til grunn for det norske produksjonsmålet å dyrke det landet har naturlitte forutsetninger for.


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

Føringer om hvordan produksjonen skal foregå og hvor høyt produksjonsmålet skal prioriteres i forhold til andre mål, har stor betydning for hva som er effektiv bruk av virkemiddel. Regjeringen prioriterer effektiv vareproduksjon høyt og har gjennomført flere tiltak for å øke effektiviteten, blant annet ved å legge til rette for strukturrendringer. Miljøhensyn og landbruk over hele landet krever andre, og mer differensierede virkemidler for å kompensere for svikt i markedet og av hensyn til fordeling.
Det er markedsmessig rom for økt norsk produksjon, men det er krevende å øke produksjonen. Det skyldes delvis importkonkurranse og delvis at ulike produksjoner konkurrerer med hverandre om de mest produktive jordbruksarealene. Regjeringen vil legge til rette for økt produksjon og vil, i de løpende jordbruksavtalene, prioritere sektorer med størst markedspotensial i forhold til forbrukerens etterspørsel. Fortsatt økt matproduksjon krever at virkemidlene legger til rette for at de mest produktive arealene i stor grad brukes til produksjon av planteprodukter til mat, som matkorn, poteter og frukt, bær og grønnsaker. Samtidig må det grasbaserte husdyrholdet økes i grasområdene, med vekt på bedre grovfôr og bedre utnytting av beitearealer i inn- og utmark.

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

**Regjeringen vil:**
- Legge til rette for økt effektivitet og for at jordbruksproduksjon av mat kan øke der det er markedsmuligheter for det

### 8.2 Bruk av norske ressurser


I normale avlingsår utgjør norske fjørråvarer om lag 80 pst. av det totale fjørråbehovet. Om lag 2/3 av det norske jordbruksarealet er gras, høstet grovfôr og beite, og det utgjør over 50 pst. av fjørråbruket til norske husdyr. Det er en betydelig pro-
Endring og utvikling
duksjon av norsk förprotein i grasproduksjonen. Om lag 16 pst. protein gjør at en normal norsk grasavling årlig produserer 440 mill. kg protein. Kraftfôr utgjør om lag 45 pst. av totalt forforbruk. Denne andelen har økt de siste 20 årene.

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

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


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

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

8.3 Utviklingen i bruk av kraftfôr
Bruken av kraftfôr har økt i lang tid. En viktig årsak er sterk vekst i forbruket av svinekjøtt, kylling og egg. Veksten i disse produksjonene fra 2000 gir
marked for om lag 500 000 dekar førkorn. I tillegg er riktig förvaltning viktig i arbeidet med å øke ytelse, produktivitet og lønsomhet i husdyrholdet. Det har også gjort at bruken av kraftfôr har økt i melkeproduksjonen. Etter at ytelsen per ku var relativt stabil på 80- og 90-tallet, økte ytelsen og kraftfôrbruken fra århundreskiftet. Forløpet faller ikke sammen med endring i prisen på kraftfôr til drøvtyggere.


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


Figur 8.3 Utvikling i areal, antall kyr, kraftfôrpris og ytelse per ku siden 1990. Indekser 1990=100
somhet i en tilpasning med høy ytelse, som krever grovfôr og kraftfôr med høy kvalitet.

Et lønnsomt og konkurransedyktig husdyrhold er avgjørende for produksjonsvolumet, og dermed også for bruken av norske ressurser. En svekkelse av økonomien gjennom økte kraftfôrpri-ser vil på sikt kunne bidra til færre husdyrprodu-senter, med påfølgende nedgang i bruk av grovfôrareal. Men økt bruk av norske ressurser kan også oppnås gjennom bedre kvalitet på grovfôret. Tall fra TINE viser at melkeprodusentene med meget høy ytelse har en lavere andel kraftfôr enn gjennomsnittet. Bedre, og økt, bruk av grovfôr vil senke forkostnadene og bedre utnyttingen av norske grasarealer.

**Oppsummering kapittel 8**

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

**Regjeringen vil:**

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

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

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

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

### 9.1 Et enklere virkemiddelsystem

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

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

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

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

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

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

9.2 Forenkling er nødvendig

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

Det vises for øvrig til forslagene og vurderin- gene i forenklingsutvalgets rapport når det gjelder muligheter for ytterligere forenklinger.

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

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

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

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

---

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

- Overføre erstatning for klimabaserte avlings- skader og tap av bifolk til forsikringsmarkedet
- Samle forvaltningen av ersoningsordningene hos noen kompetanseatenter (fylkesmenn)
- Fjerne ordningene med distriktstilskudd for produksjon av tomat, agurk, salat og potet, eventuelt kompensert med arealtilskudd
- Redusere antall differensieringer i ordningene med distriktstilskudd for produksjon av tomat, agurk, salat og potet
- Omgjore prisnedskrivingsstilskudd for norsk korn til et tilskudd direkte til produsent
- Tilskudd lammaslakt likestilles med tilskudd storfeslakt ved utmåling per kg slakt i stedet for per antall slakt
- Fjerne distriktstilskudd til melkeproduksjon, og eventuelt kompensere i distriktstilskudd

- Fjerne distriktstilskudd til melkeproduksjon for verpehøner, purker og slaktegris, eventuelt kombinert med delvis tilbakeføring gjennom pristilskudd
- Avvikle tilskudd til avlsorganisasjoner
- Avvikle eller gjøre forenklinger innenfor til- skudd til frøavl og beredskapslagring såkorn
- Forenklet forvaltningen av Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler
- Avvikle tilskudd til fruktøkologi og eventuelt kompensere gjennom distriktstilskudd til fruktproduksjon
- Bedre samordning av utrednings- og tilretteleggingsmidler hos fylkesmannen
- Utnytte synergier i utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdi- skaping
- Samordning av forvaltningen av driftstil- skudd og investeringstilskudd til organisert beitebruk
Endring og utvikling deringene i forenklingsutvalgets rapport når det gjelder muligheter for ytterligere forenklinger.

Forenkling av virkemidlene kan innebære til-
tak som bidrar til å:
- Redusere det totale omfanget av ordninger, slik at det blir færre ordninger å holde oversikt over
- Forenkle regelverket for en enkelt ordning, slik at det blir lettere å forstå for brukerne og forvaltningen
- Spesialisere ordningene slik at færre virkemid-
ler inrettes for å ivareta de enkelte landbruks-
politiske målene
- Forenkle og effektivisere forvaltningen av ord-
ningene (uavhengig av endret antall eller regel-
verk), for å spare tid både i forvaltningen og hos brukerne

Forenkling av virkemidlene er viktig for flere ulike målgrupper:
- Næringsdrivende, bønder og industri fordi det gir redusert papirarbeid, mindre regelverk å sette seg inn i og gjør det enklere å følge regel-
verket i tråd med formålet for den enkelte ord-
ningen
- Forvaltningen gjennom å redusere byråkratiet, få lavere kostnader med å gjennomføre politik-
ken, mindre risiko for feil og unntyte IKT effek-
tivt
- Allmenhet/politikere med hensyn til demokrati
og legitimitet. Det er særlig det samlede om-
fanget av virkemidler som har betydning for denne gruppen

Erfaring fra forenklingsarbeid er at det særlig er noen forhold som blir viktige:
- Det vil være nødvendig å akseptere mer grov-
maskert regelverk, mindre målrettet inntekts-
utjevning og at enkeltansen i mindre grad kan søkes oppnådd gjennom tilskuddsordninger
- Det vil være nødvendig å akseptere omforde-
ling av midler, og mer markedsbaserte inntektsforskjeller

Alle dagens ordninger har isolert sett gode for-
mål, og forenkling innebærer aksept for at noen hensyn må prioriteres ned. Det vil foretas grund-
dige avveiningar for å oppnå hensiktsmessig for-
enkling.

Regjeringen har allerede gjennomført en rekke forenklinger i jordbrukspolitikken som har bidratt til å gjøre bonden mer fri, begrenset uøn-
skede tilskuddstillpasninger, redusert kontrollbe-
hovet i forvaltningen, gitt en mer effektiv forvalt-
ning, gjort det enklere for bonden og gjort til-

Regjeringen vil:
- At avtalepartene i jordbruksoppgjøret skal vur-
dere og foreslå forenklinger ved hvert jord-
bruksoppgjør

9.3 Differensiering av struktur og 
geografi

9.3.1 Geografisk differensierte ordninger

I dagens virkemiddelsystem er det flere ordninger som differenseres enten ut fra geografisk lokalisi-
ering av foretakene (distriktsgrenser), ut fra produkjsomfanget (strukturgrupper), eller ut fra begge deler. Når slik differensi-
ing gjøres på mange ordninger, vil den samlede ef-
feften av virkemidlene være mindre oversiktlig. Slike differensieringar kan samles på færre ord-
ninger.

Et hovedmål med geografisk differensierte tilskuddene er å jenvne ut inntekter koptet til geogra-
fske ulikheter i produkjsomfanget og inntektsmuligheter. En rekke ordninger skal i dag bi-
dra til det:
- Tilskudd til frakt av korn fra overskuddsom-
råde til produkjsomfanget for kraftfor i under-
skuddsområdene
- Tilskudd til frakt av kraftfor fra produkjsomfan-
teg til husdyrprodusent
- Tilskudd til innfrakt av kjøtt og egg fra produ-
sent til omsetningsledd
- Utjevning av fraktkostnader innenfor omset-
ning av melk skjer innenfor prisutjevningsord-
ningen

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

skuddsystemet mer oversiktlig. I Prop. 106 S (2013–2014) jordbruksoppjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet 2014 m.m. ble det fremmet 29 for-
tale med Norges Bondelag, ble de igangsatte foren-
keligstilltak videreført, og i noen grad utviklet, jf. Prop. 133 S (2015–2016). Flertallet i Nærings-
komiteen ba i Innst. 385 S (2014–2015) om at rap-
porten fra arbeidsgruppen som vurderte foren-
klinger, måtte bli en del av den varslde stortings-
meldingen om jordbrukspolitikken, og ytterligere forenkleligstilltak ble derfor ikke gjennomført i jordbruksoppjøret 2016.
Flere av disse ordningene ble utformet i en tid da både priser og kostnader varierte betydelig mer enn i dag. Gjennom konserndannelsen i landbruksamvirkene har det skjedd en betydelig intern utjevning av prisene. Det vil alltid være en vurdering av i hvor stor grad geografisk utjevning skjer i markedet eller hvor mye som bør subsidieres av det offentlige.

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

Produksjon av svinekjøtt, fjørfekjøtt og egg er i hovedsak basert på korn og kraftfôr. Foretakene trenger ikke eget areal ut over å disponere et tilstrekkelig spredeareal for gjødsel. Både av miljøhensyn, og for å redusere kostnadsnivået i produksjonen, mener regjeringen at de kraftfôrbaserte produksjoner i hovedsak bør finne sin lokalisering som et resultat av markedssammelt rammeperioden på det enkelte bruk. Strukturkostnadene knyttet til arealbruken er derfor ikke lenger direkte koplet til foretakenes eget areal, og mekaniseringen på det enkelte bruk.

9.3.2 Strukturdifferensierte ordninger

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

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

9.4 Beiteordninger

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

- Tilskuddet til utmarksbeiting som utmåles på grunnlag av antall beitedyr som har beitet minimum antall uker (5 uker) på utmarksbeite. Budsjett 2016 er ca. 390 mill. kroner
- Det generelle beitebeiskuddet utmåles per dyr som har beitet minimum antall uker (12–16 uker) i løpet av en sesong, hvorav beiteperioden på utmarksbeite teller med. I 2015 utgjorde dette ca. 410 mill. kroner
- Under regionale miljøprogram ligger det fem ulike ordninger med formål å stimulere til okt beiting. I 2015 utgjorde disse ca. 90 mill. kroner
Tilskudd til investeringstiltak i beiteområder finansieres over LUF og var på ca. 10 mill. kroner i 2015

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

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

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

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

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

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

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

For foretak som har produksjon på småfe i områder der det på grunn av rovdyrtap ikke er dyre-
velferdsmessig forsvarlig å slippe dyr på beite i utmark, kan det være et alternativ å tilpasse virksomheten med beiter på fulldyrka areaal, innsørkesbeiter og å gjerde inn gårdsnær utmark.

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

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

Regjeringen vil:

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

9.5 Endringer i velferdsordningene

9.5.1 Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

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

Det er ikke et krav i forskriften om at produsenter som mottar tilskuddet faktisk tar ferie eller ferie når de har avløsning, noe som innebærer mulighet for at formålet med ordningen kan omgås. Det vil variere hvor mye utgifter til lønn og avløsning den enkelte bruker kan og vil ha. Det er rimelig at det overlaser til de næringsdrivende selv å bestemme hvor mye frit og fritid de har og hvor store kostnader til leid arbeid de kan ha. For å gi produsentene økt valgfrihet kan midlere som utbetales over avløsertilskuddet ferie og fritid i stedet for eksempel bli utbetalt som en del av husdyrtilskuddene. En slik omlegging vil gi produsentene mulighet til å velge om tilskuddsmidlene skal brukes til avløsning eller andre formål som prioriteres høyere, da de ikke lenger må dokumentere bruk av avløser.
Samlet utbetaling av avløsertilskudd har i mange år utgjort 93–95 pst. av det som maksimalt kan oppnås på grunnlag av dyretallet. Det betyr at tilskuddet langt på vei allerede fungerer som et tilskudd per dyr.

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

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

Uttalelsen av dagens ordning medfører at det for den enkelte bonde kan fremstå som økonomisk gunstig å fordele husdyrproduksjonen på flere foretak som deretter reelt sett drives som ett. Dette utløser i mange tilfeller en dobling av avløsertilskuddet i forhold til det samme antall husdyr fra et enkeltstående foretak. Denne type «papiroppsplitting» etter undervurdere realitet er i strid med formålet bak ordningen. Den forvaltningsmessige oppfølgningen av slike driftsmessig kapssaker er krevende. Dermed vil en forenkling kunne gi grunnlag for å kutte i landbruksbyråkratiet.

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

Regjeringen vil:
- Avvikle tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

9.5.2 Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

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

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


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

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

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

Ut fra et prinsipielt standpunkt kan det hevdes at bønder skal ha de samme tilskuddsordninger ved sykdom og fødsel mv. som andre selvstendige næringsdrivende. En eventuell avvikling av tilskudd til avløsning ved sykdom og går gjordruket samme sykepengeordning som andre selvstendige næringsdrivende, vil imidlertid gi bonder dårligere økonomisk kompensasjon ved sykdom og fødsel mv. sammenlignet med i dag. Før dag 17
vil heller ikke tilskuddet erstattes av sykepenger fra NAV, og bøndene må, på linje med andre næringsdrivende, selv tegne forsikring for å dekke denne perioden. Utbetalingen av sykepenger fra NAV kan bli mindre enn dagens avløsertilskudd, pga. at mange bønder har lav pensjonsgivende inntekt, og fordi den generelle ordningen i NAV gir betydelig dårligere dekning og har en annen innretning.

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

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

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

---

2 Bønder har i forhold til andre selvstendige næringsdrivende også en særskilt sykepengeordning. Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket innebærer at ved sykdom mottar de 100 pst. sykepenger fra 17. sykefraværsdag. Økningen fra 65 til 100 pst. av sykepengegrunnlaget finansieres med midler over jordbruksavtalen.
Lite avløserilskudd i dag, og avvikling av tilskuddsordningen vil derfor gi minst utslag for disse foretakene, mens det motsatte vil være tilfelle for de med lav pensjonsgivende inntekt og stort produksjonsomfang.

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

En eventuell avvikling av tilskuddet vil gi en stor forvaltningsmessig effektiviseringsgevinst fordi all saksbehandling knyttet til tilskuddsordningen hos kommunene, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet vil opphøre. Regelverket gjelder selvstendige næringsdrivende, men er i stor grad basert på de omfattende bestemmelsene for lønnsmottakere etter folketrygden. Det komplekse regelverket innebærer at det kan være vanskelig for bøndene å bruke ordningen, og vanskellig justering av tilskuddet, for å gi tilpasset ordningen. En eventuell avvikling av ordningen vil derfor gi en betydelig effektiviseringsgevinst for rekruttering.

9.5.3 Tidligpensjon

Tidligpensjonsordningen skal bidra til å lette generasjonsoverganger i jordbruket for de som har hatt hoveddelen av sine inntekter fra jordbruk/gartneri og skogbruk. Hensikten er å bidra til tidligere generasjonsskifter og dermed stimulere til rekruttering. Tidligpensjon kan utbetales til de som slutter i næringen fra de er 62 år til 67 år. Ordningen skal gjøre det økonomisk lettere å overdra landbrukseieendom til neste generasjon før de har rett til alderspensjon fra folketrygden.

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

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

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

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

Tidligpensjonsordningen for bonder har redusert oppslutning, svekket måloppnåelse, er mindre relevant grunnet endringer i Folketrygden, og mange blir stengt ute av inntektsviklærene. Det foreslås at ordningen avvikles for nye tilskudds-
mottakere. De som allerede er inne i ordningen skal fortsatt motta avtalt ytelse. Dette kan for enkelte av støtteaktene gjølde inntil ti år fra det tidspunkt ordningen avvikles. Frigjorte midler forutsettes overført til tiltak over jordbruksavtalen som er rettet mot rekruttering. En slik endring av ressursbruken vil være mer målrettet og gi en sterkere stimulasjon til generasjonsskifter og rekruttering til næringen.

Regjeringen vil:

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

9.6 Stimulering til investeringer for fremtiden

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

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

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

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

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

Regjeringen vil:

- At det regionale partnerskapet ikke lenger skal ha mulighet til å utforme regelverk og detaljerte føringer for bruk av de bedriftsstillede midlene
Oppsummering kapittel 9
Forenkling av ordningene i jordbrukspolitikken er viktig for å bidra til en mer effektiv og lønnsom sektor og sikre legitimiten til ordningene. Det er avgjørende at myndighetenes eventuelle reguleringer er enkle og lite byråkratiske.

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


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

10.1 Hva er markedsbalansering?

Jordbruk er en biologisk næring med en uelastisk tilbudsside (liten respons i tilbud på prisendringer) på kort og mellomlang sikt. Flere råvarer har svært lang produksjonssykkel (ledetid), og i praksis kan det gå flere år fra en beslutning om å starte, utvide eller fortsette produksjonen til råvara er ferdig produsert. Det er heller ikke mulig å sette produksjonen «på vent» undervis. Planteprodukter kan ha relativt kort produksjonstid, men er avhengig av at produksjonen skjer i rett sesong. Planteprodukter kan på grunn av variasjoner i nedbør, temperatur, soltimner etc. gi store avvik fra år til år. Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen). Forbruket av matvarer er også uelastisk (prisendringer gir små utslag i etterspørselen).

Formålet med markedsbalansering av jordbruksvarer er å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris. Den skal også sikre produsentene stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser.


Ved å balansere tilførsel av jordbruksvarer skal markedsregulator hindre å overskudd oppstår. Dette kan gjøres på flere måter; ved prissetting, å sette i verk produktsjonssregulerende tiltak, håndtere overskuddskvantum eller påvirke etterspørselen. Representantene for jordbruket har derfor flertall i rådet (bestående av totalt 11 medlemmer).

Markedsbalansering består av:
- Asetningsuntak som skal håndtere temporære overskudd, eksempelvis lagring og eksport
- Produksjonsregulerende tiltak som skal hindre at tilbudsoverskudd av jordbruksvarer oppstår, eksempelvis slakting på lave vekter. Disse tiltakene settes i verk så tidlig som mulig i verdi jorden.

Markedsregulator er pålagt:
- Mottaksplikt som innebærer at markedsregulator har plikt til å ta imot jordbruksvarer fra alle
primærprodusenter til de vilkår som gjelder på det sted og til den tid varen leveres
- **Forsyningsplikt** som innebærer at markedsregulator under gitte forutsetninger plikter å selge råvarer og sikre forsyning til uavhengig industri
- **Informasjonsplikt** som innebærer at markedsregulator skal sikre alle markedssakter lik tilgång på informasjon om aktiviteter som utføres i kraft av balanseringsansvaret

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

### 10.2 Dagens balanseringsmodeller

Norges WTO-forpliktelser har de senere år medført behov for endringer i markedssordingene. Det opereres i dag med tre modeller; målprismodellen, volummodellen og referanseprismodellen. Felles for de tre modellene er at de angir et maksimalprissnivå som er nødvendig for å administrere tollvernet. Ingen av modellene gir noen prisgaranti til produsent. Prissnivå og prisutvikling for norske jordbruksvarer blir påvirket av flere forhold, som innenlands balanse mellom etterspørsel og produksjon, graden av beskyttelse i tollvernet og prisutvikling på verdensmarkedet.

#### 10.2.1 Målprismodellen

Målprisene er fastsatt i jordbruksavtalen, og skal være priser som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå gitt balanserte markedsforhold, importvernet og markedsbalanseringsmulighetene. Målprisene er fastsatt for representantvarer\(^1\) for svinekjøtt, korn, poteter, grønnsaker, frukt og til råverenivå for ku- og geitemelk. Markedsregulator har

---

\(^1\) Varer med en bestemt kvalitet og på et definert punkt i verdikjeden.

---

**Figur 10.1 Bardu i Troms**

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

Noteringssprisen er løpende priser som oppnås i markedet. De registreres av markedregulator og rapporteres til Landbruksdirektoratet. Løpende priser, som er vekted med omsatt kvantum, noteres for å beregne gjenomsnittlig pris for årene. Blir denne høyere enn målpris, er hovedregelen at overskridelsen skal trekkes fra avtalt målpris kommende år.

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

10.2.2 Volummodellen

Fastsettelse av PGE med tilhørende prognsor for fremtidig prisutvikling (prisløype) skal gi best mulig markedsdekningsgrad på kort og mellomleng sikt.

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

10.2.3 Referanseprismodellen
For fjørekjøtt ble målprissystemet den 1. januar 2007 erstattet av et referanseprissystem for administrering av tollvernet. Dette innebærer at markedsbalanseringen er avviklet, og det er ingen markedregulator.

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

Det gjennomføres ikke avsetningstiltak eller produksjonsregulerende tiltak ved overproduksjon.

10.3 Et gammelt system med behov for opprydding og økt konkurranselomtale

På 2000-tallet ble det også økt oppmerksomhet rundt konkurranseloven og samvirkes rolle som markedsaktører. Landbruks- og matdepartementet fastsatte i 2003 rammer for Omsetningsrådets vedtak som omhandle sentrale konkurransesmesige betingelser (rammeforskriften). Ny konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004 og konkurransen-
Endring og utvikling

myndighetene ble i sterkere grad en kontrollmyndighet også i landbrukssektoren.

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


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

10.4 Oppfølgning av markedsbalanseningsutvalget

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

Markedsbalanseringssystemet bidrar til sikker avsetning og prisstabilitet for produsent

Det foreligger potensielle kilder til konkurransesvridning og muligheter til strategisk utnytting av systemet. Reguleringen har i begrenset grad mekanismer for å forebygge konkurransesvridende virkninger, men det påvises ikke konkurransesvridende effekter av systemet i praksis, samlet sett

Mottaksplikt i ordningen ligger som en forutsetning for geografisk spredt produksjon, men sveker effektiviteten av produksjonsregulering og stimulerer til overproduksjon

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

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


Vurdering av alternativene

Alternativet styrket Omsetningsråd gjør balanseringen mer uavhengig av samvirkene, men innebærer samtidig en sterkere grad av samhandling mellom aktørene (samvirket og de uavhengige). Videre innebærer alternativet økt ressursbruksforløp, og økt byråkrati blant annet jordbruksorganisasjonene.

Videre innebærer alternativet økt ressursbruksforløp, og økt byråkrati blant annet jordbruksorganisasjonene.

Forenklingsalternativet medfører små endringer i dagens ordning og følger ikke i tilstrekkelig grad opp utvalgets mandat om å legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden.


Regjeringen har i sin politiske plattform sagt at det bør satses på alternativ næringsutvikling for å gi grunnlag for en mer robust og fremtidsrettet landbruksproduksjon over hele landet. I NOU 2014: 5 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, produktivitetskommisjonens første rapport, vises det til at konkurranse er en viktig drivkraft for produktivitet og at graden av virksom konkurranse i et marked er nært knyttet til hvordan kon-
kurranseloven er utformet og hvordan den hånd-
heves. Unntakene fra kurranseloven for sam-
arbeid mv. innen landbruk innebærer imidlertid at 
samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhen-
syn her må vike for andre formål, ifølge produkti-
vitetskommisjonen.

Konkurranse er et middel til høyere produkti-
vititet og innovasjon. Konkurranse gir forbrukerne 
flere valg og lavere priser, og fører til økt sam-
funnsøkonomisk nytte og produktivitet, samt at 
det kan bli enklere å etablere nye næringsvirksom-
het. En avvikling av markedsbalanseringen vil iso-
lert sett være positivt, både konkurranse- og 
efektivitetsmessig.

Produktivitetskommisjonen redegjør også for 
att reguleringer kan øke etableringshindringene 
for nye, innovative virksomheter og dermed 
hemme insentivene til å innovere. Konkurranse-
begrensene og reguleringer kan påvirke 
produsenter av forskjellige sektorer, og må 
å som eksempel vises det til at reguleringen 
og landbruket bidrar til å svekke produktivite-
ten også i matvareindustrien. Matvareindustrien 
står for 20 pst. av den samlede industriproduksjo-
nen i Norge.

På den annen side har regjeringen et mål om 
økt produksjon av norsk mat og landbruksproduk-
sjon over hele landet. En avvikling av markedsba-
ansen vil føre til økt prisfluktuasjon og redu-
sert avsetningsstabilitet. For de forskjellige 
sektorene er det avgjørende at man kan 
åkerse konkurranseforholdene på en måte som 
gjør at de kan fungere på et høyt nivå. Virkemid-
delbruken må derfor gjennomgås med den 
åsikt å fornye og styrke konkurran-
sen ved å tydeliggjøre roller, beslutningsansvar og 
informasjonsflyt. Det foreslås derfor å 
forskere mer endringer i omsetningsloven 
nå.

10.5 Markedsbalansering, 
Omsetningsloven og 
jordbruksavtalen

Omsetningsloven har som formål å (gjennom 
samvirke) fremme omsetningen av de viktigste 
norskproduserte jordbruksvarer. Omsetningslo-
ven er det juridiske grunnlaget for markedsbalan-
seringssystemet. Omsetningsloven er hjemmel 
for Omsetningsrådets adgang til å beslutte over 
endringer i omsetningsavgift og departement-
ts kompetanse tillåst å fastsettes satsene for omset-
ingsavgift og gi nærmere regler om gjennomfø-
ingen av loven. Utover loven og forskrifter fast-
satt av både departementet og Omsetningsrådet, 
representerer avtaleforpliktelsene mellom fagla-
gene, samvirkene og myndighetene sentrale ele-
menter i balanseringen.

I henhold til rammeforskriften skal Omset-
ningsrådet vedtak om forsynings-, mottaks- og in-
formasjonsplikt utformes på en måte som gjør at 
de kan føre til økt konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktør-
ere i markedet.

Etter omsetningsloven § 11 siste ledd kan de-
partementet gjøre om omsetningsrådet sine ved-
tak dersom de er i strid med lov, forskrift eller 
gjeldende jordbruksavtale, mens regjeringen kan 
og avvikles vedtak som er i strid med samfunnsin-
teresser. Sistnevnte bestemmelser gjelder med 
å ord med slags etterfølgende legalitetskontroll, 
samt en politisk kontroll dersom rådet setter 
opp mot mer overordnede samfunnsbehør.

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

For å sikre velfungerende konkurranse i mar-
kedene er det avgjørende at markedsbalanserin-
gen praktiserer konkurransepraksis. Virkemid-
delbruken må derfor gjennomgås med den 
hensikt å foretakse ordningene og styrke konkurran-
sen ved å tydeleggjøre roller, beslutningsansvar og 
informasjonsflyt. Det forventes at Omsetnings-
rådet innen rimelig tid foretar en grundig gjenn-
ombliking av virkemiddelbruken og gjennomfører 
nødvendige endringer i bruken av avgiftsmidlene. 
I den grad endringene ikke anses å være tilstrek-
kelige, vil regjeringen komme tilbake med en proporsjon om endringer i omsetningsloven.

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


### 10.6 Melk

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

#### 10.6.1 Markedsbalanseringen i dag

TINE er markedsregulator i melkesektoren og med fullmakt fra eller godkjenning av Omsetningsrådet, kan markedssregulator iverksette ulike tiltak når markedet ikke er i balanse. Aktuelle tiltak er: reguleringsslagring, prisnedskrivning til annen bruk, salg til spesialmarkeder, skolemelk samt reguleringsselskap. I tillegg får TINE kompensert for overkapasitett i produksjonsapparatet (reguleringsskapasitet).

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

De største utgiftspostene i markedsbalanseringen for melk er kompensasjon til TINE for reguleringsskapasitet, skolemelkordningen og reguleringsslagring.

#### 10.6.2 Endringer i markedsbalansering for kumelk

Mellkeproduksjon er en viktig distriktsnæring. Mottaksplikten bidrar til å holde mellkeproduksjonen nå opp i hele landet gjennom å gi primærprouduserentene trygghet for langsiktig avsetning. Forsyningsplikten bidrar til konkurransen i markedet. TINE har en meget stor andel av førstehåndsomsetningen (94,5%). Sektoren kjennetegnes ved at de konkurrerende aktørene, som Synnøve Finden, Normilk og Rørosmeieriet, er avhengige av å kjøpe melk fra TINE. Q-meieriene har egne leverandører, men kjøper i tillegg melk fra TINE. Trygghet for stabile rammevilkår vil kunne bli svækket om forsyningsplikten blir avviklet. Dette vil kunne gi svækket konkurrens og lavere investeringer i foredelsindustrien. Det er derfor nødvendig å videreføre forsyningsplikten.

Markedsbalansering i melkesektoren er av stor betydning for å nå viktige landbruks- politiske mål. Regjeringen vil derfor fortsatt ha markedsbalansering for kumelk med TINE som markedssregulator.

Regjeringen vil likevel forenkle virkemiddelbruken i markedsbalanseringen i melkesektoren. Markedsbalanseringen er bare ment å regulere kortsiktig ubalanse i markedet, og tiltak som i det skaper kontinuerlige salgskanaler er ikke i tråd med formålet for markedsbalanseringen.

Omsetningsrådet må foreta en grundig gjennomgang av balanseringen i melkesektoren med sikte på å forenkle virkemiddelbruken.


For å sikre konkurranseøyeblikket er det etablert et administrativt og regnskapsmessig skille i TINE.

### 3 Allerede i sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 1995 ble det lagt til grunn at markedssreguleringen skulle begrenses slik at den fortrinnsvis var et virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd.
legg omfatter kostnader TINE uansett ville hatt som kommersiell aktør, vil det være konkurranse-
vriddende overkompensasjon som må avvikles.

Reguleringsseksport av smør og ost skal avvik-
bles inntil utgangen av 2020 i henhold til WTO-
ministererklæringen fra Nairobi i desember 2015

Regjeringen vil:
– Opprettholde markedsbalansering for kumelk
med Tine som markedsregulator
– Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer
i regelverket som forenklar ordningen og redu-
serer risikoen for konkurransevridninger i
melkesektoren

10.6.3 Geitemelk – oppkjøpsordning for
kvoter og avvikling av markedsbalan-
seringen
TINE er markedsregulator og har mottaksplikt på
all geitemelk som produseres innenfor kvoteord-
ningen for melk. Til tross for at kvoteordningen
skal sikre best mulig markedsbalanse mellom pro-
duksjon og etterspørsel, har det i flere år vært be-
tydelig overproduksjon av geitemelk.

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

Dette innebærer at kumelkprodusentene subsidi-
erer produksjonen av geitemelk. Omsetningsav-
giften skiller heller ikke mellom geitemelk- og ku-
melkprodusenter, og alle midlene går inn i samme
fond. Dette innebærer at alle produsenter av melk
bidrar til å finansiere den vedvarende overproduk-
sjonen av geitemelk gjennom prisnedskriving i
markedsbalanseringen. Mesteparten av kostna-
dene ved overproduksjonen finansieres imidlertid
av TINE selv, dvs. alle TINEs melkeprodusenter
gjennom salg til lite lønnsom anvendelse.

I jordbruksoppgjøret 2004 ble partene enige
om at det fra 1. januar 2005 skulle iverksettes mål-
rettede virkemidler for geiteholdet i Norge. Det
ble definert et satsingsområde for geitemelkpro-
duksjon. Produsenter som lå utenfor området ble i
en periode på to år tilbudt en høyere pris for salg
av melkekvote til staten, samt et omstillingsbi-
drag. Ordringen ble benyttet av mange produsen-
ter, og mengden kvote solgt til staten i 2005 var
adskillig høyere enn tidligere. Geitemelkkvote, el-
er produksjon på slik kvote, kan ikke flyttes til
kommuner uten geitemelkkvote fra før og heller
ikke til kommunene Leksvik, Namsskogan, Røyr-
vik og Ås. I dag er geitemelkproduksjon en rela-
tiv liten næring med 287 aktive produsenter.

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

Figur 10.3 Kostnader over omsetningsavgiften som benyttes til prisnedskriving av geitemelk til for for
årene 2005–2015
Kilde: Omsetningsrådets årsmeldinger
ning av geitemelk til før, som er finansiert av omsetningsavgiften, har de siste 10 årene variert mellom dreie 1,2 mill. kroner og 4,5 mill. kroner.

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

Tradisjonelt har mesteparten av geitemelken som leveres til TINE blitt brukt til produksjon av brunost. Selv om det er økende aktivitet og interesse for å bruke geitemelken i andre produkter, har ikke produktutviklingen fort til økt etterspørsel etter geitemelk. Geitemelkproduksjonen bør være tilpasset etterspørselen etter geitemelk.

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

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

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

Avvikle markedsbalansering
Markedsbalanseringen skal bidra til å håndtere kortslutninger overskudd. Det er ikke heldig at markedsbalanseringen bidrar til å oppretholde overskudd av en produksjon over tid, som for geitemelk. Det er heller ikke heldig at markedsbalanseringen, inkl. kvoteordningen, pålegger markedsregulator å motta geitemelk utover det det over tid er behov for i markedet. Å avvikle markedsbalanseringen på geitemelk vil bidra til at markedet i større grad selv må ta ansvar for å håndtere overproduksjonen av geitemelk. Som omtalt nedenfor foreslås det i tillegg en ordning med oppkjøp av geitemelkkvoter.

Regeringen vil:
– Avvikle markedsbalanseringen for geitemelk

Oppkjøpsordning av geitemelkkvoter

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


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

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


Regeringen vil:
– Gjennomføre en geografisk- og tidsavregnet oppkjøpsordning av geitemelkkvoter
Forsynings- og mottaksplikt

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


Målprisen for melk

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

Mer effektiv reissursutnyttelse

Oppkjøp av kvoter og avvikling av markedsbalansering og mottaksplikt vil gi bedre reissursutnyttelse. Produksjonen vil måtte tilpasses etterspørselen i markedet. Videre vil produktsjonsstrukturen bli mer effektiv, noe som også vil føre til mindre transport og utgifter.

Kostnader forbundet med oppkjøp antas å være spart inn i løpet av kort tid. Et gjennomsnittlig geitebruk har ca. 115 geiter. Kjøpes det opp kvote på 5 mill. liter geitemelk, tilsvarende ca. 60 gjennomsnittsbruk, vil det isolert sett gi besparelser på ca. 50 mill. kroner i budsjettstøtte årlig.

Endringen vil videre kunne gi noe lavere omsetningsavgift, lavere utbetalinger til geitemelk i prisslutsjningsordninga, samt potensial for lavere kostnader internt i TINE.

Distriktpolitiske konsekvenser

En geografisk avgrenset oppkjøpsordning vil ha betydning for hvor produksjon av geitemelk skal foregå og vil også kunne ha betydning for målsettingen om landbruksutvikling over hele landet. Det er imidlertid bare 287 aktive geitemelkprodusenter igjen. I tillegg til disse foredlingsforetakene var det 50 foretak som også drev landbruksproduksjon. Det var altså 20 foretak som hadde lokalforedelingskvote uten aktiv grunnkvote. Som nevnt vil ikke disse 20 påvirkes av endringene fordi de heller ikke i dag har rett til å levere geitemelk til TINE i medhold av mottaksplikten.

10.6.4 Kvotearordningen – endring i produksjonsregioner

Melkeproduksjonen i Norge er spredd over hele landet. Dagens produksjonregioner følger fylkesgrensene, med unntak av Oslo og Akershus, som er én region. Tidligere har antallet produksjonsregioner fulgt andre regionale grenser (9 regioner) og kommunegrensene.

Etter jordbruksoppgjøret i 2014 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede endringer i produksjonsregioner for å gi likere utviklingsmuligheter for alle produsenter, samtidig som mandatet pekte på hensynet til kostnadseffektiv matproduksjon og landbruksutvikling over hele landet. Arbeidsgruppen hadde medlemmer fra jordbruksorganisasjonene, meieriene og staten. Det ble utre-
det tre alternative regioninndelinger med henholdsvis 3, 5 og 9 regioner.

Arbeidsgruppen kartla faktorer som antas å påvirke forflytningen av kvoter innenfor dagens produksjonsregioner, og som også antas å være relevante innenfor større regioner. Lønnsomhet er den viktigste driveren for den enkelte melkeproduksents beslutninger. Dette innebærer at det først og fremst er økonomiske virkemidler som bidrar til den geografiske produksjonsfordelingen.

Egenskaper ved arbeidsmarkedet ser ikke ut til å ha vært avgjørende for hvordan kvoter har flyttet seg i de ulike produksjonsregionene. En analyse mellom bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regioner) viser kun marginale endringer av andelen disponibel kvote i perioden 2003–2014 mellom de fem BA-regionene.

Analyser av omfordelingen av kvote innad i dagens produksjonsregioner viser at det er store variasjoner mellom produksjonsregionene. Innad i produksjonsregionene er det ikke noen systematisk flytting av kvote mot områdene med de beste produksjonsbetingelsene. I Hedmark har eksempelvis den absolutte økningen i melkekvoter fra perioden 2005–2014 vært størst i de jordbruksmessige beste delene av fylket (Hedmarken) og i de høyest beliggende delene av fylket (Tynset, Tolga, Os, Follidal og Alvdal). Den prosentvis største reduksjonen av kvote har vært i kommuner som ligger i områder med gode jordbruksmessige betingelser (Kongsvinger og Eidskog).

Det er imidlertid en tiltagende konsentrasjon av melkeproduksjonen innad i produksjonsregionene, ved at kvote kjøpes opp av produsenter i områder der det allerede er sterke produsentmiljøer/klynger. Det vil så at allerede sterke produksjonsmiljøer/tentrekker seg kvote, uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Sterke fag- og produsentmiljø synes derfor å ha større betydning enn naturgitte produksjonsbetingelser. Dette er en utvikling som kan forventes å fortsette fremover, uavhengig av om produksjonsregionene endres eller ikke. Innlåsing i små produksjonsregioner er ikke et egnet virkemiddel for å styrke svake produsentmiljøer eller påvirke klyngedannelser.

Også andre elementer, som effekter av teknologiendringer, krav til løschifjøs, krav til spredereal, samt krav til beite og generasjonsskifte, kan ha betydning for fremtidig omfordeling av kvote. Det er imidlertid ikke noen systematisk flytting av kvote som følge av disse elementene.

Produksjonsregioner har en funksjon som et supplement til økonomiske virkemidler, ved at hovedtrekkene i den geografiske produksjonsforde-

Melkeforliket gav stabile rammevilkår og tok konfliktnivået kraftig ned. I 2012 ble ordningen evaluert av daværende Statens landbruksforvaltning. Evalueringen fastslod at de konkurransefremmende tiltakene virker gjennom at de ga bedre økonomi og økte markedsandeler for TINEs konsurrerter, men at de var nødvendige og måtte videreføres. Departementet justerte deretter ordningen fra 1. juli 2013:
- Økt rabatt for alle uavhengige aktører fra 25 til 27 øre/liter
- Redusjon i satsen for distribusjonstilskudd for Q-meieriene fra 60 til 50 øre/liter grunnet relativt sett lavere distribusjonskostnader i Q-meieriene. Samtidig ble volumet Q-meieriene kan motta tilskudd for utvidet fra 80 til 100 mill. liter
- Endret praksis for spesiell kapitalgodtgjøring til meierier med egne leverandører

Prisutjevningsordningen for melk
Prisutjevningsordningen for melk har som formål å utjevne prisene på melk som råvare til ulike anvendelser for å kunne gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpris, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Det er også et viktig hensyn å sikre konkurranse i meierisektoren. I økonomisk forstand er prisutjevningsordningen en innenlandsk prisdifferensiering hvor en gjennom høyere pris på flytende melkeprodukter og fløte (produkter med lav priselastisitet), finansierer lavere pris på for eksempel modnet ost og industriprodukter (produkter med høyere priselastisitet). I sum gir dette et større produksjonsvolum til den målprisen som er satt. Det er beregnet at verdien av prisutjevningsordningen for produsenten er mellom 0,7 og 1,0 mrkd. kroner.

Ordningen finansierer også innfrakttilskudd på melk, eksportsøtete og konkurransefremmende tiltak for uavhengige aktører.

For bonden bidrar ordningen til høyere produksjonsvolum til en gitt målpris. For forbrukeren innebærer ordningen i sum et tap gjennom høyere samlede priser på meierivarer som finansierer innfrakt og konkurransefremmende tiltak. Vridninger i produksjon og forbruk som følge av ordningen innebærer isolert sett et effektivitetstap for samfunnet. Dette tapet må avveies mot verdien av de kollektive godene som økt produksjon gir opphav til.

Prisdifferensieringen i melkemarkedet har utviklet seg siden 1930-tallet, og er nært koplet til importvernet som følger av internasjonale avtaler. Prisdifferensieringen har også bidratt til markedsbalansering gjennom at prisdiskrimineringen påvirker etterspørselen og balansen i markedet.

Fra 2016 ble det gjort endringer i prisutjevningsordningen med sikte på:
- Antallet pris- og biproduktgrupper i prisutjevningsordningen ble redusert kraftig for å gjøre ordningen mer oversiktlig
- Eksportsøtene for modnede oster fases ut med kutt på 25 pst. fra 1. juli 2016 og 1. juli 2017, før deretter å beholde resten av satsen frem til 1. juli 2020
- Avgiftene for yoghurt (sure, smaksått flytende melkeprodukter) og ferske oster ble avviklet fra 1. juli 2016 som avbøtende tiltak for å raskest mulig styrke konkurransekraften for norsk melk
- Innfraktordningen ble nedskalert som et selskapsnøytrale fra 1. juli 2016. Det ble også gjort en rekke administrative forenklinger
I forbindelse med utfasingen av eksportstøtten for ost, vil det bli behov for å tilpasse produksjonen til eventuelt endret etterspørsel etter melk. Norsk melkeproduksjon kan tilpasses gjennom bruk av virkemidlene i kvoteordningen for melk. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan dette kan gjennomføres i forbindelse med de kommende jordbruksoppgjørene.

Dagens konkurransesituasjon

Det er fortsatt svak konkurranse om leverandørene siden det kun er TINE og Q-meieriene som henter melk. Selv om TINE møter konkurranse på de fleste områder innenfor videreforedling (konsummelk, yoghurt, ost og tørrmelk), er det stort sett kun én nasjonal konkurrent på hvert område. Det er en sterkt økende importkonkurranse på yoghurt og ost, men på andre produkter er det i praksis lav importkonkurranse.

Det har vært en økende uro og tiltagende debatt blant aktørene i meierimarkedet de siste årene. De uavhengige aktørene har gitt uttrykk for misnøye med rammevilkårer blant annet i forbindelse med høringen på endringer i prisutjevningsordningen våren 2016. De uavhengige aktørene er bekymret for at TINE er en dominerende aktør og at det har skjedd for liten endring i markedskonsentrasjon siden 2007. De har pekt på behov for straksstiltak for å styrke de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, og på alternative forslag til å regulere melkeprisen. Synnøve Finden har også gått til rettssak mot staten om det særskilt distribuksjonstilskuddet i prisutjevningsordningen for melk. Det har også vært debatt om konkurransekraften for norsk melk.

Regjeringen er opptatt av at konkurranansen i meierisektoren skal fungere godt. Konkurranse i melkeprodusenter må videreutvikles til beste for forbrukerne. Regjeringen følger konkurranensen i melkeprodusenter tett og vil evaluere og foreslå endringer i prisutjevningsordningen for melk. Det har også vært debatt om konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, og på alternative forslag til å regulere melkeprisen.

Regjeringen vil:

- Evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, med sikte på å gjennomføre eventuelle endringer fra 1. januar 2018

10.7 Kjøttsektoren

10.7.1 Markedsbalanseringen i dag

Kjøtt slag omfattet av volummodellen (storf, sau og lam)

Storfekjøtt har siden 1. juli 2009 vært omfattet av volummodellen, mens sau/lammekjøtt ble flyttet fra målprismodell til volummodell 1. juli 2013.

Bruken av omsetningsavgift til avsetningstiltak har, som følge av markedssituasjonen, avtatt over tid. Særlig gjelder dette bruken av reguleringsseksport, som tidligere var en del benyttet men som ikke inngår i volummodellen. I henhold til WTO-ministererklæringen fra Nairobi fra desember 2015 er adgangen til reguleringsseksport av storf, sau og lam falt helt bort.

Nortura, som markedsregulator, kan benytte reguleringslagring ved behov for å holde tilbake kortsiktig overskudd. Innlegging på reguleringslager skal foretas ved markedsoverskudd, og blir i volummodellen for storf avhengig av årlig kvantum på 2 500 tonn. Maksimalt årlig kvantum kan regulere innlegging av sau- og lammekjøtt på reguleringslager er på 3 500 tonn. Uttak fra lageret skjer ved underskudd i markedet, og det er åpent for alle aktører å kjøpe varer fra reguleringslager.

Kjøtt slag omfattet av målprismodellen (svin)

Svinekjøtt er i dag eneste kjøtt slag som er omfattet av målprismodellen etter at storfekjøtt og sau/ lammekjøtt ble flyttet til volummodellen i henholdsvis 2009 og i 2013. I dag har Nortura ansvar for å søke å ta ut målpris på svin.

I svinemarkedet har det i lengre perioder vært store overskudd, som igjen har ført til betydelige prisfall. Reguleringsseksport, reguleringsslagring og produksjonsregulering har vært viktige virkemidler for å balansere markedet. Kvantum svinekjøtt som legges inn på reguleringslager per år er ikke begrenset oppad på samme måte som for storf og sau/lam.

De senere årene har det blitt gjennomført tiltak av produksjonsregulerende karakter, gjennom støtte til tidligere slaktning av grisk enn ved normal produksjon. Det ble regulert bort vel 3 000 tonn kjøtt på denne måten i 2013 og 1 500 tonn i 2014. De samme årene ble hhv. 3 800 tonn og 2 200 tonn tatt ut av det norske markedet gjennom reguleringsseksport. Figur 10.4 viser årlig reguleringsseksport fra 2000 og frem til 2015.

Reguleringsseksporten har bestått av de minst etterspurte styrkningsdelene, mens mye et-
terspurte stykningsdeler, som ribbe, ble lagret frem mot jul. Til tross for overproduksjonen året sett under ett har det i flere år vært behov for suppleringsimport av fersk ribbe til jul. Adgangen til reguleringseksport av svineribbe er reguleret i Norges WTO-forpliktelser og avvikles senest innen utgangen av 2020 i henhold til ministererklæringen fra Nairobi og Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Globaliseringsmeldingen.

10.7.2 Endringer i markedsbalansering i kjøttsektoren

**Forsynings- og mottaksplikt**

Mottaksplikten har størst verdi der konkurransen om jordbruksproduktene er begrenset. Særlig vil dette kunne gjelde i distrikter der råvareoppkjøperne til dels befinner seg langt unna. Kjøttsektoren er en viktig distriktsnæring og mottaksplikten bidrar til å opprettholde kjøttproduksjon i hele landet gjennom å gi kjøttprodusentene langsiktig avsetningssikkerhet. Med sikkerhet for avsetning vil primærprodusentene i større grad investere i produksjonsutstyr, noe som vil bidra til å nå regjeringens mål om økt norsk matproduksjon.

Grofvårdbasert kjøttproduksjon (storge, sau og lam) er avhengig av god tilgang på grasarealer. For å kunne oppnå en høyere samlet produksjon av norske landbruksvarer foregår en stor del av denne produksjonen i områder der jordbruksareal ikke er egnet til kornproduksjon. Svineproduksjonen er basert på kraftfôr og har kun behov for jordbruksarealer i nærheten som spredet. Selve produksjonen er dermed i mindre grad en distriktseksjon. Svineproduksjon er imidlertid av stor betydning for virksomheten ved norske slakterier, særlig gjelder dette for noen av slakteriene i distriktene. Disse slakteriene er avhengig av volumene fra svinproduksjonen for å opprettholde økonomien i slaktelinjene. Dersom svinproduksjonen sentraliseres rundt noen få slakterier, vil derfor grunnlaget for leveranser av storge, sau og lam i noen distrikter kunne svekkes.

Markedene for svin, storge, sau og lam kjenneregnes ved at Nortura har en betydelig andel av førstehåndsomsetningen, at det er stor grad av virkemessig til nestleder til uavhengig industri og at uavhengig industri har en relativt sett høy markedsandel i uavhengig industri. Selv om det i kjøttsektoren er et betydelig omfang skåret vare som ettersporres, baserer deler av den uavhengige industrien likevel sin produksjon på forsyning av helt og halvt dyr fra Nortura. Kjøttsektoren har den mest omfattende forsyningsplikten i markedsbalanseringssystemet, og den gjelder også ved underskudd av norske varer. Uten forsyningsplikt vil sikkerhet for jevne leveranser til industriene kunne bli svekket. Dette vil kunne føre til lavere investeringer i de uavhengige aktørene for edlingsindustri og dermed svekket konkurransen.

Regjeringen mener at det er hensiktsmessig å opprettholde organiseringen av markedsbalanseringen i kjøttsektoren, med Nortura som mar-

**Regjeringen vil:**
- Opprettholde markedsbalansering i kjøttsektoren med Nortura som markedsregulator

**Konkurransenøytralitet**

Det er avgjørende at markedsbalanseringen skjer konkurransenøytralt. Til forskjell fra sektorer som egg, melk og korn har markedsbalanseringsystemene for kjøtt ikke hatt bestemmelser om adgang for uavhengige aktører til å levere overskuddsvare til markedsregulators reguleringslager på gitte betingelser.

Omfanget av balanseringstiltak i kjøttsektoren er begrenset og markedet balanseres i stor grad gjennom pris. Når Norturas tiltak ikke balanserer markedet tilstrekkelig, øker risikoen for verditap på lager hos uavhengige aktører i overskuddssituasjoner. De uavhengige aktørene er avhengige av langsiktige relasjoner med sine produsenter, og vil nødig be dem levere varer til Nortura i en overskuddssituasjon. For å hindre potensiell konkurransevridning, forutsetter organiseringen av balanseringen i utgangspunktet at det er fleksibilitet i leveransene. I dagens marked er det liten grad av slik fleksibilitet i leveransene, det er derfor behov for at også de uavhengige aktørene kan levere eventuelt overskudd ut over kommersielt lager til reguleringslagring, slik Nortura kan.

Ved risiko for pristap i overskuddssituasjoner vil uavhengige aktører normalt begrense etterspørselen i tilførselsmarkedet og i større grad bære seg på forsyning fra Nortura. Dette bidrar til å sementere markedsstrukturen til fordel for Nortura i et overskuddssituasjon. For å hindre potensiell konkurransevridning, forutsetter organiseringen av balanseringen i utgangspunktet at det er fleksibilitet i leveransene. I dagens marked er det liten grad av slik fleksibilitet i leveransene, det er derfor behov for at også de uavhengige aktørene kan levere eventuelt overskudd ut over kommersielt lager til reguleringslagring, slik Nortura kan.

Ved risiko for pristap i overskuddssituasjoner vil uavhengige aktører normalt begrense etterspørselen i tilførselsmarkedet og i større grad bære seg på forsyning fra Nortura. Dette bidrar til å sementere markedsstrukturen til fordel for Nortura. En såkalt dobbel mottaksplikt vil gi alle aktører samme mulighet til å balansere egne tilførsler, ved at de i en overskuddssituasjon kan levere sin andel av totalt overskudd til Nortura. Dette kan igjen bidra til å styrke konkurransen om primærprodusentene. Reguleringslagring, under volummodellen, er begrenset til sesongvariasjoner og skal i prinsippet ikke dekke overskudd ut over dette. Dette betyr at de uavhengige aktørene redder av levering må avgrenses. Dobbelt mottaksplikt vil innebære at også de uavhengige aktørene kan selge sin relative andel av et markedsoverskudd til reguleringslager, i de perioder reguleringslager benyttes som virkemiddel.

Som et tiltak for å sikre konkurransenøytralitet i kjøttsektoren vil regjeringen derfor innføre dobbelt mottaksplikt. Som i dag, vil Omsetningsrådet måtte definere hvilke varer som omfattes av markedsbalanseringen, og med det hvilke varer som omfattes av den doble mottaksplikten.

**Regjeringen vil:**
- Innføre en avgrenset mottaksplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbelt mottaksplikt)

**Avvikle målprisen for svin**

I dag er svinemålet som det eneste kjøttlaget omfattet av målprismodellen. Innen utgangen av 2020 vil det ikke lenger være adgang til å subsidiere eksport av svinemålet. Regjeringen vil avvikle målprisen for svin, og innføre volummodell også for dette kjøttlaget. Overgangen til volummodellen begrenser muligheten til å drive markedsbalansering utover sesongvariasjoner, ved at det settes et tak på reguleringslager.

En avvikling av målprisen vil medføre at prisdannelsen blir mer markedsbasert slik at næringen vil kunne ta ut høyere priser dersom tilbuds- og etterspørresforhold tilsier det. Ved avvikling av reguleringsseksport vil det tilgjengelige virkemiddel for å støtte opp under nasjonalt prisnivå falle bort, og det er sannsynlig at tilværelsen av sesongvariasjon vil kunne påvirkes ved overskuddsprodukksjon. Noe større prisvariasjon må derfor påregnes. For å unngå at overskuddsvolumer blir produsert, er det sannsynlig at løpende produkksjon over tid vil ligge på et litt lavere nivå i forhold til etterspørselen enn i dag, og at import til redusert toll vil kunne bli brukt i noe større omfang for å dekke etterspørselen.


Det kan i tillegg være sesongvariasjon både på tilbudssiden og forbrukssiden som genererer behov for lagring for å betjene markedets etterspørsel løpende, og adgangen til å drive fellesfinansiert sesonglagring vil derfor videreføres med en volumbegrensning.

Nortura vil fortsatt ha ansvar for markedsbalansering, og vil ha mottaks- og forsyningsplikt
samt informasjonsplikt til markedet om vurderinger og tiltak som gjøres i kraft av reguleringsansvaret. Nortura skal som markedsregulator ha ansvar for markedspрогnoser og fastlegging av planlagt noteringspris. Som for kjøtt av storfe og sau/lam vil øvre prisgrense danne grunnlag for forvaltning av tollvernet i situasjoner med for lav norsk produksjon.

Avvikling av målprisen for svin vil medføre at den beregnede handelsvridende støtten som rapporteres til WTO, blir redusert med i overkant av 2 mrd. kroner sammenlignet med rapportert nivå for 2014.

Regjeringen vil:
– Avvikle målprisen og innføre volummodell for markedsbalansering av svinekjøtt

Omsætningsrådets virkemiddelbruk
De uavhengige aktørene har over tid kritisert at Norturas dobbeltrolle, som markedsregulator og kommersiell aktør, gir Nortura en markedsfordel ved at de potensielt har bedre informasjonsstilgang. Selv om Omsætningsrådet i dag styrer avgiftsmidlene, er Nortura på noen områder delegert ansvar for å sette i verk nødvendige tiltak for å holde markedene i balanse. Dette gjelder løpende avsetnings tiltak som reguleringslagring, levering med fryseradrag, salg til spesialmarkeder og eksport (svin). Åpenhet rundt Norturas balanseringsaktiviteter er viktig for å sikre at andre aktører har tillit til at markedsbalanseringen foregår på en konkurranseøytrykkelig måte. Det er derfor avgjørende at alle aktører får lik informasjon til lik tid.

Det er nødvendig at virkemiddelbruken i kjøttsektoren gjennomgås med den hensikt å gjøre ordningene mer transparente. Ved å tydeliggjøre roller, beslutningsansvar og informasjonsflyt kan dette bidra til styrket tillit og konkurranseøytryktighet. Omsætningsrådet må foreta en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken i kjøttsektoren, og gjennomføre nødvendige endringer i bruken av avgiftsmidlene.
**Regjeringen vil:**

- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reducerer risikoen for konkurransevridninger i kjøttsektoren.

**10.7.3 Felles forslag fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) og Nortura**

KLF og Nortura fremmet høsten 2016 et felles forslag til ny markedsbalanseringsordning for kjøtt- og eggsektoren. KLF og Nortura er enige om at forutsetningen for en velfungerende og effektiv markedsbalansering er at en samlet bransje må ta ansvar for gjennomføringen. Den foreslåtte ordningen skal ivareta flere hensyn, som nødvendig forutsigbarhet for bøndene, mangfold, tilgjengelighet for forbrukerne og konkurransøytlighet mellom aktørene.

Forslaget innebærer at ordningene fortsatt skal være fellesfinansierte og at Omsetningsrådet skal fastsette bruken av omsetningsavgiftsmidlene. KLF og Nortura er enige om at det skal arbeides for at frivillig produksjonsregulering i større grad skal benyttes. De ønsker at det skal innføres dobbel mottaksplikt for kjøtt, at det skal være en generell dobbel mottaksplikt for industriegg og at forsyningsplikten for egg skal gjele for kvalitet (avgrenset til kategoriene miljøbur og frittgående).

KLF og Nortura er videre enige om at det skal arbeides for at frivillig produksjonsregulering i større grad skal benyttes. De ønsker at det skal innføres dobbel mottaksplikt for kjøtt, at det skal være en generell dobbel mottaksplikt for industriegg og forsyningsplikten for egg skal gjele for kvalitet (avgrenset til kategoriene miljøbur og frittgående).

KLF og Nortura er videre enige om at det skal arbeides for at frivillig produksjonsregulering i større grad skal benyttes. De ønsker at det skal innføres dobbel mottaksplikt for kjøtt, at det skal være en generell dobbel mottaksplikt for industriegg og forsyningsplikten for egg skal gjele for kvalitet (avgrenset til kategoriene miljøbur og frittgående).

10.8 Fjørefkjøtt

**10.8.1 Deregulering er gjennomført**


Konkurransestilsynets vurdering viser, at det betydelig fare for at forslaget fra KLF og KLF vil svekke konkurransen i de omtalte markederne og føre til økte priser for forbrukerne. Regjeringen ønsker derfor ikke å gå videre med forslaget.

I regjeringens forslag til endringer i markedsbalanseringen er det likevel, på områder som ikke innebærer økt samarbeid mellom aktørene, noe samsvar med KLF og Norturas forslag. Dette gjelder blant annet fortsatt felles finansiering av markedsbalansering over omsetningsavgiften, at Nortura skal være markedsregulator i kjøttsektoren og innføring av avgrenset mottaksplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbelt mottaksplikt på kjøtt).
Prisingen er markedsbasert, med beskyttelse gjennom importvernet. Aktørene styrer produsert kvantum gjennom kontrakter med produsentene.


Løpende informasjon om markedet for fjørrekjøtt er tilgjengelig på Landbruksdirektoratets nettsider. I tillegg til at informasjonen brukes i forvaltningen av tollvernet, kan den bidra til å balansere kyllingmarkedet.

**10.8.2 Situasjonen i kyllingmarkedet i 2015**


Markedet for egg kjennetegnes av blant annet tre store forbrukstoppere i løpet av et år (jul, påske og 17. mai) mens produksjonen gjennom året er relativt stabil. Eggproduksjonen er direkte foretatt ved å holde eggepakke. Egg har kort holdbarhet og markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg. Dermed oppstår det et behov for å fjerne overproduksjon av
konsumegg og skilleproduktet (hvite) utenom salgstoppe.

Skillevirksomheten (å skille egg i plomme og hvite) gjør det mulig å forsyne markedet med norske eggprodukter i alle perioder av året. I tillegg fungerer den som en buffer dersom det oppstår mer tilfeldige, temporære overskudd av egg. Årlig benyttes ca. 3 500 tonn egg i skillevirksomhet. I tillegg til fortidsslakting av verpehøner er skille-

10.9.2 Endringer i markedsbalanseringen

Behov for produksjonstilpasning

Siden omleggingen til nytt driftssystem (blant annet miljøbur) i 2012 har det vært overproduksjon av norske egg. Markedsbalanseringen skal kun håndtere kortsiktige overskudd, mens langsiktige overskudd styres av markedet (pris). I forbindelse med omleggingen til nye driftssystemer økte de fleste produsentene kapasiteten opp til konse-

sjonsgrensen. Mange sitter med nye bygninger og høy gjeld, som gjør tilbudet uelastisk på kort sikt, og lite følsomt for prisendringer. Samtidig er det flere kyllingprodusenter som opplever en svært krevende avsetnings situasjon. Kyllinghus kan med lave investeringer bygges om til eggpro-

duksjon.

Uten tilstrekkelige balanseringsmuligheter blir behovet for produksjonstilpasning større. Pro-

duksjonstilpasning kan skje via pris eller kvantum (kontrakter). Etter restruktureringen i 2012, endringene i markedet med relativt få produsen-
ter og stor grad av vertikal integrasjon samt sterk kontraktforstyrrelse av eggproduksjonen, har mottaksplikten og forsyningsplikten i eggsektoren li-
ten reell landbrukspolitiske funksjon.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen i eggsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i egg-

sektoren gjennom omsetningsavgiften

Forsynings- og mottaksplikt

Forsyningspliktenes betydning i eggsektoren har over tid blitt redusert gjennom at uavhengige egg-
pakkerier har knyttet til seg egne produsenter i stedet for å basere sin forsyning på forsyningsplik-
ten fra Nortura. Sektoren er over tid blitt vertikalintegrert. Ved en avvikling av forsyningsplikten vil

konkurranselovens bestemmelser være gjeldende, på samme måte som for kyllingsektoren.

En avvikling av mottaksplikten vil øke konkur-
ransens på primærleddet blant nåværende produ-
senter om å få solgt sine egg. Samtidig vil en avvi-
kling kunne skape økte etableringshindringer i primerproduksjonen. Effekten av dette kan være at potensiell konkurranse fra nye produsenter som kunne presset prisen ned (før eksempel tidli-
gere kyllingprodusenter) blir borte. En avvikling av mottaksplikten vil også kunne få konsekvenser i form av større regionale prisforskjeller og avset-
ningsusikkerhet for produsent, som en konse-
kvens av at pakkeriene vil forsøke å sikre seg de beste produsentene. Krav om kostnadseffektiv produksjon kan også føre til en sterkere konsen-
trasjon av eggprodusenter og forsyningsmidler rundt pakkeriene. For eggsektoren vil imidlertid de distriktpolitiske konsekvensene være begrenset.

Dobbel mottaksplikt gjelder bare når det er overskudd i det innenlandske markedet og mar-

kedsregulator gjennom året har avsetningsmulig-
heter for varen. Avsetningsmuligheter gjennom

året er betydelig redusert etter at reguleringsek-

sportmulighetene er blitt borte. De uavhengige aktørene mener ordningen gir Nortura konkur-

ransefordeler og har vært sterkt kritiske til gjennomføringen, særlig knyttet til beregningen av na-
sjonalt overskudd.

Distriktpolitiske konsekvenser

Eggproduksjon er konsesjonsregulert og konse-

sjonsgrensen er på 7 500 innsatte høner på ethvert
tidspunkt. Produksjonen er allerede i dag sterkt konsentrert. Hele 53 pst. av den totale eggproduksjonen foregår i tre fylker – Rogaland, Nord-Trøn-
delag og Østfold. I 2015 var det i overkant av 2 000 produsenter som søkte om produksjonstilskudd for verpehøner. Over 95 pst. av totalproduksjonen kommer likevel fra bare ca. 500 produsenter. Disse 500 produsentene har 6 000 høner eller flere.

Nærmere 75 pst. av produsentmassen har en så begrenset volum at det i vesentlig grad antas å

være hjemmeforbruk og direktesalg – og disse vil i liten grad påvirkes av at markedsregulatorrollen

avvikles.

Eggproduksjon er basert på kraftfôr og bruker ikke arealer direkte, bortsett fra som spredearereal, og er i liten grad en distriktsnæring. Allerede i dag er det få eggprodusenter og et fåtall av disse produserer i distriktene. Produksjonen bidrar i dag i liten grad til å oppfylle målsettingen om land-
Endring og utvikling

bruk over hele landet, bortsett fra den indirekte effekten ved at den skaper marked for produksjon av fôrkorn. Endringene vurderes ikke å ha store distriktspolitiske konsekvenser, selv om effektiervingshensynet tilsier at man på sikt vil se noen strukturendringer.

10.9.3 Fortsatt finansiering av sentrale virkemidler over omsetningsavgiften

Tilførslene av egg kan sannsynligvis ikke balanse- res til forbrukstroppene gjennom kortsiktige priss- variasjoner alene. Dersom alle elementene i dagens markedsbalansering avvikles, kan en ef- fekt derfor bli at aktørene legger seg på et lavere produksjonsnivå, og at forbrukstroppene av konsum- megg og etterspørsel etter eggplommeprodukter må dekkes av import. Det er imidlertid begrenset mulighet til å importere salmonellafråie egg, særlig i høytidene, og det er derfor ønskelig å opprettholde noen av dagens virkemidler for å forsyne forbrukeren med norske egg gjennom hele året.

Omsetningsrådet skal fremdeles kunne finan- siere førtidsslakting og prisnedskrivning av skil- leprodukter gjennom omsetningsavgift, slik at det vil være mulig å opppretholde markedsdekningen av norske konsumegg.


Ved avvikling av markedsregulatorrollen faller Norturas ansvar for å fastsette planlagt gjennom- snittlig engrospris (PGE) med tilhørende pris- løype bort. Som grunnlag for administrering av tollværdiet vil det i stedet innføres en referansepris etter modell av kyllingsekten.

Regjeringen vil:

– Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for admi- nistrering av nødvendige tiltak i eggsektoren

10.10 Korn

10.10.1 Markedsbalanseringen i dag

Norske Felleskjøp SA er markedssentral i korn- sektoren. Det operative ansvaret er lagt til Felles- kjøpet Agri som i dag er eneste medlem av Nor- skes Felleskjøp. Prisutviklingen på korn er under- lagt målprissystemet, og målpriser på matvete, matrug, bygg, havre og oljefrø avtales i jord- bruksavtalene.

Norske Felleskjøp har mottakspått på korn og oljefrø fra alle kornprodusenter og en betinget mottakspått fra uavhengige aktører (denne er al- dri benyttet), samt forsyningspått ved salg av re- guleringsvare.


10.10.2 Endringer i markedsbalanseringen

Behov for mer uavhengig markedsbalansering

Markedsordeningen for korn og Norske Felleskjøps håndtering av balanseringen av korn har den siste tiden vært kritisert. Dels har det vært en systemkritikk knyttet til måten kornprognosene som danner grunnlag for importkvotene utarbeides på, men også at konkurransen i andrehåndsmarkedet fungerer dårlig. Dette fordi Felleskjøpet Agri, som står for markedsregulators operative virksomhet i kornmarkedet, har inngått en eksklusivitetsavtale om kornhandel med Felleskjøpet Rogaland Agder.

Regjeringen er opptatt av at det skal legges til rette for at konkurransen fungerer både i første- og andrehåndsmarkedet. Som en oppfølging av
dette har departementet vært i dialog med Norske Felleskjøp. Departementet har blant annet bedt Norske Felleskjøp om å redegjøre for avtalen mellom Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Rogaland Agder, sett i lys av nettopp rollen som regulator.

Høsten 2016 ble en samlet kornbransje enige om at de, med noen endringer, ønsker markedsbalanseringen videreført som i dag. Videre har Norske Felleskjøp erkjent at en avtale i regi av Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Rogaland Agder, sett i lys av nettopp rollen som regulator.

Felleskjøpet er i dag både kommersiell aktør og markedsregulator. Kritikken fra de uavhengige kornkjøperne som konkurrerer med Felleskjøpet, er blant annet knyttet til denne dobbeltrollen. Etter påtrykk fra departementet er avtalen mellom Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Rogaland Agder endret, men erfaringen i denne saken har likevel vist at markedsbalanseringen i kornsektoren er sårbar for konkurransebegrensende samarbeid.

Selv om bransjen nå er kommet til enighet, mener departementet at tilliten til Norske Felleskjøp, som markedsregulator, er svekket. Markedsregulator har et særlig ansvar for å opptre nøytralt overfor alle markedsaktører og Norske Felleskjøp burde derfor på et tidligere tidspunkt tilsa at avtaler som innebærer risiko for redusert konkurranse ikke kunne inngås.

Virkemidlene i kornsektoren har uansett en slik innretning at de kan gjennomføres av andre enn samvirket. Dersom en mer uavhengig instans overtar sentrale balanseringsvirkemidler, vil det kunne styrke tilliten og sikre konkurranseøytrykket i kornsektoren.

Regjeringen vil avvikle Norske Felleskjøps markedsregulatorrolle. Samtidig skal dagens avsetningstiltak (overlagring og prisnedskrivning til før) videreføres, administrert av Landbruksdirektoratet. Endringene vil føre til mer markedsrettet produksjon og økt konkurranse. I en overskuddssituasjon av enkelte kornslag vil konkurranse enkelt til at ikke produsentene må levere øke og pris en presses. Bortfall av mottaksplikten kan øke konkurranse på primærleddet om at å levere vær. For kornslag som er spesielt uutsatt for overskudd er det sannsynlig at det blir kontraktproduksjon, men dette kan i prinsippet gjelde alt korn. Aktoørene må balansere egne tilforsler gjenom kontraktene de tegner med egne leverandører. Dette vil trofug kunne medføre raskere markedsstilpasning av produksjonen enn i dag, slik at den i større grad vil samvare med de kvaliteter etc. som markedet etterfører.

Regjeringen vil:

- Avvikle markedsbalanseringen i kornsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i kornsektoren gjennom omsetningsavgiften

**Forsynings- og mottaksplikt**

I kornsektoren har forsynings- og mottaksplikten liten reell landbrukspolitisk funksjon. I motsetning til sektorer som melk og kjøtt, har samvirket i kornsektoren underskudd av råvarer. NRK har samvirket i kornsektoren underskudd av råvarer. Det er ingen uavhengige møller som baserer produksjonen sin på forsyningsplikten. En avvikling av forsyningsplikten vil derfor ikke ha noen betydning.

Mottaksplikten bidrar til forutsigbarhet for produsentene ved å sikre markedsadgang og leveingssikkerhet.

Det vil alltid være behov for import av kornrøtter, fordi industrien er avhengig av å kunne supplere det norske mat- og fôrkornet med høyere kvaliteter. I tillegg vil det være behov for andre råvarer som ikke produseres i Norge (for eksempel mais). Det er avgjørende for å sikre produsentenes avsetningsmuligheter.

**Mottaksplikten**

Importkvotene er viktigere enn mottaksplikten for å sikre produsentenes avsetningsmuligheter.

Landbruksdirektoratet er ansvarlig for at endringene i mottaksplikten vil ikke ha noen betydning.

Prisen på korn er avgjørende for kostnadsnivået og konkurranseøytrykket i andre deler av landbru-
Hagebruksprodukter og poteter

10.11.1 Hagebrukssektoren i dag


For øvrig er produksjonen av hagebruksprodukter styrt av kontraktproduksjon og det er ikke byggesett for å avvikle. Hovedtyngden av restremen kan velstå i vei til etlastes i vekstsesongen. Når eksempelvis norsk mathvete har holdt for lav kvalitet slik at hele avlingen ikke har kunnet brukes i matmelindustrien, har over- skuddet blitt skrevet ned til forkornpris eller blitt avviklet til neste sesong. Dette har vært finansielt av omsetningsavgift. Tiltaket har vært viktig for å redusere de økonomiske risikoen i kornproduksjon.

Importkvotene fastsettet slik at de balanserer ut tilgangen på norsk korn med etterspørselen etter kornråvarer. Likevel kan det, som i dag, oppstå overskudd av enkelt korn og platt på grunn av kvalitetsmessige årsaker eller dårlige prognoser. Kvaliteten på kornavlingen er avhengig av været i vekstsesongen. Når eksempelvis norsk mathvete har holdt for lav kvalitet slik at hele avlingen ikke har kunnet brukes i matmelindustrien, har over- skuddet blitt skrevet ned til forkornpris eller blitt avviklet til neste sesong. Dette har vært finansielt av omsetningsavgift. Tiltaket har vært viktig for å redusere de økonomiske risikoen i kornproduksjon.

Regjeringen vil:
- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige tiltak i kornproduksjon.

10.11.2 Endring av markedsbalanseringen

Frukt- og grøntsektoren er en sektor med få offentlige jordbruksordninger. Over tid har vareomfanget i markedsbalanseringen for frukt og grønt blitt redusert. Det er få virkemidler igjen og disse har begrenset verdi for den langsiktige lønnsomheten i næringen. Med unntak av for eple og matpotet er det prisutviklingen gjennom sesong som alene balanserer markedene for alle andre frukt- og grøntkulturer. Avsetningstiltakene for eple og potet har ikke innebygde elementer som påvirker geografisk utbredelse av produksjonen. Fjerning av tiltakene vil derfor isolert sett ikke ha betydning for målsettingen av landbruks- og jordbruk i Norge.

Epler

Reguleringslagring benyttes for å forlenge norsk sesong. Når tilsikten avvikles, må markedet dekke eventuell lagring. Reduserte inntekter til
Endring og utvikling

fruktlageret vil trolig bidra til redusert utbetaling til produsent. De siste årene har tilskudd til reguleringslagring variert mellom 200 000 og 1 mill. kroner. Sett i forhold til verdien av de totale avlingene er omfanget av ordningen marginal og effekten av avvikling må forventes å være begrenset.

Tilskudd til fabrikklevering av konsumepler benyttes for å kompensere produsent for at konsumepler av ulike årsaker ikke selges i konsummarkedet. Dette kan blant annet skyldes at eplene er av en sort som markedet ikke ettersør. Tiltaket er lite benyttet. I 2015 ble det brukt ca. 80 000 kroner på ordningen. Tilskudd til fabrikklevering av konsumepler er marginalt og effekten av avvikling må også her forventes å være begrenset. Regjeringen vil la tilbuds- og etterspørselsforhold be-
stemme markedsbalansen også for denne kultu-
ren.

Regjeringen vil:
– Avvikle markedsbalanseringen for eple

Matpotet

Prisnedskriving av matpoteter til industri (potet-
mel/stivelse) benyttes i år med store overskudd
for å kunne ta ut målpris. I år med store avlinger
vil prisen på matpotet trolig gå ned, når avset-
ningstiltakene avvikles. Potet er et lite priselastisk
produkt, noe som potensielt betyr stor prisrisiko.
Selv om tiltaket benyttes relativt sjelden, har det
derfor økonomisk betydning for produsentene i
de årene det gjennomføres. Ved avvikling av pris-
nedskriving av matpoteter til industri vil produ-
sentene av matpoteter, på samme måte som indu-
striprodusenter, måtte tilpasse seg noe høyere
risiko. Adgangen til å levere utsorterte poteter
over avrensordningen vil fremdeles være til-
stede, så lenge dette prioriteres over jordbruks-
avtalen.

Endringene kan medføre en viss strukturut-
vikling, som kan bidra til å øke effektiviteten og
stryke konkurransekraften i potetproduksjonen.

Grøntnæringen generelt preges av en høy
grad av produktinnovasjon. De siste årene har
man også sett økende grad av produktutvikling på
potet for å øke lønnsomheten i matpotetproduk-
sjonen. Poteter som tidligere ble utsortert, blir nå
utnyttet og solgt i forbrukermarkedet. Dette vil
trolig få betydning for den totale utnyttelsen av
matpoteter i fremtiden. Også her vil regjeringen at
tilbuds- og etterspøringsforholdene skal be-
stemme markedsbalansen.

Regjeringen vil:
– Avvikle markedsbalanseringen for matpotet

10.12 Faglige tiltak og opplysnings-
virksomhet

I tillegg til produksjonsregulering, lagring m.m. er
også faglige tiltak og opplysningsvirksomhet ele-
menter i markedsbalanseringen og disse er i ho-
vadsak finansiert over omsetningsavgiften.

Opplysningsvirksomheten har forbrukerne
som målgruppe. Det er i dag tre opplysningskon-
tor med finansiering fra omsetningsavgiften. Opp-
lysningskontorene arbeider for alle aktørene i de
ulike sektorene. Opplysningskontoret for egg og
kjøtt er administrativt tilknyttet Nortura, mens
Opplysningskontoret for melk og Opplysnings-
kontoret for brød og korn er aksjeselskaper – og
eies av aktører i bransjen. Sistnevnte er 50 pst.
finskansert av omsetningsavgiften, mens mørre-
bakeribransjen dekker den andre halvparten.

Opplysningskontoret for frukt og grønt, som er en
stiftelse, finansieres over jordbruksavtalen. I 2015
var nivåene på finansieringen som følger:
– Opplysningskontoret for egg og kjøtt –
75,0 mill. kroner
– Opplysningskontoret for melk –
30,8 mill. kroner
– Opplysningskontoret for brød og korn –
1,9 mill. kroner
– Opplysningskontoret for frukt og grønt –
18,9 mill. kroner

I tillegg finansieres deler av Matmers arbeid
med generisk markedsføring av økologiske varer,
samt deler av merkevareordningen Nyt Norge,
over omsetningsavgiften, til sammen 7,5 mill. kro-
ner.

10.12.1 Fortsatt finansiering av faglige tiltak

Faglige tiltak omfatter blant annet avlsarbeid, ar-
beid mot antibiotikaresistens, kvalitetsforbedrin-
gene i verdikjeden og arbeid knyttet til bedre dyre-
velferd og -helse. De er av forebyggende og lang-
siktig karakter og er i hovedsak rettet mot produ-
sentene. Det er i kjøtt- og fjørfesektoren, gjennom
Animalia, at aktiviteten med basis i omsetnings-
avgiftsmidler er størst.

En betydelig del av oppgavene er dyrehelsere-
latert. De tiltakene som retter seg direkte mot
bonden er finansiert over omsetningsavgiften,
mens mer industrielatert arbeid har økende grad
av medfinansiering fra industrien selv. Animalia
har et bransjestyre med tre representanter fra
henholdsvis Nortura og KLF. Nortura har lede-
en, og denne har dobbeltstemme ved uenighet.
Bransjestyret rapporterer til styret i Nortura. Ani-

---

4 Formålet med ordningen er å sikre avsetning av norskpro-
duserte avrenspoteter. Avrenspoteter er frasorterte poteter
i tilknytning til potetproduksjon, -omsetning og -føredling. Gjennom ordningen mottar HOFF Norske Potetindustrier
BA avtalte kvantumer som gir rett til fastsatt pris for
avrenspotet fra godkjente omsetningsledd i markedsord-
ningen for poteter.
Endring og utvikling


Faglige tiltak er viktige fellestiltak for hele verdikjeden. Nasjonalt avsarbeid ivaretar og utvikler områder som har stor betydning for dyrevelferd og dyrehelse i norsk husdyrhold. God dyrehelse, trygg mat og høy faglig kvalitet i produksjon og videreføring er avgjørende for den langsiktige konkurranseevnen til norsk landbruk. Der det er muligheter for medfinansiering fra bransjeaktørene benyttes dette aktivt. Mange av tiltakene er av langsiktig karakter og ville i mange tilfeller ikke blitt finansiert uten en felles ordning. Slik de faglige tiltakene er organisert i dag fremstår de som kostnadseffektive i det norske markedet. Regjeringen legger derfor opp til at Omsetningsrådet skal videreføre finansieringen av disse tiltakene over omsetningsavgiften.

**Regjeringen vil:**

- Videreføre finansiering av faglige tiltak over omsetningsavgiften

### 10.12.2 Endre finansiering av opplysningsvirksomheten

Selv om opplysningskontorene finansieres av offentlig innkrevd avgift er de ikke underlagt statlig styring. Det er Omsetningsrådet som godkjenner budsjetter og aktivitetsplaner. Opplysningskontorene har en sterk tillit hos norske forbrukere, selv om generisk markedsføring av rodt kjøtt også har høstet kritikk. I sin evaluering av markedsbalanseringen mente markedsbalanseringsutvalget at opplysningsvirksomheten kan ha en langsiktig, men trolig svak effekt på etterspørselen. Også tidligere evalueringer konkluderer med at generisk markedsføring har svært usikker måloppnåelse, men kan ha effekt på forbrukernes preferanser til norske landbruksvarer.

Som markedsbalanseringsutvalget påpeker, var intensjonen med opplysningsvirksomhet opprinnelig å bidra til markedsbalanseringen gjennom avsetningsrettede kampanjer, og slik sett bidra til avsetning av mer midlertidige overskudd. I dag blir opplysningsvirksomheten primært benyttet som et langsiktig virkemiddel for å påvirke omsetningen. Blant annet gjøres dette gjennom holdningsskapende arbeid, kunnskapsformidling og kampanjer som gjerne har som formål å påvirke markedet der tilbud og etterspørsel er i utakt.

Til tross for at generisk markedsføring kan ha effekt ved markedsoverskudd, har det liten betydning for markedsregulators rolle i å balansere markedet. Bevilgningsene til generisk markedsføring over omsetningsavgiften har økt uforholdsmessig mye i forhold til bevilgninger til de tradisjonelle virkemidlene de siste årene. Ved jordbruksforhandlingene i 2010 ble partene enige om at bevilgningen til generisk markedsføring for

**Figur 10.9 Utviklingen av kostnader til opplysningsvirksomhet i årene 2004 til 2014. Tall i mill. kroner**

*Kilde: Omsetningsrådets årsmeldinger*
2010 burde settes lik 85 pst. av 2009-nivået. Dessom bransjen ønsket at aktiviteten skulle være større, ville det kunne sikres gjennom direkte bidrag fra markedskontorene. Dette har i liten grad skjedd.

Generisk markedsføring av storfekjøtt, som er et område hvor det er underdeknin av norskproduksjon, har bidratt til å markedsføre importert vare og vil fortsatt bidra til dette dersom generisk markedsføring videreføres.

Det er sannsynlig at selve finansiering av opplysningsvirksomheten i regi av det offentlige fortrenger andre former for markedsføring. Normalt vil aktorene i markedet selv finansiere ulike former for markedsføring som de mener vil styrke produktenes markedsposisjon. Markedsbalanseringsutvalget mente det var naturlig å ha selve organiserende og finansierende av opplysningsvirksomhet i bransjen. At selve finansiering og organisering kan være fornuftig betyr ikke at dette må skje i regi av det offentlige.

Som en oppfølging av myndighetenes kostholdsråd mener regjeringen at finansieringen av opplysningsvirksomhet i grøntsektoren, som bevilges over jordbruksavtalen bør fortsette. Dette vurderes i forbindelse med de årlige jordbruksforhandlingene. Øvrig generisk markedsføring i jordbruket bør ikke finansieres gjennom melkesektoren, eller av det offentlige selv. Om det er ønskelig at opplysningskontorene skal fortsette sin virksomhet, vil bransjen selv kunne finansiere disse.

En avvikling av finansieringen vil føre til lavere omsetningsavgift for produsentene. Markedsbalanseringsutvalget konkluderte med at opplysningsvirksomheten har svak effekt på etterfrørselen, slik at den er sannsynlig å dagens produksjonsvolum oppretholdes uavhengig av om bransjen selv finansierer kontorene. Lavere omsetningsavgift vil derfor styrke styrker for norsk jordbruk tilsvarande over 100 mill. kroner som årlig bevilges til opplysningsvirksomhet over omsetningsavgiften.

Regjeringen vil:
- Opprettholde markedsbalansering for kumelk med TINE som markedsregulator
- Be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som sikrer forurensningsfremmende tiltakene i prinsipp og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melkesektoren
- Gjennomføre en geografisk- og tidsavgrenset oppkjøpsordning av geitemelkkvoter
- Avvikle markedsbalanseringen for geitemelk
- Redusere antallet produksjonsregioner for kumelk til 10, med en inntetting som sikrer forurensningsfremmende plikten for produsentene
- Evaluere og foreslå endringer i regelverket på etablering av geitemelk
- Opprettholde markedsbalansering i kjøttsektoren med Nortura som markedsregulator
- Innføre en avgrenset mottaksplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbeltmottaksplikt)
- Avvikle markedsbalanseringen for eple
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i eggsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i kornsektoren gjennom omsetningsavgiften
- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige årlige tilskudd i fragtforhold
- Avvikle markedsbalanseringen i eggsektoren
- Fortsatt finansiere sentrale virkemidler i eggsektoren
- Gi Landbruksdirektoratet ansvaret for administrering av nødvendige årlige tilskudd i kornsektoren
- Avvikle markedsbalanseringen for eple

Oppsummering kapittel 10
Markedsbalanseringsystemet har virket i over 85 år, og er en sentral del av norsk landbrukspolitikk.
— Avvikle markedsbalanseringen for matpotet
— Videreføre finansiering av faglige tiltak over omsetningsavgiften
— Fortsatt finansiere opplysningskontoret for frukt og grønt over jordbruksavtalen

— At finansieringen av opplysningskontorene over omsetningsavgiften skal opphøre
11 Rekruttering, utdanning og kompetanseheving

Formålet med en aktiv rekrutteringspolitikk er å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. I tillegg til mer generelle vilkår som kostnadsnivået, rentenivået, skatt og markedsmuligheter, danner rammevilkår og virkemidler innenfor landbruks- og matpolitikken et viktig grunnlag for å stimulere til stabil rekruttering til næringen.

Som selvstendig næringsdrivende har næringsutøverne i landbruksektoren en unik mulighet til å skape sin egen arbeidsplass med utgangspunkt i det totale ressursgrunnlaget på eiendommen. Dette er trolig en av flere faktorer som verdisettes høyt av de som velger å gå inn i landbruket. Fra det offentleges side må det derfor legges til rette for at den enkelte bonde i størst mulig grad fritt kan disponere egen eiendom i tråd med egne valg og prioriteringer. I etterkant av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 fikk en arbeidsgruppe bestående av representanter fra næringen og forvaltningen, i mandat å vurdere hvordan det best kan tilrettelegges for at motivert ungdom vil etablere seg i næringen. Arbeidsgruppen omtalte og kom med forslag til tiltak på viktige områder som kompetanse, bonden som bedriftsutvikler, sosiale forhold og næringens omdomme. Blant de foreslåtte tiltakene var etablering av en nasjonal modell for voksenagronomutdanning og innføring av kompetansekrav. I jordbruksoppgjøret 2016 ble avtalepartene enige om å igangsette en utredning om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning. Regjeringen vil komme tilbake til even-

Figur 11.1 Selbustrand i Trøndelag
Foto: Svein Wik Scanpix
11.1 Mange faktorer påvirker beslutningen om å gå inn i landbruket

Landbrukseiendommen danner et utgangspunkt for å skape arbeidsplasser både innenfor tradisjonell jordbruksproduksjon og annen landbruksbasert næringsutvikling. Teknologiutvikling, nye produksjonsmetoder og innovasjon har bidratt til en utvikling der produksjonen kan oppretholdes med vesentlig reduksjon i arbeidstilvirk i landbruksnæringen. Det er imidlertid flere årsaker til at alder alene ikke er godt egnet til å belyse en slik problemstillin.

I det offentlige ordskiflet blir gjennomsnittsalderen til nye eiere i forbindelse med eiendomsoverdragelse ofte brukt som et måleparameter på eventuelle rekrutteringsutfordringer i landbruksnæringen. Det er imidlertid flere årsaker til at alder alene ikke er godt egnet til å belyse en slik problemstillin.

I følge tall fra Statistisk sentralbyrå var gjennomsnittsalderen til nye eiere i forbindelse med eiendomsoverdragelse av landbrukseiendommer på drøye 52 år i 2014. Denne statistikken inkluderer også de som overtar en landbrukseiendom uten å drive den. En del gjennlevende ektefeller blir sittende med eiendommen i uskiftet bo. Slike saker trekker gjennomsnittsalderen til eiendomsoverdragelser for landbrukseiendom opp.

Tall over søkere av produksjonstillskudd vil derfor bedre fange opp de som driver aktivt jordbruk. For nye mottakere av produksjonstillskudd i 2015 var gjennomsnittsalderen 41,5 år. Andelen bønder under 40 år som søker produksjonstillskudd er likevel redusert med 5 prosentpoeng til 17 pst. de siste ti årene, samtidig som andelen bønder over 60 år som søker produksjonstillskudd har økt med 9 prosentpoeng til 26 pst. Ettersom denne statistikken er knyttet til mottakere av produksjonstillskudd innenfor basisproduksjonene i landbruket, fanger ikke tallene opp de som driver en annen form for landbruksbasert næringsutvikling uten en tradisjonell produksjon i bunn. Som det går frem av tallene over, gir statistikken i seg selv et noe uklart bilde av alder for nye næringsutøvere i landbruket.

Utvikling av en landbruksproduksjon krever oftest store investeringer, som gjør det nødvendig å ha et langsigtsiktig perspektiv på driften av landbruksforetaket. Ønske om og muligheten for å etablere seg i næringen vil derfor være avhengig av den aktuelle landbruksseiendommens tilstand. Graden av investeringer som er foretatt på gårdsbruket av en ånds generasjon/eier vil i stor grad påvirke neste generasjons/eiers investeringsbeho og kan potensielt bidra til å lette overgangen til neste eier.

Det er også slik at mange som i dag etablerer seg i næringen, har en annen utdannings- og yrkeskarriere bak seg før de etablerer seg i næringen. Dette kan for mange ha en verdi i seg selv. Samtidig gir det både muligheter for å tilføre ny kompetanse og nye ideer inn i næringen, og det gir større muligheter til å få en jobb utenfor gårdsbruket i tillegg til gårdsdriften ved behov.

Det er langt flere menn enn kvinner som eier og driver gårdsbruk. Kvinner eier langt større andel av eiendommene enn de driver. Tall fra SSB for 2013 viser at i overkant av 14 pst. av gårdbrukerne er kvinner. Kvinner driver og eier ofte de mindre gårdsbruken. Mange kvinner faller imidlertid utenfor statistikk når det gjelder eienskap av landbruksseiendommene. De fleste landbruksforetakene er enkeltpersonforetak, og siden kun en person kan stå oppført som eier, vil dette ikke gi et godt bilde på hvordan et gårdsbrukerpar er involvert i driften. Det er viktig for en positiv utvikling i næringen at både kvinner og menn etablerer seg som aktive næringsutøvere i landbruket.

Rekrutteringssituasjonen i landbruket varierer imidlertid i de ulike landsdelene. I Landbruks Utredningskontor (nå AgriAnalyse) sin undersøkelse av odelsbarns holdninger til overtagelse av landbruksområder (Rapport 2-2009), fremkom det at det er store forskjeller mellom sitasjoner på Østlandet og landet for øvrig. På Sør- og Vestlandet og i Trøndelag var om lag halvparten av odelsbarna positive til overtakelse, mens bare 37 pst. av de nordnorske odelsbarna oppga at de var positive til overtakelse. På Østlandet totalt sett var nærmere 64 pst. positive til overtakelse. Muligheter for å få arbeid utenfor næringer påvirker rekrutteringssituasjonen. På den annen side vil muligheten for annet arbeid ved siden av gårdsdriften i mange tilteller være nødvendig. Etablering av gode nettverk for faglig oppdatering, praktiske råd og sosial kontakt er også viktig.
11.2 Mangfold og muligheter for fremtiden

I arbeidsgruppens rapport Økt rekruttering til landbruket. Mangfold og muligheter for fremtiden, er det gjort en helhetlig drøfting av rekrutterings-spørsmålet. Gruppen ble spesielt bedt om å se på kompetansebehov, herunder behov for og muligheter til å stille kompetansekrav. Arbeidet skulle baseres på eksisterende kunnskap og forskning, og ligge innenfor rammene av gjeldende jordbrukspolitikk. Som en grunnleggende forutsetning fremhevet arbeidsgruppen at gode inn- tektsmuligheter og gode og forutsigbare ramme- betingelser er avgjørende for rekrutteringen. Arbeidsgruppen pekte videre på at det er viktig å rekruttere til mangfold i norsk landbruk. Særskilt fire områder ble fremhevet som viktige:

- Betydningen av kompetanse
- Bonden som bedriftsutvikler – oppstartutfordringer og muligheter
- Sosiale forhold, likestilling og familieliv
- Betydningen av næringsens omdømme

Arbeidsgruppen foreslo flere tiltak innenfor disse områdene. De viktigste tiltakene drøftes i delkapitlen nedenfor.

11.3 Jordbrukets kompetansebehov og utdanningstilbud innen landbruk

Rekruttering av kompetente næringsutøvere forutsetter at det finnes attraktive utdanningstilbud med høy kvalitet både innen grunnutdanningen i landbruket, innen etter- og videreutdanningstilbudet, og for andre kompetansebyggende tilbud som er tilpasset bønders livssituasjon. Utvikling av relevante utdanningstilbud er i hovedsak statens ansvar, men forutsetter et godt samarbeid med næringer, kompetansebehovet i landbruket har endret seg i takt med modernisering og utvikling i næringer. Landbruksdrift krever god kunnskap om bedriftsledelse, økonomi, teknikk og agronomi. Landbruket har et mangfold av læringsarenaer, som inkluderer både det formelle utdanningssystemet og andre former for kompetanseutvikling. Norsk landbruksrådgiving er en sentral aktør som bidrar til kompetanseutvikling i landbruket utenfor det formelle utdanningssystemet. Andre sentrale aktører innen rådgiving og kompetanseheving er landbrukssamvirket.

11.3.1 Fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå


For fagområdene gartneri og landbruk er det i dag ikke tilbud om et utdanningsløp som gir fagbrev, der deler av opplæringen skjer i skole og deler av opplæringen skjer i arbeidslivet. Ut- danningsdirektoratet har satt i gang en forsøksordning med et 2 + 2 løp med mål om å finne frem til hvordan man kan få organisert og tilbudt et toårig lærlingeordning for gartner og landbruksfag. Forsøksordningen vil pågå til 2019–2020, og vil evaluere undervis. Landbruks- og matdepartementet vil sammen med utdanningsmyndighetene følge opp resultatet av forsøket.
11.3.2 Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er en yrkesrettet utdanning som bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Regjeringen er oppatt av å løfte fagskolens status som en viktig tertiarutdanning, og har lagt frem en fagskolemelding om fagskoleutdanningens rolle i utdanningsystemet.

Det er i dag relativt få utdanningstilbud på fagskolenivå innenfor landbruk. Landbruks- og matdepartementet vil derfor sammen med næringen og fylkeskommunene vurdere behovet for å utvikle både flere og mer spissede fagskoletilbud rettet inn mot næringsutøvere og rådgivningsapparat. Fagskoleordningen må gi et fleksibelt og tilpasset utdanningstilbud av høy kvalitet.

11.3.3 Høyskole- og universitetsnivå


11.3.4 En nasjonal modell for Voksenagronom

Det er viktig å utvikle og sikre et attraktivt og godt utdanningsstilbud innen landbruk i det ordinære løpet, slik Kunnskapsdepartementet nå arbeider med. Det er imidlertid stor interesse for kompetansebyggende tiltak som også kan tilbys utenom det ordinære utdanningsløpet, og som på den måten kan nå flere. Det må legges til rette for fleksible ordninger som også er tilpasset de som vil etablere seg i næringen og som har en annen utdanning fra før, eller de som ikke har anledning til å følge ordinært utdanningsløp innen landbruk.

I flere rapporter, blant annet i arbeidsgruppe-rapporten Økt rekruttering til landbruket, er det blitt foreslått å etablere en nasjonal modell for voksenagronomutdanning som sikrer faglig og pedagogisk kvalitet og fleksibel tilrettelegging. De fleste fylkeskommunene tilbyr i dag voksenagronomutdanningskurs etc. Tilbudet er rettet mot voksne som har behov for å styrke sin landbruksfaglige kompetanse. Interessen for dette tilbudet har vært stor. I Oppland er det for eksempel ca. 140 voksne som har tatt eller tar voksenagronom siden oppstarten i 2011, og de siste årene har det vært ventelister for å komme med.

Det er betydelsesmessige variasjoner mellom fylkene i innhold og organisering av dette tilbudet. De fleste voksenagronomtilbud bygger på læreplan til Vg2 og Vg3 landbruk, og kan gi agronomeksamen og rett til tittelen agronom. De som velger voksenagronomtilbudet, er i hovedsak voksne uten rett til videregående opplæring. Voksenagronomtilbudet finansieres på ulike måter. Noen fylker bruker de fylkeskommunale tilskuddsmidlene til rekruttering og kompetanseheving bevilget over jordbruksavtalen (RK-midlene), og noen bruker en kombinasjon av tilskuddsmidler, andre fylkeskommunale midler og egenbetaling. Østlandsforsknings evaluering av naturbruksutdanningen har også sett på voksenagronomtilbudet. I en spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med evalueringen fremkom det at 95 pst. av deltagerne hadde en annen utdanning utover ungdomsskolen før de startet på voksenagronom, hvorav 36 pst. svarte at de hadde høyere utdanning.

Østlandsforskning peker på at voksenagronomen er et tilbud som dekker et tydelig behov i næringen, men som ikke finner sin plass innenfor de eksisterende modellene for utdanning, og mener det bør vurderes å etablere en felles nasjonal standard for en modulbasert modell.

I jordbruksoppgjøret 2016 ble man enige om å igangsette en utredning om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning. Arbeidet foregår i samarbeid med utdanningsmyndighetene og næringen selv. Regjeringen vil komme tilbake til eventuell innføring av en slik modell når arbeidet er ferdigstilt.

Regjeringen vil:
– Komme tilbake til eventuelle endringer når utredningen om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning.
Arbeidet foregår i samarbeid med utdanningsmyndighetene og næringen selv. Regjeringen vil komme tilbake til eventuell innføring av en slik modell når arbeidet er ferdigstilt.

11.3.5 Kompetansekrav

Spørsmål om innføring av kompetansekrav for næringsutøverne i jordbruket har vært drøftet flere ganger. Arbeidsgruppen som så på rekuttet spørsmålene i landbruket ble bedt om å vurdere behov for og muligheter til å stille kompetansekrav.
Det er i dag en rekke lover og forskrifter som både direkte og indirekte stiller krav om kompetanse hos næringsutøverne. Mattilsynet og Arbeidsstilsynet er viktige kontrollinstanser. Innenfor ulike produksjoner stilles det krav om obligatoriske kurs og sertifisert kompetanse. Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) skal dessuten sikre at kvalitetskrav blir ivaretatt for bonde, industri, varehandel og forbruker.

Flertallet i arbeidsgruppen som så på rekrutteringsspørsmålene i landbruket, foreslo å innføre et kompetansekrav for nye næringsutøvere i næringen tilsvarende Vg3-nivå eller voksenagronom. Det ble videre foreslått å igangsette en faglig utredning med vurdering av konkret innhold, organisering og praktisk gjennomføring av et slikt krav. Forslaget om innføring av kompetansekrav ble begrunnet med at et kompetansekrav kan bidra til å heve kompetansenivået i næringen, samt heve status og omdømme for næringen.


Siden 2003 har de landbrukspolitiske virkemidlene vært rettet inn mot foretak. Innføring av et kompetansekrav i jordbruket reiser spørsmål om hvem et slikt krav skal være rettet mot, og hvilke unntaksbestemmelser som skal gjelde. En statslig forvaltning av et kompetansekrav vil følgelig innføre et nytt begrep for næringen, som for eksempel hensynet til forbrukerens rett til å kjøpe produktet.

Regjeringen vil:
– Ikke innføre et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse for næringsutøvere i landbruket.
Endring og utvikling

ringen vil avvikle for nye tilskuddsmottakere. Investeringssirkemidler er målrettet for å fremme rekruttering til næringen, både fordi yngre investorer i større grad enn eldre, og delvis fordi mange eldre som investerer gjør det for å legge til rette for neste generasjon. Næringsutøvere under 35 år er prioritert i deler av regelverket. Hele 77 pst. av tilskuddene til investering og bedriftsutvikling i landbruket ble i 2015 gitt til brukere under gjennomsnittsalder i næringen, og 26 pst. av tilskuddene ble gitt til de under 35 år.

Å opprettholde og utvikle landbrukets omdømme, både som næring og som yrkesvei har stor betydning for ønsket om å etablere seg i næringen. I arbeidsgrupperapporten «Økt rekrutering til landbruket» er det pekt på at landbruket samlet sett har et godt utgangspunkt for å kommunisere positivt om næringen og næringens muligheter som yrkesvei, og at det gode omdømmet i enda større grad bør utnyttes i rekrutteringssammenheng. Det ble foreslått at det utarbeides en omdømmestrategi der næringen selv er initiativtaker, og at eksisterende omdømmearbeid videreføres, der gode eksempler, rollemodeller og karrieremuligheter i landbruket synliggjøres.

Omdømmearbeid er først og fremst næringens eget ansvar. Både næringsorganisasjoner, samvirkeorganisasjoner og forvaltning jobber med landbrukets omdømme på ulike måter, for å fremme landbrukets omdømme generelt, og for å fremme omdømmet til landbruket som yrkesvei. Fra det offentliges side er det en rekke virkemid-

Figur 11.2 Skreia på Østre Toten i Oppland
Foto: Svein Grønvold Samfoto

**Oppsummering kapittel 11**

Stabil rekruttering til næringen er viktig for å sikre at de landbrukspolitiske målene nås. Fra det offentliges side må det legges til rette for at den enkelte bonde i størst mulig grad fritt kan disponer egen eiendom i tråd med egne valg og prioriteringer. Av virkemidlene over jordbruksavtalen er særskilt investeringsvirkemidlene et målrettet virkemiddel for rekruttering.

Arbeidsgruppen som ble nedsatt i etterkant av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 kom med forslag til tiltak på flere områder knyttet til kompetanse, bedriftsutvikling, sosiale forhold og næringens omdømme. Blant de foreslåtte tiltakene var etablering av en nasjonal modell for voksenagronomutdanning og innføring av kompetansekrav.

**Regeringen vil:**

- Komme tilbake til eventuell innføring av en slik modell når utredningen om innhold og format for en nasjonal modell for voksenagronomutdanning er ferdig
- Ikke innføre et pålagt myndighetsbestemt krav til kompetanse for næringsutøverne i landbruket
Jordbruk har gjennom alle tider skapt et kulturlandskap og som danner livsmiljø for arter og økosystemer, samt inneholder viktige kulturhistoriske verdier. Jordbrukets arbeid med å integrere miljøverdier og miljøhensyn må ses i lys av at bærekraft og sektoransvar ble satt på dagsorden fra slutten av 1980-tallet. Utvikling i kunnskap og virkemidler har dermed bidratt til at jordbruksproduksjonen er mer miljøvennlig enn for 20–30 år siden. Bærekraftig jordbruk er ett av de fire hovedmålene i norsk jordbrukspolitikk, hvor ivaretakelse av miljøhensyn i arealbruk og ressursutnyttelse er forutsetningen for produksjon av norske jordbruksprodukter.

All matproduksjon starter med fotosyntesen, i utgangspunktet er derfor alt jordbruk basert på oppptak av karbondioksid (CO₂). Jordbruksaktiviteter og særlig husdyrhold er imidlertid også opphav til utslipp av næringsstoffer til luft og vann. Jordbrukslandskapets mangfold og kombinasjon av natur- og kulturverdier er en karakteristisk og viktig del av landskapet i Norge.

12.1 Miljø

12.1.1 Utwiklingstrekk

Norsk jordbruk har lange tradisjoner for bærekraftig forvaltning som tar hensyn til miljø, kulturlandskap og biologisk mangfold. Det har vært økt oppmerksomhet om ivaretakelse av miljøet i jordbruket de siste tiårene. Det er gjort en stor innsats for å få på plass de ulike miljøordningene for jordbruket, der målrettet av innsatsen på foretaksnivå har stått sentralt. Selv om andelen foretak som tar i bruk miljøvirkemidlene holder seg på et relativt jevnt nivå, kan en gå ut fra at økt målrettet av virkemidlene gir bedre resultater og at virkemiddelbruk er mer effektiv enn tidligere. Husdyrbeiting har vært en naturlig del av økosystemet i flere tusen år, og en virkemiddelbruk som fører til færre dyr på utmarksbeite vil ha negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. I den nye nasjonale røddlista har nesten 35 pst. av de truede artene levested i kulturlandskapet.

Det er en utfordring å måle den konkrete miljøeffekten av tiltak og virkemidler ettersom endringer ofte skjer gradvis over tid. I tillegg påvirker andre forhold enn selve jordbruksdriften miljøet, eksempelvis værforholdene. Generelt er miljøeffekten mer tydelig med økt presisjon i virkemidlene. Det er for eksempel enkelt å vise resultat i form av at et element som et gammelt steingjerde i landskapet er restaurert, ivaretakelse av en gårdsdam, en slåttemark, eller at erosjonsproblemer er løst med nye kummer.

SSB produserer en årlig rapport om miljøstatus i jordbruket med statistikk for utvikling over 11 miljøområder blant annet kulturlandskap, utslipp til luft og vann og økologisk landbruk. Fra 2013 er alle tiltak gjennom regionale miljøprogram kartfestet. Kartfesting gir bedre grunnlag til å se om innsatsen blir satt inn på rett sted, der miljøutfordringene ligger.

12.1.2 Nasjonal miljøpolitikk og internasjonale prosesser


Norsk jordbruk skal, på lik linje som andre sektorer, bidra til å nå disse målene. FN's bærekraftsmål, som ble vedtatt i 2015, har integrert inn en rekke av Aichi-målene, og dermed gitt disse målene en styrket betydning for bærekraftig utvikling for alle land.
12.1.3 Sektoransvar for jordbruk og miljø

Begrepet sektoransvar har sin bakgrunn i en rettsoppfatning om at fo rvaltningsorganene innen hver sektor, for eksempel landbruk, industri, energi, samferdsel osv. ikke kan bruke sin skjønnsmessige myndighet til å ivareta formål som andre organer har som særlig oppgave å ivareta. Et kjernepunkt i Brundtlandkommisjonen var at miljøhensyn skulle integreres i sektorenes beslutningsprosesser. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for miljøpolitikken. Alle samfunnssektorer har imidlertid et selvstendig ansvar for miljø knyttet til egen sektor. Landbruksmyndighetene har m.a.o. både en myndighet og en plikt til å ivareta miljøet i utforming av lovverk, og i sin skjønnsmessige myndighetsutøvelse i henhold til sitt lovverk. Dette må også gjelde ved utformingen og forvaltningen av indirekte virkemidler, slik som beslutninger om virkemidler som er regulert i jordbruksavtalen, forskning osv.

12.1.4 Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet

Avrenning av jordpartikler og utvasking av plantenæring fra jordbruksareal til vann og vassdrag er, sammen med utslipp av avløpsvann, hovedkildene som påvirker den økologiske tilstanden, målt som algevekst. Jordbruket er et åpent system, og husdyr- og planteproduksjon bærer alltid en risiko for uønsket tap av næringsstoff til omgivelsene. Overordnet kan det sorteres mellom punktutsipp og arealavrenning, sistnevnte beskriver også som diffuse utslipp. Punktutsipp kan blant annet forekomme fra lagre av gjødsel og sliosaft, og har vært en vesentlig kilde til utslipp til vannmiljø. De siste tiårene er det innført krav til lagerkonstruksjoner, og slike problemer er derfor kraftig redusert. I dag påvirkes vannmiljøet i all hovedsak av diffuse utslipp fra jordbruksarealene, i form av overflate- og grøfteavrenning.


Avrenning i form av næringsssalter og partikulære materialer fra jordbruksområder kan det føre til eutrofiering. I ferskvann er det viktig å redusere tiørskritt fra fosfor som øker algeveksten i innsjøer og elver. Stor algevekst fører til dårlige oksygenforhold, og enkelte alger kan også utvikle giftstoffer som er farlige for mennesker og husdyr. Organisk materiale kan øke oksygenforbruket i vannet, og dør og organisk materiale kan øke oksygenforbruket i vannet. Erosjon fører til at store mengder jordpartikler slamer ned bunnen, forverrer lys- og gyteforhold, leiveilkår for planter og dyr og kan også forringe drikkevannskilder, badeplasser eller fiskeplasser.

Avrenning av jordpartikler og utvasking av plantenæring fra jordbruksareal til vann og vassdrag er, sammen med utslipp av avløpsvann, hovedkildene som påvirker den økologiske tilstanden, målt som algevekst. Jordbruket er et åpent system, og husdyr- og planteproduksjon bærer alltid en risiko for uønsket tap av næringsstoff til omgivelsene. Overordnet kan det sorteres mellom punktutsipp og arealavrenning, sistnevnte beskriver også som diffuse utslipp. Punktutsipp kan blant annet forekomme fra lagre av gjødsel og sliosaft, og har vært en vesentlig kilde til utslipp til vannmiljø. De siste tiårene er det innført krav til lagerkonstruksjoner, og slike problemer er derfor kraftig redusert. I dag påvirkes vannmiljøet i all hovedsak av diffuse utslipp fra jordbruksarealene, i form av overflate- og grøfteavrenning.

Boks 12.1 Aichi-målene og relevans for jordbruket

Mål 7: Innen 2020 er arealer som benyttes til jordbruk, akvakultur og skogbruk, forvaltet bærekraftig for å sikre bevaring av biologisk mangfold.

Mål 8: Innen 2020 er forurensing, inkludert overskudd av næringsssalter, redusert til et nivå som ikke er skadelig for økosystemers funksjon og biologisk mangfold.

Mål 9: Innen 2020 er fremmede skadelige organismer og deres spredningsveier identifisert og prioritert, utvalgte organismer er kontrollert eller utryddet, og det er innført tiltak for å kontrollere spredningsveier for å hindre introduksjon og etablering.

Mål 13: Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettet hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjenomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.

Mål 16: Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgivning.

Mål 13: Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettet hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjenomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.

Mål 16: Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgivning.

Mål 13: Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettet hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjenomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.

Mål 16: Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgivning.

Mål 13: Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettet hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjenomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.

Mål 16: Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgivning.
Siden 1980-tallet er det gjennomført omfat-tende tiltak for å bedre vannmiljøet og disse har hatt god effekt. Uten disse virkemidlene og tiltakene ville nok tilstanden vært mye dårligere enn den er i dag. Vann- og avrenningstiltak kan også gi økt lønnsomhet i jordbruket ved å redusere res-surstat av jordmonn, næringsstoffer og forbedrede jordstruktur.

12.1.5 Jordbrukets kulturlandskap og jordbrukets kulturarv
Jordbrukets kulturlandskap er et resultat av mange generasjoner bosetting og ressursutnyt-ting. I innsmark og utmark finnes en mosaikk av åker og eng, kantsoner, slåttemark og beitemark, vann, bygninger, tun, gjerder, veier og andre typer natur- og kulturminneelementer. Ulike naturgitte forhold har gitt stor variasjon i produksjonsmåter og ressursutnyttning i ulike deler av landet, med tilhørende særpregede kulturlandskap. Endringer i driftsmåten har gitt et jordbrukslandskap preget av både elementer fra historisk bruk og moderne driftsmetoder.

Samlet har landets landbrukseiendommer over en million bygninger. De representerer store bruksressurser, men også utfordringer knyttet til det å forene bosetting og moderne gårdstrafikk med gamle bygninger og endret bruk. Mange av disse bygningene utgjør en mangfoldig og verdifull kulturarv, både som enkeltvise bygninger og helhetlige kulturmiljøer, og som nøkkelområder i jordbrukets kulturlandskap.

Aktiv, hensynsfull og bærekraftig bruk gir variaserte landskap i hele landet, er med på å ivareta kulturhistoriske og biologiske verdier, og har betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskaping. Lokale og regionale særpreg i kulturlandskapet gir også grunnlag for friluftsliv, reiseliv og verdi-skaping. Jordbrukets kulturlandskap og kulturarv står derfor sentralt i bøndenes fellesgodeproduksjon og for samfunnet.


12.1.6 Tilgjengelighet og friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap
En stor andel av det dyrkede arealene i Norge ligger i umiddelbar nærhet til byer og tettsteder.

Boks 12.2 Utvalgte kulturlandskap
Jordbrukets kulturlandskap utgjør også de nærmeste arealene for mange i spredtbygde strøk. Åker, eng og kulturbeite er dermed nærmiljøet til mange nordmenn, og helheten av kultur- og naturverdier i jordbrukets kulturlandskap er viktig for friluftsliv, som opplevelsesressurs og som høyringsarena. Endringer i norsk jordbruk har i mange deler av landet ført til økt gjengroing i tidligere åpne jordbrukslandskap, ved at slått og beite er kraftig redusert eller fraværende.

Stier og løyper i jordbrukets kulturlandskap er viktige tiltak for friluftslivet. Vinterstid anlegges det mange steder skispor på snødekte jordbruksarealer. Vedlikehold av stier og løyper i jordbrukets kulturlandskap er allerede viktige tiltak for friluftslivet.


12.1.7 Påvirkninger fra jordbruket på klima
Norsk jordbruk står overfor både muligheter og utfordringer som følge av klimaendringene. Miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen har i dag først og fremst som formål å redusere utslipp til vann og ivareta jordbrukets kulturlandskap. De senere år har det blitt innført tilskudd og tilsikkerhet for å redusere utslipp av klimagasser til luft, eksempelvis CO₂, som er en drivhusgass, og CO₂ som er en drivhusgass, og CO₂ som er en drivhusgass. Dette er et behov for at miljøvirkemidlene i jordbruket i større grad videreutvikles til å møte klimautfordringene. Det er store muligheter for synergieffekter på tvers av målområder for miljø. Klimatiltak kan for eksempel bidra til at jordbruksarealene for miljø. Klimateiltak kan for eksempel bidra til at jordbruksarealene for miljø.
12.1.9.1 Nasjonalt miljøprogram

Gjennomgangen av miljøvirkemidlene til jordbruksoppgjøret 2015, rapporten Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken, viste at graden av måloppnåelse varierer. Dette betyr ikke nødvendigvis at virkemidlene i jordbruket ikke virker etter hensikten, men at de kan være utilstrekkelige til å oppveie andre drikere fra vannmiljø og utslipp til luft. Miljøutfordringene i jordbruket er sammensatt og virkemidlene fungerer ikke isolert, men i sammenheng ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre. Miljøutredningen konkluderte med at det er potensial for å gjøre forenklinger i virkemidlene og redusere antall ordninger. Det er også potensial for økt målretning. Det ble videre pekt på at virkemidlene for vannmiljø og utslipp til luft ikke er gode nok med hensyn til måloppnåelse og målrettet.

12.1.9.2 Regionalt miljøprogram
Regionalt miljøprogram (RMP) skal stimulere til økt miljøinnsats i jordbruket for å løse mer spesifikke, regionale miljøutfordringer. Hvert fylke utarbeider eget regionalt miljøprogram og utformer
årlige tilskudd næringsutøverne kan søke om for å gjøre miljøtiltak. Tiltakene skal bidra til å opprettholde kulturlandskapet, ivareta kulturminner og kulturnøttet, bidra til økt biologisk mangfold, økt tilgjengelighet i kulturlandskapet, redusere avrenning fra jordbruket, redusere bruk av plantevernmidler og redusere utslipp til luft. Det er stor variasjon i prioriteringer av tiltak mellom de ulike fylkene, jf. figur 12.2. Fylker med stor andel korndyrkning bruker en betydelig andel av midlene til tiltak for å redusere erosjon og næringsstoffavrenning, mens de øvrige fylkene vektlegger tiltak som hindrer gjengroing og ivaretar verdifulle kulturlandskap og naturtyper. Den ulike prioriteringen av tiltak mellom fylker er i tråd med intensjonen for ordningen.


I 2016 ble det utbetalt 422 mill. kroner i tilskudd til 22 732 foretak for gjennomførte tiltak innenfor de regionale miljøprogrammene i vekstsesongen 2015.

Både i rapporten Forenkling av jordbruksavtalsvirkemidler og i rapporten Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken ble det konkludert med at RMP virker etter hensikten, men at det er rom for bedre målretting av enkelte tiltak og for forenklinger. Dette er dels fulgt opp i de siste jordbrukssøppjørene. I forenklingsrapporten ble det foreslått å etablere en felles RMP-forskrift til erstatning for dagens 19 forskrifter. Dette vil ikke medføre konsekvenser for fylkernes frihet til å prioritere, men være en forenkling av forvaltningsmessig art, med det lette arbeidsbyrden for fylkesmennene. Regjeringen vil følge denne anbefalingen.

Det er en begrenset andel av midlene over RMP som bidrar til reduserte utslipp til luft, og har et klimaformal. Tiltaket «miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel» er gradvis innført i ordningen, men ikke alle fylker har priorisert midler til dette tiltaket. Etter regjeringens syn er det svært viktig at alle fylker prioriterer midler over RMP til tiltak som reduserer klimagassutslittheten fra bruk av husdyrgjødsel.

For å følge opp de to avlagte rapportene foreslår Regjeringen at det gjøres ytterligere forenkling av RMP.
12.1.9.3 Spesielle miljøtiltak i jordbruket


Regjeringen vil:
- Videreføre oppfølgingen av jordbruket sitt sektoransvar for miljøtiltak i jordbruket gjennom miljøprogramsatsingen
- Innlemme klima som et hovedtema under forurensningsformålet ved revidering av Nasjonalt miljøprogram i 2017, med virkning fra 2018. Dette må videre følges opp ved revidering av Regionale miljøprogram og kommunale til taksanalyser som danner grunnlag for prioritering av SMIL-midlene
- Arbeide videre med forenkling og målrettet av Regionalt miljøprogram, herunder
- En gjennomgang av hovedområder og tiltak med manke på ytterligere målrettet og forenkling for forvaltning og bruker
- Utarbeide revidert, nasjonalt RMP, for det nasjonale målet under innsatsfordelingsforordningen. Opp tak og utslipp i skog og landarealer vil reguleres i et eget regelverk (om LULUCF sektoren). Utslipp fra selve jordbruksproduksjon omfattes av innsatsfordelingsforordningen og vil inngå i det nasjonale målet.

12.2 Klima

12.2.1 Nasjonal klimapolitikk og internasjonale prosesser


Internasjonalt rammeverk for jordbruk og klima

Norges klimakonvensjon (UNFCCC) utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid. Avtalen som ble inngått under partsmøtet i 2015, Parisavtalen, har fastsatt et kollektivt mål om utslippsreduksjoner som også omfatter utslipp fra jordbruk. Partene i avtalen erkjenner at det å trygge matsikkerhet og stanse sult er en grunnleggende prioritering og at matproduksjon er særlig sårbar for skadevirkningene av klimaendringer.


12.2.2 Utredning om landbruks utfordringer i møte med klimaendringene


Arbeidsgruppen påpeker at norsk matproduksjon skjer med utgangspunkt i rersorsgrunnlaget, og at det ikke er mulig å produsere mat uten klimagassutslipp. De biologiske prosessene i landbruken kan ikke erstattes på samme måte som prosesser basert på ikke-fornybare råstoffer og fossilibaserte produksjonssystemer. Arbeidsgruppen viser videre til at landbruket er i en særstilling sammenliknet med andre deler av norsk økonomi, ettersom det finnes svært få virkemidler eller tiltak overfor landbruksområdet som kun er inrettet med sikte på å redusere utslipp av klimagasser. Arbeidsgruppen mener at norsk klimapolitikk for landbrukssektoren på overordnet nivå fanger opp viktige tiltak og innsatsområder som er beskrevet i FNs klimapanel sin 5. hovedrapport. Arbeidsgruppen mener at man likevel med dagens innsats ikke klarer å hente ut potensialet for utslippskutt og økt opptak raskt nok.


Arbeidsgruppen mener det er to hovedstrategier for å redusere klimagassutslippene fra jordbrukssektoren: Endret sammensetning av matforbruket og å redusere utslippene innenfor samme produksjonsvolum (optimiserte produksjonen). Arbeidsgruppen har ikke vurdert tiltak for å en-
Parisavtalen er ikke tidsbegrenset og er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter om at de skal ha nasjonalt fastsatte bidrag som skal meldes inn hvert femte år. De nasjonalt fastsatte bidragene skal inkludere utslippsreduksjoner, og partene kan også inkludere tiltak for klimatilpasning, klimafinansiering, kapasitetsbygging og teknologutvikling og -overføring. Avtalet etablerer også en juridisk bindende forpliktelse om at alle parter skal gjennomføre nasjonale tiltak for å følge opp disse nasjonalt fastsatte bidragene. Nasjonalt bidrag kan gjennomføres både med innenlandske tiltak og ved frivillig samarbeid med andre parter, for eksempel i form av overføring av utslippsreduksjoner.

Parisavtalens hovedformål er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturen til 1,5°C. For å oppnå dette målet setter avtalet opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klima- og miljøutslippene når toppunktet så hurtig som mulig og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimasystemet.

Avtalet legger opp til at alle parter skal delta i en felles gjennomgang for å vurdere kollektiv måloppnåelse. Partene skal se hen til resultatet fra denne gjennomgangen når de nasjonalt fastsatte bidragene bestemmes. Avtalet oppretter et styrket måle- og rapporteringsystem for tiltak og støtte der hver part skal gi informasjon om utslipp og opptak av klimagasser (nasjonalt regnskap) og informasjon om gjennomføring og oppnåelse av sine nasjonalt fastsatte bidrag til utslippsreduksjoner. Avtalet inneholder også bestemmelser om at innsatsen til alle parter vil utgjøre en progresjon over tid og reflektere landets høyeste ambisjon. Det forventes at industriland setter absoluslekt utslippsmål for hele økonomien, mens øvrige land oppfordres til over tid å bevege seg i retning av absolutte utslippsmål. Den sier også at utviklingsland skal motta støtte til gjennomføringen av de nasjonalt fastsatte bidragene og erkjenner at økt støtte vil muliggjøre økt ambisjoner.

Grønn skattekommisjon la frem sin rapport (NOU 2015:15) 9. desember 2015. Utvalget presenterte mer enn 80 konkrete anbefalinger som omfatter endringer i eksisterende miljørelaterede skatter og avgifter, nye miljøavgifter samt fjerning av støtteordninger og skatteutgifter med negativ miljøpåvirkning. Utvalget la til grunn at Norge inngår en avtale med EU om felles gjennomføring av klimamålet for 2030 og anbefalte at alle utslipp i ikke-kvotepliktig sektor ilegges lik avgift per tonn CO₂-ekvivalent. Klimaavgifter er i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler og gir i utgangspunktet insentiver til å redusere utslipp på en kostnadseffektiv måte.


Utvalget viste videre til det store omfanget av støtteordninger i jordbruket som skal bidra til oppfyllelse av jordbrukspolitiske og distriktpolitiske mål. De pekte på at støtten er langt høyere for rødt kjøtt enn for hvitt kjøtt både per kilo og kalori og at produksjonen av rødt kjøtt også har de høyeste klimautslippene per kalorienhet. Utvalget viste til at det direkte og effektivt tiltak for å redusere jordbrukets klimagassutslipp uten store administrative kostnader er å redusere den høyde produksjonsstøtten til rødt kjøtt, for eksempel ved å redusere pris- og husdyrkostnader. Som et første steg anbefalte utvalget derfor at produksjonsstøtten til rødt kjøtt reduseres. Lavere produksjonsstøtte betyr at overføringene til jordbruket reduseres. Utvalget mente at virkningen på sysselsetningen kan dempes gjennom økt støtte til annen virksomhet for å ivareta for eksempel distriktpolitiske målsettinger. Utvalget anbefalte videre at det blant annet bør innføres en avgift på nitrogen-gjødsel.


12.2.4 Utslipp av klimagasser fra norsk jordbruk

Utslippregnskapet

Norge er, som partsland til klimakonvensjonen, forpliktet til å rapportere nasjonale klimagassutslipp. Utslippregnskapene skal gi et fullstendig bilde av både utslipp og opptak av klimagasser i de forskjellige sektorene i hvert enkelt land. I henhold til de gjeldende retningslinjene for den nasjonale rapporteringen av klimagassutslipp, vedtatt under konvensjonens partsmøte (COP), rapporteres utslipp fra jordbrukssektoren under ulike kategorier.


1 I FNs klimapanel sin femte hovedrapport er utslipp og bidrag fra jordbruket inkludert med øvrig landbruk, skogbruksendringer og skog (LULUCF).
2 LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forestry
Endring og utvikling i sektor. Figur 12.3 viser fordeling av utslippene fordelt på kilder, og relatert til totale utslipp i 2014.

De største utslippene fra jordbruket oppstår gjennom biologiske og kjemiske prosesser i husdyr, husdyrgjødsel og jordsmonn. Metan fra husdyrenes fordøyelse og lagring og bruk av husdyrgjødsel utgjorde til sammen 2,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2014. Lystgassutslipp som følge av bruk av husdyr- og mineralgjødsel og avrenning og dyrking av myr utgjorde 1,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.


Landbruket består av både skogbruk og jordbruk. Skogbruket bidrar til å binde store mengder karbon og er en viktig del av løsningene på kli-
Endring og utvikling

Figur 12.4 Indeks for utslipp av lystgass (N\textsubscript{2}O), metan (CH\textsubscript{4}) og ammoniakk (NH\textsubscript{3}) til luft fra norsk jordbruk 1990–2014. 1990=100 Tallene alle utslipp fra sektoren, inkl. utslipp fra oppvarming, redskap og transport.
Kilde: Utslippstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Metodikk og usikkerhet i utslippstallene
Utslipp fra jordbruk er krevende å måle. Utslippstallene er estimert på bakgrund av innsamlet statistikk og modellberegninger, basert på internasjonalt avklart metodikk. Den består i å kombinere aktivitetsdata (over antall husdyr, gjødsel, fôring) med tilhørende utslippsfaktorer.

Som del av norsk utslippsrapportering til klimakonvensjonen følger også en vurdering av pålitelighet av tallene. Den er sikre metoder for å be­regne utslipp av CO\textsubscript{2} fra energibruk i jordbrukets maskiner og bygninger. For beregninger av lystgassutslipp er usikkerheten svært stor, mens utslippstall for metan er mer pålitelige og har min­dre variasjon. Utslippfaktorene i utslippsregnskapet bygger på et gjennomsnitt for landet. De er derfor ikke alltid representativ for den enkelte driftsenhet hvor det kan være stor variasjon.


12.2.5 Tilpasning av norsk jordbruk til et klima i endring
Politikk for klimatilpasning i norsk jordbruk er omtalt i Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge: «Tilpasning av landbruket til klimaendringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og gradvise endringer, samtidig som mulige produksjonsgevinster av et endret klima skal kunne tas ut. Det er behov for tiltak for å bedre jordstruktur og utvikling av mer klima-
Endring og utvikling
robuste produksjonssystem. Landbruket forvalter store arealer og kan gjennom riktig skjøtsel bidra til skadeforebygging i andre sektorer. Et vitalt landbruk er derfor en viktig underliggende forutsetning for å kunne møte klimaforordningene.»

Klimaet er avgjørende for jordbruksproduksjonen og endret klima vil påvirke jordbruket. Tilpasning til klimaendringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og mer gradvise endringer, og er samtidig en forutsetning for å kunne utnytte muligheter som følger av et endret klima. Det pågår et omfattende forskningsarbeid i Europa på modellering av fremtidig jordbruksproduksjon under endret klima, men det er stor usikkerhet om fremtidige endringer, både størrelsen og tidspunktet for endringer.


12.2.6 Kunnskapsgrunnlaget
Ny forskning, teknologi og kunnskap kan bidra til å få ned klimabelastningen fra jordbruket. I rapporten Landbruk og klimaendringer ble det påvist betydelige kunnskapsbehov. Slik forskning må derfor være en viktig del av norsk klimaforskning. I forskningsprogram der klimaefekter og tilpasninger i primærnæringene innår, bør det særlig legges vekt på utvikling av kunnskap om følgende tema:

- Lagring av karbon i jord, herunder hvordan karbonlagringen kan økes og utvikling av måleroser som kan dokumentere utviklingen i ulike typer jord og jorddybder og for ulike driftsformer
- Metanutslipp, herunder forskning på kvalitet på føret, tilsetningsstoffer i føret, dyresykdommer, kalvingsintervall og framfôringstid. Det er behov for å øke kunnskap om klimagassutslippen fra alle typer husdyr
- Lystgassutslip, herunder dokumentasjon av lystgassåp fra ulike produksjonssystemer og økt kunnskap om driftstiltak som kan redusere tap som tilpasset gjødsling, presisjonsgjødsling, bedre husdyrgjødselshåndtering
- Samfunnsmessige og økonomiske forhold. Det er behov for bedre kunnskap om kostnader ved ulike klimatiltak i jordbruket og hva slags konsekvenser klimatiltakene kan få for matproduksjonen og effektiv virkemiddelbruk i sektoren
- Internasjonal rammeverk, Norge søker en felles oppfyllelse av klimamålene i Norge og EU. Det er behov for mer kunnskap om hva et eventuelt tettere samarbeidet med EU innebærer for jordbruket
- Planteskadegjørere, hvordan eksisterende og nye skadegjørere i jord- og skogbruket vil oppstå under endret klima i Norge
- Tilpasning til våtere forhold, hvordan teknologi og driftsmetoder i jord- og skogbruk kan tilpasses et varmere og fuktigere klima med vesentlig lengre frostfrie perioder
- Planter og dyr i endret klima, hvordan gene tiske ressurser (kulturplanter, skog og husdyr) kan medvirke til god klimatilpasning og hvordan disse blir påvirket av klimaendringer

12.2.7 Klimatiltak i jordbruket i andre land
Mange lands jordbrukspolitikk omfatter tiltak for å redusere utslipp, øke opp tak, tilpasning til klimaendringer, å ivareta lønnsomhet/konkurransekraft og ivareta matforsyning. Tiltakene er i stor grad generelle juridiske virkemidler som setter en minstestandard, og tilskuddsordninger som skal medføre en innsats utover dette. Det finnes avgiftsystemer som retter seg mot utslipp fra energibruk, men det omfatter ikke utslipp fra biologiske prosesser. Tiltak mot slike utslipp er rettet mot bedring av husdyrhalt, nitrogenkretslopp og
lagring av karbon i jord. Felles for landene som er sett nærmere på, er programmer med klimarådgivning på gårdsnivå som skal identifisere tiltak som treffer utfordringen hos hver enkelt bonde.

Irland

Irland har stor jordbruksproduksjon, dominert av grasbasert husdyrhold. Det reflekteres i landets utslippsregnskap. Jordbruket stod for 33 pst. av Irlands klimagassutslipp i 2013, noe som er en høyere andel enn de fleste andre i-land. Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktiviteten og effektiviteten innenfor de enkelte produksjoner, ikke ved å redusere omfanget av produksjonen.

Irsk politikk legger vekt på at husdyrholdet er basert på overskudd av vann og gras som ellers ikke kunne vært brukt til mat, og at utslippene må reduseres ved å styrke produktivitet
Danmark gjennomførte i 2008\(^3\) og 2013\(^4\) større kartlegginger av aktuelle tiltak og virke-
midler for å dempe klimagassutslipp utover nåsi-
tuasjonen. Kartleggingene drofør tiltak med bio-
nergli til erstatning for fossil energi, samt tiltak
innen husdyrhold, nitrogenutnyttning og areal-
bruk. Av 18 vurderte tiltak var det fire som utmer-
et seg med et stort reduksjonspotensiale og mo-
derate kostnader: Endret drift av organisk jord, ut-
nytte husdyrgjødsel til biogass, halm til bioenergi
og dyrking av energivekster. Det er især bioener-
gutiltakene som er igangsatt.

Fra 2015 ble det bestemt å opprette et klimase-
kritariat for landbruket. Det skal utdannes land-
brukskonsulenter som skal utarbeide klimahand-
lingsplaner på gårdsnivå.

12.2.8 Hovedproblemstillinger og dilemmaer

Norge har i sin inntmelding til Pariseravtalen satt seg
et mål om at utslippene av klimagasser skal redu-
seres med minst 40 pst. i perioden 1990–2030, jf.
2030 – en felles løsning med EU.

Norge er i dialog med EU om en avtale om fel-
les gjennomføring av utslippsmålet for 2030. I dag
er over 80 pst. av Norges klimagassutslipp omfat-
et av EUs kvotesystem, ilagt avgifter eller begge
deler. Det største unntaket er jordbrukets utslipp
av metan og lystgass. I samarbeid med EU vil
Norge få et nasjonalt mål for ikke-kvoteplikte
sektører. Alle sektører og næringene i ikke-kvotepliktig
sektor bør i utgangspunktet ta hensyn til utslipps-
kostnaden i tillegg til CO\(_2\)-avgift. I 2014 var forde-
lene som er brukbare til matproduksjon i Norge
11 mill. dekar, tilsvarende ca. 3 pst. av Norges
arealet.\(^6\) Av dette er ca. 9,8 mill. dekar i bruk.

Dyrking av vegetabiliske matvarer som korn
og grønnsaker medfører lavere utslipp av klima-
gasser enn produksjon av animalske matvarer
som melk og kjøtt.\(^7\) I store deler av Norge gjør
imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er
lite egnet for produsert enhet matvare. En ensidig regulering av et produkt kan medføre
at det oppstår alternative utslippskostnader et an-
et sted i systemet. Dersom Norge inngår avtale
med EU om felles gjennomføring av 2030-målet vil
Norge måtte forholde seg til den metodikken som
anvendes i EU.

Endring og utvikling

Det største unntaket er jordbrukets utslipp
av metan og lystgass. I samarbeid med EU vil
Norge få et nasjonalt mål for ikke-kvoteplikte
sektører. Alle sektører og næringene i ikke-kvotepliktig
sektor bør i utgangspunktet ta hensyn til utslipps-
kostnaden i tillegg til CO\(_2\)-avgift. I 2014 var forde-
lene som er brukbare til matproduksjon i Norge
11 mill. dekar, tilsvarende ca. 3 pst. av Norges
arealet.\(^6\) Av dette er ca. 9,8 mill. dekar i bruk.

Dyrking av vegetabiliske matvarer som korn
og grønnsaker medfører lavere utslipp av klima-
gasser enn produksjon av animalske matvarer
som melk og kjøtt.\(^7\) I store deler av Norge gjør
imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er
lite egnet for produsert enhet matvare. En ensidig regulering av et produkt kan medføre
at det oppstår alternative utslippskostnader et an-
et sted i systemet. Dersom Norge inngår avtale
med EU om felles gjennomføring av 2030-målet vil
Norge måtte forholde seg til den metodikken som
anvendes i EU.

Dyrking av vegetabiliske matvarer som korn
og grønnsaker medfører lavere utslipp av klima-
gasser enn produksjon av animalske matvarer
som melk og kjøtt.\(^7\) I store deler av Norge gjør
imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er
lite egnet for produsert enhet matvare. En ensidig regulering av et produkt kan medføre
at det oppstår alternative utslippskostnader et an-
et sted i systemet. Dersom Norge inngår avtale
med EU om felles gjennomføring av 2030-målet vil
Norge måtte forholde seg til den metodikken som
anvendes i EU.

\(^3\) Landbrug og klima: http://mfvdm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Servicemenu/Publicationer/Landbrug_og_klima.pdf

\(^4\) Virkemiddelkatalog – potensiell og omkostninger for kli-
matiltak: http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/climate-
co2/Klimaplan/virkemiddelkatalog_tilweb.pdf

\(^5\) Albedoefekt forklarer hvordan klimaet på jorda blir
påvirket ved at sollys blir mindre reflektert i mørke overfla-
ter (som havvann) enn i lyse overflater (som is og snø).

\(^6\) www.ssb.no/areal

\(^7\) Virkemiddelkatalog – potentialer og omkostninger for kli-
matiltak: http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/climate-
co2/Klimaplan/virkemiddelkatalog_tilweb.pdf

\(^8\) Albedoefekt forklarer hvordan klimaet på jorda blir
påvirket ved at sollys blir mindre reflektert i mørke overfla-
ter (som havvann) enn i lyse overflater (som is og snø).
Jordbrukets produksjonsmuligheter er å dekke etterspørsel fra markedet. Regjeringen prioriterer økt kvalitet, og å utnytte norske gras- og utmarksressurser for å styrke grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen. Som hovedregel bør arealer som er egnet for korn eller grønnsaker prioriteres til produksjon av mat, fremfor produksjon av før.

I 2015 økte antall ammekyr i spesialisert kjøtt-produksjon mer enn nedgangen i antall melkekyr første gang på mange år. Dette er dels en konsekvens av økte tilskudd til spesialisert kjøttproduksjon for å utnytte de markedsmerkhetene som i dag dekkes ved import av storfekjøtt. Det er også et potensial for økt salg av lammekjøtt hvor det i dag er en overdekning i forhold til norsk etterspørsel. Ettersom produksjon av rødt kjøtt medfører større klimagassutslipp enn andre matvarer, er det en risiko for at den historiske trenden med fallende utslipp siden 1990 snus dersom antall store førstørker øker over dagens nivå. Endret produksjon av storfekjøtt i Norge, vil så lenge forbruket er konstant, ha usikker global effekt, etter som klimagassutslipp fra kjøttproduksjon i liten grad er bestemt av hvor kjøttet produseres. Skal en oppnå sikker global effekt må forbruket av kjøtt begrenses.

En eventuell omlegging fra produksjon av storfør og sau til produksjon av lyse kjøttlag ser i utviklingen av dekkingen av markedet for rødt kjøtt. Ett av de hovedmålene med omlegging av jordbruk er å fremme økt kvalitet, og å utnytte norske gras- og korremarkede. Dette kan avgjøre hvor store utslippsøkninger slik import følger.
Boks 12.4 Karbonlekkasje

En ambisjons klimapolitikk kan innebære økte kostnader. Om et land for eksempel ensidig innfører høye klimaavgifter kan det føre til at bedrifter legger ned eller flytter virksomhet ut av landet. Det kan åpne for at bedrifter i andre land overtar markedet.

Hvis et land eller en gruppe av land reduserer sine utslipp som følge av klimapolitikk, og dette fører til at utslippene i land uten tilsvarende klimapolitikk øker, har vi karbonlekkasje. Graden av karbonlekkasje vil blant annet avhenge av hvor mange land som har den samme stramme klimapolitikken.

Hvis mange land går sammen om en ambisjons klimapolitikk, kan konkurranseutsatte virksomheter ha mulighet til å velte deler av den økte klimakostnaden over i sin salgss pris. For små, åpne økonomier som den norske vil bedriftens kostnader ved en ensidig klimapolitikk i liten grad kunne overveltes i salgspri sen. Dermed kan potensialet for karbonlekkasje øke. Et tollvern som begrenser import og gir rom for høyere innenlandske priser, kan samtidig hindre karbonlekkasjen.

Den brede oppslutningen om ambisjøse, kollektive klimamål og et felles globalt rammen verk i Parisavtalen legger til rette for en mer ambisjons klimapolitikk internasjonalt.

Norge importerer fra EU vil bli erstatting av import til EU fra tredjeland som ikke er omfattet av slike forpliktelser. Klimagassutslippene kan i så tilfelle øke noe i andre land som følge av reduksjon i norsk kjøttproduksjon. EU er nettoimportør av rødt kjøtt og i 2015 kom 66 pst. av det importerte storfekjøttet fra Brasil, Uruguay og Argentina. EU er en nettoeksportør av kjøtt samlet sett.

Reduksjon av klimagasser fra jordbruken basert på lavere etterspørsel av rødt kjøtt i Norge forutsetter endringer i kostholdet, med et større innslag av grønnsaker, fisk og lyst kjøtt. Kostholdsendringer med redusert klimabelastning vil åpne til rom i salgspris. Regjeringen vil legge frem handlingsplan om kosthold i befolkningen i 2017.

Figur 12.5 Importert storfekjøtt til Norge fra opprinnelsesland (andel) i 2015

produksjon. Siste hovedrapport fra FN s klimapanel viser at det er en mulighet om legging til et mer klimavennlig kosthold kan spille en viktig rolle. Ordføringer for mer klimavennlig produksjon kan legge til rette for et begrenset marked for mat i Norge. Regjeringen vil avslutte finansieringen av opplysningskontor for å trenge mer klimavennlig produksjon.


En langsiktig klimaomlegging av jordbruksproduksjon kan bidra til reduksjon av den samlede jordbruksstøtten enn planteproduksjonen. Noe av støtten gis som investeringsstøtte. Om lag ¾ av investeringsstøtten på 530 mill. kroner i 2015 gikk til husdyrproduksjon som er mest kapitalkrevende. Dette er også den delen av matproduksjonen som gir de største klimagassutslippene. Planteproduksjon fikk om lag 8 pst., eller 45 mill. kroner.

En langsiktig klimaomlegging av jordbruksproduksjon kan bidra til reduksjon av den samlede jordbruksstøtten enn planteproduksjonen. Noe av støtten gis som investeringsstøtte. Om lag ¾ av investeringsstøtten på 530 mill. kroner i 2015 gikk til husdyrproduksjon som er mest kapitalkrevende. Dette er også den delen av matproduksjonen som gir de største klimagassutslippene. Planteproduksjon fikk om lag 8 pst., eller 45 mill. kroner.

Et tollvern som begrenser import og gir rom for høyere innenlandske priser, kan samtidig hindre karbonlekkasjen.

Den brede oppslutningen om ambisjøse, kollektive klimamål og et felles globalt rammen verk i Parisavtalen legger til rette for en mer ambisjons klimapolitikk internasjonalt.
bruksavtalen. Regjeringen vil i større grad legge vekt på effekter knyttet til klima når slike vurderinger gjøres.

12.2.9 Aktuelle klimatiltak i jordbruket

Regjeringen mener jordbrukspolitikken gradvis må legges om i en mer klimavennlig retning for å redusere klimagassutslippene fra jordbrukssektoren og samlet bidra til å oppnå norske utslippsforpliktelser.

I rapporten Landbruk og klimaendringer ble det vist til at det er et betydelig potensial for ytterligere utslippskutt, muligens 10–20 pst. utslippsoverføring fra jordbruket, med dagens produksjonsnivå og –sammensetning, inkludert reduserte utslipp som regnskapsføres i transport-, bygg- og arealsektoren, fra i dag og frem til 2030.


Kort omtale av de ulike tiltakene i tabellen

Økt fett i fôrrasjonen

Norske forskere (Storlien og Harstad 2015) har gjort vurderinger av å tilsette ekstra fett i fôrrasjonen, og beregnet at en økning i fettinnholdet i melkeproduksjonen vil kunne gi en reduksjon i klimautslipp fra jordbruket, hvor ambisjonene for utslippsreduksjoner tallfeste. Planen skal stå i forhold til Norges forpliktelser. Planen skal utarbeides etter dialog med næringen. Regjeringen mener det må legges til grunn at ev. klimatiltak ikke skal medføre økte subsidier.

Tidligere høstemestet av grovfôr kombinert med justert bruk av kraftfôr

Resultatene fra norsk forskningsmiljø (Storlien og Harstad 2015) viser at tidligere høstemestet av grovfôr kan redusere metamutrulippene i melkeproduk-
1 Tallene for utslippsreduksjoner er behøftet med usikkerhet i samme størrelsesorden som tallene i utslippsregnskapet.

2 I en sådan beregning, hvor det inngår en systematisk forbedring i alle ledd (blant annet bedre grovfôr, mer fett, bedre dyrehelse, fruktbarhet og avl) i melkekuproduksjonen, kan utslippene reduseres med 8 pst. av dagens totale utslipp av klimagasser fra jordbruket (Storlien og Harstad 2015). Det tilsvarer om lag 350 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Disse tallene gjelder kun for tiltak i melkekuproduksjonen. Det er anslått at det i tillegg kan reduseres om lag 50 000 tonn CO₂-ekvivalenter fra andre husdyr.

3 Anslag basert på vurderinger omkring 4 ‰ initiativet i kap 7 – uten bruk av biokull. En utfordring ved en slik ambisjon er også å dokumentere det til bruk i utslippsregnskapet.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tiltak</th>
<th>Klimagass</th>
<th>Kostnad (kr/tonn CO₂ ekv)</th>
<th>Utslippsentred β (tonn CO₂ ekv)</th>
<th>Gjennom-førbarhet</th>
<th>Sektor som blir krediteret i det nasjonale utslippsregnskapet</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Økt fett i forråsjonen</td>
<td>CH₄</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>30 000 – 70 000²</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Tidligere høstetidspunkt av grovfôr kombinert med justert bruk av kraftfôr</td>
<td>CH₄, N₂O</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>45 000 – 65 000²</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Dyrehelse, fruktbarhet, avl</td>
<td>CH₄</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert²</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Drenering</td>
<td>N₂O</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>16 000 – 52 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Biogass fra husdyrgjødsel og restavling</td>
<td>CH₄, N₂O</td>
<td>&gt; 1500</td>
<td>100 000</td>
<td>Middels krevende</td>
<td>Jordbruk/Transport</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilstrekkelig lager til å kunne spre gjødsla ved gunstig tidspunkt⁴</td>
<td>N₂O</td>
<td>&gt; 1500</td>
<td>10 000 – 15 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Miljøvennlig spredemøde for husdyrgjødsel⁴</td>
<td>N₂O (og NH₃)</td>
<td>500 – 1500</td>
<td>10 000 – 15 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Kombinasjon av bedre tilpasset mengde, metode og tidspunkt for gjødselsprening</td>
<td>N₂O (og avrenning + NH₃)</td>
<td>500 – 1500</td>
<td>50 000 – 100 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Dekke på åpne gjødselbagger</td>
<td>CH₄</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Presisjonsgjødsling med mineralgjødsel</td>
<td>N₂O</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk</td>
</tr>
<tr>
<td>Utsatt/endret jordarbeiding</td>
<td>N₂O, CO₂</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Jordbruk/LULUCF</td>
</tr>
<tr>
<td>Redusert matsvinn³</td>
<td>CH₄, N₂O, CO₂</td>
<td>&lt; 500</td>
<td>56 000</td>
<td>Middels krevende</td>
<td>Jordbruk/LULUCF</td>
</tr>
<tr>
<td>Økt bruk av bio- og fornybart drivstoff i maskinparken</td>
<td>CO₂</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert, men fullt potensial er 300 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Transport</td>
</tr>
<tr>
<td>Økt bruk av bio- og fornybart energi i bygg og oppvarming</td>
<td>CO₂</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>Ikke kvantifisert, men fullt potensial er 60 000</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>Bygg</td>
</tr>
<tr>
<td>Økt lagring av karbon i jord</td>
<td>CO₂</td>
<td>Ikke kvantifisert</td>
<td>100 000⁵</td>
<td>Ikke beregnet</td>
<td>LULUCF</td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹ Tiltak utredet i lavutslippsrapporten (Miljødirektoratet, 2015)
² Tiltakene inngår også i tiltaket «Kombinasjon av bedre tilpasset mengde (...)-», og utslippsreduksjonen kommer derfor ikke i tillegg til dette.
³ Tiltak utredet i lavutslippsrapporten (Miljødirektoratet, 2015)
⁴ Tiltak utredet i lavutslippsrapporten (Miljødirektoratet, 2015)
⁵ Anslag basert på vurderinger omkring 4 % initiativet i kap 7 – uten bruk av biokull. En utfordring ved en slik ambisjon er også å dokumentere det til bruk i utslippsregnskapet.
Det er utfordringer med oppslutning om ordningen.

**Tiltak relatert til bruk og lagring av husdyrgjødsel**


**Etablert regelverk og tilskuddsordninger**


**Spredning av husdyrgjødsel**

Til utredningen Klimakur 2020 ble det gjort beregninger av utslippspotensialet ved mer miljøvennlige spredning av husdyrgjødsel. Metodene for å spre husdyrgjødsel er i endring. Den siste SSB-undersøkelsen fra 2015 viste at for husdyrgjødsel på eng ble det brukt bredspredet (57 pst.), kanonspreder (20 pst.), stripespreder (18 pst.) og nedfeller (1 pst.).9 I åpen åker var fordelingen nokså lik, med unntak for at 4 pst. av husdyrgjødsla ble felt ned, 9 pst. ble spredd med fastgjødselvogn. Man ser også en viss vidning mot gunstigere spredepunkt.

**Biogass fra husdyrgjødsel**

Biogass dannes når organisk materiale (gjødsel, matavfall, planterester, avløpsvann og annet) brytes ned av mikroorganismer i oksygenfritt miljø. Biogass består i hovedsak av metan. Ved forbrenning dennes CO₂ og vann. Siden råstoffet kommer fra biologisk materiale regnes forbrenningen som klimanøytral da utslippene går inn i det naturlige CO₂-kretslopet. Etablering av biogassanlegg basert på husdyrgjødsel vil kunne gi en dobbel kli-

---

9 SSB 2015/24. Bruk av gjødselressurser i jordbruket 2013
10 Bioforskrapport 2014/11. Klimagasser fra jordbruk
maeffekt ved at det bidrar til å redusere utslippene av klimagassene metan og lystgass fra lagring og spredning av husdyrgjødsel, samtidig som det blir produsert energi. Biogass kan utnyttes til produksjon av varme og drivstoff. De viktigste råvarene for biogassproduksjon er våtorganisk avfall, avløpslamm, husdyrgjødsel og annet organisk materiale. Husdyrgjødsel utgjør en stor kilde for produksjon av biogass. Dette tiltaket har vært utredet som et klimatiltak i jordbruket i flere omganger de siste årene.

For å stimulere til slike løsninger finnes en ordning over jordbruksavtalen med tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg, og det gis støtte over Bioenergiprogrammet til mindre biogassanlegg. I tillegg har Klima- og miljødepartementet støtte til å etablere pilotanlegg for biogassproduksjon basert på husdyrgjødsel. Erfarenenå langt er at slik behandling har høy tilaksksnad og krevende verdikjeder. Tiltakskostnaden for biogassproduksjon for husdyrgjødsel ble beregnet til 1500 kr/tonn CO₂-ekvivalent, der med biogassen blir benyttet til å erstatte diesel i bybusser.11 En satsing på biogass må derfor veies opp mot eventuelle andre klimatiltak som kan gi større utslippsreduksjoner per krone.


———


Presisjonsgjødsling med mineralgjødsel

Riktig gjødsling med hoy utnyttelse og lave tap handler om riktig mengde, riktig spredeteknikk og plassering av gjødselen, og riktig spredetidspunkt og spredforhold. Lavere nitrogenintensit vil gi lavere tall i utslippsregnskapet, men de reelle tapene av lystgass er mest avhengig av om nitrogenmengden overstiger eller treffer plantenes opptak og avlingsnivå. Oppaket av nitrogen er stigende opp til en viss mengde nitrogen. Forskning viser at miljømessig optimum (dvs. lavest utslipp per produsert enhet) ved nitrogenbekjøring er svært nær bedriftsøkonomisk optimum. Gjødsles det med mer nitrogen enn dette, kan avlingen av nitrogen gir en negativ effekt på veksten (for eksempel legde i korn). Forbruket av nitrogen kan blitt redusert med 15 pst. de siste 20 årene, målt som omsatt mengde.

Ved presisjonsgjødsling er målet å tilpasse gjødslingen ved presisjon enpresst etter de stedesspesifikke behov. Forsøk har vist gode avlingsresultater i korn, og det er antatt at presisjonsgjødsling har ytterligere potensiale i potet og grønsaker. Det er lite dokumentasjon om miljøeffekter av presisjonsgjødsling, men norske forskere har påvist en nedgang i forbruket av nitrogen på grunn av nitrogenforbruk ved presisjonsgjødsling.12 Teknologien er foreløpig lite utbredt, mest på grunn av investeringskostnader.

Utsatt/endret jordarbeiding


———

**Redusert matsvinn**

I Miljødirektoratet (2015) er matsvinnet per person angitt til ca. 46 kg /år i 2012, om lag halvparten av dette svinnet er mat produsert i Norge.\(^\text{13}\) Klimagassutslipp i jordbruket fra matsvinn av norsk produsert mat utgjør ca. 200 000 tonn CO\(_2\)-ekvivalenter. Mindre matsvinn vil redusere behovet for produksjon av alle typer matvarer og resulterer derfor i lavere metan- og lystgassutslipp. Mindre matsvinn påvirker også behov for jordbruksareal, både kornareal og grasareal. 35 pst. mindre matsvinn i 2030 ble beregnet å gi utslippsemiskjon på 56 000 tonn CO\(_2\) ekvivalenter. Tilaksnjenen er vurdert til å være lav, og middelkrevende å gjennomføre for å oppfylle FNs bærekraftmål. Norge har forpliktet seg til å bidra til å oppfylle FNs bærekraftmål 12.3 om at andelen matsvinn halveres per innbygger på verdensbasis innen 2030, både i detaljhandelen og blant forbrukere, og at svinn i produksjons- og forsyningsskjeden skal redusere, herunder svinn etter innhøsting.

Det pågår allerede mye arbeid i Norge for å redusere matsvinn, og dette arbeidet vil bli videreført for å følge opp FNs bærekraftmål. I mai 2015 undertegnet fem statsråder og matvarebransjen en intensjonsavtale om reduksjon av matsvinn. Formålet med avtalen er å styrke samarbeidet mellom myndighetene og aktørene i hele matkjeden for å redusere matsvinn. Intensjonsavtalen vil gjede til den erstatte av en konkret bransjeavtale når det foreligger statistikk og indikatorer som kan gi grunnlag for konkrete reduksjonsmål og tiltak.

tem, nedpløying av halm og dypere pløying. Kunn-
skapsgrunnlaget er imidlertid svært begrenset, 
med få målunger som kun er gjort i plogsjiktet. 
Det er derfor et stort behov for kunnskapsutvik-
lung for å se nærmere på potensialet for lagring av 
karbon i jord.

Tilførsel av biokull er det tiltaket som antas å 
have størst potensial for økning av karboninnhold 
ved åkerdyrking, men krever teknologiutvikling 
og bredere utprøving i Norge. Omlegging av åker 
til gras vil med stor sannsynlighet kunne føre til 
kjønningslagring på de mindre jordholder. For å se 
sett på potensialet for lagring av karbon i jord er 
derfor et stort behov for kunnskapsutvikling 
for å se nærmere på potensialet for lagring av 
karbon i jord.

Tilførsel av biokull er det tiltaket som antas å 
have størst potensial for økning av karboninnhold 
ved åkerdyrking, men krever teknologiutvikling 
og bredere utprøving i Norge. Omlegging av åker 
til gras vil med stor sannsynlighet kunne føre til 
kjønningslagring på de mindre jordholder. For å se 
sett på potensialet for lagring av karbon i jord er 
derfor et stort behov for kunnskapsutvikling 
for å se nærmere på potensialet for lagring av 
karbon i jord.

12.2.10 Klimarådgivning på gårdsnivå
Forskjeller i utslipp mellom gårder med ganske 
like produksjoner og produksjonsvilkar indikerer 
att det kan være betydelige forskjeller i hvordan 
driften er organisert og hvordan innsatsfaktorene 
avanes.

Forskning viser store forskjeller for både me-
tanutsjæl, lysigassutslipp og karbonbalanse 
innen samme driftssystem. Forskjellene skyldes 
både naturlige og driftsmessige forhold. Tiltak 
for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter. Tiltak for optimalisering av produksjonen må vurderes 
for å få de største effekter.
ble i jordbruksoppgjøret 2016 bestemt at det skal nedsettes et beregningsutvalg for klimautfordringer i jordbruket, som skal se nærmere på hvordan jordbruks samlede utslippsegnskap kan videre-utvikles og synliggjøres bedre.

Klimahensynet bør tillegges større vekt i utviklingen av jordbrukspolitikken, slik at også jordbruket i større grad kan bidra til å oppfylle Norges klimamål. I den grad endringer i produksjon og produksjonsmetoder har innvirkning på klimaavtrykket, bør man ved utformingen av jordbruksavtalens virkemidler vektlegge hvordan dette kan gjøres slik at man oppnår et lavest mulig klimautslipp fra norsk jordbruk.

Regjeringen vil:

- I lys av Norges 2030 forpliktelse arbeide for å redusere jordbruks utslipp av klimagasser og gradvis legge om jordbrukspolitikken i en mer klimavennlig retnin
- Tillegge klimahensyn større vekt i jordbruksoppgjørene
- Etter dialog med næringen, utvikle en plan med konkrete tiltak og virkemidler for reduksjon av klimautslipp fra jordbruket, hvor ambiisjonene for utslippsreduksjoner tallfastes. Planen må stå i forhold til våre klimaperioder
- I løpet av våren 2017 komme tilbake med konkrete tiltak for å redusere landbrukets klimautslipp og hvordan landbruket kan kompenseres innenfor sektoren. Arbeidet skal blant annet baseres på rapporten Landbruk og klimaendringer og Grønn skattekommisjon
- Legge til rette for økt produksjon av biogass basert på husdyrgjødsel og avfallsressurser i jordbruket
- Prioritere kunnskapsopbygging og forskning knyttet til jordbruks muligheter til å redusere sine utslipp, om potensialet til lagring av karbon i jord og hvordan jordbruket kan tilpasse seg et klima i endring
- Etablere et effektivt system for klimarådgivning på gårdsnivå for å bidra til at kunnskap om klimatiltak blir satt ut i praksis så raskt som mulig
- Innlemme klimatiltak på gårdsnivå som en del av Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL)
- Ved behandling av søknader om investeringsstøtte skal energi, miljø- og klimavennlig teknologi ingå som en del av vurderingene
- Arbeide for å ferdigstille en bransjeavtale med matsvarebransjen om reduksjon i matsvinnet.
- Klimatiltak skal ikke innebære økte subsidier til jordbruket

12.3 Problemstillinger knyttet til myr oppdyrket til jordbruksformål


Myr er et naturlig karbonlager på linje med olje og gass, bygd opp av dødt plantemateriale gjennom tusenvis av år. Myr er en kilde til klimagassutslipp. Redusert vannstand ved drenering øker tilgang på oksygen slik at torven raskere brytes ned og karbonet i torven slippes ut som CO2 til atmosfæren.

I følge FNs klimapanels retningslinjer for rapportering av klimagassutslipp fra drenert organisk jord, er klimagassutslipp fra drenert myr i boreal og temperert sone 0,79 tonn CO2-C per dekar per år, med et konfidensintervall på 0,65 til 0,94. Utslippene kan antas å være noe større de første årene etter nydyrking på grunn av en større andel ferskt materiale, men dette tas det ikke høyde for i denne utslippsfaktoren. Utslipp av lysgass fra dyrket mark på drenert myr kan beregnes ut fra IPCCs standard utslippsfaktor som er 1,3 kg N2O-N per dekar og år. I tillegg kommer metanutslipp fra grøftene på 116,5 kg CH4 per dekar per år.

Drenering av myr til nydyrking har redusert det totale areal av intakt myr i Norge. Fram til 1992 var det gitt tilskudd til nydyrking av mellom 1,7 og 1,9 mill. dekar per år. Dette arealdekker også dyrket mark som ikke lenger er i drift eller som ettersamt har blitt omdannet til mineraljord. Årlig nydyrket areal rapporteres i dag i KOSTRA, men der skilles det ikke mellom myr og annen jord. NIBIO har beregnet at det i perioden 2010–2014 ble nydyrket ca. 6000 dekar (6 km²) orga-

Ved oppdyrking og drenering stopper muligheten for karbon opp og nedbrytning av det organiske materialet starter med påfølgende utslipp av CO₂ som konsekvens. Denne nedbrytningen foregår over lang tid og dagens utslippstall er derfor i stor grad resultat av tidligere oppdyrking. Etter hvert som torven blir nedbrutt, kan det innstille seg en ny likevekt der karbontapene reduseres og etterhvert kan stagnere. I tillegg til utslipp av CO₂ er dyrket myr også en vesentlig kilde til utslipp av lystgass (N₂O), spesielt ved drenerings- og dyrkingspraksis og alder på dyrkingsfelt.

Restaurering av myr jord mest beveger seg i området. Restaureringstiltak på riktige lokaalteter, kan føre til en netto klimaforbedring for å øke karbonbindingen, redusere klimagassutslippene, bedre den økologiske tilstanden og øke leveområdene for truede arter.

Et alternativ til restaurering av dyrket myr kan være skogplanting. I Finland er det gjennomført forsøk med måling av klimagassbalansen på tidligere drenert og dyrket myr. Utslippene av CO₂ og lystgass ser ut til å fortsette etter skogplanting, men karbonakkumuleringen i biomassen kompenserer omtrent CO₂-tapet fra forvalget.

Et annet tiltak som er blitt foreslått er å stanse nydyrking av myr. I Miljødirektoratets rapport Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030 (M-386/2015) ble stans i nydyrking beregnet å gi en samlet reduksjon av CO₂ og lystgass på 131 000 tonn i 2030, som forutsatte at 64 000 dekar myr er unngått drenert. Tiltaket er plassert i kategorien «under 500 kr/tonn». Kostnadene ved stans i nydyrking av myr er beregnet til ca. 150 kr/tonn CO₂-ekvivalent når CO₂-tap fra jord er medregnet.

Revisjon av nydyrkingsforskriften

Det må forutsettes at den beste jorda allerede er dyrket opp, og at man ved nedbygging av jord må utlønne med et større nydyrkingsareal dersom matproduksjonen skal opprettholdes eller økes i takt med befolkningsøkningen, slik Stortinget har forutsatt. Det er derfor viktig å utnytte eksisterende jordbruksarealer best mulig slik at arealproduktiviteten økes.

Klimaforliket14 legger til grunn at forskrift om nydyrking skal revideres slik at også hensynet til klima blir gjenspeilt. Landbruks- og matdepartementet har i samråd med Klima- og miljødepartementet fått utredet konsekvensene av ulike tiltak angående nydyrking av myr, herunder en forbud, med vekt på tiltakenes klimaeffekt og kostnader. Utredningsopdraget ble gitt til NIBIO, som i mars 2016 la frem rapporten Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr.


Regjeringen vil:
- Prioritere forskning og utredning som kan bidra til å utvikle nydyrking av myr og torvmyr
- Bidra til å øke kunnskap om metoder, effekter og kostnader knyttet til å restaurere myr og våtmark

---


---

Boks 12.5 Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr

"Restriksjoner mot nydyrking av myr vil i liten grad begrense mulighetene for matproduksjon i Norge, men kan føre til reduserte muligheter for nydyrking i områder med små arealer med alternativ dyrkbar jord.

Et generelt forbud mot nydyrking av myr antas å føre til en reduksjon i klimagassutslipp mellom 200 000 og 600 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2050, avhengig av hvor store arealer myr som ville blitt nydyrket uten et forbud. Et forbud som bare omfatter djup myr antas å føre til en utslippsreduksjon på mellom 150 000 og 450 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2050. Nydyrking av myr ved omgraving forventes å gi lavere utslipp enn tradisjonell dyrking, men effektene på kort og lang sikt er foreløpig svært usikre."
13 Økologisk produksjon og forbruk

Økologisk produksjon bidrar til økt matmangfold og til at forbrukerne får tilgang på produkter de etterspør. I økologisk produksjon settes det ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd, og økologisk produksjon kan dermed også bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig ved at erfaringer fra økologiske driftsformer kan overføres til konvensjonelt jordbruk.

Utviklingen i produksjon og forbruk av økologisk mat henger tett sammen. Balanse mellom produksjon og forbruk er viktig for satsingen på økologisk jordbruk. Siden markedet for økologisk mat enda er lite og umodent, vil mindre svingninger i produsjoneren kunne ha konsekvenser for forbruket og vice versa.


I arbeidet med å etablere virkemidler for økologisk produksjon, har man de siste årene vektlagt tilskuddsordninger som stimulerer direkte til økt produksjon fremfor arealbaserte ordninger. Dette for å sikre at støtten til økologisk produksjon i størst mulig grad gir økologiske produkter som kan omsettes i markedet og som forbrukerne får tilgang til. Denne måten å virkevirkemidlene på har medført at andelen økologisk jordbruk utgjør av totale jordbruksareal har økt fra 2 i 2000 til 4,5 i 2015.

Lønnshet i den økologiske produksjonen er av avgjørende betydning for produsentene. De ekstra kravene som blir stilt til økologisk produksjon

13.1 Produksjonsutvikling

Markedet for økologisk matproduksjon er fremdeles relativt lite, noe som gir store svingninger i både produksjon av og etterspørsel etter økologisk produserte varer.


I arbeidet med å etablere virkemidler for økologisk produksjon, har man de siste årene vektlagt tilskuddsordninger som stimulerer direkte til økt produksjon fremfor arealbaserte ordninger. Dette for å sikre at støtten til økologisk produksjon i størst mulig grad gir økologiske produkter som kan omsettes i markedet og som forbrukerne får tilgang til. Denne måten å virkevirkemidlene på har medført at andelen økologisk drevet eng- og beiteareal har gått noe tilbake samtidig som produksjonen av sau- og storfekjøtt har økt.

Andelen økologiske husdyr har vært økende siden 2000. Det er stor variasjon mellom dyreslagene når det gjelder hvor stor andel økologiske husdyr utgjør av dérnelige husdyr. I 2015 utgjorde antall økologisk sau og lam 4,6 pst., økologisk storfør 3,5 pst., økologisk høfde 0,18 pst. og økologisk gris utgjorde 0,2 pst. Økologisk produsert mengde har økt for alle kjøttslag, mens produsert mengde økologisk korn har vært relativt stabil. Det har vært en stark vekst i den økologiske produksjonen av egg siden 2005 til 5,2 pst. av den totale produksjonen i 2015. Mengden økologisk produsert melk er fordoblet i samme periode.

Lønnsheten i den økologiske produksjonen er av avgjørende betydning for produsentene. De ekstra kravene som blir stilt til økologisk produksjon
kan være kostnadsdriverende. Beregninger gjort av NIBIO viser at lønnsomheten varierer mellom de ulike produksjonene.\(^1\) Økonomien i grovfôrbasert økologisk husdyrhold er på linje med økonomien i konvensjonell drift. Lønnsomheten i økologisk korndyrking er på høyde med konvensjonell korndyrking. I den økologiske produksjonen av poteter, frukt og grønnsaker varierer lønnsomheten, grunnet blant annet utfordringer knyttet til variabel avlingsnivå, sopp og skadedyr. Det er enklere å produsere ettårige vekster der man kan benytte vekstskifte enn flerårige kulturer. Økologisk produksjon av svin og kylling er svært lav, men de som har markstedigoppnår et godt økonomisk resultat.

13.2 Forbrukertrender og økologisk mat

Økologisk mat representerer et mangfold noen forbrukere ønsker og i økende grad etterspør. Flere av de store matvarekjedene har, og har hatt, kampanjer for å fremme salget av økologisk mat. Erfaringer fra slike kampanjer viser at de er effektive og har bidratt til en sterk omsetningsøkning av økologiske produkter for disse kjedene. Flere matvarekjeder tilbyr også ulike økologiske produkter som egne merkevarer (EMV).


Fram til 2009 var det vekst i markedet og økende etterspørsel etter økologiske produkter, og tilsvarende utfordring med for liten produksjon. I 2009 skjedde det en markant endring med nedgang i etterspørsel, blant annet som følge av finanskrisen. I denne perioden økte produksjonen mer enn omsetningen, og mye av de økologisk produserte varene ble solgt som konvensjonell vare. De senere årene har omsetningen igjen økt. De store svingningene har gjort det nødvendig å kontinuerlig gjennomføre tiltak og justeringer i virkemiddelbruken for på den måten å bidra til balanse i markedet. Det tar imidlertid tid, normalt minimum tre år, fra en produsent bestemmer seg for å legge om til økologisk produksjon til de økologiske produktene når markedet.

De siste årene har det særlig vært en økning i omsetninga av økologisk produserte grønnsaker, frukt, bær og nøtter samt meieriprodukter. Hvor stor andel av total omsetning av økologiske produkter de enkelte varegruppene utgjør varierer mellom år. I 2015 utgjorde grønnsaker den største varegruppen meldt av omsetnin-

Endring og utvikling
gen av økologisk mat, fulgt av meieriprodukter, barnemat og frukt, bær og nøtter.

Ettersom importstatistikken ikke skiller mellom import av konvensjonell og økologisk mat, finnes det ikke nøyaktige tall for hvor mye av den omsatte økologiske maten som er produsert i Norge. Det er imidlertid grunn til å tro at store deler av den økte omsetningen av frukt, bær og grønnsaker er basert på import. Videre finnes det ikke norsk produksjon av økologisk barnemat. Det er derfor et potensial for å øke den norske andelen av økologiske produkter som markeder etterspørr.

Det er ulike årsaker til at forbrukerne velger å kjøpe økologisk mat. Forbrukere oppfatter blant annet at økologisk mat gir bedre dyrevelferd, at økologisk mat er mer miljøvennlig, har færre kunstige tilsetningsstoffer og har positive helsemessige effekter.

13.3 Ekstra miljøhensyn i økologisk produksjon

Satsingen på økologisk jordbruk er blant annet begrunnet i at det tas ekstra miljøhensyn i produksjonen. Kunnskap og erfaringer fra økologisk jordbruk blir benyttet i den øvrige jordbruksproduksjonen, og økologisk jordbruk kan dermed også bidra til utviklingen av et mer miljøvennlig jordbruk generelt.

Økologiske driftsformer har positiv betydning for naturmangfold. Dyrking uten bruk av kjemisk-syntetiske sprøytemidler og kunstgjødsel, kombinert med vektskifte, har positiv effekt for biologisk mangfold. Jordkvalitet og struktur er også områder hvor økologisk landbruk bidrar til mindre jordpakking og erosjon, som i tillegg er en fordel for å beskytte jordressursene.

NIBIO har i sin rapport Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon fra 2015 belyst økologisk jordbruks rolle som læringssarena, korrektiv og spydspiss i arbeidet for å gjøre norsk jordbruk mer miljøvennlig og bærekraftig. Rapporten viser til at økologisk og konvensjonelt jordbruk som ulike driftsformer har mange å lære av hverandre. Økologisk produksjon er en kunnskapsintensiv driftsform som krever at den enkelte gårdbrukere har god innsikt i agronomi og tilpasser driften til lokal forhold. Det blir hevdet at gårdbrukernes involvering i FoU-arbeid er viktig for utviklingen av det økologiske jordbruket. For at økologisk produksjon skal kunne bidra med kunnskap og erfaringer til det øvrige jordbruket, er det viktig med forskning og FoU-arbeid innen økologisk produksjon. NIBIO viser i sin rapport til ulike eksempler på hvordan økologisk jordbruk har hatt en spydspissrolle. Økologisk jordbruk har påvirk...

Forhold i Norge som blant annet skyldes klima og jordsmonn gjør det mer krevende å drive økologisk produksjon enn i mange andre land. Det er ulike utfordringer for økologisk drift avhengig av ressursgrunnlaget i de ulike områdene og på den enkelte gård. Produksjonsfordelingen, der husdyr- og planteproduksjonen i stor grad skjer i ulike deler av landet, gjør utfordringene ekstra store. Kornproduksjon foregår i stor grad i områder som har den beste jordbruksjorda, mens husdyrproduksjon foregår i områder som egner seg til å produsere gras. Dette innebærer blant annet at økologiske planteproduksjoner i liten grad kan dra nytte av gjødsel fra husdyrproduksjonen. Riksrevisjonen trekker i sin undersøkelse frem dette som noen av de avgrensende faktorene for å øke den økologiske produksjonen.

I økologisk produksjon er det behov for mer areal per produserte enhet enn i konvensjonell produksjon. En økning av arealer i økologisk driftsform innebærer at arealer som blir drevet konvensjonelt blir lagt om til økologisk drift. Hvor mye lavere avlingene er på økologiske arealer sammenliknet med konvensjonelle arealer, varierer mye mellom produksjoner, gårdsbruk og år. En sterk økning i økologiske arealer vil bidra til en nedgang i den totale matproduksjonen og dermed virke kontraproduktivt på målet om økt matproduksjon. Det kan dessuten gjøre det mer krevende å redusere klimagassutslipperne fra jordbruket. Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag om de mest klimavennlige driftsformene i jordbruket.

For å bidra til at produsenter med økologisk drift har et utkomme på linje med øvrig jordbruksdrift, blir det gitt ekstra direkte tilskudd til økologisk produksjon, som blant annet skal kompensere for at markedet for økologisk mat enda ikke er godt nok utviklet. I de årlige jordbruksoppgjørene blir de økonomiske virkemidlene som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat fastsatt. Siden 2009 har det hvert år blitt bevilget i overkant av 100 mill. kroner i direkte tilskudd og 30–45 mill. kroner i utviklingsmidler til økologisk landbruk. Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse Dokument 3:7 (2015–2016) til at de økologiske produksjonstilskuddene er en forutsetning for å holde oppe og stimulere til økologisk produksjon i Norge, men at det som virkemiddel ikke er nok for å hindre frykt eller stimulere flere til å legge om til økologisk drift.

Det har over en rekke år blitt satt av betydelige midler for å bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat, uten at det har vært en tilsvarende økning i produksjon og forbruk. Det er rimelig å anta at en rekke forhold som ligger utenfor det offentliges virkeområde i stor grad påvirker utviklingen på området.

Økologiske produkter gir ulike former for merverdi som gir grunnlag for høyere pris i markedet. Gjennom leveringsavtaler med merpris får produsenter som leverer økologiske varer merpris for disse. En utfordring har de senere årene vært at ikke alle økologiske bønder har leveringsavtaler med merpris. Dette ser nå ut til å bedre seg noe, ettersom blant annet TINE har begynt å inngå nye leveringsavtaler med merpris. Dette er rimelig å anta at en rekke forhold som ligger utenfor det offentliges virkeområde i stor grad påvirker utviklingen på området.

Regjeringen legger til grunn at utviklingen innen økologisk produksjon og forbruk skal være etterspørselsdrevet som for andre jordbruksvarer, og mener derfor at det ikke lenger bør være et konkret tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk. Regjeringen ser det ikke som en offentlig oppgave å legge foringer for hva forbrukere skal spise gjennom å sette et mål for økologisk forbruk, og mener det må være den enkelte forbrukers valg. Den sterke veksten i omsetning som har vært de siste årene gir muligheter for bønder som ønsker å produsere økologisk, og det gir grunnlag for økt økologisk produksjon i Norge. Dette kan skje selv uten et offentlig bestemt mål for økologisk produksjon. Regjeringen vil avvikle finansiering av generisk markedsføring over omsetningsavgiften, noe som også vil få konsekvenser for generisk markedsføring av økologiske produkter.
Det er ønskelig at det er en balanse mellom produksjon og forbruk av økologisk mat, og regjeringen legger derfor til grunn at produksjonen av økologisk mat det er forutsetninger for å produsere i Norge, skal øke i takt med forbruket for å dekke etterspørselen etter økologisk mat. Det er potensiale i enkelte produksjoner for å øke andel norskproduserte økologiske varer der importerte varer hittil har dekket større deler av etterspørselen. Regjeringen ser det av den grunn heller ikke som nødvendig med et tallfestet mål for økologisk produksjon. Dette samsvarer også med målformuleringene og utviklingen innen konvensjonell jordbruksproduksjon. Dette er ikke til hinder for at økologisk produksjon også fremover kan stimuleres over jordbruksavtalen.

**Regjeringen vil:**
- At utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk.

### 13.5 Strategi for økologisk jordbruk

Med bakgrunn i at økologisk jordbruk gir mangfold, sørger for å produsere produkter forbrukerne etterspør og bidrar til bedre miljøhensyn, er det behov for å utarbeide en strategi om hvordan satsingen skal utformes videre.


**Regjeringen vil:**
- Utarbeide en strategi for økologisk jordbruk i samarbeid med relevante aktører.

### Oppsummering kapittel 13

I økologisk produksjon settes det ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd. Ved at erfaringer fra økologiske driftsformer kan overføres fra økologisk jordbruk til konvensjonelt jordbruk, kan dette bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig. Utviklingen i produksjon og forbruk av økologisk mat henger tett sammen, og det er ønskelig at det er en balanse mellom produksjon og forbruk av økologisk mat. Det legges derfor til grunn at produksjonen av økologisk mat det er forutsetninger for å produsere i Norge, økes i takt med forbruket for å dekke etterspørselen etter økologisk mat.

**Regjeringen vil:**
- At utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk.
- Utarbeide en strategi for økologisk jordbruk i samarbeid med relevante aktører.
14 Forvaltningssystem produksjons- og avløsertilskudd


14.1 Produksjons- og avløsertilskuddene i dag

14.1.1 Dagens forvaltningssystem

Produksjonstilskuddene er statlige tilskuddsmidler som bevilges over statsbudsjettets Kapittel 1150 til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m. Det utbetales årlig ca. 9,5 mrd. kroner i produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie/fritid over jordbruksavtalen.

Søknad om produksjonstilskudd sendes kommunen, enten via Altinn (elektronisk) eller i papirform. I 2016 ble 90 pst. av alle søknader om produksjonstilskudd levert elektronisk. Der søknadsdataene blir godkjent innen en bestemt frist, vil vedtaket om tilskudd genereres gjennom et fagsystem, mens selve utbetalingen foretas maskinelt i regi av Landbruksdirektoratet. Hoveddelen av tilskuddsforvaltningen er dermed automatisk.

Forvaltningen av midlene åpner ikke for bruk av lokalpolitisk skjønn. Skjønnet er i hovedsak regelbundet i henhold til forskrift eller jordbruksavtale – i motsetning til «fritt skjønn» der loven på vilkår- og følgesiden helt overlater til forvaltningen å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt eller ikke.

Vilkårene for å motta produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid står i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.1 Utmålingsreglene for hvor mye tilskudd hver enkelt søker kan gis, fremgår av den årlige jordbruksavtalen.

Totalt antall årswerk som brukes til landbruksforvaltning er anslått å være ca. 300 årswerk i fylkesmannsembetene og ca. 730 i kommunene per 1. januar 2015. Av disse utgjør forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene bare en liten andel, grovt anslått til om lag 133 årswerk, fordelt med ca. 75 årswerk i kommunene, ca. 35 årswerk hos fylkesmennene og ca. 23 årswerk i Landbruksdirektoratet.

14.1.2 Kommunens rolle og oppgaver

Kommunene er vedtaksmyndighet for produksjonstilskuddene. Dette innebærer i grove trekk at kommunene har ansvar for veiledning, saksforberedelse og kontroll av søknadsapplikasjoner, å fatte enkeltvedtak i første instans, samt forberede eventuell klage til fylkesmannen. De fleste søknadene leveres som nevnt elektronisk, men der den leveres på papir, legger kommunen manuelt inn søknadsdataene i datasystemet.

14.1.3 Fylkesmannens rolle og oppgaver

Fylkesmannen følger opp at kommunene registrerer og behandler søknadene innen fristene. Det brukes også en del ressurser på å veilede kommunene, både i form av opplæring og gjennom å svare på henvendelser. Fylkesmannen behandler også dispensasjonssøknader i førsteinstans. Videre er fylkesmannen klageinstans for vedtak truffet av kommunen.

Fylkesmannen skal kontrollere at kommunen forvalter produksjonstilskuddsregelverket korrekt (forvaltningskontroll), og de fleste embeter gjennomfører årlig kontroll av utvalgte kommuner.4 Forvaltningskontrollen innebærer en system- og lovlighetskontroll, herunder skal fylkesmennene

1 Årlig ca. 90 000 søknader.
2 Forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket
3 Jf. forvaltningsloven § 11.
4 Merk at forvaltningskontroller ikke er det samme som tilsyn etter kommuneloven.
manner undersøke alle sider av utvalgte enkeltsaker for å følge opp at tilskuddsforvaltningen gjøres i tråd med forutsetningene. Det følger av Ot.prp. nr.71 (1992–1993) kapittel 4.2:

«Overføring av den lokale landbruksforvaltninga til kommunane gjer det nødvendig med rettleiing og informasjon. Det er vidare nødvenlig med tilsyn for å sikra at avgerdene på det kommunale planet er i samsvar med den landbrukspolitikken som gjeld og i samsvar med lover og forskrifter. Dette vil bli viktige arbeidsoppgaver for landbruksstaten i fylka.

Fylkesmannen og departementet vil kunne gi næare instruks til kommunene om tolking av lovene, og om dei hensyna som det skal leggast vekt på ved praktiseringa av dei aktuelle lovene og forskriftene.»

14.1.4 Landbruksdirektorats rolle og oppgaver

Direktoratet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene. Dette innebærer omfattende oppgaver knyttet til løpende drift og utvikling av fagsystemet for saksbehandling, kontroll og utbetaling av tilskudd. For hver søknadsomgang skal systemet oppdateres i samsvar med eventuelle regelverksendringer, og tilskuddssatsene skal justeres i tråd med det som er bestemt i jordbruksoppgjøret. Landbruksdirektoratet utformer også rundskriv, veiledere og annet materiell til søkere og forvaltning.

Direktoratet veileder fylkesmannen i regelverkspørsmål og fungerer som klageinstans i tilfeller der fylkesmannen har truffet vedtak i førsteininst.5 Som følge av økende antall førsteinstassaker og kommunale kontrollarbeidet, har både kommunene og fylkesmannen anledning til å kontrollere foretak på ethvert tidspunkt, typisk der man mistenker at foretakene har drevet i strid med regelverk.

14.2 Utfordringer i systemet for tilskuddsforvaltning og kontroll

14.2.1 Nærhet til søker

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket, Doku- ment 3:12 (2009–2010) ble det gjennomført spørreundersøkelser til fylkesmennenes landbruksavdelinger og den kommunale jordbruksforvaltningen. I rapporten skriver Riksrevisjonen følgende:

«Det er usikkert om dagens kontrollsystem i den norske landbruksforvaltningen sikrer at det er kompetanse og kvalitet i alle ledd i kontrollen. Videre er det usikkert om kontrolloppgavene utføres på en uavhengig og objektiv måte.

Både spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger og den til kommunene viser at nærhet til brukerne og sammenblanding av roller fortsatt er et problem i kommunenes kontrollarbeid. På spørsmål om hva som er hovedutfordringen i kommunenes kontroll innei jordbruket, framhever 11 av 18 av fylkesmennens landbruksavdelinger sammenblanding av roller og kommunenes nærhet til brukerne. Det framgår også av svårene i spørreundersøkelsene at det i små kommuner kan være problematisk at samme person både kan være rådgiver og kontrollør og ofte også kjenner de enkelte gårdbru-
kerne. De fire landbruksdirektørene peker i inter
vjø på at mange kommuner sitter med å ivareta
sitt kontrollansvar i tråd med regelverket. Mange
vegrer seg for å gjennomføre kontroller og sank
tsjonere når det oppdages feil, fordi det ofte er kort
avstand fra tilskuddssøkeren til kommune
forvaltningen.»

Produksjonstilskuddene forutsetter kontroller
hos tilskuddsmottaker, og reaksjoner på avvik må
utgjøre en integrert del av tilskuddsforvaltningen. Kommunenes nærhet til tilskuddssøker gjør det
spesielt vanskelig å ha den nødvendige objektive
distansen til tilskuddssøker/-mottaker når det skal gjennomføres kontroll og reageres på brudd
på regelverket. Dette er særlig problematisk etter
som tilskuddsutbetalingene i en viss utstrekning,
til tross for maskinelle kontroller, er tilsitsbaserte.

For å ha god tilgjengelighet (for eksempel geogra
fisk nærhet til landbruksforvaltningen), vil det
cunne være en fordel for søker at saksbehandler
har tilstrekkelig lokalkunnskap. Samtidig har utv
viklingen gått mot en stadig mer digitalisert hver
dag, noe som gjør det mulig å opprettholde et
godt tjenestetilbud uavhengig av lokasjon og nær
het til brukeren. En mer profesjonalisert veile
ningstjeneste vil slik sette i mange tilfeller kunne
tilby bedre veiledning enn det som er tilfelle i dag,
ettersom man lettere vil kunne skalere og tilpasse
denne til brukerens behov. Digitaliseringen gjør
det også mulig å være tilstede visuelt gjennom vi
deooverførte samtaler på mobil, pc etc. Det bæ
rende prinsippet i utviklingen av det norske for
valtningssystemet, er at nettbaserte tjenester er
hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon
med brukerne.

14.2.2 Kompetanse og ressurser
Kommunene har varierende grad av agronomisk
og juridisk kompetanse. Det er også til dels store
 variasjoner mellom kommunene når det gjelder
ressursbruk og prioriteringen av arbeidet med til
skuddsforvaltningen. Hos noen kommuner er
ikke oppgaven en del av den øvrige landbruksfor
valtningen, men ivaretas av ansatte i administra
tive støttefunksjoner. I andre kommuner kan det
være mange personer som er involvert i dette ar
beidet. Gjennomsnittlig brukes det under et halvt
årswerk per kommune på denne tilskuddsforvalt
ningen. Dette kombinert med enkelte bestemmel
ser i regelverket som kan være vanskelig å for
valte, gjør at mange kommuner ikke har den nød
vendige kompetanse og kapasitet til å gjennomf
øre en forsvarlig forvaltning av produksjons- og
avløserertilskuddene.

14.2.3 Veiledning
I kraft av forvaltningsansvaret har kommunene
som oppgave å veilede søkeren. Det er store for
skjeller når det gjelder hva kommunene ser på som sitt veiledningsansvar og hvor langt de går i å
gi råd til søkerne. Det er her eksempler på at alt fra
fullstendig utfylling av søknader for søker, feilak
tig veiledning til at kommunene vegrer seg for å gi
råd. Landbruks- og matdepartementet har sett ek
sempler på at kommunen gir søker eksplisitte råd
om å omgå regelverket. Dette kan ha flere forklar
inger. Det er store forskjeller mellom kommu
nene når det gjelder kompetansen om både til
skudds- og forvaltningsregelverket. Mange kom
muner har også et ønske om å legge til rette for «sine» næringsdrivende. Høy statlig tilskudd til
næringsutøvere i kommunen vil kunne bidra yt
terligere til økt lokal næringsvirksomhet, noe som
er ønskelig for den enkelte kommune. I sum bi
drar dette til å redusere kommunenes insentiver
til å foreta kontroller som sikrer korrekte til
skuddsutbetalinger. I de tilfeller sentrale myndigheter avdekker kritikkverdige forhold, blant annet
gjennom forvaltningskontroller, håndteres dette
også i dagens system.

14.2.4 Kontroll
En stor del av foretakskontrollene gjøres maski
nelt, og det genereres som nevnt avviksrapporter

Figur 14.1 Border collie på vakt
Foto: G. Sjurgard
dersom søknadsopplysninger og reelle forhold ikke samsvarer. Departementet har sett mange eksempler på at kommunen, som følge av disse avviksrapportene nøyere seg med å rette opp søknaden i samsvar med det som er korrekt, før man godkjenner utbetalingen av tilskuddet – uten at feilopplysningene får konsekvenser for søker. I de tilfellene der feilopplysningene har medført en merutbetaling (eller kunne medføre en merutbetaling), har det siden tidlig 2000-tallet vært gjort klart at hovedregelen skulle være avkorting (i tillegg til at for mye utbetalt tilskudd skulle kreves inn). Det er imidlertid få eksempler på at kommunene har avkortet i tilskuddene, og feilopplysninger i søknaden får dermed sjelden konsekvenser for søkerne.

Selv om de fleste søknadene behandles maskinelt, er det likevel store forskjeller mellom kommunene i hvordan regelverket forvaltes i tilfeller der søknaden av ulike årsaker må behandles manuelt. Dette gjerder for eksempel ved vurderinger av om grunnvilkåret for tilskudd, «vanlig jordbruksproduksjon» er oppfylt, eller om to eller flere foretak er i driftsfellesskap (og må søke tilskudd samlet). I den grad disse vurderingene gjøres i kommunen, er det forskjeller i hva som godkjennes som vanlig jordbruksproduksjon, og hva en mener utgjør et driftsfellesskap. Det er trolig flere forklaringer på hvorfor disse forskjellene oppstår, men mangel på kompetanse og ressurser, ulik vurdering av bevis/dokumentasjon, samt vanskelig «skjønnssrom» kan, sammen med kultur og tradisjon være noen av årsakene. Ulik behandling av like saker utgjør brudd på likebehandlingsprinsippet.

Når det skal betegnes risikobasert utplukk av søkere i forkant av 5 pst.-kontrollen, kan kommunene opplagt ha en fordel gjennom sin lokalkunnskap. Nærheten til søker kan imidlertid også by på utfordringer gjennom utbehandling og avvik av saksbehandlingspraksis.

Av ca. 42 200 søkere i august 2014 ble 11 238 registrert med ett eller flere avvik. 196 av foretakene som ble registrert med avvik, fikk avkorting i tilskuddsutbetalingen. Samlet sett ble de 196 foretakene avkortet med 2 059 175 kroner for feilopplysninger i tilskuddssøknaden, noe som utgjør 0,039 pst. av totalt utbetalt tilskudd for denne søknadsomgangen og drøye 10 000 kroner per foretak.

Avviksanalyser og rapportering på kontroll

Et avvik i produksjonstilskuddssammenheng oppstår når opplysninger gitt av søker ikke er de samme som de opplysninger som er godkjent av kommunen, enten ved ordinær saksbehandling eller etter stedlig kontroll. I 2012 startet Landbruksdirektoratet å analysere antallet slike avvik. Foråret med disse avviksanalyserne var å få et bedre bilde av om produksjonstilskuddene blir forvaltet i tråd med regelverket. Etter § 12 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kan produksjonstilskuddssøkere som uakt som eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden, få avkortet tilskuddsutbetalingen i forhold til hva man ellers ville ha mottatt. Avviksanalyserne gjennomført i tidsrommet 2012–2014 viser at det i stor grad forekommer avvik i form av under- og overrapporteringer i foretakenees søknader om produksjonstilskudd. Analyserne viser også at kommunene i svært liten grad avkorter tilskuddet når søker uakt som eller forsettlig oppgir slike feilopplysninger.

Avviksanalyser og rapportering på kontroll

Et avvik i produksjonstilskuddssammenheng oppstår når opplysninger gitt av søker ikke er de samme som de opplysninger som er godkjent av kommunen, enten ved ordinær saksbehandling eller etter stedlig kontroll. I 2012 startet Landbruksdirektoratet å analysere antallet slike avvik. Foråret med disse avviksanalyserne var å få et bedre bilde av om produksjonstilskuddene blir forvaltet i tråd med regelverket. Etter § 12 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kan produksjonstilskuddssøkere som uakt som eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden, få avkortet tilskuddsutbetalingen i forhold til hva man ellers ville ha mottatt. Avviksanalyserne gjennomført i tidsrommet 2012–2014 viser at det i stor grad forekommer avvik i form av under- og overrapporteringer i foretakenees søknader om produksjonstilskudd. Analyserne viser også at kommunene i svært liten grad avkorter tilskuddet når søker uakt som eller forsettlig oppgir slike feilopplysninger.

Av ca. 42 200 søkere i august 2014 ble 11 238 foretak registrert med ett eller flere avvik. 196 av foretakene som ble registrert med avvik, fikk avkorting i tilskuddsutbetalingen. Samlet sett ble de 196 foretakene avkortet med 2 059 175 kroner for feilopplysninger i tilskuddssøknaden, noe som utgjør 0,039 pst. av totalt utbetalt tilskudd for denne søknadsomgangen og drøye 10 000 kroner per foretak.

Landbruksdirektoratet rapporterer også om kontrollvirksomheten som gjennomføres i regi av Landbruksdirektoratet og av fylkesmennene. Fra forvaltningskontrollene ble det rapportert om en rekke avvik i kommunenes saksbehandling, i variere avlørsgrad. De viktigste funnene er knyttet til manglende vurderinger av søknader der søknadsdata og kontrolldata ikke stemte overens (ikke begrunnelser eller avkortinger) samt at kommunen har ført opp dyr og areal i søknad som søker selv ikke hadde ført opp. Det var gjort rettferdige årsaker i søknader om avvik og avvik inntil avvik sammen med de funnene er forklaret med. Kommunene hadde heller ikke dokumentert i fagsystemet. Det var vedlike godkjent søker der søknaden var underskrevet av en tredjepart (uten fullmakt fra søker). Kommunene hadde heller ikke gjennomført et risikobasert utplukk av foretak før kontrollen, og regelmessig omfattet denne kontrollen førre enn de 5 pst. av foretakene som forutsettes.

14.2.5 Avviksanalyser og rapportering på kontroll

Et avvik i produksjonstilskuddssammenheng oppstår når opplysninger gitt av søker ikke er de samme som de opplysninger som er godkjent av kommunen, enten ved ordinær saksbehandling eller etter stedlig kontroll. I 2012 startet Landbruksdirektoratet å analysere antallet slike avvik. Foråret med disse avviksanalyserne var å få et bedre bilde av om produksjonstilskuddene blir forvaltet i tråd med regelverket. Etter § 12 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kan produksjonstilskuddssøkere som uakt som eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden, få avkortet tilskuddsutbetalingen i forhold til hva man ellers ville ha mottatt. Avviksanalyserne gjennomført i tidsrommet 2012–2014 viser at det i stor grad forekommer avvik i form av under- og overrapporteringer i foretakenees søknader om produksjonstilskudd. Analyserne viser også at kommunene i svært liten grad avkorter tilskuddet når søker uakt som eller forsettlig oppgir slike feilopplysninger.

Av ca. 42 200 søkere i august 2014 ble 11 238 foretak registrert med ett eller flere avvik. 196 av foretakene som ble registrert med avvik, fikk avkorting i tilskuddsutbetalingen. Samlet sett ble de 196 foretakene avkortet med 2 059 175 kroner for feilopplysninger i tilskuddssøknaden, noe som utgjør 0,039 pst. av totalt utbetalt tilskudd for denne søknadsomgangen og drøye 10 000 kroner per foretak.

14.2.6 Tiltak som er satt i verk for å forbedre forvaltningen

Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet arbeider kontinuerlig med å oppnå et
så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll, og oppfølging av denne, er et prioritert tema i sty- ringsdialogen mellom Landbruks- og matdeparte-
mentet og Landbruksdirektoratet, og mellom de-
partementet og fylkesmennene.

De maskinelle kontrollene av søknader utgjør den mest omfattende kontrollaktiviteten. Det skjer en løpende utvikling på dette området gjennom videreutvikling av fagsystem og registre. Fagsystemet eStil er under utvikling hva gjelder forvaltningen av produksjons- og avløsertilskud-
dene, og skal etter planen rulles ut i 2017. I det nye fagsystemet vil det kreves mer utførlige begrunnelser før kommunene kan gjøre endringer i foretakenes søknadsdata.

Landbruks- og matdepartementet og Land-
bruksdirektoratet har særlig de siste fem årene økt oppmerksomheten rundt fylkesmannembete-
nes og kommunenes oppfølging av kontrollavvik. Dette gjelder forvaltningsprosedyrer, reaksjons-
former ved regelverksskriv, krav om tilbakebeta-
ing, avkorting og anmeldelser. Gjennom blant annet styringsmøter med fylkesmannen, deltakelse på adskillige kontrollassembler, kommunesamlin-
ger i regi av fylkesmannen og arbeid med flere omfattende enkeltaksater om produksjonsstillskudd, har Landbruks- og matdepartementet fått et klare bilde av hvordan regelverket fungerer i prak-
sis, herunder hvor svakheterne og behovet for endringer er. Disse erfaringene har vært verdifulle ved revisjonen av det konkrete regelverket, men også ved endringer i eller opprettelse av annet regelverk. Å gjøre regelverket mer kontroller-
bart er en kontinuerlig prosess.

Landbruks- og matdepartementet har i forbin-
delse med forskriftsendringer i 2002 og 2014 (i kraft fra 1. januar 2015) jobbet målrettet med for-
enkling i regelverksarbeidet for å gjøre reglene forståelige og forutsigbare. Gjennom dette forenklingen av kontrollassembler, kommunesamlin-
ger i regi av fylkesmannen og arbeid med flere omfattende enkeltaksater om produksjonsstillskudd, har Landbruks- og matdepartementet fått et klare bilde av hvordan regelverket fungerer i praksis, herunder hvor svakheterne og behovet for endringer er. Disse erfaringene har vært verdifulle ved revisjonen av det konkrete regelverket, men også ved endringer i eller opprettelse av annet regelverk. Å gjøre regelverket mer kontrollerbart er en kontinuerlig prosess.

Landbruks- og matdepartementet har i forbin-
delse med forskriftsendringer i 2002 og 2014 (i kraft fra 1. januar 2015) jobbet målrettet med for-
enkling i regelverksarbeidet for å gjøre reglene forståelige og forutsigbare. Gjennom dette forenklingen av kontrollassembler, kommunesamlin-
ger i regi av fylkesmannen og arbeid med flere omfattende enkeltaksater om produksjonsstillskudd, har Landbruks- og matdepartementet fått et klare bilde av hvordan regelverket fungerer i praksis, herunder hvor svakheterne og behovet for endringer er. Disse erfaringene har vært verdifulle ved revisjonen av det konkrete regelverket, men også ved endringer i eller opprettelse av annet regelverk. Å gjøre regelverket mer kontrollerbart er en kontinuerlig prosess.

I arbeidet med å forbedre forvaltningen er det særlig fremhevet at forskriftens regler om tilbake-
beting og avkorting skal benyttes. Landbruksdi-
rektoratet har i rundskriv presisert hvordan avkortingsreglene skal praktiseres. Erfaringen er li-
kevel at dette fortsatt er svært liten grad følges opp, jf. beskrivelsen over.

14.3 Vurdering

Det er vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjons- og avløsertilskudd på landbruksom-
rådet. Dette er også Riksrevisjonens konklusjon i Dokument 1 (2014–2015). Effekten er at viktige prinsipper som forutsigbarhet og likebehandling ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, samt idet de bety-
delige beløp i statlige tilskuddsmidler ikke blir be-
yttet i tråd med avtalepartene i jordbruksopp-
gjøret og Stortinget har forutsatt. Feilutbetalte til-
skuddsbeløp som ikke kreves tilbake belaster statsbudsjettet og svekker legitimiteten til overfø-
ingene til landbruket.

Kommunens nærhet til tilskuddssøker, varier-
ende kompetanse og ressursbruk er forhold som
gjør at forvaltningen i dag ikke er god nok. Lokal-
 kunnskap har vært ansett å være særlig viktig når kommunen skal utøve lokalpolitisk skjøn, og når kommunen skal prioritere knappe ressurser innerfor eget budsjett. Forvaltning av produksjonsstillskuddene er imidlertid ikke en oppgave
der lokalpolitiske forhold skal virke inn, men en regelstyrte oppgave der nærheten til brukeren har vist seg å være en ulempe. Tilskuddsmidlene ligg-
er ikke på kommunenes budsjett, og det er hel-
lver ikke kommunens oppgave å prioritere bruken
disse.

Landbruks- og matdepartementet og Land-
bruksdirektoratet har siden 2007 satt i verk en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på forvaltningen
gjenom produktstillskuddene. De tiltakene som er satt i verk har imidlertid ikke vært tilstrekkel-
lige for å redusere vesentlige mangler og å oppnå
ein tilfredstillende forvaltning av helt sentrale virk-
emidler i den nasjonale landbrukspolitikken. For å få en forsvarlig forvaltning og på den måten følge opp Riksrevisjonens kritikk, er det nødvendig
gjøre ytterligere tiltak, herunder å vurdere om endringer i organiseringen av forvaltningen av produksjonstillskuddene vil kunne imøtekomme utfordringene på området.

8 Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013.
14.4 Mulige forvaltningsmodeller

Nedenfor gjennomgås tre ulike forvaltningsmodeller og mulige konsekvenser av disse. Modellen baserer seg på at kommunene fortsetter som førsteinstans, modell to at fylkesmannen skal forvalte tilskuddene, mens det i modell tre er fem regionkontorer som vil være førsteinstans for tilskuddsforspillet. Det finnes også varianter innenfor disse alternativene, samt andre mulige modeller. Det tas i denne meldingen ikke stilling til hvilken av modellene som er best egnet. I forhånd av eventuelle endringer vil det på vanlig måte måtte gjennomføres ytterligere utredninger og konsekvensanalyser.

14.4.1 Kommunene fortsetter som forvaltningsmyndighet

På samme måte som i dag vil kommunene med denne modellen ha ansvar for forvaltning av tilskuddene inkl. kontroll (foretakskontroll). Fylkesmannen vil være klageinstans og ha ansvar for å gjennomføre forvaltningskontroll hos kommunen.

Ved å beholde dagens forvaltningssystem vil kommunens rolle og ansvar som samlet landbruksmyndighet bli videreført. Det vil ventelig verken få positiv eller negativ effekt på sysselsettingen i kommunene, eller nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser for øvrig. Utfordringene som er skissert over vil bestå.

Skal kommunen fortsatt ha forvaltningsansvaret for produksjonss- og avløsertilskuddene vil det fortsatt være risiko for at likebehandling mellom søkere ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Særleg gjelder dette risikoen for at like saker ikke blir behandlet like i kommunene.

Kommunens kompetanse på forvaltning av produksjonss- og avløsertilskuddene inngår som en del av kommunens samlede kompetanse på utmarks- og landbruksrelaterte tema. Å ha et fagmiljø på kommunenivå er viktig for næringsutøverne og andre brukere når de skal kontakte kommunen for veiledning i slike saker.

Selv om søknadsprosessen for produksjonss- og avløsertilskuddene i stor grad er automatisert, kan ulik behandling av søkere likevel forekomme flere steder i søknadsprosessen, eksempelvis ved veiledning, driftsfellesskapsvurdering, retting av søknadsdata samt ved kontroll og oppfølgelse av eventuelle avvik. Den manglende oppfølgingen av avvikssaker vil fortsatt kunne bidra til å svekke le-

![Figur 14.2 Vingelen i Hedmark](Foto: Landbruks- og matdepartementet)
gitimiteten til landbrukspolitikken. Skal kommunen fortsatt ha forvaltningsansvaret, bør det derfor gjøres vesentlige endringer i kommunenes, men også fylkesmannens og Landbruksdirektoratets arbeid med tilskuddsforvaltningen. Det innebærer en intensivering av de tiltakene som allerede er iwerksatt, eller vurdering av nye tiltak som kan gjøre kontrollen mer effektiv.

Det kan eksempelvis etableres et system der fylkesmannen gjør en etterfølgende kontroll av et visst antall saker når kommunen har fattet tilskuddsvedtakene. En styrket kontrollfunksjon hos fylkesmannen vil trolig avdekke flere avvik og slik sett i større grad enn i dag sikre korrekt tilskuddsutbetalning. Kontrollen kommunen gjør i forbindelse med behandling av søknader må fortsatt være en integrert del av tilskuddsforvaltningen.

14.4.2 Flytte forvaltningsansvaret til fylkesmannen

Et annet alternativ vil være å flytte forvaltningsansvaret til fylkesmannen fra kommunene til fylkesmannen. Dette innebærer at fylkesmennene treffer vedtak i første instans, mens Landbruksdirektoratet blir klageinstans.

I denne modellen legges det til grunn at kontrollen, som i dag, skal gjøres av førstestansen i forbindelse med søknadsbehandlingen, men også ved å kunne gjennomføre foretakskontroller løpende gjennom året. Fylkesmennene har allerede kompetanse på forvaltning av disse sakene, selv om denne kompetansen varierer. Det er også varierende hvor mye ressurser de ulike fylkene i dag bruker på forvaltning av produksjonstilskudd.

En endring som innebærer at oppgavene løses i betydelig færre og større enheter, vil i seg selv danne grunnlag for styrket likebehandling og forutsigbarhet for søkerne. Større og mer kompetente fagmiljø vil bidra til å forsterke kvaliteten på saksbehandlingen, slik at tilskuddssøkernes rettssikkerhet ivaretas på en bedre måte. Risikoen for at like sakter behandles ulik i forhold til de ulike fylkene vil fremdeles være tilstede, men vil være betydelig mindre enn i dag. Flytting av forvaltningsansvaret fra kommunene til fylkesmannen vil innebære at habiliteiten overfor søkerne blir styrket.

For å kunne håndtere søknadsbehandling og kontroll må fylkesmannsemnet løsne ressurser i form av mer spesialisert kompetanse enn de har i dag, typisk økonomifaglig og juridisk. Dette vil gi en bedre mulighet til å dyrke frem kompetente fagmiljø også redusere sårbarheten for kompe-

tilskuddsforvaltning vil være en del av fagavde-

lingene for landbru i embetene, og kan gjennom året også kunne benyttes til annen oppgaveløs-

ning.


I denne modellen vil ikke kommunene ha noen rolle i forvaltningen av tilskuddsordningene. Det bør likevel vurderes om de skal bidra til risikobasert utplukk til kontroll og med annen relevant informasjon om produsentene i sin kom-

mune.

Overordnet instans har instruksjonsmyndighet i forvaltningen av tilskuddsordningene. Dette innebærer at man har betydelig mer styring fra sentralt nivå når det gjelder gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk og prioritering av arbeid med tilskuddsforvaltning og kontroll, samt å best mulig sikre bruk av offentlige midler i tråd med Stortingets intensjoner.

14.4.3 Flytte forvaltningsansvaret til fire/fem regionkontorer hos fylkesmannen

En tredje modell er at etableres fire/fem regionale kontorer som legges til fylkesmannsemnete der man allerede har etablert sterke kompe-
tansemiljø. Dette innebærer at disse regionkontorer treffer vedtak i første instans, mens Landbruksdirektoratet blir klageinstans. I modellen vil kontrollloppategene i utgangspunktet fortsatt kunne løses av førstestansen i forbindelse med behandling av søknader, men også slik at det legges til rette for foretakskontroller løpende gjennom året.

I dag er det noen fylkesmannembeter som ut-

peker seg når det gjelder gjennomføring av til-

skuddsforvaltning og oppfølging av sine kontroll-

9 Pr. 1. januar 2015 var det 428 kommuner i Norge.
oppgaver. De aktuelle embetene må styrkes ressursmessig, slik at det bygges regionale kompetansemiljøer som både er egnet til å ivareta ordinær saksbehandling og kontroll. Et slikt fagmiljø vil få forvaltningsansvar for et stort geografisk område, og dermed også et langt større antall søkere.

Kommunene eller øvrige fylkesmannsembeter vil ikke ha noen rolle i denne modellen. Det bør også her, på samme måte som i modellen over, vurderes om øvrige embeter og kommunene skal bidra noe i forbindelse med forvaltningen. Veiledningsansvaret vil ligge til regionene og til Landbruksdirektoratet.

Etablering av regionkontorer vil innebære en sterkere grad av sentralisering enn flytting til de enkelte fylkesmannsembetene. Konsekvensene antas å være tilsvarende som i alternativet over, men både de positive og de negative egenskapene vil kunne forsterkes som følge av sentraliseringen.

I og med at forvaltningsansvaret konsentres til fire/fem fylkesmannsembeter, vil dette svekke den regionale landbruksforvaltningen i de embetene som blir fratatt denne oppgaven. Embeter/kommuner som ikke lenger skal ivareta oppgaver knyttet til forvaltning av produksjonstilskuddet vil miste det kunnskapsgrunnlaget om landbruksnæringen i egen region/kommune som tilføres gjennom denne oppgaven i dag.

**Oppsummering kapittel 14**

Over tid er det avdekket svakheter ved tilskuddsforvaltningen. De tiltakene som er satt i verk har ikke vært tilstrekkelige for å redusere vesentlige mangler og å oppnå en tilfredsstillende forvaltning. Regjeringen har derfor sett det som nødvendig å blant annet vurdere om endringer i organiseringen av forvaltningen av produksjonstilskuddene vil kunne imøtekomme utfordringene på området.

**Regjeringen vil:**

- Vurdere endringer i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene, med sikte på å finne en modell som sikrer forsvarlig forvaltning av offentlige midler

Landbruks- og matdepartementet

**tilråer:**

Melding til Stortinget

Endring og utvikling
En fremtidsrettet jordbruksproduksjon