



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Landbruks- og matpolitikken

Velkommen til bords



Innhold

1	Matproduksjon for fremtiden ..	11			
1.1	Landbruk og matsektor i utvikling	13	2.2	Utviklingstrekk og rammebetingelser	38
1.2	Overordnede mål for norsk landbruks- og matpolitikk	14	2.2.1	Internasjonal handel og handelsavtaler	38
1.3	Matsikkerhet	15	2.2.2	Samfunnsøkonomiske rammer for landbrukssektoren	39
1.3.1	Økt bærekraftig matproduksjon i jordbruket	16	2.2.3	Befolkningsutvikling, utdanning og velstandsvekst	40
1.3.2	Trygg mat og fullverdig kosthold	17	2.3	Landbrukets mangesidige rolle i lokal og regional utvikling	42
1.3.3	Forbrukerinteresser i landbruks- og matpolitikken	18	2.3.1	Fordeling av landbrukets ressurser i en sentrum – periferi dimensjon	42
1.3.4	Norge som konstruktiv internasjonal aktør	18	2.3.2	Landbrukets ressurser som innsatsfaktor i lokal og regional utvikling	45
1.3.5	Videreutvikle Norge som matnasjon	19	2.3.3	En mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk	46
1.4	Landbruk over hele landet	20	3	Trygg mat og god dyrevelferd ..	50
1.4.1	Sikre bruk av landbruksarealer	21	3.1	Status og utviklingstrekk	50
1.4.2	Sikre og bidra til sysselsetting og bosetting	21	3.1.1	Mattrygghetssituasjonen i Norge	50
1.4.3	Politikk tilpasset regionale muligheter og utfordringer	22	3.1.2	En verden – en helse, sammenheng mellom dyre- og folkehelse	52
1.5	Økt verdiskaping	23	3.1.3	Endring i organiseringen av regelverk og forvaltning – Matreformen	52
1.5.1	Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter	23	3.1.4	Helseutfordringer knyttet til kosthold	53
1.5.2	Gode kompetansemiljø	26	3.2	Internasjonale rammer for regelverket på matområdet	53
1.5.3	Konkurransedyktige inntekter	26	3.2.1	Verdens handelsorganisasjon (WTO)	53
1.6	Bærekraftig landbruk	28	3.2.2	EØS-avtalen	54
1.6.1	Beskytte arealressursene	29	3.2.3	Europarådets arbeid med beskyttelse av dyr	55
1.6.2	Produksjon av miljøgoder	29	3.3	Trygg mat	55
1.6.3	Sikre naturmangfoldet	30	3.3.1	Trygg produksjon fra jord til bord	56
1.6.4	Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen	30	3.3.2	God dyrehelse	57
1.6.5	Redusere forurensningen fra jordbruket	31	3.3.3	Plantehelse og fremmede organismer	59
1.7	Mål- og resultatstyring på landbruks- og matområdet	31	3.3.4	Trygge innsatsvarer	59
1.8	Prosess	32	3.3.5	Vann – viktig for mattrygghet og ressurs for landbruket	64
1.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	32	3.3.6	Kvalitetssystem i landbruket – KSL	65
1.9.1	Økonomiske konsekvenser	32	3.4	Kosthold, helse og sunne produkter	65
1.9.2	Administrative konsekvenser	32			
2	Utviklingstrekk og rammebetingelser	34			
2.1	Utfordringer for global matproduksjon og matsikkerhet	34			
2.1.1	Matsikkerhet	35			
2.1.2	Internasjonalt samarbeid om matsikkerhet og landbruksutvikling	36			

3.4.1	Oppskrift for et sunnere kosthold	65	4.5.6	Virkemidler for landbruk over hele landet	116
3.4.2	Nøkkelhullsmerking av mat	66			
3.4.3	Kunnskapsutvikling om mat, ernæring og helse	67	5	Matmangfold og næringsutvikling	120
3.5	Merking og sporbarhet	67	5.1	Utviklingstrekk	120
3.5.1	Obligatorisk merking	67	5.1.1	Norsk matkultur og -mangfold i et historisk perspektiv	120
3.5.2	Sporbarhet gjennom hele matproduksjonskjeden	68	5.1.2	Prisnivået på mat i Norge	121
3.6	God dyrevelferd	68	5.2	Forbrukeren i landbruks- og matpolitikken	122
3.6.1	God dyrevelferd – et mål i seg selv	68	5.2.1	Matkjedeutvalget – Mat, makt og avmakt	122
3.6.2	Spesielt om dyrevelferd for pelsdyr	70	5.2.2	Merkeordninger for matvarer	124
3.7	Bio- og nanoteknologi	70	5.3	Matkultur, matglede og omdømmebygging	126
3.7.1	Bioteknologi	70	5.3.1	Ny Nordisk Mat	127
3.7.2	Nanomaterialer	72	5.3.2	Kunnskapsoppbygging om mat	127
3.8	Helse, miljø og sikkerhet	73	5.3.3	Bruk av mat i offentlig sektor	129
3.9	Konkurranseskraft, regelverkskrav og forenkling	74	5.3.4	Kvalitet	130
			5.3.5	Matkultur og omdømmebygging	131
4	Konkurransedyktige og bærekraftige verdikjeder for mat	75	5.4	Mat med lokal identitet – næringsutvikling og innovasjon	133
4.1	Nasjonale og internasjonale utfordringer	75	5.4.1	Verdiskaping, matmangfold og reiseliv	133
4.2	Handel med landbruksvarer	76	5.4.2	Innovasjon på matområdet	134
4.2.1	Import og eksport av jordbruksvarer	77	5.5	Økologisk landbruk og økologiske produkter	136
4.2.2	Verdens Handelsorganisasjon, WTO	78	5.5.1	Status for økologisk produksjon i Norge	137
4.2.3	EØS-avtalen og handel med landbruksvarer	82	5.5.2	Strategier for å nå 15 pst. målet	138
4.2.4	EFTAs handelsavtaler	83	5.5.3	Regelverk og merking	138
4.2.5	Handel med u-land	83	6	Konkurransedyktige og bærekraftige verdikjeder for skog og tre	140
4.3	Rammer og utviklingstrekk	83	6.1	Skog- og trenæringens samfunnsmessige betydning	140
4.3.1	Dagligvarehandelen	83	6.1.1	Skogbruk – en viktig distriktsnæring	140
4.3.2	Næringsmiddelindustrien	85	6.1.2	Markeds- og lønnsomhetsutviklingen i skog- og tresektoren	141
4.3.3	Jordbruket	87	6.1.3	Skogen som råstoffkilde til bioenergi	143
4.4	En politikk for bærekraftige verdikjeder for mat	99	6.1.4	Infrastruktur – viktig for skogsektorens konkurransekraft	143
4.4.1	Øke produksjonen av mat	99	6.2	Internasjonale prosesser og rammebetingelser	145
4.4.2	Et aktivt jordbruk over hele landet	100	6.3	Skogressursene i Norge	146
4.5	Virkemidler for bærekraftige verdikjeder	102	6.3.1	Skogareal	146
4.5.1	Virkemidlene i jordbrukspolitikken	102	6.3.2	Avvirkning og forholdet til volum- og tilvekstutvikling	146
4.5.2	Virkemidler overfor næringsmiddelindustrien	104			
4.5.3	Forhandlingssystemet og markedsordningene	106			
4.5.4	Inntekt for selvstendig næringsdrivende bønder	108			
4.5.5	Investeringsvirkemidler	113			

6.3.3	Treslags- og bonitetsfordeling i den eldre skogen	147	7.4.6	Beitefordeling	189
6.3.4	Skogeiendommer og avvirkning ..	147	7.5	Økonomiske virkemidler og markedet for reinkjøtt	190
6.4	Klimatilpasning i skogbruket	150	7.5.1	Reindrifftsavtalen	190
6.5	Skogens rolle i klimapolitikken	151	7.5.2	Kvinnerettede tiltak	191
6.6	Mål, tiltak og virkemidler i skogpolitikken	151	7.5.3	Næringsutvikling basert på reindrifftsressurser	192
6.6.1	Økt bruk av trevirke til varige trekonstruksjoner	152	7.5.4	Markedet og slaktesituasjonen	192
6.6.2	Økt uttak av råstoff fra skogen til bioenergi	156	7.5.5	Produktutvikling og salg	194
6.6.3	Etterspørsel etter skogsvirke og muligheter for økt hogst	159	7.6	En ny offentlig forvaltning	195
6.6.4	Oppbygging av ny skog	160	7.6.1	Dagens organisering	195
6.6.5	Priskontroll ved konsesjonspliktig omsetning av skog	162	7.6.2	Evalueringer siden etableringen av styringsorganene	196
6.6.6	Samarbeidstiltak mellom skogeiere	163	7.6.3	Behov for forenkling, samordning og kompetanseheving	197
6.6.7	Skogbrukets infrastruktur og tilgjengeligheten til skogarealene	163	8	Et løft for bygdenæringer	198
6.6.8	Styrket miljøinnsats i skogbruket	166	8.1	Konkurransedyktige bygdenæringer i hele landet	198
6.6.9	Tilrettelegging for friluftsliv og helse	173	8.2	Status og utviklingstrekk	198
6.6.10	Regionalt skog- og klima-program	175	8.2.1	Fra tilleggsnæringer til bygdenæringer	198
6.6.11	Skogskadeberedskap og natur-skadeordning	175	8.2.2	Kunnskap om bygdenæringene	199
6.7	Kompetanse- og kunnskapsbehov	176	8.3	Fra ressurs til næring – prioriterte innsatsområder	201
6.7.1	Forskning og forvaltning	176	8.3.1	Tilrettelegging for entreprenørskap	201
7	Reindrifftsnaeringen	178	8.3.2	Samarbeid i nettverk og utvikling av velfungerende innovasjonssystem	202
7.1	Matproduserende næring og kulturbærer	178	8.3.3	Kunnskapsformidling	202
7.1.1	Utvikling siden siste reindriffts-melding	180	8.3.4	Samarbeid og synergier mellom landbruket og andre sektorer	203
7.1.2	Rammene for dagens reindriffts-politikk	180	8.3.5	Kommunen som førstelinjetjeneste	203
7.2	Mål for reindrifftspolitikken	181	8.4	Likestilling	204
7.2.1	Økologisk bærekraft	182	8.5	Videreutvikling av virkemiddel-systemet	204
7.2.2	Økonomisk og kulturell bærekraft	182	8.5.1	Bedre bruk av generelle ordninger	204
7.3	Reindrifften i samfunnet	183	8.5.2	Styrking av regionalt ansvar for bygdenæringene	205
7.3.1	Produsent av samfunnsgoder	183	8.5.3	Innretning av programmer og satsinger sentralt	205
7.3.2	Samfunnsutfordringer	183	8.5.4	Forenklinger	206
7.4	Grunnlaget for en bærekraftig reindrift	184	8.6	Juridiske rammevilkår	206
7.4.1	Naturgitte forhold for produksjon og dyrevelferd	184	8.7	Natur og kulturarven som grunnlag for økt lokal verdiskaping	207
7.4.2	Tap av rein	186	8.8	Potensialet for vekst	208
7.4.3	Reindrifftsbefolkningen	187	8.8.1	Mat med lokal identitet	208
7.4.4	Arealforvaltning	188	8.8.2	Småskala alkoholproduksjon	209
7.4.5	Konsultasjoner om arealsaker	189	8.8.3	Ferskvannssoppdrett	210
			8.8.4	Grønt reiseliv	211
			8.8.5	Kunst og kultur	213

8.8.6	Inn på tunet	213	9.11.1	Fôropptak på utmarksbeite	246
8.8.7	Energiproduksjon	214	9.11.2	Økonomiske virkemidler	249
8.8.8	Hestehold	215	9.11.3	Utvikling av kunnskap og teknologi	250
8.8.9	Bygdeservice	216	9.12	Landbrukets genetiske ressurser	250
8.8.10	Bruk av ledige landbruksbygg til ny næringsvirksomhet	216			
9	Miljø og arealressurser i landbruket	218	10	Eiendoms- og bosettingspolitikk	255
9.1	Utviklingstrekk	218	10.1	Mål og handlingsrom for en framtidig eiendoms- og bosettingspolitikk	255
9.1.1	Miljøgoder og økosystem-tjenester	220	10.2	Sentrale bestemmelser i gjeldende lovgivning	257
9.1.2	Landbrukets sektoransvar for miljø og forholdet til naturmangfoldloven	222	10.2.1	Odelsrett og åsetesrett	257
9.1.3	Internasjonale avtaler og forpliktelser	224	10.2.2	Konsesjon	257
9.2	Landbruks- og matpolitikkenes miljømål	224	10.2.3	Drift, deling og vern om landbruksareal	257
9.3	Økonomiske miljøvirkemidler	225	10.2.4	Endringer i lovgivningen	257
9.3.1	Miljørettede tilskudd over jordbruksavtalen	226	10.3	Bedre kunnskap om utviklingen av eier- og bruksforhold	258
9.3.2	Måloppnåelse – hvor bra treffer miljøvirkemidlene?	227	10.3.1	Kjerneopplysninger og utvikling ..	258
9.3.3	Miljøeffekten av den generelle økonomiske støtten i jordbruket ..	228	10.3.2	Verktøy som kan gi bedre kunnskap om utviklingen	260
9.4	Tilpasning til klimaendringer	231	10.3.3	Ubebodde landbrukseiendommer som ressurs for bosetting	261
9.5	Landbruk og klimagassutslipp	232	10.4	Slippe friske krefter til	262
9.5.1	Økt produksjon og bruk av fornybar energi	232	10.4.1	Omsetning og prisutvikling for landbrukseiendom	262
9.5.2	Optimalisert gjødsling og jordarbeiding	233	10.4.2	Aktiv bruk av delingsmulighetene for å oppnå bosetting og sikre tilleggsjord	264
9.5.3	Økt karbonlagring i jord	234	10.4.3	Akseptabel pris for den som skal inn i næringen	266
9.5.4	Økt karbonlagring i skog og tre ...	235	10.4.4	Innskrenke odelskretsen – styrke eiendomsretten	267
9.5.5	Transport	235	10.5	Bedre utnyttelse av areal- og bygningsressurser	268
9.6	Matavfall	235	10.6	Bedre eier- og bruksstruktur	269
9.7	Redusert næringsstoffavrenning og vannforurensning	236	10.6.1	Innledning	269
9.7.1	EUs rammedirektiv for vann	237	10.6.2	Jordleie	269
9.7.2	Målrettede regionale virkemidler	237	10.6.3	Tilleggsjord og odelsfrigjøring	271
9.7.3	Bedre utnyttelse av næringsstoffene i gjødsel	238	11	Rekruttering, kunnskap og innovasjon	273
9.8	Kjemiske plantevernmidler	238	11.1	Rekruttering og likestilling	273
9.9	Forvaltning av jordressursene	238	11.1.1	Rekruttering til landbruksyrkene	274
9.9.1	Dyrkbar jord	238	11.1.2	Likestilling	275
9.9.2	Omdisponering	239	11.2	Kunnskap for en bærekraftig bioøkonomi	276
9.9.3	Jordvernmålet	240	11.3	Utdanning	277
9.9.4	Styrke jordvernet i arealplanleggingen	240	11.3.1	Landbruks- og matsektorens sammensatte kompetansebehov ..	277
9.10	Naturmangfold og kulturminner ..	241			
9.10.1	Jordbrukets kulturlandskap	242			
9.10.2	Ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket	244			
9.11	Husdyr på utmarksbeite	246			

11.3.2	Utdanning innen landbruks- og matfag	277	12	Forenkling og forvaltning	292
11.3.3	Kompetanseutvikling og livslang læring	280	12.1	Dagens organisering og ansvarsforhold	292
11.4	Forskning	280	12.1.1	Statens landbruksforvaltning	292
11.4.1	Prioriterte innsatsområder for forskningen	280	12.1.2	Mattilsynet	293
11.4.2	Videreutvikling av kunnskapsmiljøene	283	12.1.3	Reindriftsforvaltningen	293
11.4.3	Internasjonalt forsknings-samarbeid	284	12.1.4	Forvaltning av statsallmenningene	293
11.4.4	Fonds- og avtalemidler	285	12.1.5	Regional forvaltning	293
11.4.5	Infrastruktur og forsker-rekruttering	286	12.1.6	Lokal forvaltning	294
11.5	Innovasjon	286	12.2	Vurdering av landbruks- og matforvaltningens struktur, rollefordeling og organisering	294
11.5.1	Behov for innovasjon i landbruks- og matsektoren	286	12.3	Landbruks- og matdepartementets styring av forvaltningen	296
11.5.2	Viktige innovasjonspolitiske innsatsområder	287	12.4	En digital landbruks- og matforvaltning	297
11.5.3	Forskningsbasert innovasjon og kommersialisering	290	12.5	Forenkling	298
11.6	Kunnskapsformidling	290	12.5.1	Bakgrunn	298
			12.5.2	Nærmere om forenkling	299
			12.5.3	Mål og prinsipper for forenkling-arbeidet	299
			12.5.4	Aktuelle forenklingstiltak	300

Forkortelser

BSE	Bovin spongiform encephalopati / Kugalskap
BU-midler	Bygdeutviklingsmidler
CBD	Konvensjonen om biologisk mangfold
Codex	Codex Alimentarius
DN	Direktoratet for naturforvaltning
EAAP	European Association for Animal Production
EFSA	European Food Safety Authority
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund
EU	Den Europeiske Union
EUR	Euro
EØS	Det europeisk økonomiske samarbeidsområdet
FAO	Food and Agriculture organization of the United Nations
FoU	Forskning og utvikling
GenØk	Senter for biosikkerhet
Global G.A.P	Global Good Agricultural Practice
GMO	Genmodifiserte organismer
GROT	Greiner og topper
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
IN	Innovasjon Norge
INON	Inngrepssfrie naturområder i Norge
IPCC	International panel on climate change / FNs klimapanel
IPPC	International Plant Protection Convention / Verdens plantehelseorganisasjon
ISO	International Standards Organization
ITPGRFA	Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser
IUCN	Den internasjonale naturvernorganisasjonen
Klif	Klima- og forurensingsdirektoratet
KSL	Kvalitetssystem i landbruket
LCA	Life cycle assessment
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forestry
MCPFE	Ministerkonferansene for beskyttelse av Europas skoger
MiS	Miljøregistreringer i skog
NCE	Norwegian Centre of Expertise
NHO	Næringslivets hovedorganisasjon
NINA	Institutt for naturforskning
NORUT	Northern Research Institute
NTP	Nasjonal transportplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIE	Verdens dyrehelseorganisasjon
REDD +	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RÅK-ordningen	Råvareprisutjevning for bearbejdede jordbruksvarer
RÅK-varer	Industrielt bearbejdede jordbruksvarer
SIFO	Statens institutt for forbruksforskning
SLF	Statens landbruksforvaltning
SPS-avtalen	The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures/ Avtalen om veterinære og plantesanitære forhold i WTO
SSB	Statistisk sentralbyrå

TBT-avtalen	The WTO Agreement on Technical Barriers to Trade / Avtalen om tekniske handels-hindre i WTO
UMB	Universitetet for miljø- og biovitenskap
UNFCCC	FNs rammekonvensjon om klimaendringer (FNs klimakonvensjon)
UNFF	FNs skogforum
UNICEF	FNs barnefond
VKM	Vitenskapskomitéen for mattrygghet
VSP mat	Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon
WHO	World Health Organization / Verdens helseorganisasjon
WTO	World Trade Organization / Verdens handelsorganisasjon



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Landbruks- og matpolitikken

Velkommen til bords

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 2. desember 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Matproduksjon for framtiden

Befolkningsvekst, klimaendringer, press på naturressurser og stigende råvarepriser de siste årene har gjort matsikkerhet til et høyaktuelt og stadig viktigere tema nasjonalt og internasjonalt. I 2050 vil det være 9 mrd. mennesker på jorda. FNs organisasjon for mat og landbruk, FAO, anslår at matproduksjonen innen den tid må øke med 70 pst. for å sikre nok mat til alle. Det er en stor utfordring for verdenssamfunnet å møte en slik utvikling. Global matsikkerhet skapes ved at land utnytter sine naturgitte forutsetninger for matproduksjon og velfungerende handelssystemer. Alle stater har gjennom FN forpliktet seg til å sørge for matsikkerhet for sine innbyggere.

Det er nødvendig at det globale matforsynings-systemet blir mer robust og at verdens ressurser brukes på en bærekraftig måte for å produsere mat. Regjeringen ser på den globale matsituasjonen som et viktig bakteppe når framtidig matproduksjon i Norge skal vurderes.

Matproduksjon fra land og sjø basert på bærekraftig bruk av våre nasjonale ressurser er et fundament for matsikkerheten. Statistisk sentral-

byrå anslår at det vil bli 20 pst. flere innbyggere i Norge de neste 20 årene. Det skal legges til rette for at den landbaserte matproduksjonen kan øke i takt med etterspørselen til en økende befolkning i Norge. De tre viktigste forutsetningene for nasjonal matsikkerhet er kontinuerlig produksjon av mat, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem.

Utgangspunktet for alt landbruk er forvaltning av naturressurser. Den eneste måten å sikre at både dagens befolkning og framtidige generasjoner har tilgang på nok og trygg mat og energi og virke fra skogen, er at ressursene blir brukt på en bærekraftig måte. Klimaendringer, med temperaturøkninger, ustabil vær og endrede nedbørsmengder påvirker matproduksjonen og forsterker mange av miljøutfordringene vi opplever allerede i dag. Natur i balanse er et mål i seg selv og en nødvendig forutsetning for all landbruksnæring og for samfunnet forøvrig.

Utgangspunktet for jordbruksproduksjon i Norge er vanskeligere enn i mange andre land. Her er vekstsesongen kort, klimaet kaldt og land-

bruksarealene spredt. Vi har lite matjord i forhold til innbyggertallet, men store gras- og beiteressurser. Kostnadsnivået er høyt og det er stor konkurranse om kompetent arbeidskraft. Disse forholdene, sammen med bl.a. økonomisk utvikling og globale handelsavtaler, påvirker mulighetene for utviklingen av landbruket.

Til tross for et krevende utgangspunkt har det likevel vært en stor produksjonsvekst de siste tiårene. Det er resultatet av en rekke enkeltbønders prioriteringer og innsats, teknologisk utvikling og ny kunnskap. En aktiv landbrukspolitikk har gjort det mulig for dyktige bønder å investere sine personlige ressurser og involvere familie og nærmiljø for å bygge opp norsk matproduksjon. Gjennom å levere stadig mer mat og stadig bedre produkter har de vist at det er mulig å møte framtidens utfordringer med en bærekraftig vekst i den norske jordbruksproduksjonen.

Landbruket bidrar med langt mer til samfunnet enn mat og trevirke. Viktige fellesgoder produsert av landbruket er matsikkerhet, bosetting og næringsliv over hele landet, miljøgoder som bevaring av biologisk mangfold, kulturlandskap og skogen og jorda sin funksjon som karbonlager. Landbruket er også viktig for å videreføre tradisjonell kunnskap og kultur. Flere av disse godene er unike for landbruket, og produksjonen skjer samtidig med, og på grunn av, landbruksdriften. Landbruks- og matpolitikken skal utformes slik at næringen fortsatt skal levere fellesgoder til nytte for hele samfunnet.

Ny næringsutvikling i en moderne tradisjon

Norsk matproduksjon har vært, og er, i stadig endring. Norsk landbruk om ti år vil ikke være det samme som det landbruket vi ser i dag. Økt verdiskaping og kontinuerlig utvikling er en forutsetning for en livskraftig landbruks- og matsektor. Landbruket står overfor utfordringer, og store muligheter.

Basis for næringsutvikling i landbruket er en solid og bærekraftig volumproduksjon av mat i hele landet. Inntektsmulighetene i næringen er avgjørende for konkurransedyktighet, rekruttering og nye investeringer, og må derfor videreutvikles. For å styrke verdiskapingen må alle ressurser tas i bruk. I deler av landet vil ny næringsutvikling være avgjørende for at den tradisjonelle produksjonen skal bestå.

Gjennom innovasjon og omstilling ligger det muligheter for økt verdiskaping basert på landbrukets ressurser og ny kunnskap. Verdikjedene i

jordbruket, reindrifta, skogbruket og bygdenæringene kan utvikle, og videreutvikle, en rekke varer og tjenester. Markedene for mat med særpreg, bygdeturisme, naturopplevelser og helse- og omsorgstjenester finnes allerede og vil vokse. Befolkningen i Norge har fått økt sin kjøpekraft og stadig flere ønsker hverdags- og fritidsopplevelser basert på det naturen kan gi. Dette potensialet må utnyttes.

For å sikre en best mulig utnyttelse av ressursene over hele landet skal distriktsprofilen i virkemidlene bli tydeligere. Det skal bli større regionalt handlingsrom i virkemiddelbruken, slik at ressurser kan settes inn i områder hvor utfordringene er særlig store og dyrke fram mulighetene for verdiskaping der de finnes. En forutsetning for å finne nye, bedre og mer lønnsomme løsninger er forskning, utvikling og innovasjon i hele verdikjeden. Rekrutteringen til næringen og kunnskapsutvikling vil avgjøre i hvilken grad det store potensialet vil bli utnyttet. Det er folkene i næringen og deres kompetanse, vilje og evne, som avgjør hvordan næringen vil utvikle seg.

Matnasjonen Norge

Naturressursene, råvarene, det nordiske klimaet og store sesongvariasjoner er utgangspunktet for den norske matkulturen og det nordiske kjøkkenet. Slik var det da vi var et fattig land med mangel på mat. Og slik er det i dag når vi har nok mat og fokus er rettet mot matkvalitet, mangfold for forbrukerne og sammenhengen mellom kosthold og helse.

Endringene i det norske samfunnet speiles i matkulturen vår. Vi har blitt mer kvalitetsbevisste. Innvandring og utenlandsreiser har gitt nye impulser, og norske råvarer kombineres med nye oppskrifter og eksotiske ingredienser. Økt oppmerksomhet om matens historie og tradisjon har aktualisert eldre retter og tilberedningsmetoder.

Maten er et kontaktpunkt i samfunnet. Den er en del av vår felles kulturarv og nordiske identitet. Samtidig er vi alle med på å utvikle matkulturen, som et svar på nye muligheter, nye levesett og tilpasning til nye tider. Markedet etterspør jordnær mat og mat med identitet. I dag er norsk matkultur et utgangspunkt for innovasjon i næringen. Det har skjedd gjennomgripende endringer de siste årene med økt matmangfold som ett synlig resultat.

Matnasjonen Norge skal sikre nok mat, trygg mat og matmangfold.

1.1 Landbruk og matsektor i utvikling

Landbrukets viktigste oppgave har gjennom alle tider vært å produsere mat. Menneske og samfunn er avhengig av et landbruk som kan bidra til en stabil tilførsel av nok og trygg mat, tømmer og energi. Norsk landbruks- og matsektor skal bidra til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Både som forbruker og samfunnsborger berøres enkeltpersoner daglig av landbruks- og matsektoren. Andre næringer og sektorinteresser påvirkes også av sektorens aktivitet. Den store betydningen for resten av samfunnet henger sammen med at sektoren gjennom jordbruk, skogbruk, reindrift og andre utmarksnæringer anvender store arealer, at den produserer grunnleggende private goder, tjenester og viktige fellesgoder, og at den bidrar med verdiskaping til samfunnet gjennom store og små verdikjeder. Sektoren bidrar videre til bosetting og sysselsetting over hele landet og har en sentral rolle i utvikling og bevaring av mange lokalsamfunn. Sektorens historiske og kulturelle betydning er stor. Norsk landbruks- og matpolitikk er en politikk både for forbruker, næring og samfunnet som helhet.

Landbruket omfatter et bredt spekter av næringsaktivitet, herunder jordbruk, skogbruk, reindrift og andre aktiviteter basert på landbrukets ressurser (bygdenæringer).

Som samfunnet ellers har landbruket og tilhørende industri gjennomgått omfattende endringer som har pågått over mange tiår. Utviklingen i Norge skiller seg i grunnleggende trekk lite fra hva som kan observeres i de aller fleste utviklede industriland. Et felles og avgjørende utviklingstrekk, er at ny teknologi og nye teknikker stadig har endret forutsetningene for hva som framstår som fornuftig og optimal ressursbruk for den enkelte beslutningstaker. Ny kunnskap og teknologi har lagt til rette for en omfattende reduksjon i arbeidsforbruk, større avlinger, høyere ytelser, nye produkter og reduserte enhetskostnader.

Den tilsvarende utviklingen i samfunnet ellers har ledet til gjennomgående rask økonomisk vekst og et inntekts- og velferdsnivå i Norge som langt på vei savner sidestykke historisk og i verden. Som annet næringsliv må landbruk og tilhørende industri håndtere et kostnadsnivå som i betydelig grad gjenspeiler et høyt inntektsnivå. Det er også sterk konkurranse om arbeidskraft, og landbrukseiendommens økonomiske betydning for eieren endres. Det har blitt større og færre bruk, produksjonsmiljøer tynnes ut og teknologien bidrar til at en del marginale arealer tas ut av drift. Samtidig øker presset på de begren-

sette produktive arealene. Norsk landbruk står foran store investeringer og det er behov for økt innovasjon.

Den økonomiske utviklingen i industriland har i stor grad også sin bakgrunn i internasjonal arbeidsdeling. Dette gjelder i økende grad også for matsektoren, og er en utvikling som er understøttet av internasjonale handelsavtaler og harmonisert regelverk. Importkonkurransen har derfor økt betydelig, både gjennom ordinære kanaler og ved privat grensehandel. I verdikjeden for mat har handelen langt større innflytelse enn tidligere, i Norge som i andre land.

Tømmer og treprodukter omsettes i et fritt marked og prisen på trevirke viser en fallende trend. Konkurransesituasjonen for trevirke har forandret seg sterkt fra slutten av 1900-tallet.

Stadig mer bevisste forbrukere krever at både myndigheter og aktørene i verdikjedene ytterligere må vektlegge faktorer som forbrukertillit og god informasjon om spørsmål knyttet til produksjon, kvalitet, opprinnelse og sunnhet. I en tid med økende helseutfordringer knyttet til kosthold er det viktig at forbrukerne har tilgang til god og tilstrekkelig informasjon om matvarer og kosthold.

Med økt inntektsnivå endres også etterspørselen fra forbrukere. For noen varegrupper betyr det tilbakegang, for andre varegrupper betyr det vekst og nye muligheter. Et gjennomgående utviklingstrekk er at forbrukere er opptatt av større mangfold og deler av forbrukersegmentet kan være villig til å betale mer for varer som oppfattes å ha tilleggsverdier. Økt velferd fører til at spekteret av varer og tjenester som landbruket tilbyr forbruker og samfunn kan økes. Opplevelser og omsorg er eksempler på områder der det ligger et stort potensial for landbruket til å tilby gode og innholdsrike tjenester.

Utfordringer knyttet til miljø, klima, helse og dyrevelferd står i dag høyt på den politiske dagsorden i alle industriland. Oppfølging av nye forutsetninger og krav er en nødvendig forutsetning for videre utvikling i landbruket og matindustrien, som i alt næringsliv, men kan også være kostnadsdrivende. Samtidig har landbruket ofte nokså unike fortrinn ved at næringen gjennom egen produksjon også kan levere fellesgoder.

En større andel av befolkningen bor i byer og færre er sysselsatt i primærnæringene. Samfunnets syn på hva som er landbrukets oppgaver utvides, fra å være en ren produsent av råvarer og tjenester til også å produsere en rekke fellesgoder. Verdien av fellesgodene kan øke, noe som er knyttet til at samfunnet ikke ønsker at disse godene skal reduseres eller forsvinne.

Formålet med landbruks- og matpolitikken er å oppfylle vedtatte samfunnsmessige mål. På noen områder kan politikken ha forholdsvis stor gjennomslagskraft. Norge skiller seg for eksempel klart fra sammenlignbare naboland ved å ha landbruk over hele landet, og også langt mot nord. Vi har også utviklet og ivaretatt en særegent god helsestatus for dyr og planter, som få andre land kan måle seg med.

På andre områder vil landbruks- og matpolitikken være én blant flere faktorer som samlet danner mulighetene for samfunnsmessig måloppnåelse. Tilgang til teknologi, økonomisk utvikling og nivå, helseutfordringer og forbrukernes etterspørsel er blant forhold som i stor grad vil være premissdannende for landbruks- og matpolitikkenes mulighetsområde. Videre må ulike hensyn og mål balanseres. Importkonkurranse, utviklingstrekk i verdikjedene, miljø, klima og dyrevelferd er eksempler på slike hensyn.

For å være best mulig rustet til å møte morgendagens utfordringer, vil landbruket og matproduksjonen fortsatt endre seg som følge av endringer i marked, teknologi og kunnskap. Store endringer nasjonalt og internasjonalt, blant annet siste års matkriser og framtidige klimaendringer, kan i årene framover gi norsk landbruk og matproduksjon nye rammebetingelser. Endringer i priser og produksjonsforhold samt endringer i holdninger til mat som et grunnleggende gode, kan også gi nye muligheter for norsk matproduksjon. Potensialet for næringsutvikling som ligger i å tilby et bredt spekter av varer og tjenester basert på landbrukets ressurser, må utnyttes. Å rekruttere kompetent ungdom som kan utnytte dette mangfoldet av ressurser, i et samfunn med høyt lønns- og sysselsettingsnivå, er en av de viktigste utfordringene framover.

Regjeringen legger til grunn at utviklingen av en vellykket, offensiv og positiv landbruks- og matpolitikk må ta utgangspunkt i og hensyn til de nasjonal og globale utviklingstrekk, muligheter og begrensninger som er beskrevet ovenfor. På bakgrunn av dette legger Regjeringen fram melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikken.

1.2 Overordnede mål for norsk landbruks- og matpolitikk

De fire overordnede målene for norsk landbruks- og matpolitikk er *Matsikkerhet*, *Landbruk over hele landet*, *Økt verdiskaping* og *Bærekraftig landbruk*, jf. figur 1.1.

Matsikkerhet, i tråd med FN sin definisjon, videreføres som et overordnet mål i norsk landbruks- og matpolitikk. All mat som omsettes i Norge skal være trygg. Nok og trygg mat skal danne grunnlag for at befolkningen kan sette sammen et fullgodt kosthold. De tre øvrige overordnede målene bygger alle opp under matsikkerhet. Å ta i bruk landbrukets ressurser over hele landet, ivareta produksjonsgrunnlaget og legge til rette for konkurransedyktige verdikjeder er nødvendig for å kunne produsere mat til egen befolkning. Regjeringen legger til grunn at produksjonen skal skje på en miljømessig bærekraftig måte og at næringen fortsatt skal ha en god produktivitetsvekst.

Landbruket spiller en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i store deler av landet, og bidrar til verdiskaping gjennom produksjon av varer, tjenester og fellesgoder. Landbruk over hele landet er et overordnet mål for norsk landbruks- og matpolitikk og skal bidra til at landbrukets rolle i distriktene videreføres og videreutvikles. For å øke produksjonen av mat fra norsk landbruk må ressursene tas i bruk der de finnes, gjennom et landbruk over hele landet. Regjeringen legger vekt på bruk av nasjonale ressurser som grovfôr og beite.

Innen jordbruk, skogbruk, reindrift og bygdenæringer finnes det i dag et stort antall verdikjeder, som må være konkurransedyktige for å bidra til bosetting, sysselsetting og verdiskaping i hele landet. Gjennom innovasjon og omstilling ligger det store muligheter for økt verdiskaping og utvikling av attraktive og konkurransedyktige virksomheter basert på landbrukets ressurser og ny kunnskap. Økt verdiskaping er en forutsetning for en livskraftig landbruks- og matsektor og et overordnet mål i norsk landbruks- og matpolitikk.

I en verden med økende press på naturressursene, befolkningsvekst og klimaendringer er det avgjørende at ressursene blir brukt på en miljømessig bærekraftig måte, for å sikre at både dagens befolkning og framtidige generasjoner har tilgang på nok og trygg mat for et fullverdig kosthold, samt andre varer og tjenester. Norsk landbruk produserer miljøgoder som kulturlandskap og biologisk mangfold, og bidrar til opptak og lagring av karbon. Samtidig påvirker norsk landbruk det biologiske mangfoldet i negativ retning og er selv en kilde til forurensning til luft, jord og vann. Produksjonen må tilpasses de rammene som naturen selv setter, og landbruket må ta sin del av ansvaret for å redusere forurensning og klimagassutslipp, og for å ivareta det biologiske

mangfoldet. Bærekraftig landbruk er et overordnet mål i norsk landbruks- og matpolitikk.

Målene vil i stor grad virke inn på hverandre, gjennom å være sammenfallende og forsterke hverandre, eller være motstridende, på kort eller lang sikt. Avveininger mellom mål er nærmere omtalt i kapittel 1.7.

Overordnede mål og fellesgodeproduksjon

Ved siden av å produsere varer og tjenester for et marked, er norsk landbruks- og matsektor leverandør av en rekke fellesgoder, dvs. goder som ikke kan omsettes i et marked. De fire overordnede målene som er beskrevet ovenfor nås gjennom at sektoren produserer en kombinasjon av fellesgoder og andre varer og tjenester. Eksempler på fellesgoder er matsikkerhet, bosetting, kulturlandskap og jord og skog som karbonlager. De fleste av fellesgodene er unike for landbruket, og produksjonen skjer samtidig med produksjonen av ordinære landbruksvarer og -tjenester. Klimaendringene har gitt en økt erkjennelse av landbrukets fellesgoder som en positiv effekt av landbruksproduksjonen. I Norge ligger dette mangesidige (multifunksjonelle) landbruket til grunn for utforming av landbruks- og matpolitikken, slik at den medvirker til at den *samlede produksjonen* av varer, tjenester og fellesgoder gir størst mulig bidrag til samfunnet. På grunn av den nære sammenhengen mellom produksjon av land-

bruksvarer og -tjenester og fellesgoder vil mange virkemidler virke mot flere mål.

1.3 Matsikkerhet

Å produsere nok, trygg og variert mat av god kvalitet er den viktigste oppgaven landbruket løser for samfunnet. Regjeringen anser nasjonal matproduksjon fra land og sjø for å være et fundament for nasjonal matsikkerhet.

Under FNs mattoppmøte i 1996 ble Matsikkerhet i bred forstand definert som «*når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat, for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og matvarepreferanser som grunnlag for et aktivt liv med god helse*». Denne definisjonen ligger til grunn for Matloven i Norge og for omtalen av matsikkerhet i landbruks- og matmeldingen.

Kostholdet i Norge skal fremme god helse, som omtalt i Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal Helse- og omsorgsplan (2011–2015)* og den tverrdepartementale *Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011)*. Viktige målsettinger i ernæringspolitikken er å endre kostholdet i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger og å redusere sosiale forskjeller i kostholdet. Landbruks- og matmeldingen berører deler av ernæringspolitikken som har sammenheng med matvarenes sammensetning og mattilbudet.

Matsikkerhet	Landbruk over hele landet	Økt verdiskaping	Bærekraftig landbruk
Økt bærekraftig matproduksjon	Sikre bruk av landbruksarealer	Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter	Beskytte arealressursene
Trygg mat og fullverdig kosthold	Styrke og bidra til sysselsetting og bosetting	Gode kompetansemiljø	Produksjon av miljøgoder
Ivareta forbrukerinteresser	Politikk tilpasset regionale muligheter og utfordringer	Konkurransedyktige inntekter	Sikre naturmangfold
Norge som konstruktiv internasjonal aktør			Klimautfordringene – landbruket en del av løsningene
Videreutvikle Norge som matnasjon			Redusere forurensingen fra jordbruket

Figur 1.1 Mål for norsk landbruks- og matpolitikk¹

¹ Figur 1.1 illustrerer hva som er de viktigste områdene under hvert overordnet mål. Dette er ikke en uttømmende liste med alle delmål, tiltak og strategier som blir presentert i meldingen. Alle områdene er nærmere beskrevet videre i kapittel 1. Områdene som er beskrevet vil i mange tilfeller virke mot flere overordnede mål, som f.eks. konkurransedyktige verdikjeder, som ikke bare er en forutsetning for verdiskaping, men som også er nødvendig for å kunne produsere mat og for ha landbruksnæring over hele landet. Plasseringen av områdene i figur 1.1 er gjort med utgangspunkt i en vurdering av hvor hvert område har sin viktigste funksjon, selv om de har sentrale funksjoner også i forhold til andre overordnede mål.



Figur 1.2

Foto: Landbruks- og matdepartementet

Norge er netto eksportør av matvarer. Hvert år produseres det 20 ganger norsk konsum av fisk i Norge, hvis vi ser på kvantum produsert. Norge er den nest største eksportør av sjømat i verden, og i 2010 ble det eksportert om lag 2,6 mill. tonn sjømat til en verdi av 54 mrd. kroner, til mer enn 150 land. Norsk sjømat bidrar til matsikkerhet nasjonalt og globalt. Bærekraftig ressurs- og havbruksforvaltning og norsk fiskeri- og havbruks-teknologi bidrar indirekte til global matsikkerhet, og norsk forvaltningskompetanse er i stor grad etterspurt internasjonalt. Norsk matsikkerhet er avhengig av nasjonal produksjon både på land og i sjøen. FAO anslår at fiske og havbruk i dag dekker om lag 8 pst. av matbehovet globalt. I landbruks- og matmeldingen er omtalen av mat i all hovedsak knyttet til landbasert mat og matproduksjon.

Matsikkerhet har blitt et mer framtrødende mål i internasjonal landbrukspolitik. Matsikkerhet har stått øverst på dagsorden i FN og OECD. EU har gjort matsikkerhet til et sentralt premiss i reformen av sin landbrukspolitik.

1.3.1 Økt bærekraftig matproduksjon i jordbruket

Jordbruksproduksjon skal skje på en miljømessig bærekraftig måte. Regjeringen vil, innenfor de gitte handelspolitiske rammer, legge til rette for økt produksjon av jordbruksvarer som det er naturgitt grunnlag for og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kan opprettholdes om lag på dagens nivå. Befolkningen øker og SSB anslår at det innen 2030 vil være 20 pst. flere mennesker i Norge. Etterspørselen fra en økende befolkning vil gi grunnlag for økt produksjon av jordbruksvarer. For å nå dette målet er det behov for dyktige bønder, god driftsledelse og god agromisk kompetanse. Ny kunnskap og teknologi har lagt til rette for en omfattende reduksjon i arbeidsforbruk, større avlinger, høyere ytelse, nye produkter og reduserte enhetskostnader. Jordbruksnæringen skal fortsatt ha en god produktivtvekst. Regjeringen vil at det skal legges til rette for en variert bruksstruktur over hele landet. Det legges vekt på bruk av nasjonale ressurser som grovfôr og beite.

Nasjonal kornproduksjon er av stor betydning for norsk selvforsyning. Landbruks- og matpolitikken har bidratt vesentlig til geografisk produksjonsfordeling, dvs. å spre norsk jordbruksproduksjon over hele landet, og til at man får utnyttet knappe nasjonale kornarealer. Det er derfor viktig å videreføre denne politikken.

For å sikre at økt produksjon og geografisk produksjonsfordeling ikke fører til belastning utover naturens tålegrenser, skal juridiske og økonomiske virkemidler sette miljøbegrunnede rammer for norsk jordbruksproduksjon.

De tre viktigste forutsetningene for norsk mat-sikkerhet er kontinuerlig produksjon av mat, ivaretagelse av det nasjonale produksjonspotensialet for mat og et velfungerende handelsystem. Produksjonspotensialet kan bare holdes i hevd ved at en stor andel av ressursene er i bruk og at kunnskap om produksjon holdes ved like og videreutvikles gjennom kontinuerlig bærekraftig produksjon. Videre er det avgjørende for mat-sikkerheten at det genetiske mangfoldet opprettholdes, slik at landbruket kan tilpasse seg endret klima og endringer i natur- eller produksjonsmiljø.

Produksjon av mat har også en verdi utover det å forsyne markedet. Vissheten om at samfunnet langt på vei kan få dekket sitt behov for mat nasjonalt har en egenverdi og er et gode i seg selv. Videre er landbrukets matproduksjon et viktig grunnlag for annen vare- og tjenesteproduksjon i norsk landbruk og norsk næringsmiddelindustri. Produksjon av matvarer er også koblet til, og en forutsetning for, produksjon av fellesgoder som bl.a. kulturlandskap og videreføring av kunnskap om å produsere mat. Klimatiske forhold, spredt produksjon, høyt kostnadsnivå og små nasjonale markeder krever en sterk landbruks- og matpolitikk for å sikre matproduksjonen.

I løpet av de siste ti årene er verdien av den årlige importen av jordbruksvarer fordoblet, og var i 2010 på 35 mrd. kroner. For de dominerende råvarene i norsk jordbruk begrenses importen i stor grad av importvernet, mens importkonkurransen er økende særlig for bearbejdede jordbruksvarer. Importvernet er en bærebjelke i norsk landbrukspolitik. Med vårt naturgitte utgangspunkt og kostnadsnivå, er importvernet en forutsetning for å sikre avsetning av norske jordbruksvarer og inntektsmuligheter for landbruket. Regjeringen vil derfor arbeide internasjonalt for å sikre et sterkt importvern som en viktig forutsetning for opprettholdelse av landbruksproduksjonen og en innovativ og offensiv norsk næringsmiddelindustri i hele landet.

Per i dag ligger selvforsyningsgraden i Norge for varer produsert i jordbruket på 50 pst. målt i energi. Selvforsyningsgraden er nær 100 pst. for viktige jordbruksproduksjoner som kjøtt, egg og melk. Hjemmemarkedsandelen for næringsmiddelindustrien målt i verdi på produktene ligger på 80 pst. Ambisjonen må være at den norske verdikjeden for mat skal beholde sine høye markedsandeler for viktige landbruksprodukter. For at dette skal være mulig må aktørene i verdikjeden for mat være konkurransedyktig, både i markedet for mat og i konkurransen om kapital og arbeidskraft. Dette krever god produktivitetsutvikling i alle ledd.

De siste årene har det, både i Norge og andre land, vært problemer med værforholdene (flom/tørke). Flere store kornproduserende land har i perioder innført eksportrestriksjoner. Egen matproduksjon, supplert med import, kan løse mulige utfordringer knyttet til nasjonal matforsyning. I lys av erfaringene med de senere års matvarekriser, vil det bli satt i gang et utredningsarbeid der det gjøres en vurdering av behovet for å gjeninnføre nasjonale beredskapslagre av matkorn.

Under jordbruksoppgjøret i 2011 ble det bestemt å etablere et tilskudd til beredskapslagring av såkorn. Departementet tar sikte på å nytt regelverk for dette trer i kraft i 2012. Departementet vil også foreta en helhetlig gjennomgang av situasjonen på såvareområdet for å se på mulige tiltak for å sikre en stabil tilgang av såvarer i framtiden.

1.3.2 Trygg mat og fullverdig kosthold

All mat som omsettes i Norge skal være trygg. I internasjonal sammenheng har Norge en gunstig situasjon når det gjelder uønskede fremmedstoffer og smittestoffer i mat. Målet om å sikre trygg mat oppnås best ved å se naturgitte forhold, innsatsvarer, plante- og dyrehelse og rutiner og hygiene i alle ledd langs hele matproduksjonskjeden i sammenheng. Det er viktig å sikre gode rutiner og god hygiene i hele matproduksjonskjeden, og legge vekt på gode forbyggende tiltak og beredskap slik at den gunstige situasjonen opprettholdes. Det skal være sporbarhet gjennom hele verdikjeden.

Produksjon av trygg mat er en forutsetning for en livskraftig landbruks- og matsektor i Norge. Kontinuerlig produksjon av trygg mat skaper tillit og sikrer avsetning av varer og legitimitet for et levende landbruk. I en situasjon med økt konkurranse fra omverdenen på det norske markedet, vil produksjon av trygg mat av høy kvalitet, god

plante- og dyrehelse og god dyrevelferd være en viktig konkurransefaktor for den norske verdikjeden for mat.

Bedring av plante- og dyrehelsen globalt har stor betydning for å kunne forsyne verden med nok og trygg mat. En stor andel av den globale matproduksjonen går tapt på grunn av planteskadegjørere og dyresykdommer. Stadig flere sykdommer og skadegjørere krysser landegrensene som følge av handel, reisevirksomhet og klimaendringer. Norge har et ansvar for å bidra til å hindre at dyresykdommer og planteskadegjørere etablerer og sprer seg både nasjonalt og internasjonalt. De nye farene kan best møtes gjennom samarbeid internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Den gode plante- og dyrehelsen i Norge skal sikres, samtidig som det arbeides med å håndtere inntreden av nye sykdommer som følge av bl.a. klimaendringer og import.

I tråd med FNs definisjon av matsikkerhet skal alle mennesker ha tilgang til nok og trygg mat, *«for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og matvarepreferanser som grunnlag for et aktivt liv med god helse.»* Ernæring og kosthold har avgjørende betydning for vekst og utvikling. Det nasjonale folkehelsearbeidet skal legge grunnlaget for gode levekår og levevaner for befolkningen, blant annet ved å legge til rette for sunne valg. Helsefremmende og forebyggende ernæringsarbeid må ha en helhetlig tilnærming til menneskets livsløp og forskjellige behov i ulike faser av livet. Det er et stort potensial for bedre helse i befolkningen ved endret kosthold i den retning helsemyndighetene anbefaler, og ved å redusere sosiale forskjeller i kosthold. Gjennom mat- og helsepolitikken påvirkes forbrukernes kosthold. Med endret sammensetning av kostholdet endres også etterspørselen etter mat. Norsk jordbruk skal produsere for å dekke etterspørselen etter sine produkter, og må tilpasse seg endret etterspørsel f.eks. som følge av endret kosthold.

Parallelt med underernæring og sult skjer det en økning i ikke-smittsomme sykdommer (NCD) som hjerte- og karsykdom, kreft og diabetes, også i fattige land. Dette skyldes ugunstig kosthold, alkohol, tobakk og inaktivitet. FN har satt ikke-smittsomme sykdommer på dagsorden, for å bekjempe denne urovekkende økningen.

1.3.3 Forbrukerinteresser i landbruks- og matpolitikken

Hovedmålet i Regjeringens forbrukerpolitikk er å ivareta forbrukernes rettigheter, interesser og sik-

kerhet. Forbrukerne er de endelige avtakerne av maten som produseres, og politikken på området må ivareta et bredt spekter av forbrukerhensyn i balansen mellom de ulike aktørenes interesser. Viktige forhold i denne forbindelse er mattrygghet, kosthold og ernæring, helse og sunnhet, pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet. I tillegg er miljømessige og etiske sider ved produksjon og forbruk av mat viktige momenter i forbrukerpolitikken.

Informasjon til forbrukerne er et viktig virkemiddel i både landbruks- og matpolitikken, ikke minst knyttet til ernæring. Forbrukerne skal ha tilgang til et ernæringsmessig fullgodt kosthold som grunnlag for et aktivt liv med god helse. Det forutsetter kunnskap og veiledning. Frivillige merkesystemer som formidler budskap om eksempelvis sunnhetsaspekter, etikk, kvalitet og produksjonsforhold, er ett eksempel på et informasjonsmedium med økende utbredelse. Sporbarhet av produktene er også viktig.

Matkjedeutvalget avga sin innstilling *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* (NOU 2011: 4) 13. april 2011. Regjeringen vil vurdere oppfølgingen av Matkjedeutvalgets utredning i lys av innspillene som kommer inn i forbindelse med høringen.

1.3.4 Norge som konstruktiv internasjonal aktør

Norge er et lite land med en åpen økonomi og utstrakt internasjonal handel med varer og tjenester, og en aktiv aktør i internasjonale handelsprosesser som WTO-forhandlingene og ulike bilaterale forhandlinger. Regjeringen tar sikte på å finne gode løsninger for de ulike sektorene innen norsk næringsliv, herunder også offensive interesser innenfor fiskeri- og industrisektoren. Regjeringen har som sin viktigste gjenværende prioritet i WTO-forhandlingene å sikre landbrukets framtidige rammevilkår, slik at vi kan ha et levedyktig landbruk over hele landet.

Gjennom EØS-avtalen er det etablert et harmonisert regelverk for mat og innsatsvarer. Regelverket på matområdet utgjør en betydelig andel av alt regelverk som tas inn i EØS-avtalen hvert år. St.meld. nr. 23 (2005–2006) om gjennomføringen av europapolitikken stadfester europapolitikken som satsingsområde i utenrikspolitikken. Regjeringen arbeider for en aktiv, tydelig og åpen europapolitikk som mer offensivt ivaretar norske interesser overfor EU også på matområdet.

Jordbruk og skogbruk er samlet av svært stor betydning for klima og bærekraftig utvikling i mange land. Internasjonalt samarbeid om et mer klimariktig jordbruk må intensiveres. Skogens rolle i arbeidet med å begrense klimaendringene har avgjørende betydning og må styrkes, både ved å substituere fossile energikilder og erstatte mindre klimavennlige materialer, og som opptak og lager for karbon. Endringene i klima og presset på eksisterende og nye arealressurser krever økt internasjonalt engasjement dersom mål knyttet til klimapolitikken og bærekraftig utvikling skal nås. Regjeringen vil derfor intensivere arbeidet med bærekraftig jord- og skogbruk i internasjonal sammenheng, gjennom globalt arbeid i FN-systemet og i regionalt samarbeid som Forest Europe.

Matproduksjonen globalt har økt i takt med befolkningsveksten de siste tiårene, men utviklingen i landbruket har variert sterkt i ulike deler av verden. Mange utviklingsland blir stadig mer avhengige av import, og det er ventet at denne ubalansen mellom tilbud og etterspørsel vil øke. Dette fører til økt sårbarhet i perioder med høye matvarepriser. Regjeringen øker norsk støtte til landbruket i utviklingsland både i multilateral og bilateral sammenheng, særlig til klimatilpasset landbruk. Økt støtte til landbruksutvikling er også viktig for å styrke global matsikkerhet. Regjeringen vil støtte opp om regionale og internasjonale prosesser for landbruksutvikling. Samtidig vil Regjeringen bidra til bedre samordning og effektivitet i relevante internasjonale fora for matsikkerhet, og støtte opp om reform av FAO for å styrke arbeidet med matsikkerhet.

Et sterkt internasjonalt samarbeid for å stanse tap av genetisk variasjon er viktig for å møte utfordringene knyttet til matsikkerhet og klimaendringer. Norge vil videreføre sin pådriverrolle, bl.a. gjennom arbeidet med den internasjonale plante-traktaten (ITPGRFA) og støtte til fond for nyttefordeling (Benefit Sharing Fund). Svalbard Globale frøhvelv er et banebrytende initiativ fra Norges side, og oppfølgingen av dette vil også være et viktig element i den videre deltakelsen i det internasjonale plante- og gensamarbeidet.

1.3.5 Videreutvikle Norge som matnasjon

Norsk matproduksjon har en stolt tradisjon. Norge har råvarer i ypperste klasse fra land og sjø. Norsk matkultur har vært basert på stedege oppskrifter og retter overført fra fortiden og tilpasset nåtiden. Endrede reisevaner og økt innvandring har gitt nye impulser og ført til et mer variert forbruk av mat enn tidligere. Bl.a. gjennom

å forene gode norske råvarer og kulinariske tradisjoner med impulser utenfra, hevder norske kokker seg i verdenstoppen.

Mat dekker grunnleggende behov, skaper glede, sprer kultur og gir verdiskaping. Matens mange egenskaper og oppgaver skal danne grunnlaget for Norge som matnasjon.

Norge har spesielle forutsetninger og muligheter for matproduksjon. Vi har kaldt klima og lyse sommernetter, friske planter og dyr som gir mindre behov for sprøytemidler og medisiner, en lang tradisjon for god dyrevelferd, gode forskningsmiljø, en kunnskapsrik sektor og en bevisst og kjøpekraftig befolkning. Alt dette gir styrke til norsk matsektor og er et viktig fundament for Norge som matnasjon.

Forbrukeren har en sentral plass i Norge som matnasjon. En framtidsrettet og helhetlig landbruks- og matpolitikk er avhengig av støtte i befolkningen og forståelse for de utfordringer og muligheter som sektoren står overfor. Norsk matsektor er avhengig av at forbrukerne velger norsk mat, at produksjon og foredling har forbrukerens og samfunnets tillit og at folk har kunnskap om betydningen av å ha norsk matproduksjon. God dialog med forbrukere og med andre aktører i verdikjeden er derfor viktig. Forbruker og samfunn skal være trygge på at maten er produsert på en måte som bruker naturen uten å ødelegge den.

Den første strategien for å løfte Norge som matnasjon, var Konkurransestrategier for norsk mat som ble lansert i 1991. Gjennomføringen gikk ut på å sikre kvaliteten i alle ledd, fra bonde til butikk og utvikle nye produkter med stedege konkurransefortrinn. Denne satsingen ble senere videreført gjennom *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon (VSP mat)*. *VSP mat* er fra 2011 vedtatt videreført gjennom et nytt utviklingsprogram for norske matspesialiteter, *Lokalmatprogrammet*. Hovedmålet er fortsatt økt verdiskaping i primærproduksjonen gjennom å bidra til utvikling, produksjon, kommersialisering og salg av norske matspesialiteter. I flere regioner har samarbeid bidratt til å synliggjøre matmangfold og -tradisjoner, og det vil i økende grad bli satset på muligheter for vekstbedrifter og bedrifter i nettverk og i geografiske bransjemessige produsent-sammenslutninger. Omdømmebygging for norsk matkultur, norske matspesialiteter og reiseliv vil stå sentralt.

Norge har et rikt utvalg av mat med lokal identitet. Det er også et stort vekstpotensial. Å utvikle de gode smakene, mat som er produsert nær forbrukeren og produktene med historisk tilknytning og den gode fortellingen knyttet til seg,



Figur 1.3

Foto: Bjørn Jørgensen/Samfoto

gir muligheter for økt avkastning og verdiskaping. Produksjon av mat med lokal identitet vil også kunne muliggjøre en nærmere kontakt mellom matprodusentene og både fastboende og tilreisende forbrukere. Produsenter vil ha nytte og glede av å få direkte tilbakemeldinger, samtidig som forbrukere kan øke sin kunnskap om landbruk og matproduksjon. Denne tilknytningen er viktig for både små og store matprodusenter og for norsk matsektor som helhet.

Norge er en av verdens største produsenter av fisk. Tradisjon, kultur, bærekraftig forvaltning, innovasjon, produktutvikling og internasjonal konkurransekraft er alle egenskaper som er viktige for og karakteriserer norsk fiskerisektor. I Matnasjonen Norge skal sjømat og landmat supplere hverandre og danne grunnlag for samspill og læring som forsterker produkter og verdikjeder på begge områder.

Som et ledd i å utvikle Norge som matnasjon, vil det bli etablert et råd med representanter fra verdikjedene for mat, forsknings- og utviklingsmiljøer og helse- og forbrukersiden. Rådet skal se innsatsen på området i sammenheng og vurdere tiltak for i fellesskap å videreutvikle norsk matsektor.

1.4 Landbruk over hele landet

Det skal legges til rette for landbruk over hele landet med sikte på matproduksjon, verdiskaping, bosetting, sysselsetting og ivaretagelse av kulturlandskap. Arealer kan ikke flyttes, og for å utnytte dem må det bo folk der. Regjeringen har som ambisjon å gjøre det attraktivt å drive landbruk over hele landet, også gitt endringer i samfunnsstruktur, teknologi og kostnader. Målet om landbruk over hele landet er et ambisiøst mål, som viser retning og styrke i landbruks- og matpolitikken.

Det legges til grunn et bredt landbruksbegrep, som omfatter jordbruk, skogbruk, rein drift og bygdenæringer. Landbrukets ressurser består av menneskelige ressurser, naturressurser og kapital. Landbruk er næringsdrift som på basis av landbrukets ressurser, produserer varer og tjenester og løser andre oppgaver for samfunnet.

Landbruks- og matmeldingen bygger i all hovedsak på at de juridiske virkemidlene i eiendoms politikken er oppdaterte i forhold til de behov som foreligger i dag. Utviklingen framover må imidlertid følges nøye, og lovgivningen må tilpasses framtidige samfunnsmessige behov.

For å stimulere til tjenelig variert bruksstruktur, økt harmonisering mellom eiendomsstrukturen og bruksstrukturen og bidra til målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret vil Regjeringen endre praksis i forbindelse med deling av landbrukseiendom. Hensynet til bosetting tilsier at det bør gjøres enklere enn i dag å kunne beholde eller dele fra romslige tomter eller bolighus som ikke ligger i tunet. Reglene skal ivareta jordvernet og delingspraksis skal være i tråd med målene i landbruks- og matpolitikken. Dersom selger ønsker å beholde bygninger og tun, må det stilles vilkår om at både jord, skog og utmark selges som tilleggsjord til nærliggende bruk i drift.

1.4.1 Sikre bruk av landbruksarealer

Norsk landbruk anvender 60–70 pst. av alt areal i Norge. Bonden, skogbrukeren og reindriftsutøveren er naturforvaltere av store landarealer. Det følger et stort ansvar med en slik oppgave, et ansvar for å forvalte ressursene på en bærekraftig måte, til beste både for seg selv, neste generasjon og for samfunnet rundt.

For å nå målet om økt matproduksjon og et mer klimavennlig jordbruk må arealressursene beskyttes gjennom å hindre nedbygging og gjen groing av dyrket og dyrkbar matjord, kvaliteten på jorda forbedres, arealproduktiviteten økes og det må fortsatt dyrkes ny jord. Sikring og videreutvikling av det genetiske mangfoldet er også viktig.

Kun 3 pst. av norsk areal er jordbruksareal, og under 1/3 av dette er kornareal. Også i forhold til innbyggertallet har Norge langt mindre dyrket mark enn verdensgjennomsnittet. Andel dyrket mark for OECD-landene er i snitt nær 40 pst. Det følger derfor et spesielt ansvar for å ta vare på disse begrensede ressursene, slik at de overleveres til neste generasjoner i en enda mer livskraftig stand.

For å sikre at arealressursene utnyttes på en best mulig måte må den geografiske produksjonsfordelingen videreføres. Regjeringen legger vekt på bruk av nasjonale ressurser som grovfôr og beite. Beitebruk er en økologisk og økonomisk bærekraftig måte å bruke norske arealressurser til å produsere mat. I tillegg til å bidra til matproduksjon er beitebruk viktig for å nå mål om pleie av kulturlandskap og ivaretagelse av biologisk mangfold. Beitebruk er også en kulturbærer i norsk landbruk, gjennom lange tradisjoner for beiting i utmark og setring.

Det totale skogkledde og tresatte arealet i Norge er om lag 134 mill. dekar. Av dette er

omtrent 83 mill. dekar klassifisert som produktiv skog. Dette er norske arealressurser som kan gi grunnlag for verdiskaping og bosetting i store deler av landet. Regjeringen vil utvikle skogbrukets infrastruktur innenfor rammene av målrettede miljøsyn og ivaretagelse av naturmangfoldet, for å gi bedre adkomst til skogressursene som grunnlag for økt skogbasert verdiskaping. Regjeringen vil styrke oppbyggingen av skogressursene og andre tiltak som også kan ta vare på og utvikle karbonlageret på norske landarealer videre, innen miljømessig akseptable rammer.

Gjennom beitebruk i utilgjengelige fjellområder og utmark bidrar reindriftsnæringen til å utnytte norske arealressurser. Dette skal skje innenfor Regjeringens tredelte målsetting for reindriftspolitikken om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft.

Bruk av arealer til landbruksnæring skal skje innenfor det til en hver tid gjeldende regelverk, som jordloven, plan- og bygningsloven, veileder om plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss, forurensningsloven, naturmangfoldloven, vernebestemmelser, etc.

1.4.2 Sikre og bidra til sysselsetting og bosetting

Landbruk over hele landet bidrar til å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene. I kombinasjon med naturgrunnet er landets om lag 154 100 landbrukseiendommer med bolighus et viktig grunnlag for bosetting, og utgjør et potensial for utvikling og produksjon av varer og tjenester i tilknytning til landbruket. Landbruks- og matsektoren bidrar aktivt til å utvikle attraktive lokalsamfunn og styrker den lokale vekstkraften i samspill med andre næringer og sektorer. Her er de menneskelige ressursene, de som eier, bor på og driver landbrukseiendommene, en viktig drivkraft. Regjeringen vil legge til rette for å utløse verdiskapingspotensialet knyttet til bredden av landbrukets ressurser, og mobilisere til ny aktivitet og engasjement som kan styrke utviklingen av det enkelte lokalsamfunn. For å skape bærekraftige lokalsamfunn er det viktig å se de landbrukspolitiske virkemidler og den øvrige distrikts- og regionalpolitiske innsatsen i sammenheng.

Lokale og regionale fortrinn og potensial for landbruks- og matproduksjon skal utnyttes til beste for hele landet. Den geografiske produksjonsfordelingen bygger opp under dette ved at det meste av korn- og grønnsaksproduksjon skjer på flatbygdene på Østlandet, Jæren og i Trønde-

lag, mens store deler av den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen foregår i områder av landet som i hovedsak er egnet til grasdyrking. Dette har gitt et mangfold av produksjoner og store variasjoner i bruksstruktur, med både små og store bruk og heltids- og deltidsbruk. Regjeringen vil at det skal legges til rette for en variert bruksstruktur over hele landet.

For å få en mer regionalt tilpasset politikk, bidra til en variert bruksstruktur over hele landet og styrke det grasbaserte husdyrholdet skal distriktsprofilen i virkemidlene gjøres tydeligere. Det skal legges større vekt på innretting ut fra distriktpolitiske hensyn, slik dette er målrettet gjennom de distriktpolitiske virkeområdene. Landbruks- og matdepartementet vil også vurdere soneinndelingen for ulike støtteordninger. Produksjon av melk og grovfôrbaserte kjøttslag er en bærebjelke i distriktslandbruket, og skal foregå i alle regioner i landet. Dette forutsetter utvikling av gode produksjonsmiljø lokalt og regionalt, som legger til rette for samarbeid og utveksling av kunnskap og kompetanse mellom næringsaktørene.

Skogen, et aktivt og lønnsomt skogbruk og konkurransedyktig skogindustri, er viktig for bosetting, sysselsetting og næringsutvikling i store deler av landet.

Landbruk er en stedbunden næring som skaper verdier i det enkelte lokalsamfunn. 33 000 landbrukseiendommer med bolighus var i 2010 uten fast bosetting. I områder med spredt bosetting og i småsenterregioner bor om lag hver fjerde innbygger på en landbrukseiendom. Departementet vil legge til rette for økt omsetning av ubebodde landbrukseiendommer og utnyttelse av landbrukseiendommer som ressurs for bosetting.

1.4.3 Politikk tilpasset regionale muligheter og utfordringer

Regionale forskjeller i muligheter og utfordringer må fanges opp i utformingen av de landbrukspolitiske virkemidlene og gjennom en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk. Ved å styrke det regionale handlingsrommet vil det være lettere å bygge opp under den lokale vekstkraften, slik at den utløser økt aktivitet med utgangspunkt i bredden av landbrukets ressurser.

Som et ledd i en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk, vil Regjeringen styrke det regionale handlingsrommet gjennom å legge til rette for at næringsutviklingsmidlene i større grad forvaltes regionalt. For å bidra til dette opprettes det Regionale bygdeutviklingsprogram.

Disse programmene skal bestå av allerede eksisterende ordninger rettet mot næringsutvikling. De Regionale bygdeutviklingsprogrammene skal også omfatte ordninger rettet mot miljøtiltak på regionalt nivå. Her skal dagens regionale handlingsrom videreføres. De Regionale bygdeutviklingsprogrammene skal bidra til å styrke og samordne det regionale nærings- og miljøarbeidet på landbruks- og matområdet, og bidra til økt mobilisering av lokale ressurser og til å bygge opp under den lokale vekstkraften.

Innenfor rammene av en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk vil Regjeringen at det skal det legges vekt på særlige utfordringer i områder med store distriktpolitiske utfordringer hvor landbruket har stor betydning. Det skal legges vekt på å utnytte regionale fortrinn og lokale mattradisjoner.

Regionale bygdeutviklingsprogram

De Regionale bygdeutviklingsprogrammene skal inneholde regionale planer og virkemidler for å fremme landbruksbasert næringsutvikling og målrette miljø- og klimaarbeidet i sektoren. De vil bestå av følgende tre hovedelementer:

- Regionale næringsprogram (RNP)
- Regionale miljøprogram (RMP)
- Regionalt skog- og klimaprogram (RSK)

RNP vil bestå av dagens fylkesvise BU-midler og styrkes gjennom omdisponering av midler fra nasjonale program til regionalt nivå, og ved at det gis en økt prioritet til virkemidlene innenfor denne ordningen, både når det gjelder jordbruket og bygdenæringene. Det vil bli gitt nasjonale føringer om fordeling av midler mellom de to formålene.

RMP videreføres som i dagens ordning, med et forsterket klimaformål.

RSK skal bestå av tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistrering og tilskudd til skogsveger og drift med taubane og hest.

Ansvar for å lede arbeidet med å utvikle og gjennomføre det Regionale bygdeutviklingsprogrammet legges til Fylkesmannen. For å sikre økt målretting og bedre regionale tilpasninger av innsatsen, skal arbeidet skje i nært samarbeid i det regionale partnerskapet, der Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Innovasjon Norge og næringsorganisasjonene er viktige aktører. Det Regionale bygdeutviklingsprogrammet skal ha en god kobling mot fylkeskommunens arbeid for regional utvikling for øvrig.

Områderettet innsats

Kommuner der landbruket står for en høy andel av sysselsettingen, ligger i hovedsak i mindre sentrale regioner med små arbeidsmarkeder, og er særlig konsentrert i øvre deler av fjellområdene i Sør-Norge, deler av Nord-Trøndelag, Nord-Norge og deler av Vestlandet. Disse kommunene har ofte et svakt næringsliv for øvrig. Avhengigheten av landbruket blir desto større og de blir ekstra sårbare for endringer i rammebetingelsene for landbruket. Store endringer blir mer merkbare og synlige her enn i områder der landbruket relativt sett betyr mindre for sysselsettingen. Samlet sett mener Landbruks- og matdepartementet at dette tilsier et behov for en særskilt oppmerksomhet mot slike kommuner i prioriteringene av virkemidler og innsats.

For spesielt å imøtekomme utfordringer og potensial i landbruksavhengige kommuner vil Landbruks- og matdepartementet styrke satsingen i slike kommuner. Som et ledd i Regjeringens arbeid for utvikling av fjellområdene og nordområdene, vil Landbruks- og matdepartementet styrke satsingen på fjellandbruk og arktisk landbruk. Innenfor en områderettet innsats er det viktig å utnytte og videreutvikle de konkurransefortrinn som området har, f.eks. gjennom regional merkevarebygging. Hver på sine områder produserer fjellandbruket og arktisk landbruk råvarer av unike kvaliteter, som utgjør et potensial, ikke bare for landbruks- og matproduksjon, men også for utvikling av andre varer og tjenester innen for eksempel mat- og reiselivsområdet. Økt verdiskaping krever lokale initiativ, ny kunnskap og samarbeid med andre næringsmiljø, forskning og forvaltning. Gjennom et løft for bygdenæringer vil Landbruks- og matdepartementet se nærmere på hvordan potensialene i fjell- og nordområdene kan utnyttes bedre, i samspill med andre næringer.

1.5 Økt verdiskaping

Verdiskaping og sysselsetting er viktige bidrag til samfunnet i seg selv. Videre kan ikke målene om økt matproduksjon og landbruk over hele landet oppnås uten at verdikjedene i landbruks- og matsektoren skaper verdier og er konkurransedyktige.

Verdikjedene som springer ut fra norsk landbruk er mange, og noen av dem er av de mest komplette verdikjedene i Norge, med forskning og utvikling, råvare- og tjenesteproduksjon, pro-

sessering og foredling og salg ut til forbruker. Den skogbaserte verdikjeden representerer også en viktig eksportnæring.

Landbruks- og matsektoren omfatter viktige og store næringer som bidrar til samfunnet gjennom å skape verdier og sysselsetting i hele landet. Jordbruket, næringsmiddelindustrien (eksklusive fiskevarer), skogbruket, skogindustrien og reindrifta sysselsatte i 2009 til sammen om lag 123 000 årsverk. Næringsmiddelindustrien (eksklusive fisk) og skogindustrien hadde i 2010 en produksjonsverdi på til sammen om lag 160 mrd. kroner, noe som tilsvarer 23 pst. av samlet produksjonsverdi i norsk industri. Norsk jordbruk og matindustri utgjør til sammen den største vareproduserende verdikjeden i fastlands-Norge. I tillegg kommer sysselsetting og verdiskaping i andre næringer som baserer sin virksomhet på landbrukets ressurser. Alle disse næringene skaper også store ringvirkningseffekter.

Økt verdiskaping krever nyskaping og at mangfoldet av ressurser tas i bruk. Det er et mål i landbrukspolitikken at kvinner og menn skal ha like muligheter til å drive næringsvirksomhet innenfor landbruket. Departementet har i *Strategi for likestilling i landbrukssektoren* fra 2007 satt mål om 40 pst. kvinnelig representasjon når det gjelder eierskap, næringsutøving og deltagelse i styrende organer i sektoren. I den tverrdepartementale *Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner* fra 2008 er målet å øke andelen kvinner blant nye entreprenører, og at andelen kvinner skal være 40 pst. innen 2013.

Forskning og forskningsbasert innovasjon er et av de viktigste virkemidlene for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i verdikjedene på landbruks- og matområdet. Økt kunnskap om alt fra grunnleggende agronomi til bruk av bioteknologi i sortsutvikling og avlsarbeid, vil danne grunnlag for en mer ressurseffektiv, bærekraftig og lønnsom matproduksjon. Videre vil ny kunnskap om alternativ utnyttelse av biologisk materiale som råstoff i industrielle produkter legge til rette for næringsutvikling og framtidig vekst i primærnæringen. Både i Norge og internasjonalt brukes stadig oftere betegnelsen kunnskapsbasert bioøkonomi om en slik utvikling.

1.5.1 Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter

Økt verdiskaping er viktig for å gjøre produksjonsenhetene innenfor landbruksnæringene mer robuste. Dette bør skje både ved at det utvikles en mer konkurransedyktig og lønnsom volumpro-



Figur 1.4

Foto: Bård Løken/Samfoto

duksjon og ved at landbruket skaper et bredere inntektsgrunnlag gjennom å satse på produksjon av varer og tjenester som baserer seg på hele bredden av ressurser i landbruket. Et levedyktig og framtidsrettet norsk landbruk er avhengig av at disse to retningene utvikler seg hånd i hånd. Fremveksten av bygdenæringer gir økte inntektsmuligheter og nye og verdifulle kontaktpunkter mellom landbruksnæringen og forbrukerne.

Skogsektoren konkurrerer i et internasjonalt marked og er avhengig av rammebetingelser som gjør den i stand til å konkurrere med tømmer og treprodukter fra utlandet. Skogindustrien eksporterer varer for mellom 10 og 15 mrd. kroner årlig, og er blant de store eksportnæringene i Norge. Den største utfordringen for konkurranseevnen er høyt lønns- og kostnadsnivå. God konkurransekraft må derfor baseres på produktkvalitet, markedsnærhet, evne til leveranser til rett tid og rasjonelle og innovative aktører i verdikjeden. Mål og

ambisjoner for skogpolitikken tar utgangspunkt i St.meld. nr. 39 *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. For å nå disse målene skal innsatsen for å øke bruken av tre videreutvikles i tråd med dette. For å møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen, skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirking og uttak av skogbiomasse og økt oppbygging av skog. Dette skal gjøres med basis i god kunnskap om miljøverdier og naturmangfold, jf. bl.a. naturmangfoldloven.

Konkurransedyktige verdikjeder

Forventet befolkningsvekst vil gi økt etterspørsel etter landbruksprodukter og økte inntekter til sektoren. Norsk landbruks- og matsektor består av mange verdikjeder som i hovedsak skal finne sin plass i et lite nasjonalt marked. Dette gir en rekke utfordringer knyttet til størrelse og potensial for vekst. For å bevare de komplette verdikjedene

må alle ledd i hver verdikjede være konkurransedyktige og de må gis rom som gjør at de kan bestå og utvikle seg. Disse forholdene stiller strenge krav til utforming og balansering av politikken.

Verdikjedene på landbruks- og matområdet består i alle ledd av selvstendig næringsdrivende som har ansvar for å tilpasse seg til de mulighetene som ligger i markedet og i rammebetingelser for øvrig. Mange enkeltprodusenter kan også ta ut økte inntekter gjennom å bruke sine ressurser på en mer effektiv måte og redusere kostnader.

Regjeringen har i internasjonale forhandlinger om handel med jordbruksvarer lagt avgjørende vekt på å sikre handlingsrom for fortsatt å kunne føre en jordbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. Tollvernet er en viktig forutsetning for at norsk jordbruk og store deler av norsk næringsmiddelindustri kan opprettholde produksjon og konkurransekraft i det norske markedet.

Det å ha konkurransedyktig næringsmiddel- og skogindustri er en forutsetning for et levende jord- og skogbruk. Industrien sikrer avsetning for størsteparten av råvarene og dermed en stor og viktig andel av inntektene i primærnæringene. Samtidig er volumproduksjonen i norsk jord- og skogbruk en forutsetning for norsk næringsmiddel- og skogindustri. Uten norsk råvareproduksjon ville norsk næringsmiddel- og skogindustri vært betydelig mindre, da foredlingen/prosesseringen ville ha blitt flyttet til land med lavere lønns- og kostnadsnivå. Det er med andre ord et sterkt avhengighetsforhold mellom primærproduksjon og industri, på grunn av at råvarene som genererer inntekt på ett ledd er kostnader på neste ledd. Landbruks- og matpolitikken må balanseres slik at den gir forutsigbarhet og bidrar til konkurransedyktige rammevilkår for industrien.

Nye krav og regler til produksjon og foredling virker kostnadsdrivende. For å redusere byrden for næringslivet vil etterlevelse, forenkling og modernisering av gjeldende regelverk bli prioritert. Nytt regelverk skal være gjenstand for kost-nytte vurdering før gjennomføring.

I forbindelse med Jordbruksforhandlingene 2011–2012 orienterte Regjeringen om at den ville foreslå å fjerne avgiftene som har vært knyttet til Mattilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet. Inntekten fra avgiftene i matforvaltningen er budsjettert til 613,8 mill. kroner i 2011. Avvikling av disse avgiftene vil gi bedre rammevilkår for norsk næringsmiddelindustri og bidra til forenkling. Næringsmiddelindustrien har vært opptatt av det

høye samlede gebyr- og avgiftsnivået i Norge. Regjeringen har også hatt som ambisjon å redusere andelen brukerfinansiering av Mattilsynet fordi det er naturlig at en større del av kontrolloppgavene finansieres over det ordinære statsbudsjettet. Med de foreslåtte endringene vil andelen brukerfinansiering av Mattilsynet bli betydelig redusert.

Det eksporteres jordbruksvarer til en verdi av om lag 4 mrd. kroner i året. Eksporten har vært relativt stabil de 10 siste årene. Totalt sett er eksporten relativt lav, men den er likevel av stor betydning for enkeltaktører. Det er viktig at den enkelte bedrift utnytter de muligheter som finnes på eksportmarkedet for å styrke økonomien og bedre utnytte bedriftenes ressurser. Erfaringer fra eksportmarkedet vil også kunne bidra til større konkurransekraft i det norske markedet. Fra myndighetenes side bidrar Mattilsynet med å skape gjensidig kunnskap og tillit hos andre lands myndigheter, og dermed legge til rette for markedsadgang.

Regjeringen vil sikre at reindriftsnæringens økonomiske virkemidler støtter opp om en velordnet og bærekraftig reindrift i henhold til reindriftsloven av 2007, og at de økonomiske og juridiske virkemidlene forsterker næringsaspektet i reindriften, slik at reindriftsutøvere skal kunne ha tilstrekkelig utkomme av reindriften, også i kombinasjon med andre næringer. Regjeringen vil videre tilrettelegge for næringsutvikling basert på reindriftens ressurser, herunder varer og tjenester som reiseliv, læring og omsorg.

Løft for bygdenæringer

Norge er et land med høy levestandard og sterk kjøpekraft. Dette gir landbruks- og matsektoren ekspansjonsmuligheter både i vare- og tjenesteproduksjon, særlig innenfor bygdenæringene. Endrede forbrukertrender og økt etterspørsel etter nye varer og tjenester fra forbruker og samfunn vil danne grunnlag for nye produkter og flere bedrifter i framtiden.

Landbruket forvalter store menneskelige og materielle ressurser og naturressurser som kan brukes for å styrke inntektsgrunnlaget ved å utvikle vare- og tjenesteproduksjon for et betalingsvillig marked. 69 pst. av norske gårdbrukere drev i 2010 med minst én form for annen næringsvirksomhet basert på brukets ressurser ut over jord- og skogbruk. Det er likevel fortsatt et stort potensial. Det er et mål at flere nye produkter utvikles og settes i kommersiell produksjon. Dette vil kunne gi grunnlaget for flere bedrifter, økt verdi-

skapning og flere arbeidsplasser. I mange tilfeller vil en kombinasjon av tradisjonell produksjon og bygdenæringer være en løsning.

Regjeringen vil at det skal legges til rette for videreutvikling av lønnsomme bygdenæringer, gjennom økt næringsutvikling basert på landbrukets ressurser og uten behov for støtte utover det som gjelder generelt. Dette innebærer at bygdenæringene skal basere sin virksomhet på inntekter fra markedet. En slik videreutvikling er ikke bare avhengig av dyktige enkeltindivider, men også av en politikk som støtter etablering av ny virksomhet og et nært og godt samarbeid mellom næring, forvaltning og kunnskapsmiljøer. Opprettelsen av Regionale næringsprogram (RNP) vil bidra til å styrke regionenes forutsetninger for utviklings- og innovasjonsarbeid.

1.5.2 Gode kompetansemiljø

Et høyt kunnskapsnivå og innovasjonsevne er nødvendig for å nå målene i landbruks- og matpolitikken. Globalt og nasjonalt er det behov for utvikling av ny kunnskap om agronomi for å bedre matsikkerheten. Forskning og forskningsbasert innovasjon er videre et av de viktigste virkemidlene for å øke konkurransekraften og verdiskapingen.

Tilgang på nok og kompetent arbeidskraft er en forutsetning for en konkurransekraftig landbruks- og matsektor. Regjeringen vil legge til rette for dette gjennom å ivareta og utvikle utdannings-systemet, satse på forskning og formidling på området og omsette ny kunnskap til innovasjon og utvikling i sektoren. Næringens evne til å bygge gode kompetansemiljø, utvikle nye produkter, tjenester og virksomheter samt å ta i bruk nye muligheter knyttet til teknologi og organisering er avgjørende for å kunne nå målene om økt matproduksjon, landbruk over hele landet og for å skape konkurransekraftige verdikjeder. En bredere næringsaktivitet i landbruket gir også et bredere behov for kompetanse.

God driftsledelse og god agronomi har stor betydning for driftsresultatet i jordbruksforetakene. Det viser bl.a. den store variasjonen i resultat mellom likeartede bruk. Kompetente næringsutøvere har større forutsetning for å optimalisere driftsopplegget. Driftsøkonomisk veiledning kan bedre lønnsomheten, bl.a. gjennom bedre planlegging og kostnadskontroll. Det er viktig å legge til rette for bedre drift gjennom å videreutvikle utdanningssystemet, etterutdanning og veiledning og gjennom å legge til rette for erfaringsutveksling næringsutøverne imellom. Det er

en utfordring at mange produksjonsmiljøer har blitt tynnet ut. Det er derfor viktig at både næring og myndigheter jobber for at produksjonsmiljøene styrkes gjennom i større grad å etablere gode produsentnettverk.

Søknaden til naturbruksskolene er relativt stabil, mens rekrutteringen til agronom- og gartnerutdanningen svikter. Resultatet er at landbruks- og gartner næringene ikke sikres tilgang til kvalifisert arbeidskraft. For å møte sektorens behov for økt rekruttering innen disse fagområdene vil Regjeringen evaluere struktur og innhold i programområde landbruk og gartner næring i videregående opplæring. Videre vil Landbruks- og matdepartementet sammen med Kunnskapsdepartementet gjennomføre en kartlegging av fagskoletilbudet og samfunnets behov for landbruks- og matfaglig utdanning i fagskolene. Tiltak for å stimulere til økt søking til høyere landbruksfaglig utdanning vil bli vurdert.

I et høykostland som Norge er gode rammebetingelser for forskning og utvikling avgjørende for å utvikle innovative og konkurransedyktige verdikjeder. Dette krever at næring og myndigheter satser på forskning og kompetanseutvikling, som et av de viktigste konkurransefortrinnene til norsk landbruks- og matsektor. F.eks. må næringsmiddelindustrien utnytte potensialet som ligger i god råvarekvalitet, nærhet til marked og økt bearbeidingsverdi. Bearbeidingsgraden på matvarene som tilbys norske forbrukere øker. Spekteret av ferdigmat og halvfabrikata er langt større enn for få år siden. Industrien har de senere årene satset betydelig på innovasjon og markedsføring av nye produkter.

Kunnskapselementet utgjør en stor andel av landbruks- og matsektorens vare- og tjenestetilbud. En kontinuerlig tilførsel av kunnskap er nødvendig for å realisere potensielle muligheter i landbruks- og matnæringene, der bærekraftig produksjon og alternativ utnyttelse av biologisk materiale står sentralt. Dette stiller krav til tverrfaglighet i forskningen og samarbeid mellom næringer for å oppnå bærekraftige løsninger. Forskere, næring og myndigheter må samarbeide for å sikre at ny kunnskap blir kjent og bidrar til bærekraftig produksjon og økt verdiskaping.

1.5.3 Konkurransedyktige inntekter

Landbruket må kunne tilby attraktive arbeidsplasser, både for å sikre rekruttering og for å beholde godt kvalifisert arbeidskraft. Mange faktorer er med på å avgjøre om det å jobbe i landbruket anses som attraktivt, men en viktig forutsetning er

muligheten for å kunne leve av og drive næring basert på landbrukets ressurser. En god rekrutterings- og likestillingspolitikk er nødvendig for at ungdom, og særlig kvinner, skal få denne muligheten, og for at sektorens mål skal nås.

Landbruksnæringen består av selvstendig næringsdrivende, som har ansvar for å tilpasse seg til de inntektsmuligheter som ligger i markedet og i rammebetingelser for øvrig. Det er stor konkurranse om arbeidskraft i Norge. Landbruket må i konkurranse med andre næringer tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og kapital. I en stadig mer kapitalintensiv næring med store investeringsbehov, er inntekter og kapitaltilgang avgjørende for om vi har en konkurransekraftig næring på lengre sikt. Forventninger om framtidige inntekter definerer investeringsmulighetene og – viljen i næringen.

Inntekt i jordbruket bestemmes av rammebetingelsene som politikken gir og en rekke forhold som ligger utenfor landbrukspolitikken virkeområde, som teknologisk utvikling, kostnadsutvikling, arbeidsmarked, klima, etc. Inntekt påvirker aktivitetsnivået og er dermed viktig for måloppnåelse i landbruks- og matsektoren. Måloppnåelsen i landbruks- og matpolitikken vil være et resultat av de virkemidlene som settes inn i tillegg til en rekke andre faktorer som påvirker hverdagen til de selvstendig næringsdrivende. Det er den selvstendig næringsdrivende som selv avgjør om de totale rammevilkårene gir tilstrekkelig grunnlag for videre drift, og som på den måten er med på å avgjøre om målene nås eller ikke. Landbruks- og matpolitikken må legge til rette for at bonden kan hente deler av sin inntekt gjennom å bidra til måloppnåelse på flere enkeltområder, som f.eks. pleie av kulturlandskap. Samtidig må politikken bidra til at de totale inntektsmulighetene er så store at de sikrer rekruttering og at landbruks- og matpolitiske mål blir nådd.

Regjeringen vil sikre utøverne i landbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper. Regjeringen vil derfor videreutvikle inntekts- og velferdspolitikken i landbruket med utgangspunkt i den landbrukspolitikken som er ført etter 2005.

Fra 2006 til 2010 var lønnsveksten for andre grupper knapt 21 pst., eller i 74 900 kroner. I jordbruket økte inntekten med 57 ½ pst., eller 91 000 kroner pr årsverk. Se figur 4.16 for utvikling i inntekter i jordbruket og andre grupper i hele perioden 2000–2010.

Det er nødvendig å følge utviklingen i produktivitet og markedstilpasning. Jordbruket skal fort-

satt ha det økonomiske ansvaret for markedsoverskudd.

Det er sterk sammenheng mellom forventninger om inntekt og investeringer. Investeringer innebærer å sette seg i posisjon til å motta en framtidig inntektsstrøm. Gode investeringsordninger er viktige for rekrutteringen til landbruket. Det er de som har tenkt å fortsette i landbruket som investerer. Dermed har investeringsvirkemidlene også en klar ungdomsprofil.

Det skal legges vekt på landbrukets behov for bedre kapitaltilgang for å kunne gjøre nødvendige investeringer. Investeringsvirkemidlene skal, innenfor jordbruksavtalens ramme, gis økt prioritet, jf. også omtale av Regionale bygdeutviklingsprogram, kapittel 1.4.3. Investeringsvirkemidlene skal bidra til lønnsomhet og økt produktivitet og gjennom dette bygge opp under Regjeringens mål om at det skal legges til rette for en variert bruksstruktur over hele landet.

For å stimulere til økte investeringer og økt produktivitet og lønnsomhet i landbruket, foreslår Regjeringen i Prop. 1 S (2011–2012) fra Finansdepartementet om Skatte-, avgifts- og tollvedtak, flere justeringer av skatteregulverket:

- Saldoavskrivningene for husdyrbygg økes fra 4 til 6 pst., og avskrivningene for enkle bygningskonstruksjoner økes fra 8 til 10 pst.
- Det innføres betinget skattefritak for tilskudd innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr innenfor rammen av bygdeutvikling (BU-midler). Dette innebærer bl.a. at inngangsverdien ved slike investeringer ikke lenger reduseres med tilskuddet i forbindelse med avskrivninger.
- Beregningsgrunnlaget for jordbruksfradraget utvides ved at kravet til bruk i egen jord- eller skogbruksvirksomhet reduseres fra 80 pst. til 60 pst. i forbindelse med inntekter fra tjenesteyting med, eller utleie av, betydelige driftsmidler.

Landbrukssamvirket – avtaker av råvarer fra hele landet

Landbrukssamvirkenes har et spesielt ansvar for markedsregulering for viktige råvarer og målprisoppnåelse. Denne delen av industrien er således tillagt viktige samfunnsoppgaver i tillegg til å drive ordinær næringsvirksomhet. Organiseringen av industrien i samvirke har bidratt til at primærproduzentene har oppnådd en posisjon i markedet som har vært viktig for avsetning av varer og dermed et sikkert inntektsgrunnlag. Samvirkeorgani-

seringen har videre bidratt til utjevning av prisene til produsentene, uavhengig av driftsenhetens produksjonsomfang og geografiske plassering. Dette har vært vesentlig for at vi i dag har en variert bruksstruktur over hele landet. Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres.

1.6 Bærekraftig landbruk

Norsk landbruk er forvalter av store deler av norsk natur, gjennom jordbruk, skogbruk, rein-drift og annen aktivitet. Landbruket tar del i naturens eget kretsløp. For å unngå utarming av naturen og for å sikre at både dagens befolkning og framtidige generasjoner har tilgang på nok og trygg mat, tømmer, energi og andre varer og tjenester, må landbruket ha et langsiktig perspektiv og drives på en miljømessig bærekraftig måte.

Mulighetene for økt matproduksjon begrenses i flere områder i verden av en økende knapphet på ressurser som jord og vann. I tillegg forsterker klimaendringene problemene for verdens fattige. De rammer spesielt hardt i de områdene der matsikkerheten allerede er truet, og der befolkningen er dårligst utrustet til å tilpasse seg. Tørke og ekstremvær gir reduserte avlinger, og utgjør en stor trussel mot livsgrunnlaget i disse områdene. Økte gjennomsnittstemperaturer vil samtidig føre til at nye landarealer kan nyttes til landbruk i andre områder, som Nord-Amerika og Russland.

Jordbruksaktivitet har i gjennom tusenvis av år skapt et kulturlandskap som også har gitt grunnlag for en rekke økosystemer som i liten grad finnes i urørt natur. Økosystemtjenestene i landbrukets kulturlandskap er viktige for både menneskenes og naturmangfoldets livsgrunnlag. Produksjonsøkning og mer intensiv bruk av arealene med økt næringstilførsel, vanning og bruk av plantevernmidler har vært avgjørende for å øke matproduksjonen. Dette har også hatt sin pris i form av forurensning, forsøling, utarming av matjord og delvis sterkt redusert naturmangfold, noe som igjen har ført til at store landbruksområder er blitt mindre egnet for matproduksjon. Avskogingen i verden fortsetter, og i følge FAO har 130 000 kvadratkilometer skog forsvunnet årlig i de siste ti årene. Det er særlig tapet av naturskog, spesielt i tropiske områder, som trekkes fram som bekymringsverdig. Klimaendringene kommer på toppen av det allerede omfattende presset på ressursgrunnlaget for matproduksjon, og vil kunne endre vekstforholdene for viktige matvekster i løpet av relativt få år.



Figur 1.5

Foto: Tine.no

Skogbruk kan ha lokale negative effekter på mange rødlistearter, og i de senere årene er det satt inn tiltak i skogbruket for å redusere disse effektene ved å unngå eller tilpasse hogst på arealer som er særlig viktige for rødlistearter. For ca. 1 400 av de truede og nær truede artene i skog er skogbruk antatt å være en negativ påvirkning, og hogst er den aktiviteten som er antatt å påvirke flest av disse artene negativt. I Norsk rødliste for naturtyper er seks naturtyper i skog vurdert som truede. Det er en viktig utfordring å ivareta naturmangfold og andre viktige miljøverdier ved et eventuelt intensivert skogbruk. Økt aktivitet i skogbruket skal kombineres med bedre kunnskap om miljøverdiene i skog og styrkede miljøhensyn i skogbruket i tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009), og på en slik måte at tilstanden og utviklingen kan dokumenteres og gjøres offentlig tilgjengelig.

Økologisk landbruk kan bidra til å fremme et mer miljøvennlig jordbruk generelt. Økologisk produksjon i Norge er videre viktig for å sikre et produktmangfold for forbrukerne. Regjeringen

har som mål at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2020. Målsettingen innebærer at 15 pst. av det samlede norske jordbruksarealet og det samlede husdyrholdet, skal være økologisk. Videre innebærer det at 15 pst. av det totale norske forbruket, målt i omsetningsverdi, skal være økologisk.

1.6.1 Beskytte arealressursene

Riktig beskyttelse og bruk av arealressursene er en forutsetning for å kunne øke matproduksjonen, ivareta et aktivt landbruk over hele landet og sikre at norsk matproduksjon så langt som mulig er basert på norske ressurser. Både mengde og kvalitet på jord er avgjørende for norsk landbruk og matproduksjon, og for å kunne nå målene for landbruks- og matpolitikken. Det gjelder ikke minst produktive arealer egnet for korn og andre varme-krevende vekster.

Utfordringene på dette området varierer sterkt fra region til region, med overskudd av arealer, gjengroing og dårlig vedlikehold i enkelte områder, og underskudd, nedbygging, mangel på arealer til å spre husdyrgjødsel og høye leiepriser i andre områder. For å sikret landbruk over hele landet og god utnytting av ressursene til matproduksjon er det nødvendig å møte denne sammensatte problemstillingen med et sett av tiltak og virkemidler. Regjeringen mener at det med landets begrensede areal for matproduksjon, er viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealene. Regjeringen vil ta i bruk virkemidler i plan- og bygningsloven for å sikre dyrka mark for framtidige generasjoner. Målet om å begrense omdisponeringen av jordbruksjord til under 6 000 dekar dyrka mark per år videreføres.

Lønnsom grasbasert matproduksjon og beiting skal fortsatt være hovedvirkemidlet for å bruke grasarealene og hindre gjengroing. For å kunne ivareta utsatte arealer bør imidlertid dagens produksjonskrav i kulturlandskapstilskuddet avvikles. Det betyr at arealene må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong. Departementet vil også vurdere andre tiltak for å beskytte og sikre bærekraftig bruk av jordressursene. Videre har næringen selv et ansvar for å ivareta kvaliteten på jordressursene og holde jordbruksarealene i hevd.

Skogressursene har økt betydelig i de siste hundre år. Dette gjør det mulig å møte eventuell økt etterspørsel etter trevirke ved bærekraftig bruk av skogressursene i Norge. Økt aktivitet i skogbruket skal kombineres med bedre kunnskap om miljøverdier i skog og styrket miljøhen-

syn i skogbruket i tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* og på en slik måte at tilstanden og utviklingen kan dokumenteres og gjøres offentlig tilgjengelig.

Beitebruk er en viktig del av norsk landbruk, jf. også omtale i kapittel 1.4.1. Dyr på beite og drift av jorder, åkre og frukttrær er med på å forme kulturlandskapet, og er en viktig del av Norges visuelle uttrykk. Dette utgjør en verdi for befolkningen og er av stor betydning for turistnæringen. En rekke av artene i Norge som er betegna som truede eller sårbare, er avhengige av at kulturlandskapet holdes i hevd.

Stortingsforliket om rovviltpolitikken i juni 2011 viderefører den todelte målsettingen, om å ivareta beitenæringenes interesser samtidig som man skal sikre en bærekraftig forvaltning av rovviltet. Rovviltforliket øker handlingsrommet for måloppnåelse for vern av rovvilt og mulighet for næringsmessig beitebruk. Forliket legger videre til rette for redusert konfliktnivå gjennom styrking av arealdifferensiert forvaltning, justering av bestandsmålet for bjørn, økt offentlig ansvar for bestandsregulering og skadefelling, økt forutsigbarhet for næringsmessig tradisjonelt beitebruk i prioriterte beiteområder, samt nødverge for hund. Økt tetthet av bjørn i yngleområdene vil forsterke behovet for omstilling i landbruket i disse områdene.

Regjeringen vil fremme en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. Herunder er tilgjengelige beitearealer, et reintall tilpasset beitegrunnet og reduserte tap de viktigste forutsetningene for god økonomi og utviklingsmuligheter for reindriftsbefolkningen. I områder med for høyt reintall må reintallet reduseres. Regjeringen vil forenkle og effektivisere forvaltningen av reindriften, og koble den tydeligere til annen forvaltning. Det tas sikte på å forenkle forvaltningsstrukturen ved å avvikle områdestyrene. I tillegg skal det gjennomføres en administrativ overføring av områdekantorene til fylkesmannen. Samisk medvirkning i forvaltningen sikres ved at Reindriftsstyret med dagens system for oppnevning videreføres.

1.6.2 Produksjon av miljøgoder

Landbruket har en viktig rolle som produsent av miljøgoder og -tjenester for samfunnet, spesielt viktig er skogen og jordas rolle som karbonlager i klimasammenheng, bevaring av biologisk mangfold og pleie av kulturlandskap. Bevaring av biologisk mangfold i jordbrukets kulturlandskap er

betinget av arealbruk og skjøtselsformer. Dette krever løpende jordbruksdrift, men også spesielle skjøtselstiltak.

Regjeringen vil bygge videre på dagens modell hvor de økonomiske miljøvirkemidlene forvaltes på tre forvaltningsnivå. Det gir i sum lave forvaltningskostnader, samtidig som det gir rom for målrettede tiltak som forvaltes regionalt og lokalt. Klimaeffekter skal i større grad synliggjøres i forholdet med miljøordningene.

I Norge legger allemannsretten til rette for at hele samfunnet kan ta del i landbrukets fellesgoder i skogen og i kulturlandskapet. Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner, for å videreutvikle friluftslivstilbud i kulturlandskap, skog og utmark.

1.6.3 Sikre naturmangfoldet

Landbruk er bruk av natur for å produsere varer og tjenester mennesket har behov for. All bruk av natur vil påvirke dens opprinnelige tilstand. Naturmangfoldet påvirkes både i positiv og negativ retning av landbruksvirksomhet. I Norge er det om lag 1000 truede arter tilknyttet landbrukets kulturlandskap. Mange naturtyper og arter er avhengig av aktivt jord- og beitebruk for å leve, og historiske ekstensive driftsformer vedlikeholder truede og artsrike naturtyper som slåtteeeng og kystlynghei. Samtidig vil landbruksaktivitet også påvirke det biologiske mangfoldet i negativ retning. Et intensivt jordbruk kan i mange tilfeller være negativt for naturmangfold og kulturminner. Skjøtsel og andre målrettede miljøtiltak som gjennomføres i et aktivt jordbruk bidrar til å sikre en miljømessig bærekraftig næring.

Naturmangfoldloven har som formål å ta vare på naturmangfold gjennom bærekraftig bruk og vern. Loven gjelder for all natur og omfatter alle tiltak eller aktiviteter som berører naturmangfoldet. Naturmangfoldloven har betydning der natur berøres, både for landbruksforvaltningen og utøverne i næringen. Loven inneholder blant annet en rekke bestemmelser om bærekraftig bruk, som landbruksforvaltningen skal ta i bruk når det treffes beslutninger som berører naturmangfoldet. Loven skal bidra til å samordne innsatsen for å ta vare på naturens mangfold gjennom at de sektorer som påvirker eller utnytter naturressurser må vektlegge felles mål og prinsipper. I kapittel 9.1.2. er det redegjort for landbrukets sektoransvar for naturmangfold i lys av naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i naturmangfoldlovens kapittel II.

Hensynet til naturmangfoldet gjennom bruk av virkemidlene i landbruks- og matpolitikken er omtalt i øvrige deler av meldingen.

1.6.4 Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen

Som omtalt ovenfor er landbruket både påvirket av klimaendringer og selv en kilde for utslipp av klimagasser. Samtidig er landbruket en del av løsningen på klimautfordringene gjennom produksjon av fornybar energi og ved at sektoren bidrar til lagring av karbon. Regjeringen vil legge til rette for styrket oppbygging av skogressursene og andre tiltak som også kan øke karbonopptaket på norske landarealer innen miljømessig akseptable rammer. Skogens og skogbrukets rolle i klimasammenheng er behandlet gjennom St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* og Stortingets behandling av denne.

All matproduksjon fører til utslipp av klimagasser. Verdens matproduksjon må økes betydelig i årene som kommer, samtidig som de totale klimagassutslippene må reduseres. Landbruks- og matsektoren må ta sin del av ansvaret for å redusere klimagassutslippene. Befolkningsvekst og økt etterspørsel etter mat gjør at behovet for reduksjon av klimagassutslipp fra matsektoren vil komme i konflikt med behovet for økt matproduksjon. Sektorens klimagassreduksjoner må primært skje ved reduserte utslipp per produsert enhet og ved endret sammensetning av forbruk.

Sammenhengen mellom landbruk og klima er grundig utredet i St.meld. nr. 39 (2008–2009). Meldingen viser hvordan landbruket kan bidra til å oppfylle Norges forpliktelser til reduserte utslipp av klimagasser innen 2020. Klimagassutslippene må reduseres gjennom tiltak i alle ledd i verdikjedene i landbruket.

Produsere miljøvennlig energi

Regjeringens mål om å øke utbyggingen av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020 vil innebære en betydelig økning av bruken av bioenergi det neste tiåret. Landbruket har gode forutsetninger for både økt energieffektivisering og produksjon av fornybar energi til eget bruk eller salg, og skal være en viktig bidragsyter til å nå 14 TWh-målet. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for økt bruk av skogsråstoff til bioenergi og arbeide for å utvikle storskala pilotprosjekter for biovarme nær viktige befolkningskonsentrasjoner.

Innenfor småskala vannkraftproduksjon, er det estimert et teoretisk restpotensial på 15,6 TWh. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for økt småkraftproduksjon innenfor landbruket slik at sektoren får ta del i framtidig vekst i denne næringen. Det samme gjelder innenfor vindkraft der det er avdekket betydelige muligheter.

Næringen har et selvstendig ansvar for å gjennomføre tiltak og legge til rette for at forbruket av fossil energi i næringen kan gå ned. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for forskning på fornybar og bærekraftig energi, og at produksjon av slik energi får langsiktige rammebetingelser, som viktige grunnlag for at norsk landbruk skal bli mindre avhengig av fossil energi.

1.6.5 Redusere forurensningen fra jordbruket

Norsk landbruk er selv en kilde til forurensning, både til luft, jord og vann. Derfor må det, samtidig som det videreføres sterke virkemidler for et levende landbruk over hele landet og en økt matproduksjon, legges miljøbegrunnede begrensninger på sektoren.

Med utgangspunkt i produksjonsforhold og klimatiske betingelser i ulike deler av landet, er jordbrukspolitikken innrettet slik at den stimulerer til forskjellig produksjon i de ulike landsdeler. Denne politikken bidrar bl.a. til å spre norsk jordbruksproduksjon over hele landet, noe som er nødvendig for å sikre skjøtsel av beitearealer og marginale jordbruksarealer, som igjen er en viktig del av kulturlandskapet og forutsetning for bevaring av naturmangfold som er avhengig av beite/slått.

Miljømessig gir den geografiske produksjonsfordelingen imidlertid også utfordringer, som f.eks. avrenning som følge av ensidig korndyrking ved enkelte vassdrag i sentrale strøk. Slike utfordringer må håndteres gjennom bruk av juridiske og økonomiske virkemidler rettet mot disse utfordringene spesielt.

Landbrukspolitikken bidrar til å spre husdyrproduksjonen over hele landet. Det er likevel enkelte områder med forurensningsutfordringer knyttet til høy dyretetthet. Landbruks- og matdepartementet vil vurdere behov for endrede juridiske og økonomiske virkemidler for fortsatt å redusere jordbrukets miljøbelastning ved gjødsling.

1.7 Mål- og resultatstyring på landbruks- og matområdet

Avveininger mellom mål i landbruks- og matpolitikken

Innenfor et hvert politikkområde vil det finnes dilemmaer og målkonflikter. Dette er uttrykk for at det er behov for avveining mellom ulike interesser i samfunnet, og som det derfor er politikkenes oppgave å prioritere mellom. Innenfor landbruks- og matområdet opereres det med flere mål. Noen av målene har enten ikke direkte innvirkning på hverandre eller virker i samme retning, som målet om et aktivt landbruk over hele landet, det å holde jordbruksarealer og kulturlandskap i hevd og at landbruket skal bidra til sysselsetting og bosetting. På andre områder vil det være dilemmaer, og mål kan være motstridende.

Motstrid mellom mål oppstår der det i utgangspunktet er motstridende interesser, eller der nye interesser dukker opp. I mange tilfeller kan det være snakk om å sette mål for en aktivitet, og deretter mål for begrensninger for samme aktivitet. Et eksempel på dette er begrensninger i jordbruksdrift på grunn av miljø- eller dyrevernhensyn. I slike tilfeller er det ikke et aktuelt alternativ å fjerne ett av målene.

Målene om økt matproduksjon og landbruk over hele landet er sammenfallende i den forstand at man tar hele landets ressurser i bruk for å oppfylle målet om økt matproduksjon. Samtidig vil prioritering av det ene målet kunne gå ut over måloppnåelse for det andre målet, da de geografiske områdene som bidrar mest til økt produksjon i mange tilfeller ikke er de samme som de områdene der det er størst risiko for at landbruket faller ut. Å ha økt matproduksjon som mål kan isolert sett tilsi at virkemidlene bør endres, for å nå målet på en mer effektiv måte, men dette må avveies mot andre hensyn, spesielt knyttet til ressursutnyttelse, miljø og distrikt.

Meldingen avveier målkonflikter på det landbruks- og matpolitiske området.

Mål- og resultatstyring på landbruks- og matområdet

Med utgangspunkt i meldingen, og Stortingets behandling av denne, vil departementet arbeide videre med å systematisere og operasjonalisere målene på sitt område. De overordnede landbruks- og matpolitiske målene, og områder som bygger opp under disse, som beskrevet i figur 1.1, vil danne grunnlag for dette arbeidet. Dette skal bidra til en bedre oversikt over målsettingene i

landbruks- og matpolitikken og danne et tydeligere grunnlag for avveininger mellom mål.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket, jf. Dokument 3:12 (2009–2010), vil departementet videreutvikle mål- og resultatstyring som utgangspunkt for en forbedret framstilling av måloppnåelse og resultatrapportering på det landbruks- og matpolitiske området. Måloppnåelsen vil bli vurdert ut fra et sett med resultatindikatorer. Resultatindikatorer er nødvendig for å etterprøve måloppnåelse og styrke koblingen mellom resultatinformasjon og mål. Det finnes et betydelig statistikk- og informasjonsgrunnlag for jordbruket, der mye blir innhentet i forbindelse med jordbruksoppjøret. Det er imidlertid et forbedringspotensial i hvordan resultater presenteres og kobles mot de overordnede målene i landbruks- og matpolitikken. Videreutvikling og forbedring av resultatindikatorer vil derfor i betydelig grad bygge på en systematisering og strukturering av den informasjon som innhentes allerede i dag. Departementet vil i forbindelse med videreutviklingen av mål- og resultatstyringen av landbruks- og matpolitikken vurdere ytterligere behov for resultatindikatorer. Det vises for øvrig til nærmere omtale av resultatindikatorer i kapittel 4 og 6, når det gjelder jordbruk og skogbruk.

Mål- og resultatstyring skal videre danne utgangspunkt for den kontinuerlige utviklingen av det samlede virkemiddelapparatet og gjennom dette være med på å innrette ressursinnsatsen slik at gjennomføring av politikken skjer på en mest mulig effektiv måte. Mål- og resultatstyring vil også være et viktig verktøy i departementets videre arbeid med forenkling og videreutvikling av landbruks- og matforvaltningen, jf. kapittel 12.

1.8 Prosess

Arbeidet med meldingen ble startet opp første halvår 2010. Det ble da gjennomført seks regionale samråd for å få råd og innspill fra alle deler av landet. Dette var møter der aktører både i og utenfor landbruket kunne komme med synspunkter på framtidens landbruks- og matpolitikk, og der man på en god måte fikk fram ulikheter i muligheter og utfordringer i de forskjellige delene av landet. Over 900 personer deltok på disse møtene. I tillegg til regionale samråd ble det avholdt møter med en rekke organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner, og det kom inn et stort antall skriftlige innspill.

Konsultasjoner med Sametinget og Norske reindriftssamers landsforbund

I det innledende arbeidet med meldingen ble Sametinget og Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) invitert til orienteringsmøter om meldingen og til å komme med skriftlige innspill til arbeidet. I det videre arbeidet med meldingen ble Sametinget konsultert på temaene reindriftspolitik, jordbrukspolitikk og bygdenæring. Videre ble Sametinget og NRL invitert til særskilte konsultasjoner om endringer i jordskifterettens kompetanse og om endringer i reindriftsforvaltningen. Verken Sametinget eller NRL ønsket å konsultere om endringer i forvaltningen av reindrift, da de ikke var fornøyd med prosessene i forkant. Det ble derfor avholdt et orienteringsmøte om saken i mai 2011. Departementet inviterte i august 2011 til konsultasjoner på politisk nivå om endringene. Sametinget ønsket fortsatt ikke å konsultere. Departementet la høsten 2011 fram høringsforslag om endringer i Lov om reindrift av 1. juli 2007 som innebærer en avvikling av områdestyrene. Departementet vil på nytt invitere til konsultasjoner i etterkant av høringen.

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.9.1 Økonomiske konsekvenser

Målene for landbruks- og matpolitikken skal kunne oppnås innenfor LMDs til en hver tid gjeldende budsjetttrammer. Meldingen vil bli fulgt opp gjennom de årlige jordbruks- og budsjettproposisjonene.

1.9.2 Administrative konsekvenser

Regjeringen vil gjennomføre en vesentlig forenkling og samordning av forvaltningsstrukturen på reindriftsområdet ved å avvikle områdestyrene og overføre områdekontorene til Fylkesmannen. Samisk medforvaltning sikres ved at Reindriftsstyret, med dagens system for oppnevning, videreføres og blir klageorgan for vedtak fattet av Fylkesmannen. De vedtak som områdestyrene i dag fatter, vil etter en virksomhetsoverføring og avvikling av områdestyrene bli foretatt av fylkesmennene. Når områdestyrene avvikles, er det Fylkesmannen som vil få delegert innsigelseskompetanse etter plan- og bygningsloven på reindriftsområdet. I tillegg har Sametinget innsigelsesadgang på reindriftsområdet. En overføring av områdekontorene innebærer en administrativ

virksomhetsoverføring fra LMD til FAD ved fylkesmannsavdelingen. Etter at overføringen er iverksatt, skal det gjennomføres fylkesvise prosesser med sikte på samordning, effektivisering og sikring av ansattes medbestemmelse. I denne prosessen skal også dialog med, og medbestemmelse for Sametinget og NRL ivaretas og utvikles på en hensiktsmessig måte. På kort sikt antas ikke endringene å ha vesentlige økonomiske konsekvenser. For nærmere omtale av tiltaket vises det til kapittel 7.6.3.

Som ledd i en områderettet satsing i eksempelvis fjellområdene og nordområdene, vil departementet legge til rette for bruk av lokal forvaltning av BU-midler. Nærmere retningslinjer for dette vil bli fastsatt i forskrift for BU-midlene. I forbindelse med arbeidet med forskriften vil bl.a. spørsmål om administrative kostnader og forvaltningsmessige utfordringer inngå.

For øvrig fordrer ikke tiltakene i meldingen vesentlige systemendringer eller administrative tiltak.

2 Utviklingstrekk og rammebetingelser

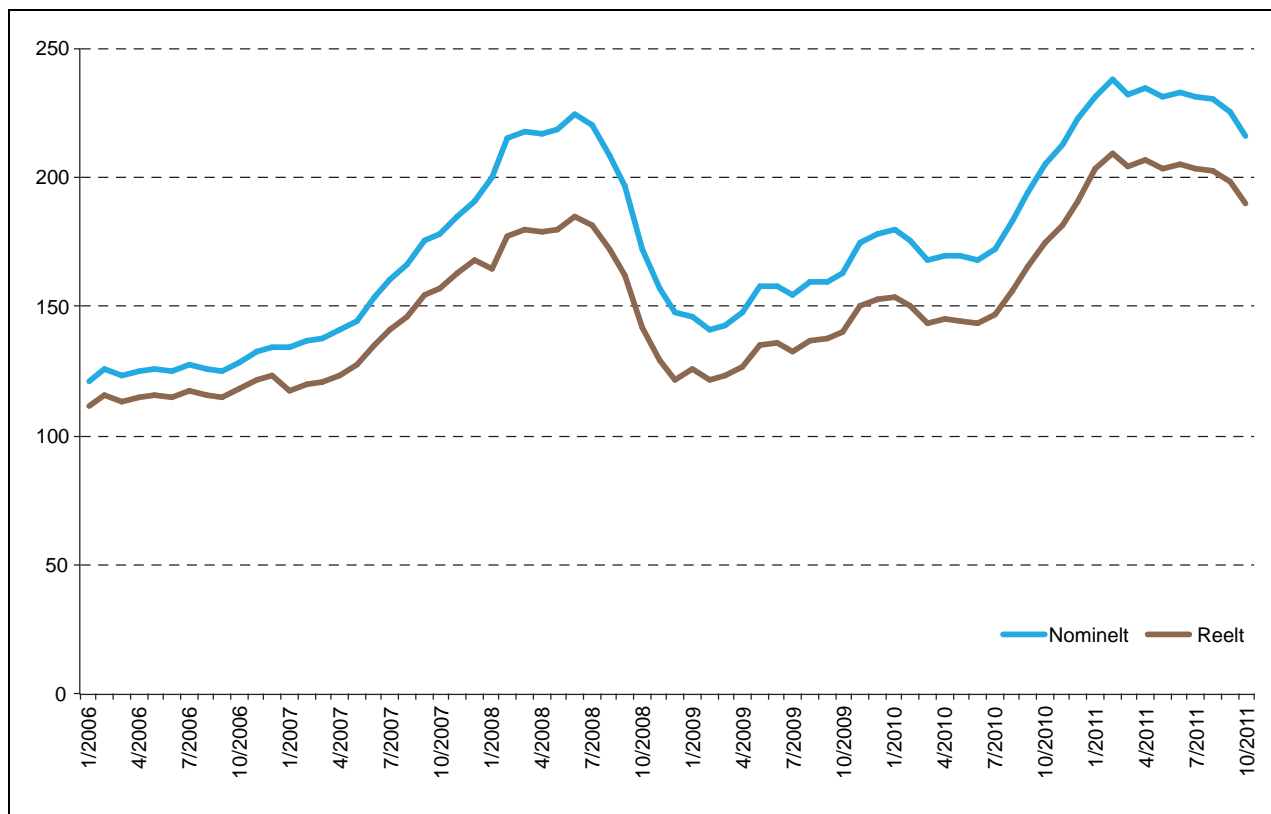
En framtidsrettet landbruks- og matpolitikk må ta utgangspunkt i utviklingstrekk og rammebetingelser internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Globale utfordringer knyttet til matproduksjon og endret klima, samt handelsavtaler og utviklingen hos våre handelspartnere, setter rammer for egen politikkutforming på området. Videre vil nasjonale utviklingstrekk og rammebetingelser, samt landbrukets betydning for regional og lokal utvikling, ha betydning for de valgene som må gjøres i landbruks- og matpolitikken.

2.1 Utfordringer for global matproduksjon og matsikkerhet

De internasjonale matvaremarkedene har de siste årene vært preget av ustabilitet og stigende priser.

I løpet av 2007 og første halvdel av 2008 økte verdensmarkedsprisene på matvarer kraftig. Flere råvarepriser steg til rekordhøye nivå, og lå i første halvdel av 2008 over 100 pst. høyere enn gjennomsnittet for perioden 2002–2004. Etter en kraftig prisnedgang i siste halvdel av 2008 og inn i 2009, har prisene igjen steget og passert toppnivået fra 2008, se figur 2.1. Dette bekreftes også av IMF's prisindeks for matråvarer.

Det er knyttet usikkerhet til den videre utviklingen i verdens matvaremarkeder. Flere eksempler viser at avlingssvikt i viktige produksjoner har fått umiddelbare konsekvenser for matvareprisene. Bl.a. førte tørke og avlingssvikt i Russland og Sentral-Asia sommeren 2010 til høyere priser på hvete. Langsiktige trender som befolkningsvekst og bedret velstand med økt kjøttforbruk i mange land, vil stadig øke presset på etterspørsels-



Figur 2.1 Prisindeks for matråvarer, gjennomsnitt 2002–2004=100

Kilde: FAO

siden. Mer bruk av biodrivstoff bidrar ytterligere til økt etterspørsel. Høyere oljepriser er også en driver av økte matpriser, ved at produksjonskostnadene stiger. Det pekes også på at spekulasjon i matvaremarkedene kan bidra til høyere priser og mer ustabile markeder. I tillegg forventes klimaendringene å føre til mer ekstremvær og vanskeligere forhold for matproduksjon i mange områder i verden.

Global matproduksjon har økt i takt med befolkningsveksten de siste tiårene som følge av bedret teknologi, bedre agronomi og nye arealer som er tatt i bruk. Produksjonsveksten forventes å avta framover. I følge FAO og OECD er forventet produksjonsvekst 1,7 pst. årlig, sammenlignet med 2,6 pst. årlig de siste ti årene. Det er en utfordring å brødføre en raskt økende befolkning. I løpet av 40 år vil verdens befolkning ha passert ni milliarder, og FAO har beregnet at matproduksjonen da må økes med 70 pst.

Utfordringene med å sikre global mattilførsel forsterkes av en økende knapphet på de naturressursene som er grunnlaget for matproduksjon. Matjord har gått tapt som følge av urbanisering og industrialisering. Lite bærekraftige dyrkingsmetoder har mange steder ført til forurensing, forsøling og utarming av jorda. Vannmangel og overforbruk av grunnvann i landbruket er et økende problem i mange områder. Mye av det genetiske mangfoldet i jordbruksvekster har også gått tapt det siste hundreåret. Samtidig er det i noen regioner store arealer som kan tas i bruk til matproduksjon, for eksempel i Nord-Amerika og Sør-Amerika. I andre deler av verden, spesielt i Afrika, har flere tiår med manglende investeringer i landbruket medført at en del jordbruksareal ikke er tatt i bruk eller utnyttes dårlig. FN anbefaler bedre utnyttelse av allerede dyrkede arealer fordi det kan ha mindre miljømessige konsekvenser.

Klimaendringer fører til at vilkårene for matproduksjon endres. Effektene vil være størst i Afrika og vestlige Asia, der forekomsten av ekstremvær som flom og tørke forventes å øke. FAO har anslått at avkastningen fra de viktigste avlingene i mange utviklingsland vil kunne falle betydelig som følge av global oppvarming. Klimaendringer fører også til at skadegjørere og sykdommer kan etableres og spres til nye områder. Framtidige trusler mot dyre-, plante- og humanhelse samt biologisk mangfold kan i betydelig grad komme fra hittil ukjente sykdommer og skadegjørere. Også i dag er det store avlingstap på grunn av skadegjørere og sykdommer. På nordlige breddegrader vil klimaendringene gi lengre

vekstsesong, med muligheter for økte avlinger og dyrking av nye typer vekster.

Til tross for de forskjellige konsekvenser klimaendringene får i ulike regioner i verden, viser forskningsinstituttet IFPRI til at klimaendringene vil føre til at matvaresystemet som helhet vil ha større vansker med å skaffe tilveie nok mat for å dekke økt etterspørsel. Denne utviklingen signaliserer en tid med økt usikkerhet knyttet til global matforsyning, og økt trussel mot matsikkerhet.

2.1.1 Matsikkerhet

Matsikkerhet i bred forstand ble nærmere definert under FNs mattoppmøte i 1996:

«Matsikkerhet er til stede når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat, for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og matvarepreferanser som grunnlag for et aktivt liv med god helse.»

Matsikkerhet er en menneskerettighet, nedfelt i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Gjennom ratifisering av denne konvensjonen har hver stat forpliktet seg til å sørge for matsikkerhet for sine innbyggere. I praksis sikres matforsyning gjennom nasjonal matproduksjon og import av matvarer. Tilgang til mat avhenger også av at folk har mulighet til å kjøpe maten (kjøpekraft). Sikker tilgang til nok og trygg mat avhenger derfor både av staters politikk nasjonalt, men også av globale rammebetingelser som et velfungerende handelssystem, internasjonale standarder for plante- og dyrehelse osv. Gjensidig avhengighet på matområdet er stort, og mange av oppgavene knyttet til matsikkerhet må løses i fellesskap.

Ifølge FAO bidrar fiskerisektoren på en viktig måte til den globale matsikkerheten. De anslår at fiske og havbruk i dag dekker om lag 8 pst. av matbehovet globalt. Omlag 15 pst. av fiskebestandene antas å være underbeskattet og med mulighet for økt uttak. Omlag 32 pst. av verdens fiskebestand vurderes å være overfisket, utfisket eller i ferd med å gjenoppbygge bestanden. Mye av fisken kommer i dag fra akvakultursektoren som vokser med nesten 7 pst. pr. år.

Økt sårbarhet og uro i verdens matvaremarkeder har løftet matsikkerhet på agendaen internasjonalt. Landbruket globalt må møte etterspørselsvekst samtidig med trussel fra klimaendringer og økt ressursknapphet. OECD sitt ministermøte i februar 2010 understreket at produksjonen i

utviklingsland og i alle deler av verden må øke, spesielt i de områdene som er rike på naturressurser for matproduksjon. I EU sin pågående reform av landbrukspolitikken er matsikkerhet en grunnleggende premiss for politikken.

De høye matvareprisene har særlig fått store konsekvenser for verdens fattige. I perioden 2006–2008 økte prisene spesielt på basismatvarer som korn og matolje. Finanskrisen forverret situasjonen med tap av arbeid og inntekter. Dårlig fungerende markeder og høye priser på innsatsfaktorer som følge av bl.a. høye oljepriser, hindret fattige bønder i å nyttiggjøre seg av høye priser for økt produksjon. Mange utviklingsland blir også stadig mer avhengige av import av mat, noe som gjør dem mer sårbare i tider med høye matvarepriser.

Begrenset handel med mat over landegrensene bidrar til at matvarer er utsatt for prissvingninger. Under 15 pst. av verdens matvareproduksjon handles over landegrensene.

Klimaendringene rammer spesielt hardt i de områdene i verden der matsikkerheten alt er truet, og der befolkningen er dårligst utrustet til å tilpasse seg. Tørke og ekstremvær utgjør en stor trussel for småskala bønder som har sitt livsgrunnlag knyttet til landbruket. Klimaendringer og høye matpriser forsterker en vedvarende strukturell matkrise i mange utviklingsland. Sult og underernæring er et svært sammensatt problem, og har ulike årsaker som krig og konflikt, dårlig styresett og generell fattigdom. Bedrede sosiale ordninger, sysselsetting og økonomisk utvikling er derfor like viktig som økt produksjon for bedret matsikkerhet i disse landene.

FNs klimapanel anslår at økte gjennomsnittstemperaturer som følge av klimaendringer kan føre til at nye områder blir egnet til jordbruksproduksjon bl.a. i Nord-Amerika og Russland. Samtidig vanskeliggjør endrede vekstvilkår produksjonen i andre områder av verden. Det er et potensial for produktivitetsvekst i mange områder, og samlet sett vil dette gi et grunnlag for økt matproduksjon globalt. En stabil økt produksjon vil særlig kreve bedre forvaltning av naturressursene. Behovet for nye jordbruksarealer til matproduksjon er en sentral driver av avskoging, og klimaeffekter og tap av biologisk mangfold må derfor også tas i betraktning når nye arealer vurderes oppdyrket.

2.1.2 Internasjonalt samarbeid om matsikkerhet og landbruksutvikling

Målsetninger for global matsikkerhet ble endelig fastsatt i FNs tusenårsmålserklæring i 2000, da verdenssamfunnet gikk inn for å halvere andelen sultende og underernærte i perioden 1990–2015. Det siste tiåret har antallet sultende og underernærte økt. Ved utgangen av 2009 talte FN for første gang over en milliard sultende og underernærte i verden. Antallet er siden gått noe ned, til litt under en milliard.

I kjølvannet av matkrisen er arbeidet med matsikkerhet internasjonalt intensivert. Et FN-ledet høynivåpanel utarbeidet i 2010 en oppdatert global handlingsplan for bedret matsikkerhet. Rapporten viser til behov for investeringer både på kort og lengre sikt, for å avhjelpe akutt nød samtidig med langsiktige investeringer for landbruksutvikling. Dette var også et sentralt budskap fra matoppmøtet i Roma i 2009, og de såkalte «Roma-baserte prinsippene for matsikkerhet». Verdensbankens rapport *World Development Report 2008* viser til at landbrukssektoren må komme i sentrum av utviklingsagendaen dersom verdenssamfunnet skal nå målsetningene om bedret matsikkerhet.

Det økende antallet sultende og underernærte i verden understreker behovet for god koordinering mellom de ulike aktørene på matområdet internasjonalt. Dette gjelder særlig FN-institusjonene på matsikkerhetsområdet, herunder *FNs organisasjon for mat og landbruk* (FAO), *Verdens matvareprogram* (WFP) og *Det internasjonale jordbruksfondet* (IFAD).

FAO er sentral i det internasjonale arbeidet med matsikkerhet. Organisasjonen utarbeider konvensjoner, normer og retningslinjer for landbruk, skogbruk og fiske, og bidrar ovenfor medlemslandene med faglige råd og bistand ved gjennomføring av landbruksplanlegging, utviklingsprosjekter og programmer for å bekjempe sult og fremme landsbygdsutvikling. Komiteen for matsikkerhet i FAO er etter reformen av FAO tiltenkt rollen som en felles plattform for alle aktører på matsikkerhetsområdet, som vil kunne styrke samarbeid og bedre den strategiske koordineringen av tiltak. Komiteen består av medlemslandene i FN og andre FN-organisasjoner, internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og privat sektor.

De globale rammeverkene peker på flere sentrale faktorer for bedret matsikkerhet. Viktige faktorer er sosiale ordninger og sikkerhetsnett for bedret tilgang til mat, kombinert med invester-



Figur 2.2

Foto: FAO/Walter Astrada

inger i landbruksutvikling på lengre sikt. Matsikkerhet handler således om bekjempelse av fattigdom og bedre fordeling, men også om investeringer i økt produksjon.

Landbruksutvikling er avhengig av investeringer i infrastruktur, forskning og teknologi, bedret tilgang til innsatsfaktorer, investering i lagring og videreforedling og tilrettelegging for private investeringer. Bedret tilknytning til lokale og regionale markeder, samt bedret integrering i det internasjonale handelssystemet og fjerning av handelshindringer, er og sentralt. Handel med matvarer er en viktig faktor som kan bidra til utvikling, samtidig som utviklingsland også kan ha behov for beskyttelse mot import for å kunne utvikle egen produksjon og egne markeder. For mange utviklingsland er landbruket en sentral kilde til økonomisk vekst, og det er et stort og uutnyttet potensial for at landbrukssektoren kan bidra til utvikling.

Bedret matsikkerhet er i mange områder særlig avhengig av investering i småskala produksjon. Bedret organisering av småbønder og sikring av deres tilgang til produksjonsressurser som jord, vann og såfrø, er sentralt ettersom kampen om

land, vann og naturressurser øker. En økende usikkerhet knyttet til global matforsyning har ført til at jord får høyere økonomisk verdi. Dette har gitt seg utslag i et økende omfang av oppkjøp eller langtidsleie av jord i utviklingsland, særlig i Afrika og Latin-Amerika. Investorene er ofte stater med begrensede muligheter for egen matproduksjon, som investerer for produksjon av mat til egen befolkning. FN advarer mot at dette kan medføre at lokalbefolkningen i landene det investeres i, mister tilgang til de naturressursene som utgjør deres livsgrunnlag. Økte internasjonale investeringer i landbruket kan være viktig for landenes økonomiske utvikling, men må følge nasjonalt regelverk for å sikre lokalbefolkningens rettigheter og miljøverdier.

Kvinner spiller en avgjørende rolle i landbruket i mange utviklingsland, spesielt i Afrika. I følge FN utgjør kvinner flertallet av småbønder i sør og står for mellom 60 og 80 pst. av matproduksjonen i mange land. Samtidig har kvinner ofte dårligere tilgang til sentrale naturressurser som jord og vann, samt til teknologi og andre innsatsfaktorer. Dette hindrer kvinners muligheter til å sikre egen og husholdningens tilgang til mat og

hindrer deres deltakelse i viktige beslutningsprosesser.

Arbeidet med matsikkerhet internasjonalt er også i stor grad knyttet til klima og miljøutfordringene. Landbruket er en sentral forvalter av økosystem, og avhengig av en natur i balanse. FAO og andre internasjonale aktører setter inn betydelige ressurser i klimaarbeidet. Det er et stort potensial i produksjonsmetoder som gir positive ringvirkninger for både miljø og utvikling. Et eksempel er såkalt bevaringsjordbruk som ved økt binding av karbon i jord kan bedre jordsmonn og resistens mot tørke, samtidig som klimautslipp fra jordbruket minsker. Slik klimatilpasning og bedret ressursforvaltning gir mer stabile inntekter for bonden.

En stor utfordring er også at fattigdom og befolkningsvekst ofte fører til at matproduksjon utvides til økologisk sårbare områder, noe som bidrar ytterligere til utarming og miljøforringelse, og til avskoging og tap av biologisk mangfold. Haag- konferansen i november 2010, der Norge var medarrangør, var den første konferansen som satte sammenhengen mellom matsikkerhet og klimaendringer på agendaen. Matproduksjon må tilpasses nye vekstforhold som følge av klimaendringer. Samtidig må jordbruket bidra til å minske klimagassutslipp gjennom økt karbonbinding i jord. Produksjonsmetoder som i større grad ivaretar naturressursgrunnlaget for matproduksjon må fremmes. Oppdyrking for matproduksjon fører til økt avskoging, noe som nødvendiggjør en mer helhetlig tilnærming til naturressursforvaltning og til bruk av arealer.

2.2 Utviklingstrekk og rammebetingelser

2.2.1 Internasjonal handel og handelsavtaler

Regjeringen legger til grunn at importvernet er – og fortsatt kommer til å være – en bærebjelke i norsk landbrukspolitikk. Importvernet er en forutsetning for å kunne sikre avsetningen av norske landbruksvarer, oppnå fastsatte priser i jordbruksavtalen og utnytte ressursene vi har til matproduksjon. Samtidig har Norge en meget stor import av landbruksvarer. Importerte matvarer utgjør nå 50 pst. av det norske markedet for landbruksvarer målt i energi. I løpet av de siste ti årene er verdien av den årlige importen av landbruksvarer fordoblet.

Det norske matvaremarkedet er attraktivt for matvareeksporterende land som følge av vårt

høye nasjonale prisnivå. I handelsforhandlinger møter Norge betydelige krav om markedsåpning for landbruksvarer. Dette gjelder både i handelsforhandlingene i WTO, i forhandlinger med EU etter EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3 og videre i frihandelsforhandlinger i regi av EFTA.

Regjeringen har i internasjonale handelsforhandlinger lagt avgjørende vekt på å sikre et handlingsrom for fortsatt å kunne føre en landbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. I forhandlinger har Norge i første rekke åpnet for import av landbruksvarer der det er liten eller ingen norsk produksjon, og der import vil være fordelaktig for norsk næringsmiddelindustri gjennom rimeligere innsatsvarer og for forbrukerne gjennom økt matmangfold.

For jordbruket og næringsmiddelindustrien vil en eventuell ny WTO-avtale innebære betydelige utfordringer i form av tollreduksjoner og etablering av importkvoter for sentrale norske landbruksvarer der importen har vært liten eller ingen. En ny WTO-avtale vil også ha betydning for utforming av støtteordninger og markedsordninger i landbruket. Også eksisterende WTO-avtale gir utfordringer for landbrukssektoren. Dette gjelder både bestemmelsene knyttet til omfang og utforming av landbruksstøtten og liten eller ingen tollbeskyttelse for enkelte produkter.

Regjeringen forventer fortsatt internasjonalt press mot det norske importvernet for landbruksvarer i årene som kommer. Gjennom tollvernet bidrar landbrukspolitikken til at norske råvarepriser er høyere enn verdensmarkedsprisene. I perioder med lave priser på verdensmarkedet settes det større press på det norske importvernet. Prisutviklingen nasjonalt og internasjonalt framover, vil derfor få betydning for soliditeten i importvernet og forutsetningene for norsk landbruksproduksjon.

Til forskjell fra jordbruket opererer skogbruket i et fritt internasjonalt marked med hensyn på eksport og import av råvarer og foredlede produkter. Skogbruket er således avhengig av internasjonalt konkurransedyktige verdikjeder som grunnlag for økt aktivitet og verdiskaping i næringen.

Gjennom internasjonale avtaler, først og fremst SPS-avtalen i WTO og EØS-avtalen, er det gitt bestemmelser som regulerer krav til mattrygghet ved handel. Disse gjelder både ved import og eksport.

Samlet sett gir de internasjonale rammene utfordringer for landbruket. Regjeringen legger opp til å håndtere disse utfordringene på en slik måte at det er grunnlag for vekst i det norske

landbruket i årene som kommer. Det vises for øvrig til kapittel 3 og 4 der disse problemstillingene er presentert på en bredere måte.

2.2.2 Samfunnsøkonomiske rammer for landbrukssektoren

Landbrukspolitikken forvalter viktige samfunnsverdier. Norsk økonomi gir god velferdsutvikling, men vårt lønns- og kostnadsnivå skaper også ulemper for vår tradisjonelle konkurranseutsatte verdiskaping, for skognæringen og matsektoren. Mat- og skogsektoren er blant de største gjenværende sektorene som leverer handelsvarer. Presset for omstilling og frigjøring av arbeidskraft øker og behovet for arbeidskraft i andre sektorer er stort.

Konkurransarenaen for norsk næringsliv utvides stadig både med hensyn til regioner og produkter. Kina og India er i dag avgjørende drivkrefter for omstilling i internasjonal og norsk økonomi. Omstillingspresset merkes direkte og indirekte. Den indirekte effekten er spesielt viktig for matsektoren. Det er ikke bare selve varebyttet med våre raskt voksende, fjerntliggende handelspartnere som har betydning, men kanskje først og fremst omstillingene som nye handelsstrømmer medfører i våre europeiske naboland og frihandelspartnere. Våre naboland må tilpasse sin økonomi, sin produktivitet og sitt kostnadsnivå til økt konkurranse fra verdens vekstøkonomier. Kostnadsveksten dempes dermed i hele deres økonomi, også i matindustrien.

Det forplanter seg til den norske matsektoren via handel med naboland, grensehandelen vokser, konkurransen for den bearbeidende RÅK-industrien forsterkes og verdien av tollfrie kvoter for eksport til Norge øker. Hvis våre relative arbeidskraftskostnader og andre kostnader også øker, vil det generelle importvernet for matsektoren bli uthullet av kostnadsveksten. Det siste tiåret har Norge hatt en slik særegen kostnadsvekst, og mye tyder på at utviklingen vil fortsette.

Både økt velferd og økt press mot importkonkurrerende og annen produksjon, kan leses ut av utviklingen i norske lønnskostnader. Norske lønnskostnader for industriarbeidere har siden 2000 økt med 22 pst. i forhold til lønnskostnadene i Sverige, og 15 pst. i forhold til Tyskland.

For skogsektoren i Norge er kombinasjonen av høyt lønnsnivå, relativt saktevoksende skog og vanskelig tilgjengelighet til skogressursene forhold som tilsier et stort behov for innovasjon og effektive løsninger i alle ledd av verdikjeden. Sektoren har i tillegg større utfordringer knyttet til

transportløsninger, enn hos mange konkurrenter i utlandet. Aktiv innsats fra skogbruket for å produsere fellesgoder utover det som er privatøkonomisk lønnsomt for den enkelte skogeier krever bruk av virkemidler fra det offentlige.

De voksende utfordringene for verdens matforsyning og matsikkerhet kan bidra til at prisene på mat og fiber øker slik de gjorde fra 2007 til 2009. For norsk mat- og fiberproduksjon vil økte priser være en drahjelp for økt aktivitet og verdiskaping. Men det er stor usikkerhet om effektene. Generell økning i råvareprisene kan skape press i norsk økonomi og konkurransen om norsk arbeidskraft forsterkes. Økte internasjonale råvareverdier kan teknisk sett styrke det eksisterende importvernet og gi økt skjerming mot konkurranse. Det gir i seg selv ikke økt verdiskaping, men skjerming er et viktig virkemiddel for å sikre verdiskapingen, for matsikkerheten og de øvrige fellesgodene.

Vesentlig økte internasjonale råvarepriser vil skape store omstillinger i verdens landbruksproduksjon. Avkastningen til allerede eller potensielt høyproduktive arealer i Sør Amerika og Øst-Europa vil kunne nå helt nye nivåer. Først og fremst er usikkerheten stor.

Norge klarte seg godt gjennom finanskrisen og den internasjonale råvarekrisen. Samlet opplevde norsk matsektor og norske forbrukere klart større stabilitet og forutsigbarhet enn de fleste andre land. For at det norske landbruket skal settes i stand til å ivareta sine samfunnsoppgaver er fortsatt aktiv bruk av virkemidler nødvendig.

Med vårt naturgitte og kostnadsmessige utgangspunkt er importvernet og budsjettstøtten til jordbruket nødvendige deler av virkemidlene for en livskraftig matsektor. Samlet støtte til jordbruket utgjorde etter OECDs beregninger om lag 22,3 mrd. kroner i 2008 og 22,9 mrd. kroner i 2009. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten om lag halvparten. Skjermingsstøtten beregnes ut fra forskjellen mellom norske råvarepriser og verdensmarkesprisene, og har derfor variert de siste årene.

Den beregnede støtten utgjør en stor del av jordbrukets inntekter. Realverdien av budsjettstøtten til jordbrukssektoren er redusert med vel 5 mrd. kroner siden 1990, samtidig som antall jordbruksbedrifter og årsverk har sunket betydelig. Med en sterkt voksende økonomi er landbrukets andel av BNP og samlet sysselsetting fallende. Det skjer i alle Europeiske land. Verdien av fellesgodene er ikke med i tradisjonelle mål for verdiskaping som BNP. Landbruket er kapitalintensivt, og gjeldsandelen er økende. Landbruket er der-

for, som annet næringsliv, avhengig av en ansvarlig økonomisk politikk, som bidrar til forutsigbarhet, moderat kostnadsvekst og rentenivå.

2.2.3 Befolkningsutvikling, utdanning og velstandsvekst

Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsfremskrivinger fra 2011 viser at både samlet folke­mengde og antall innvandrere i Norge vil øke sterkt fram til 2060. Den viktigste grunnen til dette er en forventning om at innvandringsoverskuddet fortsatt vil være stort, men også en relativt høy fruktbarhet og økende levealder.

Fremskrivingene som er foretatt av SSB viser at folketallet vil fortsette å stige de neste 50 årene, fra 4,9 mill. i 2011 til rundt 6 mill. i 2030 og 6,9 mill. i 2060. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til disse beregningene, spesielt gjelder dette anslagene for innvandringen. De ulike alternativene antyder at folketallet i 2060 vil ligge et sted mellom 5,5 og 9,1 mill., jf. figur 2.3.

Utvikling i retning av en stadig mer sentralisert bosettingsstruktur vil fortsette. I 2011 bodde 67 pst. av befolkningen i de mest sentrale kommunene. Det anslås at denne andelen vil øke til 71 pst. i 2040. Netto flyttestrøm i 2009 og gjennom-

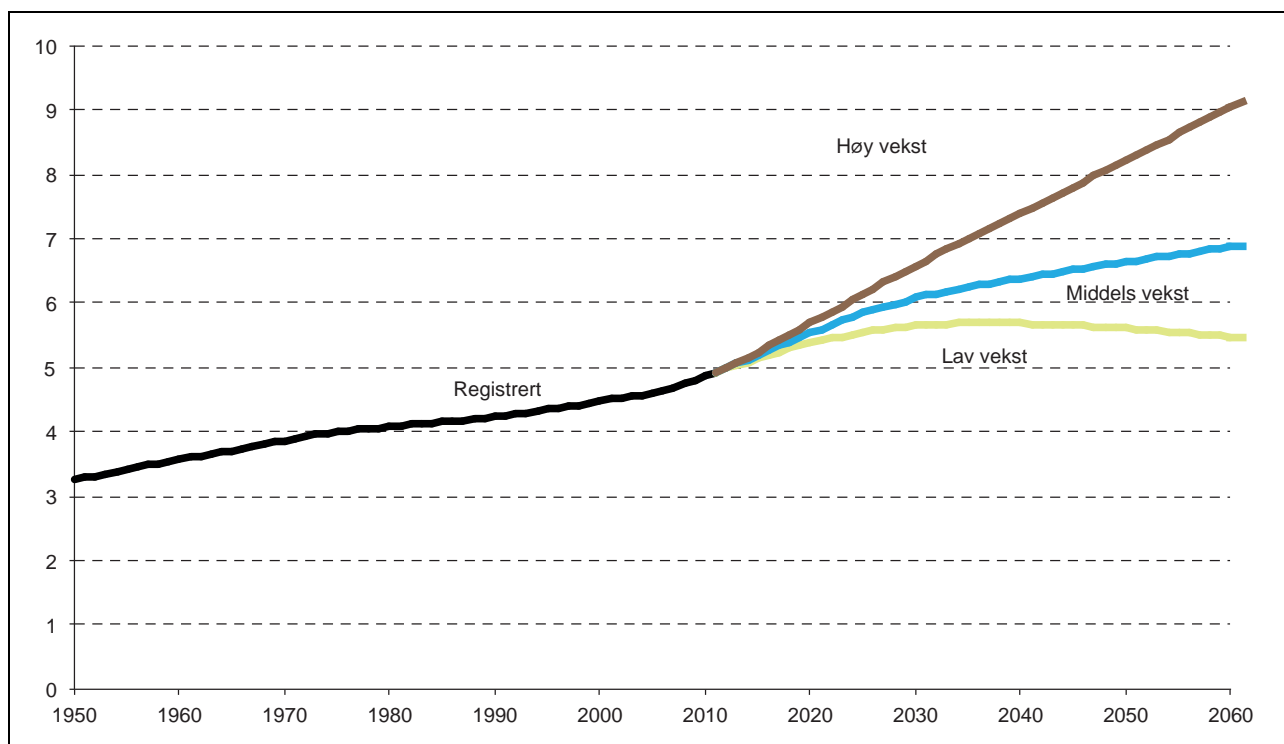
snittlig befolkningsendring 2005–2009 er vist i figur 2.4.

2.2.3.1 Norges befolkning blir høyere utdannet

I rapporten *Demand and supply of labor towards 2030*¹ har SSB fremskrevet både tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft med ulik utdanning de neste 20 årene. Globaliseringen og den teknologiske framgangen de siste tiårene har ført til betydelig vekst i etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft. Ifølge SSBs fremskrivinger vil denne utviklingen fortsette fram mot 2030. Ifølge beregninger fra SSB vil det være behov for at over 30 pst. av alle sysselsatte har høyere utdanning av lavere grad (bachelor) i 2030, mot 23 pst. i 2007. Behovet for arbeidstakere med universitets- eller høyskoleutdanning av høyere grad (master) vil også øke.

SSB anslår at etterspørselen etter arbeidstakere med yrkesfag fra videregående skole også vil tilta i tiden som kommer. I 2030 vil disse utgjøre i underkant av 30 pst. av alle sysselsatte, mot 25 pst. i 2007.

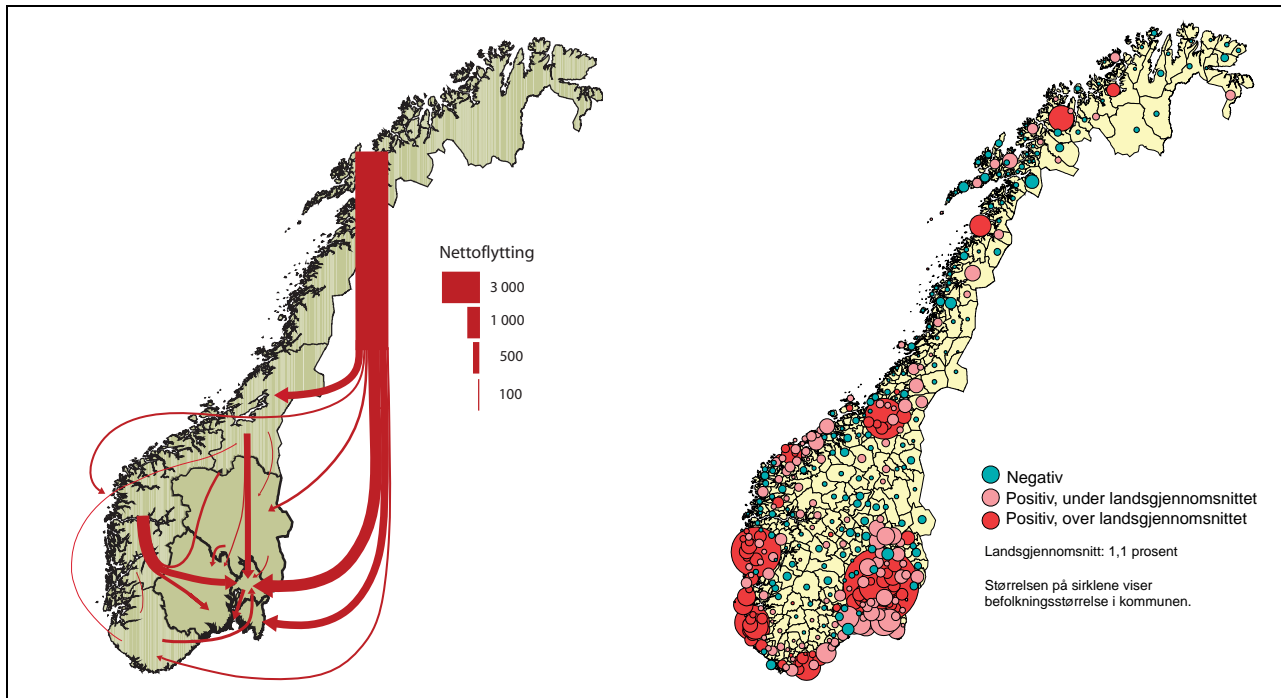
¹ Bjørnstad, R., Gjelsvik, M.L., Godøy, A., Holm I. og Stølen, N.M.: Demand and supply of labor towards 2030, SSB-rapport 39/2010.



Figur 2.3 Folkemengden 1950–2060*, antall i millioner.

* Fremskrivinger ved lav, middels og høy vekst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



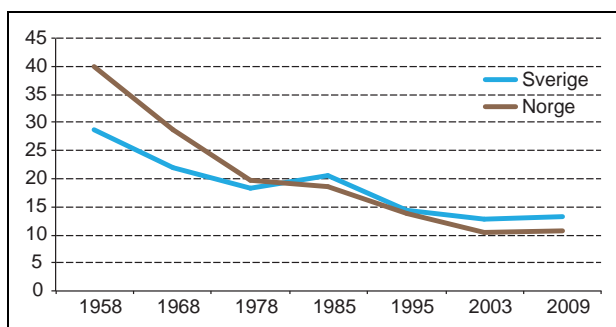
Figur 2.4 a) Netto flyttestrømmer mellom landsdeler 2009 og b) Gjennomsnittlig befolkningsendring per år 2005–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå, kartgrunnlag: Statens Kartverk

SSB anslår videre at i 2030 vil bare 18 pst. av de sysselsatte kun ha grunnskole eller grunnkurs fra videregående skole, mot 27 pst. i 2007 og et anslått nivå på 63 pst. i 1972. Denne gruppen vil også oppleve et svakere arbeidsmarked i årene framover.

2.2.3.2 Sterk velstandsøkning, fra fattig utkant til «verdens rikeste land»

En reduksjon i andelen av budsjettet som brukes på matvarer, er et uttrykk for at det har skjedd en velstandsøkning. Mens en norsk husholdning for

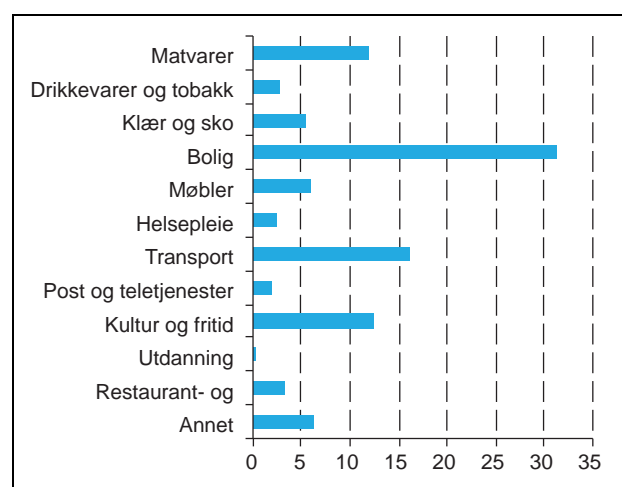


Figur 2.5 Husholdningenes utgifter til mat kjøpt i hjemmet i prosent av total forbruksutgift, 1958–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

50 år siden i gjennomsnitt brukte om lag 10 pst. mer av sin inntekt på mat enn en gjennomsnittlig svensk husholdning, er den norske husholdningens andel nå lavere enn den svenske, jf. figur 2.5.

Nedgangen av matutgiftens andel av totalbudsjettet har vært formidabel i de siste 50 år. Fra å utgjøre nær 40 pst. av de totale utgiftene er andelen i dag på rundt 12 pst., jf. figur 2.6. I 2009 brukte norske husholdninger i gjennomsnitt like mye på kultur og fritid som på mat.



Figur 2.6 Sammensetning av forbruket. 2009. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2.3.3 Utdrøinger og muligheter for landbruket som følge av befolkningsutviklingen

Den mest åpenbare konsekvensen av at vi blir flere i Norge er at vi trenger mer mat. Dette betyr at vi må produsere mer mat i Norge dersom vi skal opprettholde selvforsyningsgraden om lag på dagens nivå. Med en anslått økning av befolkningen i Norge på nær 20 pst. fram til 2030 og utsikter til at vi kan være hele 7 mill. nordmenn i 2060, er det viktig at vi tar vare på de knappe arealressursene som er egnet til matproduksjon

Velstandsøkningen i Norge har ikke bare gjort oss rikere, nordmenn har mer fritid enn tidligere, og vi er yrkesaktive i en stadig mindre andel av livet. Mange har råd til egne fritidsboliger, og deler sin tid og sitt forbruk på flere steder. Dette innebærer at mange fortsatt vil ha en tilhørighet til distriktene selv om sentraliseringen og urbanisering fører til at flere vil ha sin primærbolig i eller i nærheten av byer og tettsteder. Befolkningen vil i større grad ha mulighet til å etterspørre høy kvalitet og opplevelser knyttet til mat og tjenester basert på landbrukets ressurser. Økt velstand kan også øke samfunnets verdsetting av fellesgoder fra det norske landbruket, og behov for tilretteleg-

ging for allmennhetens bruk og tilgjengelighet til skog og annen natur.

Mer fritid, økt oppmerksomhet på sunnhet og helse og økt kjøpekraft åpner muligheter for både landbruket og bygdene til å etablere nye virksomheter og arbeidsplasser. En viktig del av dette arbeidet er å utnytte lokale og regionale særpreg til å skape konkurransefortrinn. Suksess i å møte markedets forventninger til produkter og tjenester krever profesjonalitet i alle ledd.

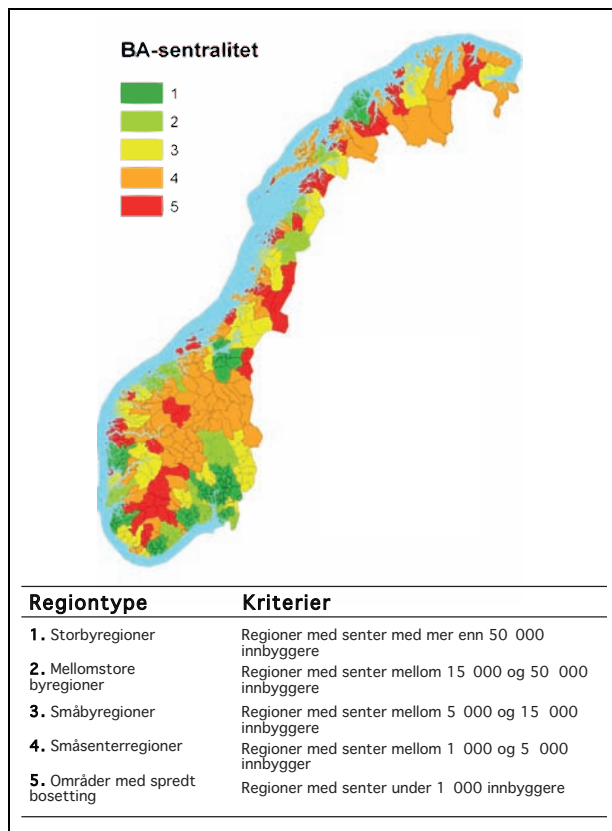
2.3 Landbrukets mangesidige rolle i lokal og regional utvikling

2.3.1 Fordeling av landbrukets ressurser i en sentrum – periferi dimensjon

Landbruks- og matpolitikken er nært knyttet til Regjeringens mål om å ta hele landet i bruk. Gjennom generasjoner har bruk av landbrukets ressurser gitt grunnlag for arbeidsplasser, bosetting og kulturelle verdier av stor betydning for det enkelte lokalsamfunn. Landbrukets rolle og betydning i lokal og regional utvikling har endret seg i takt med den generelle samfunnsutviklingen, der en stadig større andel av befolkningen bor i sentrale strøk og færre er sysselsatt i primærnæringene. Som et grunnlag for å beskrive landbrukets rolle i lokal og regional utvikling er aktuelle data analysert etter en sentrum-periferi dimensjon (BA-sentralitet)², jf. figur 2.7 og supplert med fylkesinndeling. Inndelingen bidrar til å få fram relevante forskjeller og likheter mellom de ulike delene av landet med hensyn til gjennomføring av landbruks- og matpolitikken, og sikrer transparens og sammenlignbarhet med andre analyser av regionale utviklingstrekk.

2.3.1.1 Landbrukets betydning for bosetting og sysselsetting

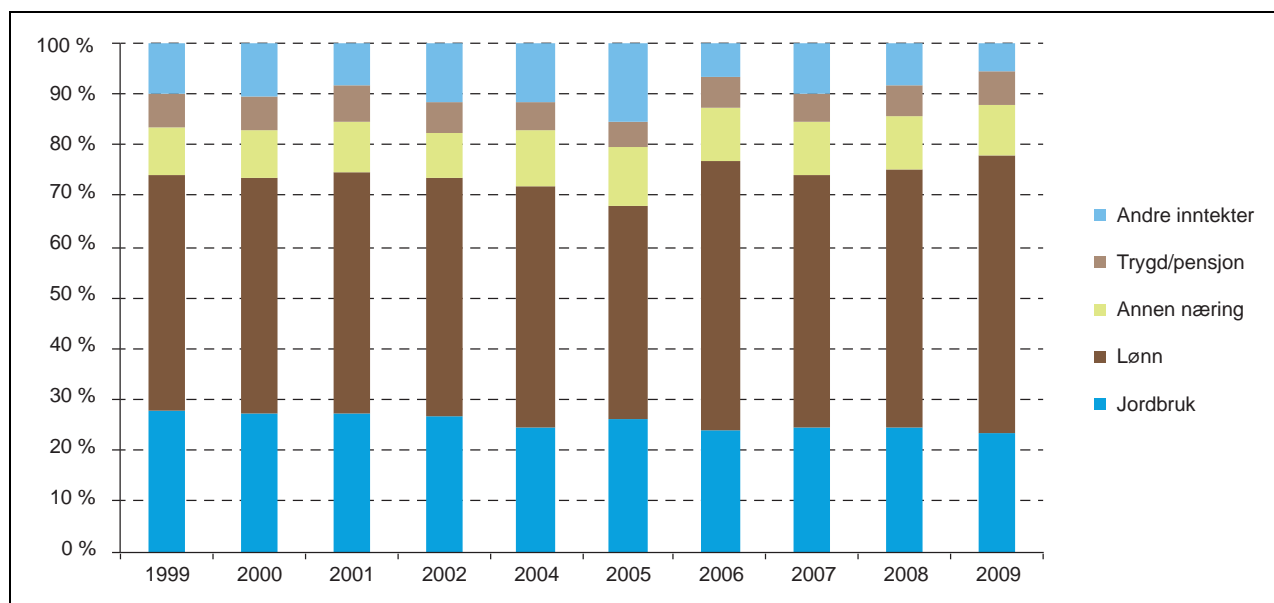
Geografisk fordeler ressursgrunnlaget og aktiviteten i landbruket seg ulikt i ulike deler av landet. Om lag to tredjedeler av landbrukseiendommene, jordbruksbedriftene og jord- og skogarealene finner vi i byregionene. Områder med spredt bosetting og småsenterregioner har imidlertid både høyere andel sysselsatte i landbruket og høyere andel bosatte på landbrukseiendommer enn byregionene. I byregionene er brukene gjennomgående større, og med høyere andel jordbruks-



Figur 2.7 Kommuner inndelt etter BA-sentralitet

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

² Data på kommunenivå aggregert til 162 bo- og arbeidsmarkedsregioner jf. Jukvam (2002:20), som deretter er delt inn i fem regionstyper.



Figur 2.8 Sammensetning av bruttoinntekt* for jordbrukshusholdningene, prosent

* Tall for bruker og ektefelle/samboer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

areal, enn i småsenterregionene og områdene med spredt bosetting, hvor skog- og utmarksressurser utgjør en viktigere del av driftsgrunnlaget.

2.3.1.2 Lokale arbeidsmarkeder og utviklingsmuligheter

Ifølge Landbruksregisteret er det nær 185 100 landbrukseiendommer i Norge, dvs. eiendommer som består av minst 5 dekar jordbruksareal, og/eller minst 25 dekar produktiv skog. Av disse eiendommene er om lag 154 100 bebygde med bolighus. Mange som eier landbrukseiendommer driver ikke jorda selv, men leier ut jorda som tilleggsjord til andre. I overkant av 46 600 jordbruksbedrifter driver økonomisk jordbruksaktivitet på egne og innleide arealer. En hovedandel av landets jordbruksbedrifter ligger i Sør-Norge, langs fjordene på Vestlandet og i Trøndelag, mens Nord-Norge og Fjellområdene i Sør-Norge har færrest jordbruksbedrifter. Inntekt fra andre kilder enn gårdsdriften spiller en vesentlig rolle i de norske jordbrukshusholdningene, jf. figur 2.8.

Det er særlig husholdninger innen melkeproduksjon og med kombinert kornproduksjon og svinehold, som får en større andel av inntekten sin fra jordbruksdriften, mens annen lønnsinntekt er viktigste inntektskilde innen sauehold og kornproduksjon. En oversikt over samlet husholdningsinntekt for brukere av landbrukseiendommer over tid viser små forskjeller i inntektssammensetningen mellom ulike regioner. Uavhengig

av sentralitet utgjør inntektene fra landbruket i gjennomsnitt vel en femtedel av de totale husholdningsinntektene, mens ordinær lønnsinntekt er landbrukshusholdningenes viktigste inntektskilde. Øvrig arbeidsmarked og utviklingsmuligheter lokalt og regionalt, blir derfor grunnleggende for de tilpasningene som husholdningene foretar seg og utnyttelsen av landbrukseiendommene som ressurs for sysselsetting og bosetting.

2.3.1.3 Gradvis sentralisering gir mer sårbare produksjonsmiljø

Over lengre tid har det skjedd en gradvis sentralisering og effektivisering i landbruket, med færre og større bruk og lengre avstander mellom brukene. Alle fylkene har hatt en reduksjon i antall jordbruksbedrifter siste ti år, men utviklingen varierer både mellom og innen fylkene. Relativt sett har nedgangen vært størst i Finnmark, Troms, Agder-fylkene, Buskerud, Hedmark og deler av Vestlandet, mens Nord-Trøndelag, Rogaland, Oppland, Østfold og Akershus/Oslo har hatt lavere reduksjon enn gjennomsnittet, se figur 2.9.

Nedgangen i antall jordbruksbedrifter var større i første halvdel av det siste tiåret enn andre halvdel av perioden. Områder med spredt bosetting hadde større relativ nedgang enn øvrige regioner i begge periodene. I områder hvor antall bruk i drift går kraftig ned, og hvor avstanden mellom gårdsbrukene blir stadig større, blir det mer krevende å opprettholde gode produksjons-

faglige miljø og sikre rekruttering ved generasjonsskifte. Gjenstående bruk bidrar likevel til bosetting og aktivitet og til å opprettholde et rikt og variert kulturlandskap. I Nord-Norge har brukene også en verdi som internasjonale referansebruk for det arktiske jordbruket, som Norge er alene om å ha. Det økte fokuset på klimaendringer bidrar til å høyne disse gårdenes internasjonale referanseverdi.

2.3.1.4 Økt arealpress og fare for gjengroing

Landbruket har gjennomgått en omfattende mekanisering og effektivisering i løpet av de siste 50 år. Samtidig som arbeidsforbruket er betydelig redusert, har samlet produksjon av plante- og husdyrprodukter økt med om lag 80 pst. I byer og tettsteder med sterk vekst, truer større samferdsels- og utbyggingsprosjekter de beste jordbruksarealene. I mer marginale jordbruksområder, med stor nedgang i antall bruk, er faren for at arealene blir tatt ut av drift og gjengroing større. Samlet sett har dette gitt merkbare endringer av kulturlandskapet. Landbruket anvender 60–70 pst. av alt areal og produserer verdier som er av stor betydning for steders identitet og særpreg. En oversikt over gjengroingstruet areal i jordbrukets

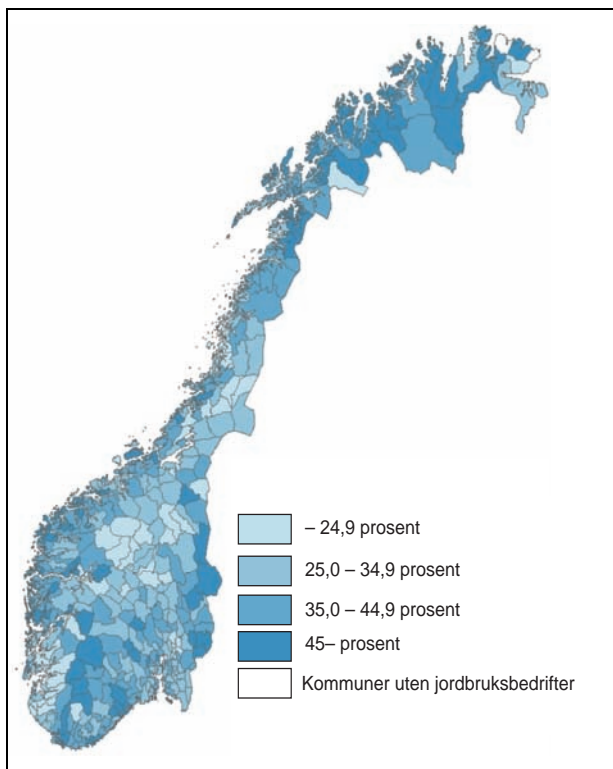
kulturlandskap, viser at særlig kystområdene fra Agder og opp til Finnmark er truet av gjengroing, men at også store deler av innlandet og fjellområdene i Sør-Norge har mye gjengroingstruet kulturlandskap. Denne utviklingen kan redusere områdenes attraktivitet og framtidig potensial for utvikling og verdiskaping i det enkelte lokalsamfunn. Særlig for reiselivsnæringen, som bruker særpreg skapt av landbruksaktivitet, som fruktbygder, hyllegårder, setertun, kystgårder og lyngheier aktivt i markedsføringen av Norge som reisemål, kan gjengroing av kulturlandskapet få uheldige konsekvenser.

2.3.1.5 Potensialet for landbruks- og matproduksjon er ulikt utnyttet

Færre aktive bruk betyr ikke nødvendigvis at arealene går ut av produksjon eller at bruk blir fraflyttet. Det siste tiåret har totalt jordbruksareal i drift gått marginalt ned. Uavhengig av sentralitet har det vært en tilnærmet lik relativ nedgang i jordbruksarealet. Bortsett fra småsenterregionene, hadde samtlige regioner en nedgang i jordbruksarealet fra 2003 til 2006. Etter 2006 har nedgangen tiltatt noe, der områder med spredt bosetting har hatt en relativt større nedgang i jordbruksarealet enn øvrige regioner. Noe av nedgangen skyldes at marginale arealer blir tatt ut av drift og etter hvert gror igjen. Gradvis innføring av digitale kart fra 2005 har bidratt til bedre oversikt over den faktiske arealsituasjonen, og viser noe mindre areal sammenlignet med de gamle kartene.

Over tid har det utviklet seg en geografisk fordeling av landbruks- og matproduksjonen i Norge, som innebærer at korn- og grønnsaksproduksjon i hovedsak skjer på flatbygdene på Østlandet, Jæren og i Trøndelag, mens det i andre områder av landet i hovedsak drives grovforbaserte husdyrproduksjoner. Grovforandelen øker med høyde over havet og er dominerende i småsenterregioner og områder med spredt bosetting. På denne måten produseres landbruksvarene der forholdene ligger best til rette for det. Det gir et mangfold av produksjoner, med store variasjoner i bruksstruktur og kombinasjon av både små og store bruk, heltids- og deltidbruk.

Når det gjelder utviklingen i de ulike produksjonene av melk og kjøtt, har Agder og Telemark hatt nedgang i alle typer produksjoner det siste tiåret. Melkeproduksjonen har hatt nedgang i alle landsdeler, men nedgangen har vært særlig merkbart i Agder og Telemark og på Vestlandet. Innen storfekjøttproduksjonen har også Vestlandet hatt en sterkere produksjonsnedgang enn øvrige



Figur 2.9 Reduksjon i antallet jordbruksbedrifter fra 1999–2010, prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

landsdeler. For saue- og lammekjøttproduksjonen har særlig Nord-Norge, men også Rogaland og Trøndelag hatt en positiv utvikling, mens Agder, Telemark og Vestlandet også her har hatt nedgang i produksjonen. Innen svinekjøttproduksjonen har særlig Rogaland og Nord-Norge, men også Vestlandet hatt en sterk vekst. For produksjonen av kylling har det vært en sterk vekst på landsbasis, der både Trøndelag, Rogaland og Østlandet har hatt en betydelig produksjonsøkning.

Dyrket jordbruksareal sammenholdt med dyrkbart areal i ulike deler av landet, viser at potensialet for landbruks- og matproduksjon er ulikt utnyttet i ulike deler av landet. Utnyttingsgraden er størst i de mest sentrale strøkene, og lavest i småsenterregionene. I alle regioner er det et potensial for nydyrking. En vesentlig del av dette potensialet utgjøres av dyrkbar skog.

2.3.1.6 Sysselsetting i landbruket

Jord- og skogbruk stod for i alt 2,5 pst. av den samlede sysselsettingen i Norge i 2010. Totalt var om lag 55 000 sysselsatt i jordbruket og i underkant av 7 000 sysselsatt i skogbruket i 2010. Tall for sysselsettingsutviklingen i landbruket viser en nedgang på i underkant av 14 000 sysselsatte det siste tiåret. Særlig sterk var nedgangen fra 2000–2005, hvor hver sjette sysselsatte i landbruket gikk ut av næringen. De siste fem årene har sysselsettingen i skogbruket styrket seg noe, selv om det er snakk om små endringer. I jordbruket har nedgangen avtatt siste fem år, men enkelte fylker, som Telemark, Vest-Agder, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms, har fortsatt en sterk nedgang i sysselsettingen på over 10 pst. i perioden 2005–2010. Landbruksnæringen betyr relativt sett mer for sysselsettingen i områder med spredt bosetting og småsenterregioner enn i mer sentrale strøk av landet. Disse områdene har hatt en større og mer vedvarende nedgang i sysselsettingen enn øvrige regioner. Kommunene med høyest andel sysselsatte i landbruket har ofte også en negativ befolkningsutvikling. Videre har disse kommunene små arbeidsmarkeder med liten tilgang til alternative arbeidsplasser, og er derfor ekstra sårbare for endringer i rammebetingelser for landbruket.

2.3.2 Landbrukets ressurser som innsatsfaktor i lokal og regional utvikling

2.3.2.1 Større foredlingsbedrifter sentraliseres og småskalabedrifter i distriktene

I tillegg til sysselsettingen som følger av primærproduksjonen i landbruket, gir landbruket grunnlag for sysselsetting i øvrig næringsliv lokalt og regionalt, gjennom foredlingsindustrien og ved landbrukets kjøp og salg av varer og tjenester. På landsbasis har foredlingsindustrien gått mot færre og større bedrifter, samtidig som det er etablert en rekke småskalabedrifter. Det er hovedsakelig innen foredling av kjøtt og melk at det er et vesentlig antall småskalabedrifter, spesielt i distriktene. For skogindustri har det vært en utvikling der treforedlingsindustrien er konsentrert til færre og større fabrikker, mens trelastindustrien består av flere og mer spredte bedrifter.

2.3.2.2 Et flertall driver med bygdenæringer

Et flertall av norske gårdbrukere driver med minst én form for annen næringsvirksomhet basert på brukets ressurser. Småsenterregionene har klart høyest andel bygdenæringer blant jordbruksbedriftene, mens inntektene fra slike næringer er størst i storbyregionene og mellomstore byregioner. Det er små forskjeller mellom regionene når det gjelder andelen skogeiendommer med slike næringer. Driftsgranskingene viser at bygdenæringenes bidrag til familieøkonomien samlet sett er beskjeden, til tross for en liten økning det siste tiåret. For enkeltbruk er imidlertid disse næringene viktige som grunnlag for bosetting, gjennom at de bl.a. styrker sysselsettingsmulighetene for mer enn en person på bruket.

2.3.2.3 Nye samarbeidsmodeller for lokalsamfunnsutvikling

Landbrukseiendommene og de som bor på gårdene representerer en viktig arena og ressurs for lokalt entreprenørskap i bygdene. Det er sannsynlig at etterspørselen etter opplevelser og tjenester som gårdene og bygdene kan tilby vil vokse i framtiden. Landskapsparkene i Hordaland og Natur- og kulturparkene i Valdres og Nærøyfjorden er gode eksempler på hvordan landbruket kan inngå som innsatsfaktor i lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Etter inspirasjon fra Mellom-Europa er det initiert prosesser som har bidratt til høyt engasjement og mobilisering i bygdene.

Gjennom forpliktende samarbeid tar parkene utgangspunkt i lokale fortrinn og kvaliteter knyttet til kulturlandskapet og natur- og kulturarven, som en ressurs for økt verdiskaping og næringsutvikling i bygdene. Regional merkevarebygging basert på miljø, identitet, kvalitet og særpreg er vektlagt for å realisere gevinster og ta ut merverdier gjennom parksatsingene. Fra 2012 har Kommunal- og regionaldepartementet etablert et verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker i Norge.

2.3.2.4 Lokal entreprenørskapskultur

For å ta i bruk hele bredden av landbrukets ressurser er det viktig med gode lokale og regionale utviklingsarenaer, som gir kraft og retning til utviklingsarbeidet. Bygdens menneskelige og sosiale ressurser, som er opparbeidet gjennom utdanning, yrkeserfaring og livserfaring, betyr mye for den lokale entreprenørskapskulturen. Dugnadsånd, kultur, holdninger og tradisjoner er andre faktorer som påvirker de lokale utviklingsmulighetene. Entreprenørskap kan også læres og utvikles over tid. Her har det offentlige virkemiddelapparatet en sentral rolle, gjennom sin evne til å støtte opp om, ta initiativ til og løfte fram den kreative krafta i bygdene jf. kapittel 8.

2.3.2.5 Kommunenes ansvar for å utløse lokal vekstkraft

Kommunene har en særskilt oppgave i å tilrettelegge for nærings- og samfunnsutvikling i bygdene. Landbruket representerer et viktig bidrag for å utløse den lokale vekstkrafta i mange lokalsamfunn. Ved å inkludere landbruket i samfunns- og næringsutviklingsarbeidet i kommunen og tenke samarbeid på tvers av sektorgrensene, kan kommunenes samlede ressurser mobiliseres til beste for lokalsamfunnet. Gjennom arbeidet med å styrke kommunene som førstelinje for næringsutvikling er det tatt initiativ til å kvalifisere og utvikle en velfungerende førstelinje på næringsutviklingsområdet. God dialog og godt samarbeid mellom Innovasjon Norge, fylkesmennene og fylkeskommunene i deres kontakt med kommunene er nødvendig. Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med lokal samfunnsutvikling (LUK), skal styrke kommunenes kapasitet og kompetanse til å drive utviklingsarbeid gjennom bedre planlegging, mobilisering og samarbeid. Dette skal skje gjennom at fylkeskommunene sin rolle som samordner, aktiv rådgiver og støttespil-

ler overfor kommuner med utviklingsbehov blir styrket.

2.3.2.6 Regionale og lokale partnerskap er viktige støttespillere

Samspill i regionale og lokale partnerskap er viktig for å få til økt innovasjon og verdiskaping i landbruket. Bredden av landbrukets ressurser gjør at samarbeid med andre sektorer, og erfaringer med gode innovasjonsprosesser i andre bransjer både er verdifullt og nødvendig. Kompetanseoppbygging innenfor landbrukssektoren har alltid vært preget av sterk samhandling mellom forskning, næringsaktører og forvaltning. Videreutvikling av de regionale innovasjonssystemene på landbruks- og matområdet er viktig som grunnlag for entreprenørskap og verdiskaping i landbruket. Se for øvrig også nærmere omtale i kapittel 11.

2.3.3 En mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk

Regjeringen har et mål om landbruk over hele landet. Regionale ulikheter, både når det gjelder utfordringer og muligheter, må fanges opp i utformingen av de landbrukspolitiske virkemidlene. En mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk kan oppnås gjennom en tydeligere distriktsprofil i de nasjonale ordningene, en forsterket regionalisering av utviklings- og investeringsvirkemidlene og en mer områderettet innsats.

2.3.3.1 Tydeligere distriktsprofil

Utviklingen i deler av Agder/Telemark, kyst- og fjordstrøkene på Vestlandet, Nord-Norge og fjellområdene i Sør-Norge er særlig bekymringsfull. Deler av disse områdene har få bruk igjen i drift, økende avstand mellom brukene og nedgang i andelen jordbruksareal i drift. Samtidig bærer noen av områdene preg av en sammensatt næringsstruktur, hvor landbruket i stor grad konkurrerer om arbeidskraften med andre næringer. Fortsatt nedgang i andelen jordbruksarealer i drift vil kunne påvirke områdenes attraktivitet som bosted og lokaliseringssted for næringsvirksomhet.

Landbrukets betydning for sysselsetting og bosetting i distriktene har lagt grunnlaget for at det er et nært samspill mellom distrikts- og regionalpolitikken og landbruks- og matpolitikken. Gjennom utformingen av de landbrukspolitiske virkemidlene tas det distriktpolitiske hensyn, bl.a. ved at flere store ordninger er differensiert med hen-

syn til struktur og distrikt. De regionale ulikhetene i utviklingen tilsier imidlertid at det er behov for en enda tydeligere distriktsprofil og en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk. Det skal legges større vekt på innretting ut fra distriktspolitiske hensyn, slik dette er målrettet gjennom de distriktspolitiske virkeområdene. I den sammenheng vil sonene for de landbrukspolitiske virkemidlene bli vurdert. Det skal også legges vekt på særlige utfordringer i områder med befolkningsnedgang, hvor landbruket har stor betydning. Med bakgrunn i dette vil Landbruks- og matdepartementet foreta en nærmere gjennomgang av hvordan distriktsprofilen i de økonomiske virkemidlene kan bli tydeligere. Det vises for øvrig til kapittel 4, for nærmere omtale av virkemidler for jordbruket.

2.3.3.2 Forsterket regionalisering

Som et ledd i en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk vil Landbruks- og matdepartementet legge opp til at næringsutviklingsmidlene i større grad forvaltes regionalt. Departementet vil gi økt handlingsrom til regionalt nivå, og overføre mer midler fra nasjonale til regionale programmer på landbruks- og matområdet. Det regionale partnerskapet, med fylkesmannen, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og næringsorganisasjonene blir viktige aktører, for å sikre økt målretting og bedre regionale tilpasninger av innsatsen. Dette skal skje gjennom utforming av regionale strategier som gir føringer for prioritering og innretning av de økonomiske virkemidlene på næringsområdet. Ved å styrke det regionale handlingsrommet er intensjonen å bygge opp under den lokale vekstkrafta, slik at den utløser økt aktivitet med utgangspunkt i bredden av landbrukets ressurser. Det vises for øvrig til kapittel 1 og 8 for nærmere omtale.

2.3.3.3 Områderettet innsats for utnyttelse av regionale fortrinn og potensial

Innenfor rammene av en mer regionalt tilpasset landbruks- og matpolitikk er det nødvendig med særskilt oppmerksomhet mot områder der landbruket spiller en viktig rolle for sysselsetting og bosetting. Kommuner der landbruket står for en høy andel av sysselsettingen, ligger i hovedsak i mindre sentrale regioner med små arbeidsmarkeder, og er særlig konsentrert i øvre deler av fjellområdene i Sør-Norge, deler av Nord-Trøndelag og Nord-Norge. Det samme gjelder også deler av

Vestlandet. Områdene har ofte en sterk identitet knyttet til landbruket.

Flere av kommunene med høy andel sysselsatte i landbruket har både hatt en økning i jordbruksarealene, i jordbruksproduksjonen og en svakere nedgang i antall jordbruksbedrifter den siste tiårsperioden enn andre kommuner. Disse kommunene har ofte et svakt næringsliv for øvrig, og avhengigheten til landbruket blir desto større. Kommunene med høy andel sysselsatte i landbruket blir derfor ekstra sårbare for endringer i rammebetingelsene for landbruket, og større endringer blir mer merkbare og synlige her enn i områder der landbruket relativt sett betyr mindre for sysselsettingen. I tillegg er befolkningsutviklingen ofte negativ i disse områdene, med netto utflytting, noe som innebærer utfordringer med hensyn til å sikre rekruttering ved generasjonskifte. Samlet sett mener Landbruks- og matdepartementet at det er behov for en særskilt oppmerksomhet mot landbruksavhengige kommuner i den framtidige prioriteringen av virkemidler og innsats. På denne måten vil departementet bidra til videreutvikling av regionene som har solide tradisjoner og identitet knyttet til landbruket. Økt utnyttelse av potensialene for verdiskaping med utgangspunkt i bredden av landbrukets ressurser, med vekt på regionale fortrinn og lokale mattradisjoner, er sentralt for å styrke den lokale vekstkrafta i kommuner der landbruket er av stor betydning. I den sammenheng er det viktig å se den gjensidige avhengigheten mellom landbrukspolitiske virkemidler og den øvrige distrikts- og regionalpolitiske innsatsen, som er nødvendig for å skape bærekraftige lokalsamfunn.

For spesielt å imøtekomme utfordringer og potensial i landbruksavhengige kommuner vil Landbruks- og matdepartementet styrke satsingen i slike kommuner. Som et ledd i Regjeringens arbeid for utvikling av fjellområdene og nordområdene, vil Landbruks- og matdepartementet styrke satsingen på fjellandbruk og arktisk landbruk. I den sammenheng vil det være særlig viktig å sikre en helhetlig utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn og potensial gjennom tverrdepartemental innsats og samordning på tvers av sektorområder. Innenfor en områderettet innsats er det viktig å utnytte og videreutvikle lokale konkurransefortrinn. For å ivareta et levende og bærekraftig landbruk i områder med barskt klima kreves god kompetanse og kunnskap om lokale dyrkningsforhold. Kunnskapsoverføring til næringsutøverne gjennom bedre rådgivningstjenester er sentralt for å sikre god utnyttelse av ressursene



Figur 2.10

Foto: Landbruks- og matdepartementet

og bruk av ny teknologi. Det vises for øvrig til omtale under kapittel 11.

Klima, topografi, geologi og lysforhold bidrar til å gi råvarer fra landbruket karakter og særpreg ut i fra det stedet produksjonen skjer. Fjellandbruk og arktisk landbruk er eksempler på landbruk med særpreg som i stor grad kan brukes i regional merkevarebygging og markedsføring. Hver på sine områder produserer fjellandbruket og arktisk landbruk råvarer av unike kvaliteter, som utgjør et potensial, ikke bare for landbruks- og matproduksjon, men også for utvikling av andre varer og tjenester innen for eksempel mat- og reiselivsområdet. Videreutvikling av produkter og merkevarebygging med utgangspunkt i fjellandbruket og arktisk landbruk er avhengig av forskningsbasert dokumentasjon om særpreg og innholdsstoffer i landbruksproduktene. For å lykkes med å få fram produkter kreves god kommunika-

sjon mellom alle ledd i verdikjeden og god samhandling mellom næringen og forskningsmiljøene.

Lokal forvaltning av BU-midler benyttes i dag i regionene Valdres og Nord-Gudbrandsdal. Formålet har vært å stimulere den lokale interessen for BU-ordningen, fremme raskere saksbehandling, bidra til gode og lønnsomme prosjekter basert på lokal kunnskap og bidra til større lokalpolitisk engasjement og interesse for utviklingsarbeid. Evalueringer viser at lokal forvaltning gir gode gevinster når det gjelder engasjement for landbruksnæringen, redusert saksbehandlingstid, mobilisering og muligheter for å gjøre lokale strategiske prioriteringer. Lønnsomhets- og sysselsettingseffekter vil først kunne vurderes på noe lengre sikt. Modellen gir noen forvaltningsmessige utfordringer og økte administrative kostnader. Som ledd i en områderettet satsing i



Figur 2.11

Foto: Tine.no

eksempelvis fjellområdene og nordområdene, vil departementet legge til rette for bruk av lokal forvaltning av BU-midler. Nærmere retningslinjer for dette vil bli fastsatt i forskrift for BU-midlene. Som en del av dette vil også spørsmål om administrative kostnader, forvaltningsmessige utfordringer og de regionale partnerskapenes rolle inngå.

For at fjellandbruket og arktisk landbruk skal gi vekstkraft er det nødvendig med lokale initiativ, med basis i lokal kunnskap og kompetanse og i samarbeid med andre næringsmiljø, forskning og forvaltning. Gjennom økt prioritet til bygdenæringene vil Landbruks- og matdepartementet se nærmere på hvordan potensialene i fjellområdene og nordområdene kan utnyttes bedre, i samspill med andre næringer. Det vises for øvrig til omtalen under kapittel 8 om bygdenæringer.

3 Trygg mat og god dyrevelferd

Trygg mat er en viktig bærebjelke for Norge som matnasjon. Produksjon av trygg mat skaper tillit og sikrer avsetning av varer og legitimitet for et levende landbruk og næringsmiddelindustri. Det skal være sporbarhet gjennom hele verdikjeden.

God dyrevelferd er et mål i seg selv, og er et gode for samfunnet og konkurransefortrinn for norsk landbruk.

God plante- og dyrehelse og god hygiene er viktig for mattrygghet, kostnadseffektivitet og en langsiktig og bærekraftig matproduksjon. En stor andel av det globale potensialet for matproduksjon blir ikke utnyttet i dag, bl.a. p.g.a. planteskadegjørere og dyresykdommer. Norge vil bidra internasjonalt på disse områdene. Det er viktig å videreutvikle sortsmangfoldet av planter for å bidra til at verdifulle genressurser tas i bruk.

Et godt utvalg av sunn og helsefremmende mat og måltider er viktig for at forbrukerne skal ha mulighet til å velge et kosthold i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger.

Ny kunnskap og teknologi må tas i bruk på en etisk akseptabel måte der det bidrar til å skaffe nok, trygg og sunn mat. Samtidig vil en restriktiv politikk knyttet til GMO, kloning og nanoteknologi bli videreført.

Regjeringen vil

- arbeide for fortsatt å sikre helsemessig trygg mat.
- arbeide for å trygge plante- og dyrehelsen og begrense skadevirkninger som kan følge av økt globalisering og klimaendringer.
- fremme god dyrevelferd og forvente åpenhet fra næringen om dyrevelferdsmessige forhold.
- foreta en egen gjennomgang av pelsdyrnæringen.
- fremme produksjon og et godt utvalg av sunn og helsefremmende mat og måltider, slik at forbrukerne kan velge et kosthold i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger.
- fokusere på produksjonsmetoder som anses som trygge og vise aktsomhet når ny teknologi tas i bruk, herunder videreføre en restriktiv GMO-politikk.
- utnytte det nasjonale handlingsrommet som EØS-avtalen gir, slik at Norge får et fleksibelt

regelverk på matområdet på linje med de øvrige EØS-land.

3.1 Status og utviklingstrekk

Kapittel 3 omhandler primært utfordringer og muligheter for landbrukssektoren, men i enkelte avsnitt er fisk inkludert i omtalen. Dette framgår nærmere i de enkelte avsnittene. I avsnittene om dyrehelse og dyrevelferd omtales kun problemstillinger knyttet til landdyr, mens fisk, fiskehelse og fiskevelferd ikke er omtalt.

Denne meldingen er ikke utfyllende med hensyn til arbeid og aktiviteter innen kosthold og ernæring. Først og fremst er det de deler av ernæringspolitikken som har sammenheng med matvarenes sammensetning og mattilbud som er omtalt. Det vises også til Meld. St. nr. 16 (2010–11) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)* og til Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011) *Oppskrift for et sunnere kosthold*, som 12 departementer står bak. Planen og kostholdsarbeidet generelt er under evaluering, og tiltak videreføres med bakgrunn i status og videre utfordringer. Som del av samhandlingsreformen ble det 24. juni 2011 vedtatt en ny lov om folkehelsearbeid. Loven trer i kraft 1. januar 2012, og skal medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen og utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår. Et grunnleggende prinsipp i folkehelsearbeidet er bl.a. *Helse i alt vi gjør*. I løpet av 2012 skal Regjeringen legge fram en nasjonal tverrsektoriell folkehelsestrategi. Hensikten er å styrke koordineringen mellom sektorer, og gi mulighet for å se ulike områder i sammenheng.

3.1.1 Mattrygghetssituasjonen i Norge

Norge har en gunstig situasjon sammenlignet med andre land når det gjelder uønskete fremmedstoffer og smittestoffer i mat. Iblant forekommer det likevel utbrudd av sykdommer som kan overføres med mat eller drikkevann, både på lokalt og nasjonalt nivå. I Norge er drikkevann som ikke er godt nok rensset, kilde til en betydelig



Figur 3.1

Foto: COLOURBOX

andel av tilfellene av sykdommer som kan overføres med mat eller drikkevann. Epidemiologiske undersøkelser tyder på at kjøtt og egg har mindre betydning som smitekilde i Norge enn i flere andre land i Europa. En betydelig andel av pasienter med matbårne infeksjoner smittes i utlandet, men det har også vært store utbrudd som skyldes smitte med bakterier der norske husdyr antas å være kilden, eller der mangelfull hygiene i norske virksomheter har ført til helsefarlig mat.

Disse utbruddene har i verste fall ført til alvorlige sykdommer, varige skader eller dødsfall. Det er fortsatt grunn til å anta at mindre alvorlige, ikke-meldepliktige sykdommer som blir overført gjennom mat eller drikkevann, fører til mange sykedager i befolkningen. Samfunnskostnadene er ikke kjent, men de antas å være store og ofte undervurdert. Vanlige risikofaktorer er mangelfullt rensed drikkevann fra mindre vannforsynings-systemer eller dårlig vannledningsnett, samt uhygienisk produksjon, håndtering og oppbevaring av mat i næringsmiddelvirksomheter og hjemme hos folk.

I Norge er det få funn av fremmedstoffer som overskrider grenseverdiene for næringsmidler, og denne situasjonen har vært stabil i flere år.

Norsk dyrehelse er blant verdens beste. Smitte-situasjonen i norske husdyrpopulasjoner er generelt gunstig sammenlignet med de fleste EU-landene. Norge har unngått de store utbruddene som har rammet mange EU-land de siste årene. Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) har listeført mer enn 100 rapportpliktige infeksjonssykdommer. Av disse er færre enn 10 blitt funnet her i landet de siste 10 årene. Denne situasjonen er svært fordelaktig for husdyrnæringene. Det er også en stabil og god status når det gjelder sykdommer hos husdyr som kan overføres til mennesker, direkte eller gjennom mat. Forhold som medvirker til dette er kaldt klima, geografi, lav intensitet i norsk husdyrproduksjon, lite livdyrimport og et mangeårig godt samarbeid mellom myndigheter og næring.

Norge har hittil nytt godt av lavt smittepress mot plantehelsen og hatt god plantehelsestatus sammenlignet med andre land i Europa. Det er få alvorlige planteskadegjørere som er etablert innen norsk planteproduksjon, og mange av de nye som er blitt introdusert, er blitt isolert slik at videre spredning er begrenset.

3.1.2 En verden – en helse, sammenheng mellom dyre- og folkehelse

Tall fra Verdens helseorganisasjon (WHO) viser at omkring 75 pst. av de nye infeksjonssykdommene eller kjente infeksjonene som har vært i kraftig fremvekst hos mennesker de siste 30 årene, er forårsaket av smittestoffer som kommer fra dyr.

Begrepet én verden – én helse ble lansert av The Wildlife Conservation Society, men har senere blitt adoptert av WHO, UNICEF, OIE og FNs organisasjon for landbruk og mat (FAO). Sammen slår disse organisasjonene fast at forståelsen for sammenhengen mellom folkehelse, husdyrhelse og helsen til ville dyr må økes for å kunne møte noen av de alvorligste helsemessige utfordringene i det 21. århundre. Det er pekt på som en viktig utfordring å styrke samarbeidet mellom veterinærer, leger, viltfaglig kompetanse og annet relevant fagpersonell. Videre har spredning av ulike former for influensavirus de senere årene, stått som fremtredende eksempel på hvordan dyrehelse og folkehelse er tett sammenvevd.

Utvikling av resistente bakteriestammer er et problem i ulike pasientgrupper. Mindre og mer målrettet bruk av antibiotika både til produksjonsdyr, selskapsdyr og mennesker, er blant de viktigste tiltakene for å redusere utvikling av antibiotikaresistens.

Et effektivt samarbeid mellom FAO, WHO og OIE ble konsolidert gjennom den globale beredskapen mot fugleinfluenza av typen H5N1 i perioden 2004–2007. Dette arbeidet har gitt et administrativt og faglig verktøy for en verdensomspennende innsats mot dyresykdommer som kan true folkehelsen. Norge har bidratt til dette arbeidet bl.a. som betydelig bidragsyter til særskilte prosjekter i de multilaterale organisasjonene. OIE har gitt uttrykk for at de nye farene på dyrehelseområdet best kan møtes gjennom et felles harmonisert og koordinert helsestyre på globalt, regionalt og nasjonalt nivå.

3.1.3 Endring i organiseringen av regelverk og forvaltning – Matreformen

Siden midten av 1980-tallet har Europa opplevd flere fôr- og matskandaler. Årsaken til flere av disse har vært forurenset dyrefôr.

Kugalskap (BSE) ble påvist første gang i Storbritannia i 1986. Sykdommen har også blitt overført til mennesker. Hittil er mer enn 200 mennesker i EU-land døde av variant Creutzfeldt Jacobs sykdom, de aller fleste i Storbritannia. Utbruddet

oppstod fordi storfe ble fôret med kjøttbeinmel som ikke var tilstrekkelig varmebehandlet. I følge beregninger gjort av European Association for Animal Production (EAAP) i 2003, vil det totale økonomiske tapet i EU knyttet til BSE beløpe seg til 92 mrd. EUR.

Dioksinskandalen i Belgia i 1999 var forårsaket av forurenset matolje som ble brukt i fôr, noe som igjen førte til for høye nivåer av dioksin i matvarer på markedet i mange europeiske land. 7 mill. fjørfe og 50 000 svin ble avlivet, og matvarer ble trukket tilbake fra markedet og destruert. Totalkostnader i forbindelse med dioksinskandalen er beregnet til 625 mill. EUR.

Munn- og klauvsjukeutbruddet i Storbritannia i 2001 førte til at 6 mill. storfe, sauer og svin ble avlivet. Britiske myndigheter beregnet at dette utbruddet ga et totalt økonomisk tap på 13 mrd. EUR.

Felles for de nevnte fôr- og matskandalene er at de påvirket forbrukernes tillit til matprodusenter, matforvaltning og politikere. De førte til store konsekvenser for europeisk landbruk, lovgivning og tilsynssystem, og tydeliggjorde hvor stor betydning forhold tidlig i matproduksjonskjeden har for egenskapene til maten vi spiser. Forebygging gjennom hele matproduksjonskjeden kom høyt på den politiske dagsorden i Europa, og tilnærmingen der hele matproduksjonskjeden sees i sammenheng fra jord og fjord til bord har blitt helt sentral i norsk og europeisk matproduksjon og -forvaltning.

Det ble gjennomført en omfattende reorganisering av norsk matforvaltning som oppfølging av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.* Mattilsynet tok fra 1. januar 2004 over tilsynsoppgaver som tidligere ble løst av Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale/ interkommunale næringsmiddeltilsynene, Statens dyrehelse-tilsyn og deler av Fiskeridirektoratet. Laborerietjenestene ble skilt ut av tilsynet. Videre ble det opprettet en egen uavhengig Vitenskapskomité for mattrygghet (VKM), som utfører risikovurderinger etter oppdrag fra Mattilsynet, eller ut fra eget initiativ.

Bla. som følge av matskandalene, vedtok EU matlovsforordningen i 2002. Prinsippene i matlovsforordningen og behovet for klarere ansvarsforhold, var også viktige premisser for vår norske matlov og matreformen, som trådte i kraft 1. januar 2004. Fra 1. mars 2010 er hele EUs matlovsforordning gjeldende i norsk rett.

Matlovsforordningen omfatter hele matproduksjonskjeden, og gjelder for produksjon, omset-

ning av fôr og andre innsatsvarer, primærproduksjon og all produksjon og omsetning av matvarer. Den presiserer at virksomhetene har ansvaret for å etterleve regelverket og sikre mattrygghet, og vektlegger en ryddig rollefordeling mellom vitenskap, forvaltning og politikk. Den krever full åpenhet i beslutningene om mattrygghet. Myndighetenes oppgave er å fastsette risikonivå, utvikle regelverk og organisere og drifte et effektivt tilsyn for å sikre at regelverket etterlevs. Matlovsforordningen fastslår at alle næringsmidler, fôr og dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon, samt alle andre stoffer som er bestemt til, eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller fôr, skal kunne spores i alle ledd av produksjonen ett skritt fram og ett tilbake.

For å sikre uavhengige vitenskapelige vurderinger som grunnlag for tilsynsmyndighetenes og de politiske organers beslutninger, har EU opprettet et uavhengig organ, Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (European Food Safety Authority – EFSA). Som følge av EØS-avtalen deltar Norge i EFSAs arbeid.

3.1.4 Helseutfordringer knyttet til kosthold

Det har skjedd en positiv utvikling i det norske kostholdet de siste tretti årene, men det er fortsatt utfordringer. Forbruket av grønnsaker og frukt har økt, men bør fortsatt økes betraktelig. Sukkerforbruket har minsket, men er fortsatt høyt og særlig blant barn og unge. Forbruket av kjøtt er høyere enn noen gang tidligere, mens vi ikke ser en tilsvarende økning i forbruket av fisk. Vi spiser mindre fett totalt, og særlig spiser vi mindre av det usunne fett. Dødeligheten av hjerte- og karsykdommer er redusert med over 70 pst. siden slutten av 1960-tallet. Den gunstige utviklingen i kostens fettinnhold har imidlertid stoppet opp i de senere årene. Inntaket av salt er langt høyere enn anbefalt.

Forekomsten av kreft fortsetter å øke og forekomsten av fedme og type 2-diabetes har økt betydelig de siste ti årene. Det er ekstra bekymringsfullt at stadig flere barn og unge blir klassifisert som overvektige. Det er sosiale forskjeller i kosthold som følger utdannings- og inntektsnivå. Flere ernæringsrelaterte problemer forekommer hyppigere i visse grupper av innvandrere. Mangel på fysisk aktivitet bidrar også til nevnte helseproblemer.

Det er et politisk mål å sikre relevant og tilstrekkelig informasjon både om de enkelte matvarer, og om sunnhets- og helseaspekter ved kostholdet som sådan. For at forbrukerne skal kunne gjøre informerte, trygge valg av matvarer, finnes



Figur 3.2

Foto: [www.visitnorway.com/Innovasjon Norge](http://www.visitnorway.com/InnovasjonNorge)

det detaljerte regler for merking av næringsmidler, som for eksempel om holdbarhet, næringsinnhold, ingredienser og opprinnelse, se omtale i kapittel 3.5 om merking og sporbarhet.

3.2 Internasjonale rammer for regelverket på matområdet

Regelverket på matområdet blir i økende grad utformet i samsvar med internasjonal utvikling. Dette følger bl.a. av EØS-avtalen. Norge deltar i en lang rekke internasjonale standardsettende organisasjoner. Aktiv deltakelse i internasjonalt arbeid er nødvendig for å påvirke utviklingen av standarder og regelverk, for å ivareta norske synspunkter og interesser, samt for å bidra til utveksling og utvikling av kunnskap.

3.2.1 Verdens handelsorganisasjon (WTO)

WTO-avtalen består av en rekke bindende avtaler som etablerer grunnlaget for internasjonal handel. Det er særlig Avtalen om veterinære og plan-

tesanitære forhold (SPS-avtalen) som er viktig på matområdet. Også Avtalen om tekniske handelshindre (TBT-avtalen), som regulerer tekniske handelshindringer som ikke allerede er dekket av SPS-avtalen, eksempelvis merking, kvalitet og forbrukervern m.v., er relevant. Landbruksavtalen i WTO omtales i kapittel 4.

3.2.1.1 SPS-avtalen

SPS-avtalen regulerer medlemslandenes adgang til å beslutte tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelse. Den slår fast at hvert medlemsland skal ha rett til å fastsette sitt eget beskyttelsesnivå ut fra sin helsesituasjon, og deretter iverksette de nødvendige veterinære og plantesanitære tiltak for å sikre beskyttelsesnivået. Tiltakene skal være vitenskapelig begrunnet, ikke-diskriminerende og ikke være mer handelshindrende enn nødvendig for å sikre det aktuelle beskyttelsesnivået.

3.2.1.2 Standardsettende organer

Codex Alimentarius Commission (Codex), OIE og Verdens plantehelseorganisasjon (IPPC) fastsetter standarder, retningslinjer og anbefalinger om tiltak med hensyn til henholdsvis folke-, dyre- og plantehelse. Land som bruker standarder utarbeidet av en av disse tre organisasjonene, antas å ha et regelverk i samsvar med SPS-avtalen.

Dette er fora hvor Norge deltar aktivt og bidrar med ekspertise, samtidig som vi får verdifull kunnskap om tilstanden og utviklingen på mattrykghetsområdet og på dyrehelse- og plantehelseområdet. Internasjonalt samarbeid på disse områdene vil bli stadig viktigere for å ivareta Norges gode status uten å skape unødige handelshindringer.

3.2.2 EØS-avtalen

3.2.2.1 EØS-avtalens virkeområde

Selv om landbruks- og fiskeripolitikken ikke er en del av EØS-avtalen, er det gjennom EØS-avtalen etablert et omfattende harmonisert regelverk på matområdet, bl.a. for mat, dyr og innsatsvarer. Regelverket på matområdet utgjør en betydelig andel av regelverket som tas inn i EØS-avtalen.

Mattrykghetsområdet er omfattet av EØS-avtalen. Det er et omfattende regelverk om næringsmiddelhygiene i alle ledd av matproduksjonskjeden. Generelle bestemmelser om merking av mat er også med, herunder om redelig omsetning og bruk av ulike typer påstander på matvarer,



Figur 3.3

Foto: Landbruks- og matdepartementet

i tillegg til tilsetningsstoffer og grenseverdier for en rekke uønskede stoffer i ulike typer matvarer. Det er også enkelte harmoniserte krav til særskilt merking av opprinnelse, bl.a. for storfekjøtt.

Norge er også harmonisert med EUs regelverk på dyrehelseområdet. Dette gjelder bl.a. regelverk om sykdomsbekjempelse og om handel med dyr og dyreprodukter innenfor EØS-området og med land utenfor EØS.

Dyrevelferdsområdet er omfattet av EØS-avtalen, men EUs regelverk omfatter per i dag ikke alle dyrearter og produksjoner. Mye av regelverket er minimumskrav som gir nasjonalt handlingsrom for å fastsette strengere bestemmelser, men det pågår en utvikling i retning av økt harmonisering. Norge har på flere områder valgt å benytte seg av muligheten for å ha et strengere regelverk om dyrevelferd.

Norge har et generelt unntak fra regelverket om godkjenning og bruk av plantevernmidler, se omtale i kapittel 3.3.4.5. Plantehelseområdet omfattes ikke av EØS-avtalen, se omtale i kapittel 3.3.3.

For å beskytte folke- og dyrehelsen gjennomføres det med utgangspunkt i EØS-avtalen en rekke overvåkings- og kontrollprogrammer, både for levende dyr og mat. Disse programmene gir bedre oversikt over tilstanden i Norge og hos våre EØS-partnere, og gir på enkelte områder rett til å stille særskilte krav ved import, eksempelvis tilleggsгарantier for salmonella for visse dyr, egg og kjøtt. Dette kan ha medvirket til at situasjonen med hensyn til smittsomme dyresykdommer i Norge ikke er vesentlig endret fra tiden før EØS-avtalen trådte i kraft.

3.2.2.2 Norsk medvirkning i regelverksutviklingen

St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføringen av europapolitikken* stadfester europapolitikken som satsingsområde i utenrikspolitikken. Regjeringen arbeider for en aktiv, tydelig og åpen europapolitikk som mer offensivt ivaretar norske interesser overfor EU. På matområdet er dette fulgt opp bl.a. ved utarbeidelse av årlige europastrategier, styrket koordinering av norske posisjoner i forkant av møter i EU og ved tilrettelegging av informasjon om EØS-regelverk under utvikling på Mattilsynets hjemmesider. I tillegg har offentliggjøringen av EØS-notatbasen på Europaportalen bidratt til åpenhet rundt forvaltningens arbeid med nytt regelverk som enten utarbeides i EU, eller skal innlemmes i EØS-avtalen.

EØS-avtalen gir Norge tilgang til arbeids- og ekspertgrupper under Europakommisjonen, mens vi ikke har tilsvarende adgang til arbeid som skjer i regi av Rådet og Europaparlamentet.

De senere årene har EU-systemet og det indre marked blitt mer komplekst. Dette skyldes både at antallet medlemsland har økt og flere institusjonelle endringer, bl.a. som følge av Lisboa-traktaten. Rådet og Europaparlamentet har fått mer makt, mens Europakommisjonens lovgivende kompetanse er svekket. I tillegg vedtar Rådet og Europaparlamentet oftere enn tidligere større endringer i Europakommisjonens forslag til rettsakter, noe som kan bidra til å svekke gjennomslagskraften ved deltakelse i arbeidsgrupper og annet arbeid overfor Europakommisjonen i den tidlige fasen. Videre har de uformelle forhandlingene mellom Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet ført til raskere beslutningsprosesser. Utfordringene forsterkes av en økt bruk av sektorovergripende initiativer, som innebærer at flere rådsformasjoner/arbeidsgrupper og tilsvarende fagkomiteer i Europaparlamentet er involvert i behandlingen.

Fra norsk side må det arbeides for å finne gode tilpasninger til de nye utfordringene. Regjeringen vil legge vekt på å styrke arbeidet overfor Europaparlamentet. Norge må i tillegg finne sine alliansepartnere blant de enkelte medlemsstatene i Rådet. Det nordiske samarbeidet kan være en viktig samarbeidskanal.

Norge har i løpet av de siste årene hatt en rekke nasjonale eksperter i Europakommisjonen på matområdet. Det kan bli aktuelt å arbeide for å få nasjonale eksperter også til Europaparlamentet.

Erfaringer fra matområdet viser at det er mulig å påvirke regelverksutviklingen ved systematisk og målrettet arbeid i en tidlig fase i prosessen.

Europakommisjonen har etablert en rekke arbeidsgrupper og fagkomiteer på matområdet, hvor Norge deltar regelmessig. Muligheten for å påvirke og til å få informasjon i denne tidlige fasen må i størst mulig grad beholdes. Matforvaltningens systematiske oppfølging av arbeidet i den tidlige fasen er viktig, og vil bli videreført.

Matforvaltningen legger vekt på å ha en god dialog med interessentene på et tidlig stadium i arbeidet. Det er også viktig at interessentene har et godt samarbeid med sine respektive organisasjoner i EU og i de enkelte medlemsstater.

EU legger i sin regelverksutvikling økt vekt på de internasjonale standardene som utvikles i Codex, IPPC og OIE. Regjeringen ønsker derfor å koble EØS-arbeidet tettere mot det norske arbeidet i disse organisasjonene, for å sikre koordinering av innspill og synspunkter på et tidlig stadium.

3.2.3 Europarådets arbeid med beskyttelse av dyr

Europarådet har siden 1960-tallet utarbeidet fem konvensjoner om beskyttelse av dyr. Norge har siden 1979 deltatt aktivt i og bidratt til utviklingen av regelverket på dyrevelferdsområdet, og har undertegnet og ratifisert alle konvensjonene. Europarådets konvensjoner og tilrådninger om beskyttelse av dyr har i stor grad dannet grunnlag for EUs regelverk, som igjen er en del av EØS-avtalen. Via arbeidet i Europarådet vil Norge indirekte kunne påvirke utviklingen av nytt EU-regelverk gjennom å fremlegge godt dokumenterte synspunkter og argumentere for de standarder vi mener bør være et minimum.

Europarådet har stramme budsjetter, og det har vært reist spørsmål om dyrevelferdsarbeidet fortsatt skal være en del av Europarådets arbeidsfelt. Det har også vært reist kritikk av at arbeidsmetodene i Europarådet er tungvinte, og at det tar lang tid å ferdigstille nye tilrådninger.

Regjeringen mener at Norge vil være tjent med at Europarådet fortsatt har en rolle i utviklingen av internasjonalt regelverk for dyrevelferd, selv om det er behov for effektivisering av arbeidsformen.

3.3 Trygg mat

Forbrukerne, samfunnet og aktørene i verdikjeden for mat er alle avhengige av at maten er trygg. Trygg mat er en viktig bærebjelke for Norge som matnasjon.



Figur 3.4

Foto: Matprat.no

3.3.1 Trygg produksjon fra jord til bord

Målet om å sikre trygg mat oppnås best ved å se naturgitte forhold, innsatsvarer, plante- og dyrehelse og rutiner og hygiene i alle ledd langs hele matproduksjonskjeden i sammenheng.

3.3.1.1 Forebyggende arbeid

Det er en grunntanke at forebygging og effektive tiltak på de stedene i matproduksjonskjeden der helsefare eller forurensning kan oppstå, er bedre enn korrigerende tiltak som retter seg mot sluttproduktene. Dette fører til mindre behov for innsatsvarer som det er ønskelig å begrense bruken av, for eksempel medisiner til dyr, desinfeksjonsmidler og tilsetningsstoffer. Effektive forebyggende tiltak vil også redusere mulighetene for uønskede hendelser. I tillegg er det behov for en infrastruktur og beredskap som setter virksomhetene og myndighetene i stand til å reagere raskt og riktig i de tilfellene det likevel oppstår uønskede hendelser.

Norge har god tradisjon for strategisk forebyggende arbeid. For til enhver tid å ha kostnads-effektive forebyggende tiltak, må prioriteringene endres dersom forskning, erfaring eller nye trusler gir grunnlag for det. Forutsigbarhet gjennom informasjon og åpenhet skal gi næring og øvrige aktører tilstrekkelig mulighet til å forberede seg på nødvendige omstillinger.

3.3.1.2 God praksis og hygiene

God praksis er viktig i alle ledd. Forhold i primærproduksjonen og tidlig i prosesseringen, kan påvirke de helsemessige egenskapene til maten i

betydelig grad. Dårlige vekstforhold med mye nedbør eller dårlige rutiner for tørking av planter eller plantedeler som skal bli til mat, kan gi økt forekomst av soppgifter i maten. Eksempler er aflatoksiner i kornvarer eller nøtter. På samme måten kan dette påvirke viktige innsatsvarer som dyrefôr. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.3.4.6.

Det kreves kontinuerlig innsats fra virksomhetene for å opprettholde og sikre god hygiene i hele matproduksjonskjeden. Virksomhetene som produserer og omsetter mat, varierer svært mye i størrelse og karakter. Mange aktører har god kunnskap og gode systemer for å sikre at de etterlever regelverket slik at maten blir trygg. Samtidig viser resultatene fra tilsyn at det er store forbedringsmuligheter i en rekke bransjer. Det er fremdeles grunn til å ha betydelig oppmerksomhet omkring hygieniske forhold i omsetningsleddene og i serveringsnæringen. Resultatene fra Mattilsynets pilotprosjekt med en smilefjesordning i serveringsnæringen, viste at ordningen førte til bedre etterlevelse av regelverket og ble godt motatt av forbrukerne. Ordningen vil bli vurdert.

3.3.1.3 Etske forhold i matproduksjonen

Ved siden av forebyggende tiltak for å sikre trygg mat, er det mange andre legitime interesser som kan knyttes til matproduksjonen og matvarene selv. Forbrukerne er i ulik grad opptatt av etiske forhold knyttet til matproduksjonen, for eksempel bærekraft og dyrevelferd. Fra norsk side skal det arbeides for å fremme slike interesser, også der andre land og handelspartnere har ulikt syn på vektleggingen av disse interessene. Selv om riktig bruk av medisiner og tilsetningsstoffer m.v. ikke fører til at maten blir helseskadelig, ligger det som grunnlag for norsk matpolitikk at man gjennom effektiv forebygging og god praksis skal redusere behovet for å bruke slike stoffer. Det er bedre at kalven vokser raskt som følge av godt fôr og godt stell, enn gjennom å få hormoner eller vekstfremmende stoffer. Og det er bedre at slakteriene har gode hygienerutiner i egnede lokaler, enn at slaktene i etterkant desinfiseres, eksempelvis med klorforbindelser.

Det vil fortsatt bli arbeidet for en restriktiv holdning og klar lovgivning i EU og globale organisasjoner når det gjelder å tillate bruk av prosesshjelpemidler og tilsetningsstoffer i mat. Prosesshjelpemidlene og tilsetningsstoffene skal ikke komme til erstatning for gode produksjonsrutiner, men bare tillates når det finnes et velbegrunnet teknologisk behov. Tilsetningsstoffer eller prosesshjelpemidler skal heller ikke medvirke til å

villedede forbrukerne med hensyn til matvarenes egenskaper eller kvalitet. For å sikre like konkurransevilkår for norske virksomheter, er det viktig å arbeide for at regelverket praktiseres likt i alle land.

En restriktiv holdning til bruk av legemidler til dyr vil bli videreført, spesielt når det gjelder bruk av antibiotika og vekstfremmere.

3.3.1.4 Risikoanalyse og kunnskap

For å nå målet om et høyt beskyttelsesnivå for menneskers liv og helse, er ett av de allmenne prinsippene i matlovsforordningen at lovgivningen på matområdet som hovedregel skal bygge på risikoanalyser. En målrettet politikktutforming med gode beslutninger krever kontinuerlig tilgang på oppdatert kunnskap. Det er derfor viktig med god vitenskapelig kompetanse for å utarbeide risikovurderinger, som kan danne grunnlag for regelverksutvikling og risikohåndtering til beste for norsk matproduksjon og forbrukerne.

For å kunne utføre gode faglige risikovurderinger, er det behov for bedre analyse- og eksponeringsdata for innhold av ulike stoffer i norsk mat og oversikt over norsk kosthold. Det er viktig at slike data, som kan fremskaffes fra flere kilder, er tilgjengelige i en slik form at de kan danne grunnlaget både for norske og europeiske risikovurderinger av mattrykkningsnivå.

Globalisering, klimaendringer, teknologisk utvikling og flere andre utviklingstrekk vil kunne medføre store utfordringer og behov for ny kunnskap i arbeidet med å sikre mattrykkningsnivå.

Forskning og kunnskapsutvikling er også viktig for å opprettholde den gode norske plante- og dyrehelsen, og for å forebygge og håndtere utbrudd av dyresykdommer og planteskadegjørere. Det er behov for forskning på egenskapene til, og effektene av mulige framtidige risikofaktorer, enten det er smittestoffer som kan gi sykdom hos mennesker, dyr eller planter, soppgifter og fremmedstoffer som kan gi toksiske effekter hos mennesker og dyr, eller faktorer som truer velferden til dyr.

3.3.1.5 Ansvarsfordeling mellom virksomheter og tilsyn

Det er et sentralt og viktig prinsipp i matlovgivningen at primæransvaret for at produksjonen skjer i henhold til regelverket og for at produktene som skal omsettes er trygge, ligger hos virksomhetene. Tilsynsmyndigheten har ansvaret for håndhevelsen av regelverket. På samme måte har virksomhetene plikt til å drive forebyggende og skade-

begrensende tiltak. De har også plikt til å varsle tilsynsmyndigheten umiddelbart, dersom det har oppstått forhold som kan true folkehelsen eller plante- og dyrehelsen. Varslingsplikten er viktig for å sikre at tilsynsmyndigheten trekkes inn på riktig tidspunkt, bl.a. for å kunne forebygge eller begrense faren ved hjelp av virkemidler som ligger utenfor den enkelte virksomhets ansvar og kontroll.

Myndighetene bør på sin side legge vekt på god informasjon til næringsaktører og forbrukere. Samtidig er det viktig å utvikle effektive tilsynsystemer og legge til rette for at forvaltningen har og bruker nødvendige virkemidler.

3.3.2 God dyrehelse

3.3.2.1 Dyrehelse

I global sammenheng er kampen mot tapsbringende sykdommer hos husdyr viktig for å sikre en voksende verdensbefolkning nok mat og nødvendig tilførsel av høyverdige proteiner. I henhold til informasjon fra bl.a. OIE fra 2008 forårsaker sykdommer hos dyr i landbruket på verdensbasis et produksjonstap på mer enn 20 pst. Effektive tiltak mot dyresykdommer er dermed også svært viktig for den globale matsikkerheten.

Der det ikke finnes en effektiv beredskap mot dyresykdommer går store ressurser til spille. Overvåking, kontroll, meldeplikt og vaksinasjon er effektive hjelpemidler for å opprettholde en god beredskap. Økte ressurser til kompetanse og kunnskap er også viktig. Særlig gjelder dette i forhold til u-land.

Et forpliktende globalt samarbeid og fortsatt aktiv innsats i EØS, OIE og i SPS-sammenheng, er nødvendig for sikre grunnlaget for husdyrproduksjonen i store deler av verden.

Europakommisjonen forbereder et utkast til ny dyrehelselov. Norge deltar aktivt med innspill til dette arbeidet. I Norge er det lang tradisjon for å vektlegge forebyggende tiltak. Det foreløpige arbeidet i EU på dette området er i stor grad sammenfallende med Norges strategiske tenking. For å kunne opprettholde god dyrehelse som et komparativt fortrinn for norsk landbruk og matproduksjon, vil departementet arbeide for at internasjonalt dyrehelseregulering fortsatt skal gi et nasjonalt handlingsrom for å tilpasse tiltakene til status og utfordringer i det enkelte landet. Muligheten til å videreføre nasjonale erstatningsordninger for pålagte bekjempelsestiltak vil bli vektlagt i dette arbeidet.



Figur 3.5

Foto: Eli Janette Fosso/Fylkesmannen i Hordaland

Klimaendringer og globalisering kan føre til at det bryter ut nye og ukjente dyresykdommer, herunder sykdommer som smitter mellom mennesker og dyr, eller at kjente sykdommer etablerer seg i nye områder. Klimaendringer kan ha spesielt stor effekt på forekomst og spredning av sykdommer som kan smitte via blodsugere som flått og mygg, såkalte vektorbårne sykdommer. Økt globalisering fører til forflytning av mennesker, dyr og varer over landegrensene. Import av levende dyr medfører alltid risiko for introduksjon av uønsket smittestoff.

FAO har anslått at de globale kostnadene knyttet til bekjempelse av dyresykdommer vil øke de kommende årene. Å opprettholde en god norsk dyrehelse er derfor helt essensielt for å kunne drive et kostnadseffektivt landbruk. Den gode norske dyrehelsen og godt avlsarbeid har også gitt norsk landbruk muligheter til eksport av avlsmateriale.

3.3.2.2 Dyrehelsepersonell

De offentlige veterinærene, distriktsveterinærene, ivaretok tidligere både offentlige oppgaver og klinisk praksis. Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell fra 2001 videreførte ikke bestemmelser om det offentlige veterinærvesen,

og Statens dyrehelsetilsyn, senere Mattilsynet, ivaretar de offentlige veterinære tilsynsoppgavene. Klinisk praksis utføres av privatpraktiserende veterinærer.

Fra 2008 ble kommunene gitt ansvar for tilfredsstillende tilgang på veterinære tjenester. Dyreeierne får dekket sitt veterinærbehov fra privatpraktiserende veterinærer. I tillegg yter staten tilskudd til kommunene over statsbudsjettet. I 2011 utgjorde dette om lag 122 mill. kroner. Midlene går i hovedsak til dekning av kommunenes kostnader til den veterinære vaktordningen, mens om lag 12 mill. kroner går til stimulerings tiltak for å sikre bedre tilgang på veterinærer i nærings- og svake distrikter.

Kompetente veterinærer og annet dyrehelsepersonell har en viktig rolle i arbeidet for god dyrehelse og god dyrevelferd, mattrygghet og beskyttelse mot sykdommer som smitter mellom dyr og mennesker. Veterinærenes samarbeid med husdyrnæringens organiserte helsetjenester er også viktig i denne sammenheng. Videre kan veterinærenes brede biologiske kompetanse i større grad enn i dag nyttes i lokalt arbeid med næringsutvikling.

Sammenslåingen av Norges veterinærhøgskole og Universitetet for miljø- og biovitenskap gir en enestående mulighet til å videreutvikle

framtdsrettet veterinærmedisinsk og biomedisinsk utdanning og forskning av høy internasjonal standard.

3.3.3 Plantehelse og fremmede organismer

Friske planter og sunne vekstmiljø danner grunnlag for bærekraftig produksjon, trygg mat og legger et godt grunnlag for øvrig naturmangfold. FAO estimerer at så mye som 50 pst. av avlinger på verdensbasis går tapt på grunn av planteskadegjørere.

Selv om Norge har en god status når det gjelder plantesykdommer og planteskadegjørere, skaper imidlertid økt internasjonal handel og reisevirksomhet nye og effektive spredeveier for sykdommer og skadegjørere. Klimaendringer vil ytterligere kunne bidra til at nye eller hittil ukjente skadegjørere etablerer og sprer seg i Norge. For å møte dette trenger vi gode beredskapssystemer og en planteproduksjon som er tilpasset et endret trusselbilde.

Plantehelseproblematikken har gått fra primært å være et næringshensyn, til også å omhandle andre samfunnsområder. God plante helse er viktig for å opprettholde matproduksjonen og sikre en økonomisk bærekraftig planteproduksjon. Det utgjør også en viktig konkurransefordel for norske produsenter. Vårt nasjonale plante helse regelverk bygger på de samme prinsipper som EUs regelverk. Området er ikke en del av EØS-avtalen, derfor har Norge heller ikke full tilgang til overvåkingstjenester og faglige analyser som utvikles i EU-landene. Nært samarbeid med våre naboland, handelspartnere og internasjonale organisasjoner på plante helse området er særlig viktig for å sikre en oppdatert forvaltning.

Fremmede skadelige organismer vil kunne innebære store økonomiske konsekvenser for norsk skog- og landbruk og øvrig naturmangfold. Dette er regnet som en av de største truslene mot verdens biologiske mangfold, og det er et mål å hindre og begrense introduksjon av fremmede skadelige arter i Norge. Norge er forpliktet gjennom *Konvensjonen om biologisk mangfold* til å hindre og begrense introduksjon av fremmede arter. Regjeringen la fram *Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter* våren 2007. Strategien inneholder mål, prinsipper, strategier og konkrete tiltak mot fremmede skadelige arter, og skal sikre en felles forståelse og enhetlig håndtering av problematikken, uavhengig av hvilken sektor som er berørt eller har ansvar. Ved utforming av nye forskrifter under naturmangfoldloven, er det viktig at disse og

plante- og dyrehelse regelverket kompletterer hverandre, slik at de sammen begrenser de miljømessige konsekvensene av fremmede skadelige organismer.

Det er et mål i størst mulig grad å bruke sorter som ikke har negative konsekvenser for naturmangfoldet. I tråd med Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter, vil departementet arbeide for å bruke nasjonalt frø- og plantemateriale i skogbruk, småhagebruk og offentlige anlegg.

Både forebyggende tiltak og effektiv håndtering av skadegjørere og fremmede arter krever at vi legger vekt på kunnskap om eksisterende og framtidige trusler mot plante helse i Norge og internasjonalt.

Departementet vil arbeide for at regelverk og tilsyn bidrar til å forhindre spredning av alvorlige planteskadegjørere og plantesykdommer, for på denne måten å minimere samfunnsmessige konsekvenser av planteskadegjørere. God plante helse kan best ivaretas gjennom å forhindre innførsel og spredning av skadegjørere. Det er virksomhetenes ansvar å inneha kompetanse og rutiner som bidrar til å forebygge spredning av planteskadegjørere. Departementet vil fremme samarbeid mellom næring, forvaltning og forskningsmiljø for å sikre en bærekraftig og sunn planteproduksjon.

3.3.4 Trygge innsatsvarer

Innsatsvarer omfatter alle produksjonsmidler som brukes i plante- og dyreproduksjon. Innsatsvarenes kvalitet og egenskaper har avgjørende betydning for produksjon av trygg mat av ønsket kvalitet. Riktig bruk av innsatsvarer som plantevernmidler og gjødsel, er også viktig for et miljøvennlig jordbruk og produksjon av trygg mat.

3.3.4.1 Gjødselvarer

Gjødsel og jordforbedringsmidler omfatter mineralgjødsel og produkter av organisk opphav.

En hovedbestanddel i mineralgjødsel er fosfor fra fosforholdig malm, som er en begrenset ressurs. Det eksisterer ulike estimater for hvor lenge de økonomisk drivverdige reservene vil vare, avhengig av uttaksrate, teknologisk utvikling og eventuelle nye funn av fosforholdige mineralkilder. Jordbruket bruker nær 90 pst. av fosforet som utvinnes, og har derfor et særskilt ansvar for å effektivisere bruken. Dette blir spesielt viktig i lys av befolkningsøkning og behovet for økt matproduksjon.

Et viktig tiltak for resirkulering og god utnytting av næringsstoffer i landbruket, vil være økt bruk av avfallsbaserte produkter som biorest og slam i gjødsel- og jordforbedringsprodukter. Dette stiller imidlertid særskilte krav til risikovurderinger og riktig behandling og kontroll av produktene, for å sikre at nye stoffer og organismer som tilføres jorda, ikke utgjør risiko for mattrygghet, miljø samt plante- og dyrehelse. I forbindelse med en pågående gjennomgang av regelverket for organisk gjødsel, gjøres det vurderinger av muligheter og risiko knyttet til bruk av produkter som tilføres jorda. En målsetning er å stimulere til resirkulering av næringsstoffer og reduserte utslipp til luft og vann. En aktiv rolle i regelverksutviklingen i EU er viktig, særlig når det gjelder grenseverdier for miljø- og helseskadelige stoffer i materialer som tilføres jorda. Norge har i dag strengere grenseverdier for tungmetaller enn mange av EU-landene. Departementet vil arbeide for at vi har et oppdatert regelverk og et effektivt tilsyn som ivaretar mattrygghet og miljø og samtidig legger til rette for trygg bruk av nye produkter.

I kapittel 9 omtales miljøutfordringene knyttet til bruk av gjødselvarer nærmere.

3.3.4.2 *Planteforedling, såvarer og beredskapslager for såvarer*

Klimaendringer og et mer ufortsigtbart klima gjør såvareproduksjon og jordbruket generelt mer sårbart, og kan føre til at behovet for såvarer og annet formeringsmateriale kan variere mye fra år til år. Eksempelvis har mye nedbør i 2011 også rammet såkornproduksjonen, og det vil være stort behov for import av såkorn i 2012. På sikt kan det bli et problem å få tilgang til såvarer uten innblanding av GMO.

Under jordbruksoppkjøret i 2011 ble det bestemt å etablere en ordning med tilskudd til beredskapslagring av såkorn. Departementet har igangsatt et arbeid for å utvikle regelverk knyttet til den praktiske gjennomføringen av dette, med sikte på ikrafttredelse i 2012. Det er i tillegg behov for en helhetlig gjennomgang av situasjonen på såvareområdet, både når det gjelder såkorn og andre såvarer, for å se på mulige tiltak for å sikre en stabil tilgang av såvarer i framtiden.

Norge er forpliktet gjennom *Konvensjonen om biologisk mangfold, Den internasjonale plantetraktaten* og arbeid under *FAOs Kommisjon for genetiske ressurser* til å bevare genetiske ressurser og utvikle nasjonale strategier for bevaring og bære-



Figur 3.6

Foto: Tore Wuttudal/Samfoto

kraftig bruk. Innen jord- og hagebruk er det kontinuerlig behov for nye plantesorter som er tilpasset klima og andre vekstbetingelser, som er motstandsdyktige mot skadegjørere og har egenskaper som tilfredsstillende markedets krav.

I Norge er det først og fremst Graminor som driver planteforedling. Selv om det er mulig å kjøpe frø og planter fra utenlandske foredlere for de fleste planteslag, er det likevel viktig å satse på å utvikle norske sorter som er tilpasset klima, lys og andre vekstvilkår i Norge. Avlingsframgang nasjonalt og internasjonalt er også viktig for å kunne bedre forsyningsevnen. I den forbindelse er det viktig å ha en foredling som kan frembringe sorter som kan brukes i ulike deler av landet. Departementet vil legge til rette for at det vil bli enklere for bønder å ta i bruk et større sortsmangfold av planter og slik bidra til at verdifulle genressurser tas i bruk. Et mangfold av sorter som dyrkes og utvikles i aktiv bruk og et bredere genetisk mangfold i foredlingsprogrammene, er nødvendig for å sikre at nye sorter kan utvikles fortløpende i henhold til behovet. Dagens planteforedling bygger på relativt smal genetisk variasjon og offentlig medvirkning i såkalt pre-breeding er nødvendig for å sikre genressurser til framtidig planteforedling. Det er derfor opprettet et nordisk offentlig-privat partnerskap for å styrke samarbeidet mellom nordiske foredlingsbedrifter og -institusjoner om tilrettelegging av plantemateriale, slik at den genetiske bredden økes og klargjøres for foredling.

Det er forskjeller på innhold av næringsstoff og helsebringende substanser i de ulike sortene. Planteforedling kan derfor også være viktig for å utvikle plantesorter som er tilpasset framtidig etterspørsel etter sunn og helsebringende mat.

Det er viktig med et velfungerende system for oppformering av såvare, slik at det tilpassede sortsmateriale gjøres tilgjengelig for brukerne. Det prøves i Norge årlig ut i underkant av 100 sorter innen engvekster, korn og potet, hvorav ca. 30–40 nye. Hvert år blir om lag 20 nye sorter godkjent for opptak på den norske offisielle sortslisten. Såvareregelverket skal bidra til produksjon og omsetning av såvarer med best mulig helse og kvalitet. Plantesykdommer kan overføres med såvarer og kan forårsake skader som reduserer både mengde og kvalitet på avlingen. Sunnhetstilstanden påvirker videre behovet for plantevernmidler. Det er viktig å ha nasjonal kompetanse på utvikling og kontroll av såvarer slik at disse best mulig blir tilpasset norske klimatiske og geografiske forhold.

Kvalitetskravene til produktene og den gode plantehelsesituasjonen i Norge må ivaretas i arbeidet med utvikling av nye sorter. EUs regelverk på såvareområdet er nå gjenstand for en totalrevisjon. Departementet arbeider for å ivareta ovennevnte hensyn gjennom våre innspill i dette arbeidet.

3.3.4.3 Husdyravl

Det norske avlsarbeidet på husdyr har langsiktige mål, der det, i tillegg til høy produksjonskapasitet,

legges vekt på god helse, fruktbarhet og dyr tilpasset forholdene de skal leve i. Avlsregelverket legger rammene, mens produsentene og deres organisasjoner fastsetter målene. Dette gir robusthet i husdyrholdet, og vil ha stor betydning i møtet med et større smittepress som følge av klimaendringer. Vektlegging av andre egenskaper i tillegg til økt produksjonskapasitet, har skapt etterspørsel etter norsk avlsmateriale i utlandet. Avlsarbeidet er innovativt og det forventes at nye effektiviserende metoder for utvalg tas i bruk i nær framtid. En forutsetning for vellykket avlsarbeid er aktiv deltakelse blant produsenter over hele landet. Dette gjør det mulig med systematisk styring av bruken av gener i populasjonene, noe de norske samvirkebaserte avlsorganisasjonene har lagt vekt på. Departementet vil videreføre støtten til dette desentraliserte avlsarbeidet. På fjørfe er det ikke egen avl i Norge. Se nærmere om utfordringer knyttet til dette under kapittel 3.6 god dyrevelferd.

Den genetiske variasjonen innen husdyr skyldes menneskenes bruk av genetiske ressurser gjennom årtusener, og er en del av vår kulturarv, så vel som potensialet for framtidig matsikkerhet. I tråd med bl.a. *Konvensjonen om biologisk mangfold* følger departementet opp arbeidet i *FAOs Kommisjon for genetiske ressurser*, for å skape gode betingelser for å sikre verdifulle gener og gene-



Figur 3.7

Foto: Tine.no

tisk variasjon for framtidig utvikling og utnyttelse. De tre store avlsorganisasjonene Geno, Norsvin og Norsk Sau og Geitalslag, har forpliktet seg til årlig rapportering på bærekraftskriterier, og på å holde kontroll på og dokumentere innavlsutviklingen.

Departementet vil arbeide for bevaring og bærekraftig bruk av gamle husdyrraser i Norge, dvs. bruk i driftssystemer som er både biologisk (avlsmessig) og økonomisk bærekraftig, og som bidrar til at populasjonsstørrelsen opprettholdes. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9.12.

3.3.4.4 Fôrvarer

Fôrvarene skal dekke dyrenes behov for næringsstoffer til forskjellige produksjoner eller aktiviteter, og vil i tillegg påvirke kvaliteten på husdyrproduktene. Det er et krav at fôr som omsettes og brukes skal være trygt og ikke skade menneskers eller dyrs helse.

Kornråvarene og grovfôret som produseres i Norge, dekker i hovedsak dyrenes behov for karbohydrater, fett og fiber, mens protein dekkes av soya eller av fiskemel der det er tillatt brukt. Regjeringen vil fortsette arbeidet med sikte på å få internasjonal aksept for at fiskemel er en trygg fôrråvare, også for drøvtyggere. Tilsetningsstoffer i fôr brukes for å dekke behov for stoffer, øke fôr-opptak, stabilisere tarmsystemet og således påvirke fare for sykdom eller produksjonstap. Andre tilsetningsstoffer har igjen en ren teknisk hensikt. Bruken er økende og det er nødvendig med oppmerksomhet på hvorvidt de kan ha skadelige eller utilsiktede effekter.

I Norge er det fortsatt utfordringer knyttet til radioaktiv forurensing av beiter etter Tsjernobylulykken. Regjeringen legger vekt på å sikre tilgang på tilsetningsstoffer som kan redusere opptak av radioaktive stoffer. Dette er viktig både i beredskapsøyemed og for å redusere skadeeffekter etter Tsjernobylulykken.

Klimaendringene forventes å gi økt kontaminering av fôr med soppgifter, jf. omtale i kapittel 3.3.4.6. Nye hurtigmetoder for påvisning av soppgifter er under utvikling, og vil bidra til større sikkerhet ved at kontaminerte fôrvarer raskt kan identifiseres.

3.3.4.5 Plantevernmidler

Kjemiske plantevernmidler er en viktig innsatsvare for å kontrollere skadegjørere i dagens jordbruk. Samtidig kan slike midler ha uønskede effekter på helse og miljø. Det har derfor vært

arbeidet målrettet med å redusere bruken og risikoen knyttet til plantevernmidler i en årrekke, bl.a. gjennom et restriktivt regelverk for godkjenning og bruk, samt egne handlingsplaner for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler. Norge har i dag et unntak fra EUs regelverk for markedsføring av plantevernmidler. Det har nå kommet et nytt og forbedret regelverk i EU på plantevernmiddelområdet, som er til vurdering i Norge. Det vil i vurderingene legges vekt på at Norge fortsatt skal kunne ha et restriktivt regelverk og en forvaltning på plantevernmiddelområdet som ivaretar høy beskyttelse av miljø, brukere og konsumenter. Regelverket om grenseverdier for rester av plantevernmidler i næringsmidler og fôr, er en del av EØS-avtalen. Det påvises sjelden overskridelser av grenseverdiene for rester av plantevernmidler i norske produkter.

Riktig håndtering og bruk av plantevernmidler er svært viktig for å redusere risikoen for helse og miljø. Dette vil derfor være prioriterte områder i tilsyn i primærproduksjonen.

Det har vært flere handlingsplaner for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler, senest for perioden 2010–2014. Nedenfor pekes det på overordnede utfordringer og områder hvor det er behov for innsats for å nå målsettingene på plantevernmiddelområdet.

Redusert bruk og risiko knyttet til bruk av kjemiske plantevernmidler

De siste 20–30 årene har det vært en reduksjon i mengden kjemiske plantevernmidler som blir brukt, men bruken ser ut til å ha stabilisert seg de siste årene. Helse- og miljørisikoen har blitt redusert i løpet av de siste 10 årene, bl.a. har avgiftssystemet med differensiert avgift i forhold til helse- og miljørisiko bidratt til en dreining av plantevernmiddelbruken til mindre risikofylte preparater. Resultater fra overvåking viser imidlertid at plantevernmidler gjenfinnes både i overflatevann og grunnvann, og en del av funnene indikerer en viss fare for skader på organismer i vannmiljøet. Det er fortsatt nødvendig å arbeide for å redusere både bruken av og risikoen knyttet til bruk av plantevernmidler. Nåværende handlingsplan har en todelt målsetting. Norsk landbruk skal bli mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler, og helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler skal reduseres. Målet om mindre avhengighet skal bl.a. nås gjennom økt bruk av integrert plantevern. Integrert plantevern innebærer at ulike planteverntiltak, som for eksempel bruk av biologiske midler, mekanisk bekjemping, sorts-

valg og vekstskifte m.m., kombineres med bruk av kjemiske plantevernmidler. Nye norske undersøkelser tyder på at avrenning av plantevernmidler fra veksthus er et problem. Departementet vil utrede denne problemstillingen nærmere og vurdere behovet for nye tiltak.

Klimaendringer – konsekvenser for plantevern og miljøeffekter

Klimaendringer vil trolig føre til større problemer med skadegjørere og medføre nye utfordringer innen plantevern. Nye skadegjørere, økt utbredelse av eksisterende skadegjørere og behov for flere behandlinger med plantervernmidler per sesong, er eksempler på slike konsekvenser. Klimaendringer kan også føre til endringer i nedbrytning og miljøeffekter av plantevernmidler. For eksempel vil hyppige, intense nedbørsepisoder kunne føre til økt avrenning og utlekking av plantevernmidler. Særlig vil en økning av regnflommer like etter sprøyting øke risikoen for forurensning av vannkilder. Det har de seinere år vært et økende problem med utvikling av resistens mot kjemiske plantevernmidler innen en del kulturer. Klimaendringer vil øke faren for resistensutvikling ytterligere. Det kan bli flere generasjoner skadegjørere per vekstsesong som må følges opp med flere behandlinger med plantevernmidler. Videre kan populasjoner med høy frekvens av resistente individer fra sydlige land forventes å etablere seg i Norge. Økte problemer med resistensutvikling illustrerer viktigheten av å fokusere på alternativer til bruk av kjemiske plantevernmidler.

Plantevern i små kulturer

Det er en utfordring for næringen at det i enkelte såkalte små kulturer er liten tilgang på plantevernmidler. Dette kan bl.a. skyldes at markedsaktørene anser slike kulturer for å representere et lite interessant marked. Det er derfor svært viktig at det både legges til rette for utvikling av alternativer til kjemiske plantevernmidler, og for at slike metoder tas i bruk.

Det nye EU-regelverket for markedsføring av plantevernmidler legger opp til et utstrakt samarbeid mellom landene når det gjelder behandling av søknader for godkjenning av plantevernmidler. En eventuell gjennomføring av det nye EU-regelverk for godkjenning av plantevernmidler i Norge, vil kunne medføre at landbruks- og gartnerinæringen får tilgang på flere plantevernmidler, fordi vi blir del av et større marked.

Alternativer til kjemiske plantevernmidler

Klimaendringer, resistens mot kjemiske plantevernmidler og utfordringer for næringen med tilgang til plantevernmidler for små kulturer, indikerer at det vil være betydelige utfordringer framover knyttet til å nå målene om redusert bruk og risiko ved bruk av plantevernmidler, samtidig som målene om god plantehelse, høyt avlingsutbytte og kvalitet skal sikres. Innsatsen må rettes mot å øke kunnskapen og finne fram til alternativer til kjemiske plantevernmidler, herunder biologisk plantevern, mekanisk bekjemping, utvikling av plantesorter som har god sykdomsresistens og utvikling av hensiktsmessige dyrkningsmetoder, og for å iverksette tiltak som sikrer økt bruk av slike alternativer til kjemiske plantevernmidler. Utvikling av alternativer til kjemiske plantevernmidler vil også være viktig for det økologiske landbruket.

Vurdere forbud mot bruk av enkelte stråforkortningsmidler

Stråforkortningsmidler brukes for å redusere faren for legde (at åkeren legger seg). I 2008 og 2009 ble det omsatt henholdsvis om lag 50 tonn og 35 tonn stråforkortningsmidler (angitt i tonn virksomt stoff) i Norge. Enkelte av disse preparatene har relativt høy miljø- og helserisiko. Det kan være aktuelt å innføre et forbud mot bruk av enkelte stråforkortningsmidler i Norge, for å redusere bruken og risikoen knyttet til bruk av plantevernmidler. Departementet vil utrede agronomiske, økonomiske og administrative konsekvenser.

3.3.4.6 Soppgifter

Forekomst av sopp og soppgifter i korn er et økende problem som er av betydning både for produksjon av trygg mat og for dyrehelsen. Fusarium er en stor soppsekt med mange arter som kan angripe kornplanter. I tillegg til å redusere avlingsmengde og såkornkvalitet, kan de fleste Fusarium-soppene produsere soppgifter. Ny kunnskap viser at slike soppgifter har ugunstige helseeffekter og at inntak av matvarer som kan inneholde slike soppgifter ikke er ubetydelig i den norske befolkningen. Overvåkingen av soppgifter er intensivert. Kornkjøperne har iverksatt gradert pristrekk ved økende innhold av soppgiften DON i havre.

Dyrkningspraksis (jordarbeiding og vekstskifte), bruk av plantevernmidler og klimatiske forhold har betydning for utvikling av soppgifter.

Boks 3.1 Fusarium og soppgifter

Fusarium er en stor soppsekt med mange arter som kan angripe kornplanter. Ulike *Fusarium*-arter kan produsere forskjellige toksiner med varierende grad av giftighet. De siste 10–15 årene er det registrert en økt utbredelse av *Fusarium graminearum* i flere europeiske land, inkludert Norge. *F. graminearum* produserer toksinet deoxynivalenol (DON). I Norge har soppen og toksinet fått særlig stor betydning i havre i tillegg til økende forekomster i bygg og hvete. *F. langsethiae* er en annen *Fusarium*-art som er vanlig her i landet, hovedsakelig i havre. Denne soppen ser ikke ut til å være særlig skadelig for plantene, men den produserer noen av de giftigste soppgiftene (T-2, HT-2) vi finner i korn og er særlig hyppig ved ensidig havredyrking. Soppgifter kan ha en rekke negative helseeffekter på mennesker og dyr, både akutte og mer langsiktige, som svekket immunforsvar, redusert fruktbarhet, blødninger og dårlig foropptak. De fleste soppgiftene er varmemestabile og brytes ikke ned under for eksempel bakeprosesser eller ved produksjon av kraftfôr.

Det er et stort behov for å få nærmere kunnskap på området. Departementet vil derfor stimulere til forskning på hvilke faktorer som påvirker utvikling av soppgifter og iverksette tiltak for å sikre lavest mulig innhold av soppgifter i innsatsvarene. Videre er det behov for utvikling av kornsorter med forbedret resistens mot *Fusarium*.

3.3.5 Vann – viktig for mattrygghet og ressurs for landbruket

Vann er både et livsnødvendig næringsmiddel og en viktig innsatsvare i landbruket. Utviklingstrekk de senere år viser at det er store utfordringer knyttet til vann ut fra mattrygghetshensyn. Det er også behov for vann av god kvalitet i husdyrproduksjonen og til vanning i landbruket, særlig av produkter som går direkte til konsum som salater, bær mv.

Mattilsynets tilsyn med drikkevann har avdekket at det enkelte steder er store mangler ved drikkevannsforsyningen. Små vannverk har i mange tilfeller utilstrekkelig rensing av vannet.

For større vannverk er ofte hovedproblemet etterselep når det gjelder oppgradering av gammelt og for dårlig ledningsnett for drikkevann og avløp.

Norge har råvann av god kvalitet i tilstrekkelig mengde. Samtidig er det en utfordring at overflatevann er mye brukt som råvannskilde. Kvaliteten på overflatevannet varierer naturlig, bl.a. som følge av ulike årstider. Det kan ved regn og smeltestider føre til mye tilsig av ulike forurensende stoffer til råvannskilden. Dette fører til behov for omfattende rensing av råvannet og bruk av hygieniske barrierer som skal gi økt sikkerhet mot spredning av smittestoffer. I tillegg må det foretas løpende kontroll av vannet som går ut på nettet og vann ute på nettet.

Klimaendringer som temperaturøkning, økt nedbørmengde med mer intensitet, ekstremnedbør, flom og stigende havnivå kan gi nye utfordringer for å levere trygt drikkevann. Konsekvenser av klimaendringer kan være høyere bakterietall i råvannet, nye mikroorganismer og økt forekomst av giftproduserende alger.

I følge drikkevannsforskriften er vannverkeier ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak, slik at forbrukerne får vann av forskriftsmessig kvalitet. Regjeringen legger vekt på at de virkemidlene regelverket gir, i større grad enn hittil, skal benyttes overfor vannverk som ikke leverer vann av forskriftsmessig kvalitet.

Landbruket er en av de største kildene til avrenning av næringsstoffer til vann og vassdrag. Det eksisterer lite data om forekomst av rester av plantevernmidler i drikkevann, og det er behov for å kartlegge situasjonen. Det er videre behov for en gjennomgang av regelverket på området. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å redusere kilder til vannforurensning fra landbruket. Næringsavrenning er nærmere omtalt i kapittel 9, mens plantevernmidler er omtalt i dette kapitlet.

For landbruket er de private, mindre anleggene, inklusive gårdsbrønner, en spesiell utfordring. Mange gårdsanlegg har i dag ikke renseutstyr og nødvendige barrierer som sikrer tilstrekkelig god og stabil vannkvalitet. Samtidig kan slike vannkilder være utsatt for tilsig av urent vann. Det vil bli lagt vekt på informasjon og rettledning for å forbedre vannforsyningen til gårdsbruk.

Ansvar for vannforvaltningen er fordelt på en rekke sektorer, og Regjeringen vil fortsette arbeidet med å samle de berørte sektorene til samarbeid for å styrke innsatsen på vann- og avløpsområdet.

3.3.6 Kvalitetssystem i landbruket – KSL

Kvalitetssystem i landbruket, KSL, dekker alle typer matproduksjon på norske gårdsbruk, og stiller krav til hvordan produksjonen skal gjennomføres og hva som skal dokumenteres. Kvalitetssystemet bygger på kravene lover og forskrifter stiller til matproduksjon, dyrevelferd og miljøhensyn, men stiller også enkelte tilleggskrav som landbruksnæringen har definert selv. KSL omfatter også krav til arbeidsmiljø, herunder HMS, se nærmere omtale i kapittel 3.8. Ordningen administreres av Matmerk, og finansieres over Jordbruksavtalen.

KSL bidrar til en trygg og etisk forsvarlig matproduksjon, og til at forbrukerne har tillit til norskproduserte matvarer. Arbeidet med å videreutvikle KSL til å bli et verktøy som dekker alle behov innenfor kvalitetssikring i landbruket, også som bransjeveileder for primærlandbruket, er viktig.

Gjennom KSL foretas det eksterne revisjoner av en viss prosentandel av alle gårdsbruk hvert år. Revisjoner er et nødvendig grunnlag for at KSL skal være et troverdig kvalitetssikringssystem, spesielt i forbindelse med satsingen på merkeordningen Nytt Norge. Departementet vil legge vekt på å videreutvikle synergier og samarbeid mellom KSLs revisjoner og Mattilsynets tilsynsvirksomhet.

3.4 Kosthold, helse og sunne produkter

Ernæring og kosthold har avgjørende betydning for vekst og utvikling, og påvirker risikoen for kroniske sykdommer. WHO har beregnet at av de seks viktigste risikofaktorer for død og sykdomsbyrde (DALY, dvs. disability adjusted life years) er fire risikofaktorer nært knyttet til kostholdet (høyt blodtrykk, høyt plasmakolesterol, overvekt/fedme og lavt inntak av frukt, bær og grønnsaker). De andre to av de viktigste risikofaktorene er røyking og fysisk inaktivitet. Disse risikofaktorene påvirker hver for seg, eller sammen, forekomsten av vår tids store folkesykdommer.

Helsefremmende og forebyggende ernæringsarbeid må ha en helhetlig tilnærming til menneskets livsløp og forskjellige behov i ulike faser av livet. Det er særlig viktig å legge til rette for at barn og ungdom kan ha et variert og sunt kosthold, fordi kostholdsvaner dannes tidlig og i stor grad legger grunnlaget for hva man spiser senere



Figur 3.8

Foto: Matprat.no

i livet. Det er et stort potensial for bedre helse i befolkningen ved bedre kostholdsvaner.

3.4.1 Oppskrift for et sunnere kosthold

I Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011) *Oppskrift for et sunnere kosthold* er hovedmålsettingene å endre kostholdet i befolkningen i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger og å redusere sosiale forskjeller i kosthold. Tiltak er nedfelt i den tverrdepartementale handlingsplanen, som vil bli evaluert i 2012.

Et viktig tiltak i handlingsplanen for bedre kosthold var å utvikle konkrete nasjonale kostråd som basis for kostholdsinformasjon. Reviderte kostråd ble lagt fram i februar 2011. En ekspertgruppe nedsatt av Nasjonalt råd for ernæring utarbeidet kostrådene, som Helsedirektoratet gav sin tilslutning til. Kostrådene er utarbeidet for at den enkelte skal ha et godt grunnlag for å ta personlige valg som i størst mulig grad forhindrer tap av friske leveår. Fysisk aktivitet er også inkludert fordi graden av fysisk aktivitet påvirker energibalanse og kroppsvekt, og dessuten har en direkte effekt på risiko for en rekke kroniske sykdommer. Kostrådene er hovedsakelig rettet mot primærforebygging av kroniske kostholdsrelaterte sykdommer hos voksne personer i Norge.

For at de sunne valg skal bli enklere, er god tilgjengelighet til sunn mat og drikke av stor betydning. I tillegg til økt bevisstgjøring av forbrukerne, er derfor utvikling av et mangfoldig matmarked med stort utvalg av sunn og helsefremmende mat viktig, for at forbrukerne kan velge et sunt kost-

Boks 3.2 Nøkkelråd for et sunt kosthold

- Spis minst fem porsjoner grønnsaker, frukt og bær hver dag.
- Spis grove kornprodukter hver dag.
- La magre meieriprodukter være en del av det daglige kostholdet.
- Spis fisk til middag to til tre ganger i uken. Bruk også gjerne fisk som pålegg.
- Velg magert kjøtt og magre kjøttprodukter. Begrens mengden bearbeidet kjøtt og rødt kjøtt.
- Velg matoljer, flytende margarin og myk margarin, fremfor hard margarin og smør.
- Velg matvarer med lite salt og begrens bruken av salt i matlagning og på maten.
- Unngå mat og drikke med mye sukker til hverdags.
- Velg vann som tørstedrikk.
- Ha en god balanse mellom hvor mye energi du får i deg gjennom mat og drikke, og hvor mye du forbruker gjennom aktivitet.

hold. Forbrukerundersøkelser viser også at pris har betydning for forbrukernes valg.

En generell tendens i privat matforbruk de siste tiårene, er økt forbruk av industrifremstilt og bearbejdede matvarer og økende etterspørsel etter ferdige måltider og matretter. Dette markedet øker sterkt, og slik mat betyr mye for kostholdet til stadig flere.

Industrien i Norge har de siste årene gjort mye for å utvikle og markedsføre ernæringsmessig gode produkter. I de senere årene har det blitt enklere å velge sunne måltider. Mye kan fortsatt gjøres innen produktutvikling for å få fram flere nye produkter og å videreutvikle eksisterende produkter, med en bedre ernæringsmessig sammensetning, i ulike porsjonsstørrelser tilpasset forskjellige behov. Særs viktig er sammensetningen av basismatvarer som det brukes mye av, som for eksempel brød, ost og vanlige kjøttvarer som pølser og kjøttdeig. Slik produktutvikling er særlig viktig for å redusere kostholdsrelaterte helseforskjeller i befolkningen. Det er fortsatt et stort forbedringspotensial i kiosk-, bensinstasjons-, servicemarkedet og øvrige serveringssteder.

Markedsføring av mat ved hjelp av påstander som antyder at et næringsmiddel har særlig positive egenskaper på grunn av innhold av energi eller næringsstoffer, eller som antyder sammenheng mellom et næringsmiddel og helse, med-

fører utfordringer. Forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler ble fastsatt i 2010.

Markedsføring av usunn mat- og drikkevarer til barn og unge er en utfordring i forhold til barns kosthold, noe som har ført til at Verdens helseorganisasjon har vedtatt retningslinjer for slik markedsføring. Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har igangsatt et arbeid med å utrede behovet for å innføre lov- og forskriftregulering av dette området, som en del av oppfølgingen av Verdens helseorganisasjons retningslinjer.

Det arbeides med å harmonisere regelverket om beriking av mat på EØS-nivå. Forskrift om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler ble fastsatt i Norge i februar 2010. Dette vil kunne bety store endringer i matmarkedet framover, med stadig flere berikede produkter og mer utbredt bruk av helsepåstander.

Det er behov for mer systematisk kontroll med produksjon og omsetning av kosttilskudd og helsekostprodukter. Dette skyldes både at mange produkter inneholder ulovlige legemidler eller helsefarlige stoffer og at markedsføringen og påstandene kan være villedende.

3.4.2 Nøkkelhullsmerking av mat

I 2009 ble Nøkkelhullet innført som en frivillig sunhetsmerkeordning for matvarer i Norge, Sverige og Danmark. Nøkkelhullet er ett av flere tiltak som skal bidra til å gjøre det enklere å velge sunt i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger, og redusere sosiale forskjeller i kosthold. Det er også et mål å stimulere til produktutvikling i en sunnere retning. Nøkkelhullsymbalet viser at en matvare inneholder mindre og sunnere fett, mindre sukker og salt og/eller mer kostfiber og fullkorn enn andre produkter innenfor samme matvarekategori.



Figur 3.9 Nøkkelhullet

Det var i 2010 omlag 700 nøkkelhullsmerkede produkter i Norge. I følge en undersøkelse gjort av NORSTAT på oppdrag fra Helsedirektoratet våren 2011 har 96 pst. av de spurte hørt om merket, og en av to mener nøkkelhullet har gjort det enklere å velge sunt. Mattilsynet og Helsedirektoratet har ansvar for gjennomføring av ordningen og informasjon til matvarebransje og forbrukere. Mattilsynet fører tilsyn med at vilkårene for bruk av Nøkkelhullet etterlevs. Det arbeides med å vurdere hvorvidt nøkkelhullsmerkingen bør utvides til ulike serveringssteder.

3.4.3 Kunnskapsutvikling om mat, ernæring og helse

Sammenhengen mellom hvilke matvarer og kosthold som gir god helse er kompleks. Gjennomgangen av forskning som lå til grunn for de nye kostrådene fra helsemyndighetene var et viktig bidrag i det videre arbeid med kosthold og helse. Det vil likevel være kontinuerlig behov for mer kunnskap om sammenhengen mellom kosthold og helse og om forhold som påvirker matvarenes helsemessige egenskaper, herunder dyrkings-, lagrings-, og prosesseringsforhold for mat. Slik kunnskap må utvikles i et tverrfaglig og internasjonalt samarbeid. Det er nødvendig å få bedre kunnskap om hva som skal til for å produsere, og få fram til forbrukerne, sunne, trygge og vel-smakende næringsmidler. Det er videre behov for bedre inntaksdata om hva og hvor mye som faktisk spises av ulike matvaregrupper i Norge. Kunnskap og forskning for å fremme god helse er ett av de ni forskningspolitiske målene som er påpekt i St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*. Regjeringen ønsker å styrke satsingen på forskning om mat, ernæring og helse ved å få til en bedre koordinering av sitt forskningsengasjement innenfor dette feltet.

3.5 Merking og sporbarhet

Regelverket om merking av mat skal sikre forbrukerne nødvendig informasjon om næringsmidler, beskytte forbrukerne mot villedende markedsføring og hjelpe dem til å foreta informerte valg.

Ved siden av obligatoriske krav til merking av matvarer, finnes det flere offentlige merkeordninger som det er frivillig å bruke, bl.a. for økologiske produkter, geografisk opprinnelse, tradisjonelt særpreg og ernæringsmessig sammensetning. I tillegg er det mange private ordninger, bl.a.

etisk merking. Flere av disse er nærmere omtalt i kapittel 5.2.

Sporbarhet er viktig for å styrke matbransjens og myndighetenes evne til å oppklare og håndtere utbrudd av matsmitte, i tillegg til å kunne sikre pålitelig og etterprøvbar informasjon og dokumentasjon om produktene.

Omtalen av merking og sporbarhet omfatter både landmat og sjømat.

3.5.1 Obligatorisk merking

Generelle bestemmelser om merking av næringsmidler er harmonisert på EØS-nivå. Dagens regelverk inneholder bl.a. krav til merking av næringsmidler med varebetegnelse, ingrediensliste, nettoinnhold, holdbarhet, navn eller firmanavn, adresse, opprinnelse osv. Det er i tillegg obligatorisk å merke frisk frukt, bær, grønnsaker, poteter, honning og storfekjøtt med opprinnelsesland. Det er også et obligatorisk krav i Norge å merke fisk med fangst eller produksjonsområde.

I EU er det nylig vedtatt et nytt regelverk om matinformasjon til forbrukerne. Dette vil oppdatere og samle EØS-regelverk om matinformasjon, og vil være førende for hvilke nasjonale krav som kan fastsettes for merking av mat. Mange av hovedprinsippene i det gjeldende regelverket er videreført, samtidig som det er innført flere endringer. Innholdet i regelverket vil tre i kraft i EU tre år etter publikasjonsdato. Det nye regelverket er under vurdering for innlemming i EØS-avtalen.

Den nye matinformasjonsforordningen innfører en obligatorisk næringsdeklarasjon på emballerte næringsmidler, med angivelse av energiinnhold og mengde av fett, mettet fett, karbohydrater, protein, sukker og salt.

Kravet om obligatorisk opprinnelsesmerking vil bli utvidet til flere produkter. Det er nå enighet om å utvide den obligatoriske opprinnelsesmerkingen til også å omfatte ferskt kjøtt fra svin, småfe og fjørfe. Etter to år skal Kommisjonen vurdere mulig utvidelse av obligatorisk opprinnelsesmerking til også å gjelde kjøttprodukter. Etter tre år skal Kommisjonen vurdere utvidelse til andre typer av kjøtt, melk og melkeprodukter, uproseserte matvarer, matvarer med kun en ingrediens og matvarer hvor en ingrediens utgjør mer enn 50 pst. av matvaren.

Ikke-emballerte næringsmidler er unntatt fra kravet til næringsdeklarasjon, med mindre medlemsstatene beslutter annet på nasjonalt nivå. Innhold av allergener må alltid oppgis for ferdig pakkede næringsmidler.

3.5.2 Sporbarhet gjennom hele matproduksjonskjeden

All mat og innsatsvarer som omsettes i Norge skal kunne spores ett ledd tilbake og ett ledd framover i produksjonskjeden. Dette er et helt sentralt prinsipp i matlovgivningen. Sporing betyr at det er mulig å følge matvarenes og innsatsvarenes bevegelser fra råvare, gjennom produksjonskjeden, og helt ut til forbrukeren.

Mer effektiv innhenting og gjenbruk av data i matproduksjonskjeden er et ønske fra forbrukerne, næringsaktører og myndigheter. I fellesskap med aktører i norsk matbransje ble eSporingsprosjektet etablert i etterkant av E.coli-saken i 2006, som et nasjonalt prosjekt for å styrke sporbarheten på matområdet. Prosjektet omfatter alle innsatsvarer og all mat fra landbruks- og fiskerisektoren og hele matproduksjonskjeden, fra jord og fjord til bord. I eSporingsløsningen vil sporinginformasjon om de ulike innsatsvarene og matvarene kobles sammen elektronisk, slik at mat kan spores raskt og sikkert, både i og på tvers av verdikjeder.

Siden prosjektet ble etablert, har det blitt lagt til grunn at næringsaktører skal overta ansvaret for den elektroniske sporingløsningen når den er ferdig utviklet. Det arbeides for å avklare spørsmål knyttet til eierskap og framtidig drift i 2012 slik at løsningen da kan tas i praktisk bruk.

Bedre sporingssystemer vil styrke matbransjens og myndighetenes evne til å oppklare og håndtere utbrudd av matsmitte. Bedre sporingssystemer gjør ikke maten tryggere i seg selv, men vil gjøre matprodusentene bedre i stand til raskt å kunne gi verdifull, korrekt og avgjørende informasjon i oppklaringsarbeidet og til å iverksette tiltak når det er påvist helsefarlige produkter. Matprodusentene vil også kunne redusere tap og kostnader fordi tilbaketrekkning av potensielt farlige produkter kan gjøres med større presisjon.

Sporbarhet er en forutsetning for å kunne etterprøve fremsatte påstander om kvalitet, miljøpåvirkninger, klimapåvirkning, frihet fra GMO, helseeffekter, opprinnelse m.v. Forbrukerens rett til å vite hvordan maten produseres, kan lettere imøtekommes når det er etablert sammenhengende sporingssystemer gjennom alle ledd av matproduksjonskjeden.

Overfor forbrukere er troverdighet og tillit til produktenes kvalitet avgjørende. I Regjeringens brede satsing på sporbarhet ligger også en ambisjon om å utvikle og nyttiggjøre seg de konkurransefortrinn norsk matproduksjon har.

3.6 God dyrevelferd

Dyrevelferden vurderes samlet sett som god i Norge. I internasjonal sammenheng er norsk regelverk for dyrevelferd på et høyt nivå. Til tross for dette er det fremdeles noen utfordringer knyttet til dyrevelferd i landbruksproduksjon. Det er bl.a. rapportert stigende tapstall for både sau og rein på beite, og det er en rekke utfordringer knyttet til driftsformer og infrastruktur i norsk husdyrproduksjon.

3.6.1 God dyrevelferd – et mål i seg selv

God dyrevelferd er et mål i seg selv og befolkningen forventer at dyrene skal ha det godt. Oppmerksomheten i samfunnet er stor og det stilles høye etiske krav til behandlingen av dyr. Standarden for god dyrevelferd er dynamisk og endrer seg i takt med folks holdninger og kunnskap. God dyrevelferd og friske husdyr er også viktig for lønnsomhet i husdyrholdet og skal være en konkurransefordel for norsk landbruk.

En rekke tiltak for å forbedre dyrevelferden er gjennomført som oppfølging av St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd*. Ny dyrevelferdslov trådte i kraft 1. januar 2010 og innebar en modernisering og forbedring av dyrevelferdslovgivningen. Den nye loven slår fast prinsippet om at dyr har egenverdi. Loven innførte et generelt kompetansekrav som bl.a. innebærer at alle som har kontakt med dyr, skal ha kompetanse som er nødvendig for aktiviteten de utfører. Det ble innført en generell varslingsplikt som bl.a. skal bidra til å sikre at dyr som vanskjøttes får hjelp. Videre ble Mattilsynet gitt nye og sterkere virkemidler for mer effektivt å kunne sikre etterlevelse av loven. Departementet vil oppsummere status for dyrevelferden i Norge og utarbeide en handlingsplan med prioriterte tiltak for det videre arbeidet for å bedre dyrevelferden.

Dyrevelferden er næringens og dyreholders ansvar. Det er viktig at dyreholdere legger vekt på gode forhold for dyrene. Kunnskap er en forutsetning for god behandling av dyr. Erkjennelse av dyrs egenverdi er viktig. Det er nødvendig å tilføre kunnskap om produksjonsdyr, men også om sportsdyr, kjæledyr og tjenestedyr. Det er viktig og nødvendig at befolkningen får kunnskap fra så tidlig alder som mulig, for tidlig å fremme respekt og gode holdninger overfor dyr.

Mange forbrukere mangler kunnskap om hvordan maten produseres. Forbrukerne skal føle trygghet for at norske produkter stammer fra dyr som er holdt på en dyrevelferdsmessig god måte.



Figur 3.10

Foto: Roy Mangersnes/Samfoto

Etterprøvable god dyrevelferd vil kunne bidra til at forbrukerne velger norske framfor importerte varer. Det er viktig med åpenhet om hvordan standarden på dyrevelferd er i ulike produksjoner, og hva næringene og myndighetene gjør for å møte aktuelle utfordringer. Departementet forventer derfor at aktørene viser åpenhet om produksjonsforhold og dyrevelferd i de enkelte produksjoner.

En merkeordning for å synliggjøre dyrevelferd av en høyere standard enn det som kreves i regelverket, er under utredning i EU. Det diskuteres hvilke kriterier og beregningsmetode som skal ligge til grunn for merkingen. I internasjonal sammenheng er norsk dyrevelferdsregelverk på et høyt nivå. Departementet vil foreløpig prioritere arbeidet med å opprettholde og videreutvikle generell god dyrevelferd i norske husdyrbesetninger, framfor å etablere en egen merkeordning for å synliggjøre evt. dyrevelferdsmessige fortrinn i enkelte besetninger.

Selv om dyrevelferden generelt sett er god i Norge, har husdyrproduksjon flere konkrete utfordringer knyttet til driftsformer og infrastruktur. Hvis tekniske forbedringer ikke får den ønskede effekten for dyrevelferden, må årsakene

kartlegges. Et viktig tiltak vil være å utvikle objektive dyrevelferdsmessige indikatorer. Det forskes både i Norge og internasjonalt for å finne fram til målbare objektive indikatorer.

I fjørfe næringen er sårbarheten knyttet til avlspyramiden og begrensningen i det genetiske avlsmaterialet en utfordring for Norge, som for resten av Europa og en rekke andre land. Norske produsenter er avhengige av dyrematerialet fra utenlandske oppdrettere fordi det ikke drives avl av fjørfe i Norge. Næringen må selv ta ansvar for å påvirke utviklingen av avlsmaterialet og i større grad iverksette tiltak for å redusere omfanget av skader. Samtidig vil myndighetene i sterkere grad ta i bruk de virkemidler som er til rådighet gjennom det nye dyrevelferdsregelverket for å ansvarliggjøre næringen på dette området. Det har vært registrert et relativt høyt antall fysiske skader på slaktekylling i forbindelse med oppstalling og under transport til slakteri. Ved høy tetthet i kyllingoppdrett, er det mange velferdsrelaterede former for adferd som blir negativt påvirket. Antall dyr per kvadratmeter har også betydning for velferden. Departementet vil gjennomgå dyrevelferdskravene for slaktekyllingproduksjon.

3.6.2 Spesielt om dyrevelferd for pelsdyr

Det er i dag rundt 300 pelsdyrfarmer i Norge, fordelt på alle fylker unntatt Oslo, Akershus og Finnmark. Pelsdyrholdet utøves i hovedsak på familiebruk, gjerne i kombinasjon med annet husdyrhold. Prisene på skinn på verdensmarkedet varierer mye, men den årlige salgsverdien av norske skinn er i størrelsesorden 300 mill. kroner. Om lag 3 pst. av den globale produksjonen av reveskinn og om lag 1 pst. av den globale produksjonen av minkskinn skjer i Norge.

I St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd* ble det pekt på behov for en rekke tiltak for å bedre dyrevelferden i pelsdyrholdet, blant annet klare forbedringer i driftsform for å gi større mulighet til å utvikle normal atferd og i avl og stell for å fremme tillitsfulle dyr.

Fra 1. januar 2009 trådte skjerpede forskriftskrav til dyrevelferd i kraft. Dette omfattet bestemmelser som skal forebygge fare for rømming fra pelsdyrgårdene, noe som er viktig ut fra hensynet til naturmangfold.

Mattilsynet har de siste årene økt tilsynsaktiviteten i pelsdyrfarmer og effektivisert tilsynsarbeidet ved økt bruk av uanmeldte inspeksjoner og styrket virkemiddelbruk.

Departementet fastsatte 17. mars 2011 en ny forskrift om hold av pelsdyr. Forskriften stiller strengere krav til daglig tilsyn, dyras levemiljø og til avlsarbeidet.

Norges Pelsdyrslag har på anmodning fra departementet iverksatt flere tiltak for å bedre egenkontrollen og styrke selvjustisen i næringen, herunder en obligatorisk sertifiseringsordning.

Virksomheten i pelsdyrnæringen er omstridt i Norge. Regjeringen vil foreta en egen gjennomgang av pelsdyrnæringen og vil komme tilbake til Stortinget om saken.

3.7 Bio- og nanoteknologi

Ny kunnskap og teknologi må tas i bruk der det bidrar til å skaffe nok, trygg og sunn mat. Dette skal skje på en etisk akseptabel måte. Produkter utviklet gjennom bruk av ny teknologi må være gjenstand for en faglig vurdering som sikrer at de er forsvarlige å bruke. Det må arbeides videre for nasjonale og internasjonale standarder og anbefalinger som sikrer trygg bruk av ny teknologi i matkjeden.

3.7.1 Bioteknologi

Med begrepet bioteknologi forstås anvendelse av naturvitenskap og teknologier på levende organismer og på deler, produkter og modeller av disse, slik at levende eller ikke-levende materialer endres for å frembringe kunnskap, varer og tjenester. Bioteknologi inngår som en viktig del av den kunnskapsbaserte bioøkonomien, se nærmere omtale av bioøkonomi i kapittel 11. Fordi bioteknologi tar utgangspunkt i naturlige livsprosesser, har bioteknologien unike muligheter til å bidra med miljø- og klimavennlige innovasjoner. I dag har bioteknologien særlig stor anvendelse innen det human-medisinske området, men i følge rapporten *The Bioeconomy to 2030: Designing A Policy Agenda (2009)* fra Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) er det innen landbruk og industrielle prosesser hvor bioteknologiske anvendelser vil ha størst vekst fram til 2030. Rapporten anslår at 36 pst. av all bioteknologisk anvendelse vil være i landbrukssektoren i 2030.

Innenfor matproduksjon og landbruk vil bioteknologi brukt på riktig måte bidra til økt produktivitet og mer miljøvennlig produksjon av mat, fôr, fiber og bioenergi. I dag er det først og fremst innen avl og diagnostikk at bioteknologi er tatt i bruk.

I St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning* signaliserer Regjeringen at det skal arbeides systematisk med å utvikle kunnskapsgrunnlaget på de brede teknologiområdene IKT, bioteknologi og nanoteknologi. Regjeringen arbeider nå med en nasjonal strategi for bioteknologi. Dette skal bli en bred og overordnet strategi for langsiktige forsknings- og innovasjonspolitiske initiativ og muligheter på bioteknologiområdet.

3.7.1.1 Genmodifiserte organismer (GMO)

I en genmodifisert organisme er det genetiske materialet endret på en måte som ikke forekommer naturlig ved formering og eller naturlig rekombinasjon. Ut fra en føre-var betraktning har Norge ført en restriktiv GMO-politikk. Store eksportland som USA, Canada, Australia og Brasil har tatt i bruk GMO for å effektivisere landbruksproduksjonen, og flere land støtter utvikling av GMO. Andre land, herunder Norge og flere EU-land, velger å satse på velkjente teknikker innen tradisjonell planteforedling og husdyravl, hvor man har lang erfaring med trygg bruk. Regjeringen vil videreføre en restriktiv GMO-politikk, som

i tillegg til å sikre trygghet for helse og miljø, tar hensyn til etikk, bærekraft og samfunnsnytte.

Det er ikke gitt noen nasjonale godkjenninger av GMOer, verken for dyrking eller som mat og fôr i Norge. Det er imidlertid gitt dispensasjon fra godkjenningskravet for ikke-spiredeytig materiale fra 19 ulike GMOer til bruk i fiskefôr.

Det er vanskelige problemstillinger knyttet til eierskap, patenter og kontroll over teknologi og såvare. Det er viktig at nasjonalt og internasjonalt regelverk motvirker monopollignende tilstander for GMO-teknologien.

Norske landbruksorganisasjoner og flere naturvernorganisasjoner er enige om en felles holdning til bruk av genteknologi og GMO. Landbrukets organisasjoner vil ikke dyrke genmodifiserte planter til mat eller fôr, eller ta i bruk genmodifiserte husdyr i matproduksjon. Landbruksorganisasjonene vil også forsøke å unngå bruk av genmodifiserte råvarer i fôr så lenge dette er praktisk og økonomisk forsvarlig, og vil ikke under noen omstendighet benytte planteråstoff som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens i husdyrfôr.

Internasjonal forskning gjennom de siste 20 årene har ikke påvist at GMO medfører en særskilt risiko for helse eller miljø i forhold til annen planteforedling. Det finnes likevel forskningsmiljøer, eksempelvis Senter for biosikkerhet (GenØk) i Norge, som mener at det fortsatt er store kunnskapshull knyttet til GMO. Disse miljøene påpeker at det også i mange tilfeller er mangler ved søkers dokumentasjon. Dette taler for mer forskning og kunnskap på området, og at en føre-var tilnærming fremdeles er påkrevet. Selv om Norge fører en restriktiv politikk, er det viktig med forskning og kompetanse på GMO i Norge, bl.a. for å ha beredskap til å kunne møte utviklingen man



Figur 3.11

Foto: Kjell J. Merok/Nofima

ser internasjonalt, og for nasjonalt å vurdere søknader om godkjenning av GMO. Lovverket krever at søknader skal vurderes fra sak til sak. GMO som søkes godkjent må gjennomgå helse- og miljørisikovurdering i henhold til regelverket i Norge og EU. GMO risikovurderes av VKM i Norge og EFSA i henhold til EØS-avtalen.

Antibiotikaresistensgener ble tidligere mye brukt som et teknisk hjelpemiddel for å lage en GMO. Produksjon, import og omsetting av genmodifiserte produkter som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens, er i dag underlagt en streng forvaltning i Norge. En positiv internasjonal utvikling er at antibiotikaresistensgener i økende grad fases ut på grunn av en føre-var tilnærming og utvikling av andre alternativer.

Utsetningsdirektivet¹, som omhandler regelverk for utsetting av levende GMO, er innlemmet i EØS-avtalen med tilpasninger som gjør at Norge kan ta hensyn til bærekraft, etikk og samfunnsnytte ved eventuell nasjonal godkjenning av GMO. Det arbeides for tiden med innlemming av forordningen om godkjenning av GM-mat og fôr².

Bruk av GMO er i sterk vekst internasjonalt. En EU-rapport viser at antallet kommersielle GMO globalt vil øke fra 30 i 2009 til 120 i 2015 og inkluderer matplanter som ris og potet. Dette medfører at det på sikt kan bli krevende å få tilstrekkelig tilgang til fôr uten GMO. Departementet legger til rette for produksjon av GMO-fritt fôr i Norge, der det i modellen for beregning av prisutjevningbeløp for soyamel, gis en viss kompensasjon for merkostnader knyttet til produksjon av GMO-fri vare.

Europakommisjonen arbeider for å endre regelverket slik at det blir lettere for land å begrense eller å forby dyrking nasjonalt, samtidig som den sentrale EU-godkjenningen av GMO skal gå raskere. Departementet er i ferd med å utvikle dyrkings- og sameksistensregelverk knyttet til eventuell framtidig dyrking av GMO i Norge.

3.7.1.2 Voksenkloning av dyr

Enklere former for assistert reproduksjonsteknologi har vært i omfattende bruk i husdyravl i Norge og andre land i mange årtier. Reproduksjonsteknologien spenner fra enkel hjelp under naturlig fødsel, inseminering, embryo-overføring (overføring av befruktete egg fra givedyr til mot-taker) til og med kloning. Kloning er velkjent fra planteforedling. Blant noen laverestående dyr

¹ Direktiv 2001/18/EF

² Forordning (EF) nr. 1829/2003

skjer kloning naturlig uten befruktning av egget i hunnen.

Det blir forsket på muligheter og risiko ved kloning av dyr. Voksenkloning innebærer at en cellekjerne fra et voksent individ (somatisk celle) settes inn i en eggcelle som har fått fjernet sitt arvestoff. Eggcellen settes inn i en surrogatmor som bærer fram en klon av det dyret som donerte arvestoff fra den somatiske cellen. Det finnes forskjellige former for kloning, men det er kun voksenkloning som er gjenstand for særlig regulering og som medfører særlige utfordringer for dyrehelse og dyrevelferd. Nedenfor brukes begrepet kloning gjennomgående om denne type kloning, dvs voksenkloning.

Det er flere tilfeller av abort og sykdom hos klonede dyr samt komplikasjoner hos «surrogatmødrene» i forbindelse med fødsel på grunn av hyppig bruk av keisersnitt. Graden av komplikasjoner varierer fra art til art. Metodene som i dag brukes til kloning av husdyr, er lite effektive. Dyr som overlever drekthet og den første perioden etter fødsel, synes å ha normal helse og reproduktive evner.

Når det gjelder matprodukter fra klonede dyr, i hovedsak kjøtt og melk, har vitenskapelige vurderinger i EU og USA i 2008 ikke funnet en endret helserisiko, men det er flere etiske betenkeligheter knyttet til slik produksjon. Tatt i betraktning problemstillinger knyttet til dyrehelse og dyrevelferd, uttaler både Etske komité i EU (European Group on Ethics in Science and New Technologies) og Bioteknologinemnda i Norge at det på etisk grunnlag ikke bør åpnes for omsetning av produkter fra klonede dyr.

Flere land i Europa bruker kloning i begrenset omfang til avl for husdyr og sports- og fritidsdyr, men det er ikke omfattende kommersiell bruk av kloning. Husdyrnæringen i Norge og EU ønsker ikke bruk av kloning i avl eller husdyrproduksjon, men teknikken er tatt i bruk i andre land.

Norge innførte i 2004 et totalt forbud mot kloning av primater, men med mulighet til å søke dispensasjon for kloning av virvel- og krepssdyr i biologisk og medisinsk grunnforskning og medisinsk virksomhet. Norge var det første landet som innførte en spesifikk regulering av kloning av dyr. Så langt er det kun Danmark som har innført tilsvarende forbud.

Omsetning av matprodukter fra klonede dyr faller inn under de norske bestemmelsene om ny mat under matloven. En eventuell omsetning i Norge vil måtte kreve godkjenning av Mattilsynet. På grunn av de etiske betenkelighetene ved vok-

senkloning av dyr, vil Regjeringen føre en restriktiv politikk på dette området.

EUs ny mat forordning (EF) nr. 258/97 er EØS-relevant og det arbeides for å innlemme denne i EØS-avtalen. Forordningen regulerer matprodukter fra klonede dyr, men ikke fra avkom av klonede dyr. EU arbeider med å videreutvikle regelverk for mat fra klonede dyr, og Norge følger dette arbeidet tett. EU vurderer også om mat fra avkom av klonede dyr bør reguleres. Europakommisjonen har lagt fram en rapport der det foreslås innført et moratorium på fem år for kloning av dyr, import av klonede dyr og omsetning av matprodukter fra klonede dyr. Det er ikke foreslått at moratoriet skal omfatte avkommet etter klonede dyr eller sæd og embryo fra klonede dyr. Slike regler må forholde seg til bestående internasjonalt avtaleverk i WTO.

Det er ikke praktisk mulig å påvise at et matprodukt kommer fra klonede dyr eller fra avkom av klonede dyr. Eventuelle begrensninger i handel med matprodukter fra klonede dyr og krav om merkeordninger for slike produkter, vil måtte medføre store krav til dokumentasjon, merking og sporing. Hvis kjøtt fra klonede dyr likevel kommer på det europeiske markedet, anbefaler både Etske komité i EU og Bioteknologinemnda at det vurderes å innføre merkeordninger som gjør det mulig for forbrukerne å velge. Dette vil også måtte stille store krav til dokumentasjon og sporing.

Regjeringen vil arbeide i internasjonale fora for en restriktiv holdning til kloning av dyr, og arbeide for utvikling av et internasjonalt regelverk som sikrer hensynet til dyrehelse og dyrevelferd. Regjeringen vil også arbeide for å begrense internasjonal handel med matprodukter fra klonede dyr og deres avkom.

3.7.2 Nanomaterialer

Nanoteknologi bygger på at vi har økt evne til å modifisere og bygge strukturer på atom- og molekylnivå, og til å produsere strukturer med spesielle egenskaper. Nanomaterialer kan ha unike egenskaper på grunn av størrelse og struktur.

Nanomaterialer er relativt nytt i landbruks- og matsektoren og er ikke særskilt regulert, verken nasjonalt eller internasjonalt. Matlovens generelle forbud mot omsetning av næringsmidler, fôr og innsatsvarer som ikke er trygge, gjelder også for mat som består av eller inneholder nanomaterialer.

I Norge utpeker Forskningsmeldingen nanoteknologi til ett av tre prioriterte teknologiområder. Både næringsrettede og forvaltningsrettede

forskningsinstitusjoner i landbruks- og matsektoren, har startet opp forskningsprosjekter som studerer muligheter og utfordringer ved nanomaterialer. Undersøkelser viser at norske forbrukere er mer positivt innstilt til nanoteknologi enn til GMO og kloning.

FAO/WHO's ekspertrapport fra 2009, samt EFSA vurdering fra 2009, om bruk av nanoteknologi i landbruks- og matsektoren, finner at nær sagt samtlige forhold og ledd i matkjeden vil kunne bli berørt på sikt. Eksempelvis plantevernmidler og gjødsel innkapslet i nanomaterialer, emballasje som beskytter maten bedre og gir informasjon om hygiene, samt mat med endret smak og næringsopptak.

Det er store kunnskapshull knyttet til effekter på helse og miljø. Både ekspertkomiteen i FAO/WHO og EFSA påpeker at det er behov for videreutvikling av modeller for risikovurdering, samt forskning for å avdekke risiko ved bruk av nanomaterialer i matkjeden.

Det er begrenset kunnskap og oversikt over hvilke former for nanomaterialer som faktisk er i bruk i landbruket og i matkjeden, og i hvilket omfang.

Nanomaterialer reguleres av EUs ny matforordning uten å være eksplisitt omtalt. Det arbeides i EU med sikte på en revisjon av denne forordningen bl.a. slik at den omtaler mat som inneholder eller består av nanomaterialer. Slik mat må godkjennes og inkluderes på listen over godkjente produkter. Det er uenighet i EU om mat som inneholder nanomaterialer skal merkes med at det inneholder nanomaterialer.

Regjeringen vil følge utviklingen tett, for å sikre at regelverk knyttet til ny-mat og tilsetningsstoffer fanger opp usikkerhetsmomenter og risiko gjennom kravene for godkjenning. For at nanomaterialer skal kunne reguleres gjennom dagens lovverk og ikke gjennom en egen ny lov, bør regelverket søkes tilpasset for å sikre et like høyt beskyttelsesnivå ved bruk av nanomaterialer som for bruk av andre stoffer.

Regjeringen vil arbeide for utvikling av internasjonalt regelverk, definisjoner og standarder som sikrer trygg bruk av nanoteknologi og nanomaterialer.

3.8 Helse, miljø og sikkerhet

Landbruket er en sektor i kontinuerlig utvikling. Innovasjonsgraden er høy, og stadig nytt produktionsutstyr tas i bruk. Både effektiviteten og produktiviteten øker, samtidig som antall gårdsbruk

Boks 3.3 Etablering av nødnummer ved akutt behov for avløserhjelp

Formålet med landbruksvikarordningen er å sikre at primærprodusentene over hele landet skal ha tilgang på arbeidshjelp når de trenger det ved akutt sykdom eller skade. I 2008 ble det derfor startet opp en utvidet landsdekkende landbruksvikarordning som er administrert av Norges avløserlag og finansiert over jordbruksavtalen.

I juni 2011 etablerte avløserlaget Landbrukstenester Hordaland et nytt nødnummer til bruk ved akutte avløserbehov. Bøndene i 18 kommuner i fylket kan alle dager året rundt ringe nødnummeret 07052 og få hjelp med dyrestellet fra kvalifiserte avløsere. Den nye ordningen skal bidra til å gi bøndene trygghet for at de skal være garantert hjelp ved akutte problemer. Landbrukstenester Hordaland har tatt initiativ til at alle avløserlag som deltar i den nasjonale landbruksvikarordningen, i fellesskap skal bidra til at den nye nødnummerordningen om noe tid blir landsdekkende.

blir færre. Landbruk er også en langsiktig produksjon med varierte, interessante og utfordrende arbeidsoppgaver. Det stilles store krav til den enkelte bondes kunnskap, ferdigheter og effektivitet. For å opprettholde en matproduksjon av høy kvalitet, utnytte skogressursene og sikre produksjonen av fellesgoder, er kunnskap og kompetanse grunnleggende, så også når det gjelder å ivareta helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Et godt arbeidsmiljø er en god investering både for hver enkelt bedrift og næringsaktør, og det er god samfunnsøkonomi. For landbruket innebærer det at et systematisk HMS-arbeid må prioriteres både i næringen som helhet, og at det reflekteres i HMS-arbeidet på den enkelte gård.

Kvalitetssystemet i landbruket, KSL, stiller krav til blant annet arbeidsmiljø, herunder HMS, og bygger på de kravene som arbeidsmiljøloven stiller. Arbeidet med å videreutvikle KSL til å bli et verktøy som dekker alle behov innenfor kvalitets-sikring i landbruket er viktig, herunder når det gjelder HMS.

Strategier for forbedring av HMS-arbeidet ble fastlagt gjennom arbeidsgrupperapporten *Helse, miljø og sikkerhet i landbruket – Organisering og arbeidsformer* i 2010. Det er bl.a. etablert et forpliktende nasjonalt samarbeidsforum for HMS i

landbruket som vil arbeide med disse sentrale spørsmålene videre. Forskning på HMS i landbruket skal prioriteres innenfor rammen av jordbruksavtalens forskningsmidler, og arbeidet med å formidle bruk av HMS-standarder og følge opp avvik, skal styrkes.

Regjeringen har nylig lagt fram strategien *Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskader*. De nasjonale utfordringene og landbrukets utfordringer er sammenfallende på mange områder. Det handler i hovedsak om utfordringer som å skaffe til veie god dokumentasjon og kunnskap om ulykker, forebygging, holdningsendringer, samarbeid, gode virkemidler og et hensiktsmessig regelverk. Oppfølging av den nasjonale strategien vil være av betydning for å få til bedre oppfølging og bedre resultater av HMS-arbeidet også i landbruket.

3.9 Konkurranseskraft, regelverkskrav og forenkling

Det er viktig å være bevisst på sammenhengen mellom landbrukets konkurranseskraft og mattrygghet, dyrevelferd og andre samfunnsgeoder. Så langt mulig bør matpolitiske, ernæringsmessige, miljømessige og næringspolitiske virkemidler understøtte hverandre.

EU har igangsatt en diskusjon knyttet til konkurranseskraften innenfor landbruket. Et av elementene er at regelverkskravene på matområdet bidrar til å gjøre det europeiske landbruket mindre konkurransedyktig i forhold til andre land. Viktige faktorer som bidrar til dette kostnadsbildet er regelverk knyttet til mattrygghet, dyrevelferd, dyrehelse, fôrvarer og miljø, herunder GMO og plantevernmidler.

Norge som matnasjon er kjennetegnet av høy mattrygghet, god plante- og dyrehelse, god dyrevelferd og miljøvennlig produksjon. At norsk matproduksjon har høye standarder på disse områdene, er avgjørende for norsk landbruks legitimitet.

Samtidig er de fleste regelverkskrav ressurs- og kostnadskrevende for den som regelverket er rettet mot. Det er viktig å foreta konsekvensanalyser av kost/nytteverdien før det settes nye krav. Utredningsinstruksen setter krav om vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltning og næring ved innføring av nytt regelverk. Disse vurderingene bør styrkes, og det bør legges sterkere vekt på nytteverdien av regelverket veid opp mot kostnadene for næring og forvaltning.

En stor del av regelverket på matområdet har opprinnelse i EU via EØS-avtalen. Dette er Norge forpliktet til å følge. Regjeringen vil legge vekt på å utnytte det nasjonale handlingsrommet som EØS-avtalen gir, slik at Norge ikke får et mindre fleksibelt regelverk på matområdet enn andre land.

Regelverket på matområdet er svært omfattende og komplekst. Mattilsynet forvalter totalt ca. 350 forskrifter som er hjemlet i seks ulike lover. Mattilsynet gjennomførte i 2008–2009 en kartlegging av bl.a. brukernes oppfatning av regelverket på matområdet. Denne avdekket at regelverkets omfang og kompleksitet i seg selv er det største hinderet for regelverksetterlevelse.

Mattilsynet har satt i gang et arbeid med å gå gjennom regelverket på sitt forvaltningsområde slik at det kan få en mer enhetlig og brukervennlig utforming. Dette arbeidet vil bli intensivert. Et enklere regelverk vil være til fordel for de næringsdrivende som skal etterleve regelverket, samt at det kan bidra til et mer effektivt og målrettet tilsyn.

I 2007 avviklet Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet en rekke krav om godkjenning i regelverket med tilhørende gebyrplikt. Mattilsynet har gjennomgått gjenværende godkjenningsordninger innenfor matområdet, som vi ikke er forpliktet til å ha etter EØS-avtalen, eksempelvis krav om godkjenning av bygning eller krav om tillatelse for visse aktiviteter. Flere av disse vil bli vurdert opphevet.

Fjerningen av avgifter som har vært knyttet til Mattilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet, dvs. matproduksjonsavgiften og de særskilte kontrollavgiftene på drikkevann, på planter og fôr som ikke inngår i matproduksjon samt på kosmetikk, vil medføre både administrative forenklinger og innsparing for virksomhetene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.5.2.5.

EØS-avtalen setter begrensninger for hvilke endringer Norge kan gjøre med regelverket på matområdet. Samtidig har EU igangsatt et omfattende arbeid for å bedre og forenkle regelverket, også på matområdet. Bl.a. medførte norsk gjennomføring av nytt hygieneregelverk at man gikk fra 17 til 5 forskrifter. Det er viktig at forenklingsarbeidet i Norge samordnes med det arbeid som gjøres i EU, og at man fra norsk side aktivt bidrar til å utvikle gode rettsakter innenfor EØS-avtalen. Regjeringen vil legge vekt på forenklingsaspektet i norske innspill i fora under EØS-prosessen.

4 Konkurransedyktige og bærekraftige verdikjeder for mat

Regjeringen vil ta hele landet i bruk for å legge til rette for økt matproduksjon i takt med en økende befolknings etterspørsel. Nasjonal matproduksjon fra land og sjø skal være et fundament for nasjonal matsikkerhet. Produksjonen skal skje på en miljømessig bærekraftig måte, og så langt som mulig med grunnlag i norske ressurser som grovfôr og beite. Arealforvaltningen må forbedres, og ny kunnskap må utvikles og tas i bruk for å øke arealproduktiviteten. Den geografiske produksjonsfordelingen videreføres slik at de totale arealressursene utnyttes på en best mulig måte i hele landet – også beiteressursene.

Næringen skal fortsatt ha en god produktivitetsvekst. Det er behov for dyktige bønder, god driftsledelse og god agronomisk kompetanse. Regjeringen vil ha økt oppmerksomhet omkring utviklingen i områder med store distriktpolitiske utfordringer hvor landbruket har stor betydning. Virkemidlene skal gis en tydeligere distriktsprofil. Det skal legges til rette for en variert bruksstruktur over hele landet.

Gode inntektsmuligheter er avgjørende for investeringsevnen, for rekrutteringen til næringen og for måloppnåelsen over tid. Kapitaltilgangen skal bedres for at næringen skal kunne gjøre nødvendige investeringer i driftsbygninger og driftsmidler. Investeringsvirkemidlene skal, innenfor jordbruksavtalens ramme, gis økt prioritet. Det er foreslått flere endringer i skatteregelverket, bl.a. økte avskrivninger. Samlet skal dette bidra til økte investeringer, økt produktivitet og lønnsomhet i jordbruket.

Hensynet til konkurransedyktige verdikjeder for landbasert mat skal ivaretas. Konkurransenutfordringen er økende. Industrien må utvikle sin konkurransekraft gjennom en sunn kostnadsutvikling, innovasjon og omstilling. Den må utnytte nærhet til dagligvarehandel, konsumenter og produsenter.

Regjeringen vil

- innenfor de gitte handelspolitiske rammer, legge til rette for økt produksjon av landbruksvarer som det er naturgitt grunnlag for og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kan opprettholdes om lag på dagens nivå.
- legge større vekt på innretning av virkemidlene ut fra distriktpolitiske hensyn, slik dette er målrettet gjennom de distriktpolitiske virkeområdene.
- sikre utøverne i landbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper. Regjeringen vil derfor videreutvikle inntekts- og velferdspolitikken i landbruket med utgangspunkt i den landbrukspolitikken som er ført etter 2005.
- bruke investeringsvirkemidlene slik at de bidrar til økt lønnsomhet og produktivitet, og gjennom det bidrar til en variert bruksstruktur over hele landet.
- sikre et importvern som gir beskyttelse gjennom hele verdikjeden og utnytte handlingsrommet for å føre en nasjonal landbrukspolitikk.
- arbeide internasjonalt for anerkjennelse av retten til produksjon av mat for egen befolkning
- ved en eventuell ny WTO-avtale, ta i bruk alle de virkemidler avtalen gir til å sikre norsk landbruksproduksjon og norsk næringsmiddelindustri. Ved en slik avtale må det gis kompensasjon for tap av inntekt.
- bidra til forutsigbare rammebetingelser og invitere aktørene i matkjeden til å komme med innspill for å utforme rammebetingelser for en godt fungerende norsk matkjede med nødvendig konkurransekraft.

4.1 Nasjonale og internasjonale utfordringer

Alle stater har ansvar for å sørge for at innbyggerne har nok og trygg mat. Verdikjeden for mat vil stå overfor store utfordringer internasjonalt i årene som kommer. Utfordringene er knyttet til klimaendringer, prissvingninger, folketallsøkning og maktforhold.

Klimaendringene påvirker matproduksjon i ulike deler av verden. I tillegg til at klimaendringene over år kan gi forskyving i hvor maten blir produsert, går utviklingen også i retning av større årlige variasjoner i matproduksjonen. Som et resultat av mange sammensatte forhold er det

også en tendens til større prissvingninger på matvarer internasjonalt.

Folketallsøkning gir også økte utfordringer. Antallet mennesker som lider av sult og underernæring er nesten 1 milliard. Matsikkerhet er et hovedhensyn internasjonalt. Erfaring viser at store matproduserende land prioriterer matsikkerhet for egen befolkning foran eksport av matvarer.

Det er ingen fremgang i WTO-forhandlingene, men det forhandles fram bilaterale handelsavtaler. Landbruksministrene i OECD og en rekke andre land møttes i Paris i februar 2010. Matsikkerhet var et hovedspørsmål på møtet, og vekst i produksjonen i de områdene som er rike på naturressurser for matproduksjon ble trukket fram som et viktig tiltak. Videre trakk ministrene fram klimaendringene og ressursbegrensinger som viktige utfordringer for framtidens landbruk. Veksten i landbruket må skje på en miljø- og klimavennlig måte. Landbruket er en viktig del av løsningen av klimaproblemene. Mange land er opptatt av hvordan markedsmakten er fordelt i verdikjeden og et gjennomslagskraftig og velfungerende marked.

FN har trappet opp sitt arbeid med matsikkerhet. I kjølvannet av matkrisen i 2008 opprettet FNs generalsekretær Ban Ki-moon et høynivåpanel med eksperter på matsikkerhetsområdet. En global handlingsplan utarbeidet av panelet fastslo at matkrisen har tydeliggjort sårbarheten i det internasjonale matvaremarkedet, og at økte investeringer i landbruket globalt, og særlig i småskala landbruk i utviklingsland, er sentralt for bedret matsikkerhet. FN sier også at det må jobbes i mange sektorer for å bekjempe den dramatiske økningen av ikke-smittsomme sykdommer, som hjerte- og karsykdommer, kreft og diabetes.

Det internasjonale arbeidet med matsikkerhet har fått ytterligere kraft ved at Verdensbanken har opprettet et eget fond for landbruksutvikling. I følge rapporten *World Development Report 2008*, utgitt av Verdensbanken, er investeringer i landbruket i utviklingsland flere ganger mer effektivt for fattigdomsbekjempelse enn annen utviklingshjelp. En økende usikkerhet knyttet til hvordan landbruket fortsatt skal kunne brødfø en raskt voksende befolkning understreker behovet for økte investeringer.

Nasjonalt må matsektoren øke produksjonen slik at en kan møte en økende befolknings etterspørsel framover. Det konkurransemessige utgangspunktet er vanskelig med våre naturgitte vilkår og vårt særnorske kostnadsnivå. En hovedutfordring er å dekke hjemmemarkedets etterspørsel på en effektiv måte, samtidig som målset-

tingen om et miljømessig bærekraftig jordbruk over hele landet videreføres. Nordmenn har høy kjøpekraft, men det norske markedet er lite og det gir utfordringer både i volumproduksjon og muligheten for lønnsomme små verdikjeder. Landbrukspolitikken må alltid avveie hensynet til effektivitet i vareproduksjonen mot andre landbrukspolitiske hensyn.

Det er avgjørende at landbruket sikres gode inntektsmuligheter for å være en attraktiv næring for kompetente utøvere. Kompetansekravet øker, og den alternative verdien på arbeidskraften og graden av sysselsetting i Norge er høy. Investeringsbehovet i næringen er høyt og noen av produksjonsmiljøene i ferd med å tynnes ut. Gode inntektsmuligheter er derfor nødvendig for at landbruket skal kunne utføre sine samfunnsoppgaver.

4.2 Handel med landbruksvarer

Importvernet er en bærebjelke i norsk landbrukspolitikk. Importvernet er en avgjørende forutsetning for å kunne sikre avsetningen av norske landbruksvarer, oppnå fastsatte priser i jordbruksavtalen og gi inntektsmuligheter for landbruket. Regjeringen vil derfor arbeide internasjonalt for å sikre et importvern som gjør det mulig å oppfylle målene for norsk landbruk og norsk næringsmiddelindustri. Regjeringen forventer fortsatt internasjonalt press mot det norske importvernet for landbruksvarer i årene som kommer.

Regjeringen har i internasjonale forhandlinger om handel med landbruksvarer lagt avgjørende vekt på å sikre handlingsrom for fortsatt å kunne føre en landbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. I internasjonale forhandlinger har Norge i første rekke åpnet for import av landbruksvarer der det er liten eller ingen norsk produksjon, og der import vil være fordelaktig for norsk næringsmiddelindustri gjennom rimeligere innsatsvarer og for forbrukere gjennom økt matmangfold. De samme prinsippene om et sterkt, men fleksibelt, importvern er lagt til grunn for den løpende forvaltningen av tollvernet. Regjeringen vil videreføre politikken på dette området. Det er en viktig forutsetning for at norsk landbruk og næringsmiddelindustri kan opprettholde produksjon og konkurransekraft i det norske markedet.

Dette vil bli utfordrende framover fordi utviklingen i nasjonale og internasjonale priser på landbruksvarer er ulik, noe som i perioder setter press på importvernet. Prisutviklingen vil få betydning for soliditeten i det norske importvernet. En even-

tuell ny WTO-avtale vil innebære betydelige utfordringer i form av tollreduksjoner og etablering av importkvoter for viktige norske landbruksvarer der importen har vært liten eller ingen. I WTO-forhandlingene er det derfor svært viktig å få gjennomslag for et tilstrekkelig antall sensitive jordbruksprodukter og gode løsninger knyttet til budsjettstøtte.

Framover vil valg av tollsystem også kunne være viktig for sentrale norske landbruksvarer. Med dagens WTO-avtale kan vi på årsbasis velge mellom kronetoll og prosenttoll for alle viktige landbruksvarer. I landbruksmyndighetenes forvaltning av tollvernet er det til nå hovedsakelig valgt kronetoll, men for enkelte varer er det gått over til prosenttoll.

Ved en eventuell ny WTO-avtale vil Regjeringen ta i bruk alle de virkemidler avtalen gir for å sikre norsk landbruksproduksjon og norsk næringsmiddelindustri. Ved en slik avtale må det gis kompensasjon for tap av inntekt. Som en del av en eventuell WTO-avtale vil tollsatsene for norske landbruksvarer måtte reduseres. Skjerming av viktige sektorer gjennom sensitiv behandling med mindre tollkutt, kombinert med overgang til prosenttoll, vil gi et nasjonalt handlingsrom til å sikre et levedyktig norsk landbruk i alle deler av landet.

Importen av bearbeidede landbruksvarer har økt jevnt de siste 10 årene. Prispresset på norske landbruksråvarer har økt ved at næringsmiddelindustrien kontinuerlig vil være på jakt etter billige, importerte, substitutter til norske råvarer. Prisuttak på norske råvarer må derfor ikke bare vurderes i forhold til tollsats for den respektive råvaren, men også i forhold til tollsats og andre virkemidler overfor bearbeidede varer. Regjeringen vil sikre den norske RÅK-industrien konkurransedyktige priser i forhold til industrien hos frihandelspartnerne.

Forholdet vårt til EU på landbruksområdet er siden år 2000 ivaretatt gjennom to forhandlingsrunder for landbruksråvarer (Artikkel 19) og to forhandlingsrunder for bearbeidede landbruksvarer (Protokoll 3). Regjeringen vil videreføre handel med landbruksvarer med EU, basert på Regjeringens landbrukspolitikk og landbrukets særstilling i EØS-avtalen, jf. for øvrig omtale av innholdet i artikkel 19 i EØS-avtalen i kapittel 4.2.3.

Det er ført en ambisiøs politikk i forhold til verdens 64 fattigste land. Disse landene har nå toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer inn til det norske markedet. Vilkår for import av kjøtt fra det sørlige Afrika vil også bli avveid i forhold til omfanget av grasbasert kjøttproduksjon i Norge.

Omfanget av GSP-ordningen for Namibia, Botswana og Swaziland vil bli vurdert, jf. indikative tak for import av kjøtt av storfe og sau/lam fra disse landene.

Eksporten av norske landbruksvarer har vært meget begrenset. Dette skyldes høye norske råvarepriser, høyt kostnadsnivå og tollbeskyttelse i aktuelle mottakerland. En del av vår eksport, for eksempel ost, mottar eksportsubsidier. Noen norske varer vil imidlertid kunne være konkurransedyktige internasjonalt også uten støtte.

Samlet sett gir de internasjonale rammene utfordringer for landbruket. Samtidig gir også fremtiden nye muligheter for det norske landbruket til økt produksjon på grunn av økt folketall. Regjeringen legger opp til å handtere disse utfordringene slik at det er grunnlag for vekst i det norske landbruket i årene som kommer.

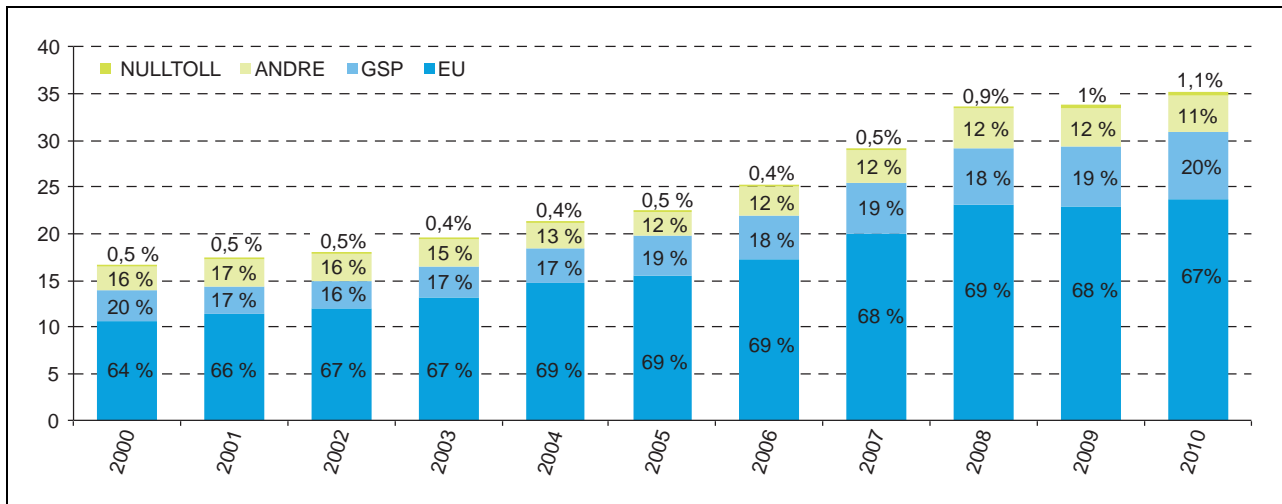
4.2.1 Import og eksport av jordbruksvarer

I løpet av de siste ti årene er verdien av den årlige importen av jordbruksvarer fordoblet. Samtidig øker forbruket og, målt i energi, utgjør importerte matvarer nå rundt 50 pst. av det norske markedet for landbruksvarer. For de dominerende råvarene i norsk jordbruk begrenses importen i stor grad av et sterkt importvern, mens importkonkurransen er økende for bearbeidede jordbruksvarer, bl.a. bakervarer.

Slik det går fram av figur 4.1 har verdien av importerte matvarer, målt i verdi, økt fra om lag 16 mrd. kroner i 2000 til om lag 35 mrd. kroner i 2010. Viktige importvarer er vin, bakverk, tilberedte næringsmidler, sukker, sjokolade, soyabønner, dyrefôr og sydfrukt. I underkant av 70 pst. av importen kommer fra EU med Danmark og Sverige som de to største eksportlandene. Rundt 20 pst. av importen kommer fra GSP-land (u-land), der Brasil er dominerende. Av importen kommer 1 pst. fra de fattigste 64 landene.

Importen fra EU er i stor grad bearbeidede jordbruksvarer. Importen fra u-landene har i større grad lav bearbeidingsverdi. Et viktig eksempel er soyabønner fra Brasil. Blokkens andel av importen har holdt seg relativt stabil over tid til tross for den store importøkningen.

Eksporten av jordbruksvarer fra Norge er langt mer beskjeden enn importen. I 2010 eksporterte Norge landbruksvarer til en verdi av vel 4 mrd. kroner, dvs. 12 pst. av importverdien. Eksporten har vært relativt stabil på dette nivået de 10 siste årene. Viktige eksportvarer er dyrefôr, soyaolje, drikkevarer, ost, huder og skinn.



Figur 4.1 Verdien av importerte matvarer i kroner og relativ fordeling av importen på grupper av land

Kilde: Statens landbruksforvaltning.

4.2.2 Verdens Handelsorganisasjon, WTO

Handel med jordbruksvarer er regulert i en egen landbruksavtale i WTO. De generelle multilaterale avtalene om handel med varer gjelder også for jordbruk og jordbruksprodukter. Landbruksavtalen og de nasjonale bindingslistene legger viktige rammer for utformingen av virkemidlene i jordbrukspolitikken. Det gjelder prisnivå inkl. administrerte priser (målpris), størrelse og utforming av budsjettstøtte og mulighet for markedsregulering i form av eksport.

4.2.2.1 Eksisterende Landbruksavtale

Den 8. forhandlingsrunden i GATT, Uruguay-runden, førte til opprettelsen av *Verdens Handelsorganisasjon* (World Trade Organization – WTO) 1. januar 1995. Forhandlingsrunden resulterte også i egne avtaler om jordbruk (*Landbruksavtalen*) og om sanitære og plantesanitære forhold (SPS-avtalen). Landbruksavtalen legger viktige rammebetingelser for den nasjonale jordbrukspolitikken på tre områder: markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier. Det pågår nye forhandlinger om ytterligere reduksjoner av toll og subsidier, den såkalte Doha-runden. Inntil en ny landbruksavtale er ferdigforhandlet, vil Norge være bundet av forpliktelsene i eksisterende avtale.

Markedsadgang

WTOs landbruksavtale medførte at Norge, som andre medlemmer i WTO, har forpliktet seg til et maksimalt tollnivå for den enkelte toll-linjen. I til-

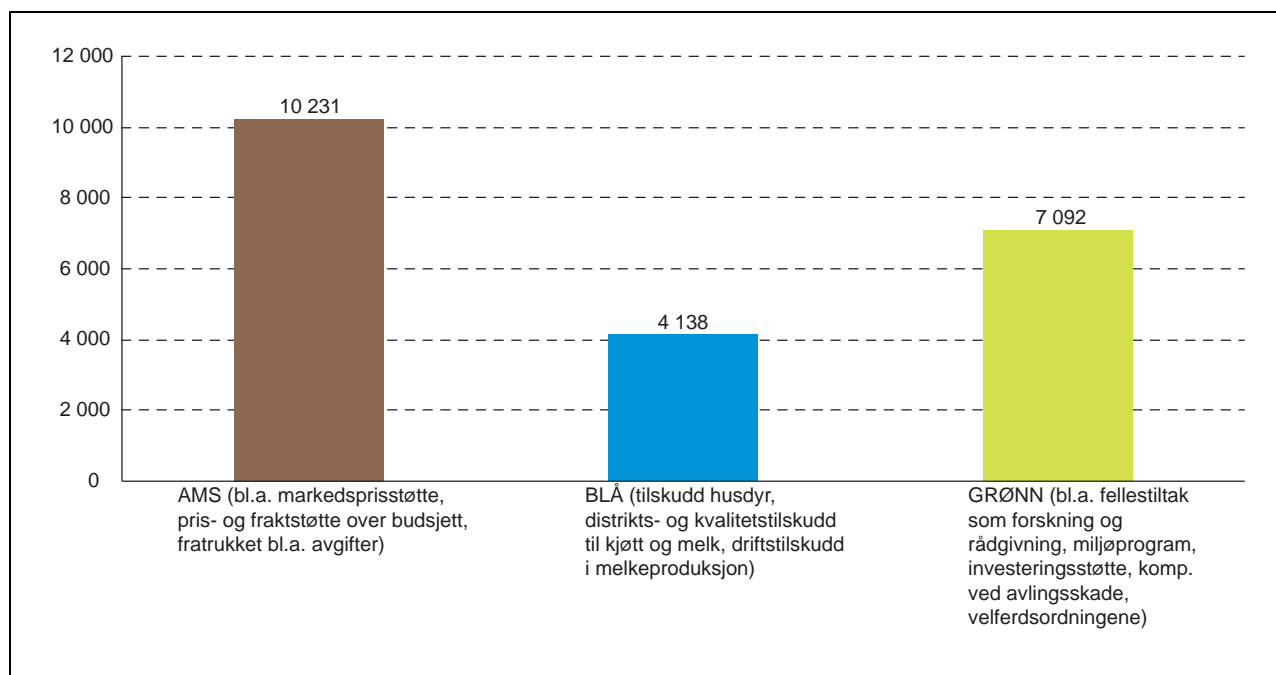
legg forpliktet Norge og andre i-land seg til å etablere importkvoter.

Internstøtte

WTOs landbruksavtale skiller mellom internstøtte som er underlagt reduksjonsforpliktelser, og internstøtte som er unntatt fra dette. Unntatt fra reduksjonsforpliktelsene er støtte som ikke har noen, eller bare minimale, effekter på handel og produksjon (såkalt grønn støtte); støtte som gis under produksjonsbegrensningsordninger (såkalt blå støtte); og AMS-støtte som utgjør mindre enn 5 pst. av verdien av jordbruksproduksjonen (såkalt *de minimis*-støtte). Samtlige interne støttetiltak til fordel for jordbruksprodusenter som ikke er omfattet av ett av unntakene, er underlagt reduksjonsforpliktelsene. Reduksjonsforpliktelsene er uttrykt ved hjelp av et samlet mål for støtte, AMS (Aggregate Measurement of Support), også omtalt som gul støtte, se figur 4.2.

For Norges del har markedsprisstøtten utgjort storparten av AMS. Denne støtten beregnes som verdien av differansen mellom norske målpriser og faste referansepriser (fra 1986–88) multiplisert med tilhørende volumer og fratrukket omsetningsavgift. Maksimalt tillatt årlig nivå for slik støtte er 11 449 mil. kroner.

Blå støtte er støtteordninger under produksjonsbegrensende programmer som er fritatt fra reduksjonsforpliktelser dersom støtten for eksempel er basert på faste arealer eller avlinger, eller foretas for et fast antall dyr. Norge har vært blant de landene som i størst grad har benyttet seg av slike støtteordninger.



Figur 4.2 Grupper av internstøtte, notifisert til WTO for året 2009.

Grønn støtte er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene. For at støtte skal kunne regnes som grønn, må den utformes i samsvar med spesifikke kriterier.

Eksportstøtte

WTOs landbruksavtale begrenser bruken av eksportsubsidier både målt i verdi og volum. Vareomfanget er begrenset til de varer det enkelte land påberopte seg retten til å bruke eksportstøtte for under Uruguay-runden. Norge har mulighet til å benytte eksportstøtte til bl.a. ost, kjøtt og bearbejdede landbruksvarer.

4.2.2.2 WTO-forhandlingene

Landbruksforhandlingene er en del av den brede forhandlingsrunden som ble vedtatt igangsatt på WTOs ministerkonferanse i Doha i 2001. Forhandlingsrunden har fått navnet Doha Development Agenda. Dette fremhever den vekt utviklingsaspektet og utviklingslandenes rolle tillegges i denne runden. Sentrale forhandlingsområder i denne runden er markedsadgang på landbruksvarer og industrivarer (herunder fisk) og videreutvikling av regelverket (antidumping, subsidier m.v.).

Viktigheten av å ha anerkjente og forutsigbare regler for handel over landegrensene har vært, og er, en grunnleggende holdning fra norsk side. I Doha-runden, i likhet med tidligere forhandlings-

runder, har Norge spilt en offensiv og konstruktiv rolle for å finne gode løsninger for de samlede norske interesser. Det har vært nødvendig å søke spesielle løsninger for jordbruket som gir muligheter til å oppfylle nasjonale mål. For å oppnå dette har Norge spilt en ledende rolle i gruppen av land som er nettoimportører av landbruksmatvarer, den såkalte G10-gruppen. Gruppen består av ni land, blant andre Japan, Sør Korea og Sveits.

Forhandlingene har pågått med varierende intensitet siden oppstarten høsten 2001. Selv om det på mange områder avtegner seg mulige løsninger, gjelder prinsippet om at «ingenting er vedtatt før alt er vedtatt». Basert på forslag til avtaletekster fra formennene for forhandlingsgruppene, er det blitt avholdt en rekke møter, inkludert ministermøter. Avstanden mellom enkelte av aktørene har imidlertid på sentrale punkter vært for stor til at man har kunnet finne en løsning. Det siste utkastet til avtaletekst på landbruk er fra desember 2008, og dette papiret har blitt stående som grunnlag for den videre forhandlingsprosessen.

Forhandlerne har ikke lyktes i å oppnå fremgang på de uløste spørsmålene fra forhandlingstekstene fra 2008. Det er lite som tyder på et gjennombrudd i WTO-forhandlingene i 2012. Boks 4.1 gir en oversikt over viktige forslag til nye bestemmelser i utkast til rammeavtale (modaliteter) for landbruk, som berører Norge. Forpliktelsene vil eventuelt bli gjennomført gradvis over 5 år.

Boks 4.1 Utkast til rammeavtale for landbruk av 6. desember 2008*Tollreduksjoner*

For ikke-sensitive produkter vil tollsatsene reduseres som vist i tabellen under. De høyeste tollsatsene reduseres mest. I tillegg kommer effekten av maks tolltak på 100 pst..

Eksisterende tollsats	Reduksjon
≤ 20 %	50 %
> 20 % ≤ 50 %	57 %
> 50 % ≤ 75 %	64 %
> 75 %	70 %

Norge kan definere 6 pst. av alle toll-linjer som sensitive produkter som vil få lavere tollreduksjon. For sensitive produkter vil tollreduksjonen bli 23,3 pst. dersom eksisterende tollsats er på mer enn 75 pst. For Norge vil sensitive produkter for eksempel kunne være kjøtt, ost, egg og enkelte varer innenfor grøntsektoren.

Tollkvoter

For sensitive produkter vil det bli etablert ny markedsadgang til Norge i form av tollkvoter. Tollkvoteutvidelsen vil tilsvare om lag 5 pst. av

det norske forbruket for den respektive varen. Tollsatsen innenfor de nye kvotene vil bli satt til null.

Intern støtte

Total AMS (gul støtte) for Norge vil bli redusert med 52,5 pst. fra dagens bundne nivå, noe som gir en ny øvre grense for AMS på 5 438 mill. kroner. Produktspesifikk AMS vil sette et øvre tak for bruken av slik støtte til hvert enkelt produkt. For blå boks settes et øvre tak for støtte på 3 560 mill. kroner for Norge. Kriteriene i eksisterende avtale for å kunne definere støtte under Blå boks er videreført. Det øvre tillatte nivået for summen av handelsvridende støtte (AMS, Blå boks og *de minimis*) vil for Norge bli om lag 9,5 mrd. kroner. Grønn boks blir videreført uten øvre tak for støttenivå. Regelverket er endret noe uten at dette får særlige følger for Norges muligheter til å benytte seg av denne typen støtte.

Eksportstøtte

Aller former for eksportstøtte vil bli avvirket innen utgangen av 2013 under forutsetning av at det foreligger en WTO-avtale innen den tid.

4.2.2.3 Handlingsrom i eksisterende og mulig ny WTO-avtale

Innenfor rammene av våre WTO-forpliktelser har Norge handlingsrom til selv å utforme en landbrukspolitikk i tråd med nasjonale prioriteringer. Den eksisterende avtalen har i første rekke medført begrensninger i utformingen av markedsordningene, samtidig som importvernet for enkelte varer over tid gir svakere beskyttelse i forhold til norsk prisnivå. En eventuell ny WTO-avtale vil forsterke dette. I tillegg vil den legge ytterligere begrensninger på bruken av internstøtte. Regjeringen anser hovedtrekkene i desemberteksten fra 2008 å være nær grensen for hva Norge kan slutte seg til med utgangspunkt i våre mål for landbruks- og matpolitikken.

Importvernet

Gjennom importvernet pålegges varer som importeres en avgift for å beskytte nasjonal produksjon. Både internasjonale og nasjonale priser endres over tid, og hvor godt vern tollsatsene gir vil derfor variere med det relative forholdet mellom disse prisene. Problemstillingene som knytter seg til dette vil forsterkes med en ny WTO-avtale. Framtidig vern for sentrale norske jordbruksprodukter vil være avhengig av at Norge kan benytte sensitiv behandling med hensyn til reduksjoner i tollsatsene for disse produktene. Ved gjennomføring av Uruguay-avtalen valgte Norge å benytte seg av muligheten til å binde tollsatsene i form av både spesifikk toll (kronetoll) og prosenttoll. I tolltariffen som årlig vedtas av Stortinget, er det i all hovedsak valgt å benytte spesifikk toll. På det tidspunktet tollsatsene ble bundet, ga spesifikk og prosenttollsats likt vern. I en periode med prisstigning internasjonalt vil det over tid være bedre

vern ved bruk av prosenttoll. I en situasjon med lave internasjonale priser vil spesifikk toll kunne gi bedre vern.

Norge bandt en lang rekke importkvoter i Uruguayrunden, men de aller fleste av disse var videreføring av eksisterende import fra før iverksetting av Landbruksavtalen. Den begrensede størrelsen på kvotene og tollnivået innenfor kvotene har ikke medført nevneverdige markedsforstyrrelser i år der det norske markedet har vært i balanse. Ved en ny WTO-avtale vil størrelsen på de nye tollkvotene i kombinasjon med ingen toll innenfor kvotene kunne gi en sterkere påvirkning på markedsbalansen.

I desemberteksten fra 2008 er det på ulike måter tatt hensyn til de spesielle utfordringene for norsk landbruk. Dette gjelder særlig adgangen til å definere sensitive produkter med lavere tollreduksjoner, der Norge, Sveits og Island får 6 pst. sensitive produkter, mens de fleste andre land får 4 pst.

Internstøtte

I eksisterende avtale har taket for bruken av AMS (gul støtte) representert den samlede begrensningen i bruken av internstøtte i mill. kroner. Ved en ny WTO-avtale vil man i tillegg til reduksjoner i dette nivået, måtte forholde seg til et øvre tak på bruken av blå støtte og produktspesifikke begrensninger i tillegg til regelverket som definerer støtte som blå eller grønn.

Bundet maksimalt nivå for AMS har siden år 2000 vært på 11 449 mill. kroner. Faktisk notifisert (rapportert) nivå til WTO har de fleste årene siden 2000 ligget på 90–95 pst. av tillatt nivå, noe som betyr at Norge i stor grad utnytter handlingsrommet for denne typen støtte. De årlige variasjonene har bl.a. sin årsak i avlingssvingninger.

Støtte under produksjonsbegrensende ordninger (Blå boks) har vært viktige virkemidler i landbrukspolitikken siden 1995, blant andre dyrestøtte, distriktstilskudd til kjøtt og melk og driftstilskuddet i melkeproduksjonen. I gjeldende avtale er det ingen begrensninger på nivået for slik støtte, og det har derfor vært mulig å øke nivået så lenge kriteriene har vært overholdt. Notifisert nivå på Blå boks i 2009 var 4 138 mill. kroner. Ved en ny avtale vil et tak for det totale nivået på blå støtte i kombinasjon med et tak for hvert enkelt produkt endre dette. Den nye totalrammen vil bli på 3 560 mill. kroner. Det betyr en reduksjon på om lag 600 mill. kroner fra notifisert nivå i 2009. Løsningen innebærer likevel at Norge kan videreføre langt høyere blå støtte i pst. av pro-

duksjonsverdien enn det som vil være tillatt for andre land.

Norge vil i liten grad benytte seg av tillatte nivåer for produktspesifikk *de minimis*-støtte. Taket for total handelsvridende støtte vil derfor i realiteten ha liten eller ingen begrensning for det faktiske støttenivået. Det vil i første rekke være forpliktelsene for de anvendte typene handelsvridende støtte, som vil legge begrensninger for utforming og nivå på virkemidlene.

Flere viktige virkemidler i landbrukspolitikken er utformet slik at de omfattes av regelverket for grønn støtte; velferdsordningene, miljøprogrammet og investeringsvirkemidler. I tillegg omfattes viktige tjenester for landbruket, som forskning, utvikling, markedsføring og rådgivningstjenester av denne kategorien støtte. Siste notifisering av støtte til WTO viser at grønn støtte utgjorde en tredel av den totale notifiserte støtten. Både med eksisterende avtale og en ny WTO-avtale vil det være muligheter for å legge nye støtteordninger inn under grønn boks. Dette vil bli utredet nærmere med sikte på å finne hensiktsmessige løsninger for norsk landbruk.

Eksportstøtte

Eksportsubsidier har i all hovedsak blitt benyttet til reguleringseksport ved overskudd i det norske markedet, samt til eksport av ost og bearbejdede landbruksvarer (RÅK-varer). Med unntak av kjøtt i år med store overskudd i det norske markedet, har begrensningene i eksisterende avtale derfor i første rekke omfattet oste- og RÅK-eksporten. De senere årene har imidlertid heller ikke disse eksportstøttemulighetene vært fullt utnyttet.

Avvikling av eksportstøtten ved implementering av en eventuell ny WTO-avtale kan i første rekke få konsekvenser for RÅK-varer og ost, men også for markedsregulering av kjøtt, smør og egg. For meierivarer vil en slik omlegging måtte innebære at melk til en bestemt anvendelse får samme vilkår innenfor prisutjevningssystemet, uavhengig av salg innenlands og til eksport. De videre konsekvenser av dette vil måtte vurderes ut fra den totale produksjons- og markedsituasjonen på dette tidspunktet.

Sektorvis vurdering

Importvernet for korn og kraftfôr gir nødvendig beskyttelse gitt dagens tollvern. Dette gjelder både for korn og kraftfôr. Ved en ny WTO-avtale er bildet mer sammensatt. Tollsatsene blir gjennomgående redusert med 70 pst. I tillegg kommer

for noen toll-linjer virkningen av et eventuelt tolltak på 100 prosent. For korn vil prosenttoll gi bedre beskyttelse enn kronetoll, mens for kraftfôr vil det være motsatt. Det vil derfor bli viktig å kunne beholde både kronetoll og prosenttoll for de viktigste handelsvarene i denne sektoren. Ved en ny WTO-avtale vil det norske prisnivået på korn/kraftfôr komme under press ved lave verdensmarkedspriser. Mulige virkemidler vil være prisreduksjon innenlands eller økt budsjettsøtte over jordbruksavtalen. Ved en ny WTO-avtale vil også produktspesifikk AMS bli en reell begrensning for kornsektoren.

For meieriprodukter gir dagens tollsatser begrenset beskyttelse ved kronetoll, men klart høyere beskyttelse ved prosenttoll. Beskyttelsen for RÅK-varer som smakstilsatt yoghurt er betydelig lavere. Ved en ny WTO-avtale, der ost trolig blir behandlet som sensitiv vare, vil prosenttoll gi tilfredsstillende tollvern for ost. Ved en ny WTO-avtale må markedsordningen for melk gjennomgås på nytt blant annet på grunn av begrensninger i produktspesifikk AMS for melk. I tillegg må en gjennomgå hva som skal skje med merkevareeksporten av ost.

For kjøtt og egg gir dagens kronetollsatser et tilfredsstillende importvern med unntak av fileter av storfe. Gjennomgående gir prosenttoll et bedre vern enn kronetoll, men dette gjelder ikke for sorteringer av storfe og svin. Ved en ny WTO-avtale vil det derfor være viktig å kunne beholde både kronetoll og prosenttoll for en del toll-linjer. Med sensitiv behandling vil denne sektoren ha et tilfredsstillende importvern også etter en ny WTO-avtale. Ved en ny WTO-avtale må markedsordningene for svinekjøtt, sau/lam og egg legges om på grunn av produktspesifikke tak for AMS og på grunn av den samlede reduksjonen i AMS. Det vises her til omleggingen av markedsordningen for storfekjøtt i 2009.

For poteter, grønnsaker, frukt og bær er situasjonen allerede i dag at prisene innenlands er under press fra import. Ved en ny WTO-avtale vil konkurransesituasjonen for norsk vare bli utfordrende på grunn av omfattende tollkutt. Dette gjelder særlig for varer fra konservesindustrien. Noen grøntvarer vil få sensitiv status med lavere tollkutt. Det vil fortsatt være grunnlag for en omfattende norsk produksjon av poteter, frukt, bær og grønnsaker.

4.2.3 EØS-avtalen og handel med landbruksvarer

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitikk. Basis landbruksvarer som melk, kjøtt, korn og grønnsaker er unntatt fra EØS-avtalens generelle forbud mot toll og andre handelsrestriksjoner. Konkurransereglene og reglene om statsstøtte gjelder heller ikke for slike varer. Derimot er matlovgiving og veterinære forhold omfattet av EØS-avtalen, jf. kapittel 3.

Etter EØS-avtalens artikkel 19 skal avtalepartene med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med basis landbruksvarer med sikte på en gradvis liberalisering. Forhandlingene skal skje innenfor rammen av partenes respektive landbrukspolitikk, og videre reduksjoner av handelshindringer skal skje på gjensidig fordelaktig basis. I januar 2010 ble Norge og EU enige om en ny artikkel 19 avtale. Avtalen fikk enstemmig samtykke i Stortinget i april 2011 og vil trolig bli iverksatt 1. januar 2012.

Handel med ost har vært sentrale elementer i artikkel 19-avtalene gjennom etablering av tollfrie kvoter. De gjensidige tollfrie ostekvotene ble økt til 7 200 tonn. Dette er på nivå med den faktiske osteimporten fra EU de siste årene. Det er videre gitt tollettelser eller tollfrie kvoter for enkelte kjøttvarer, frukt og grønnsaker, blomster og innsatsvarer til konserves- og fôrindustrien. For kjøtt etableres importkvoter fra EU for storfe (900 tonn), kylling (800 tonn) og gris (600 tonn). Dette er midlertidige kvoter som vil bli en del av en eventuell ny WTO-avtale.

Norsk jordbruk og matvareindustri har begrensede muligheter for eksport av landbruksvarer på grunn av høyt kostnadsnivå. Eksportkvotene Norge har til EU på kjøtt, grønnsaker og andre landbruksvarer har i begrenset grad vært utnyttet.

EØS-avtalens protokoll 3 regulerer handel med bearbeidede landbruksvarer (bakervarer, sukkervarer, supper, sauser, pizza mv.). Disse varene er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, men avtalepartene kan anvende toll og prisnedskrivning på råvarene for å utjevne prisforskjeller på landbruksvarer som inngår i ferdigvarene. Ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbeidede landbruksvarer i EØS-området og gi grunnlag for økt handel. Gjeldende protokoll 3 avtale ble iverksatt med virkning fra 1. nov. 2004. Fra EUs side er det bedt om nye for-

handlinger om protokoll 3, uten at det er sett grunnlag for det fra norsk side.

Importen av bearbeidede landbruksvarer til Norge har økt med 8–10 pst. hvert år siden 2000. Ettersom de bearbeidede varene har et betydelig innhold av råvarer som melk og korn, er denne importen i praksis også en utfordring for norsk råvareproduksjon. Om lag 15 pst. av norsk melkeproduksjon inngår i bearbeidede varer. I tillegg er det en utfordring at den norske industrien vil søke å erstatte norske råvarer med importerte RÅK-varer med lav toll.

4.2.4 EFTAs handelsavtaler

EFTA består i dag av Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Disse 4 landene, som består av ca. 13 mill. innbyggere, er verdens tiende største handelspartner på varer og verdens femte største handelspartner på tjenester. På grunn av manglende fremgang i WTO-forhandlingene er det økt global interesse for regionale og bilaterale handelsavtaler. Mange av WTOs medlemmer har inngått og forhandler nye handelsavtaler. I EFTA-regi har 18 avtaler trådt i kraft, og 5 avtaler er ferdigforhandlet, men har ikke trådt i kraft. Forhandlinger pågår nå bl.a. med viktige handelspartnere som India og tollunionen Russland, Kasakhstan og Hviterussland. I tillegg forhandler Norge en egen bilateral handelsavtale med Kina.

EFTA-avtalene har som mål å styrke norsk næringsliv i et globalt marked. Handelsavtalene bidrar til å øke norsk eksport av varer og tjenester, og legger samtidig til rette for økt import til Norge. Landbruk er et viktig og krevende forhandlingsområde i EFTA-forhandlingene. For landbruksvarer har Norge betydelig toll på en rekke produkter, og mange av våre forhandlingsmotparter har forventninger om tollreduksjoner. Norge gir primært tollreduksjoner på jordbruksprodukter innen sektorene frukt, grønnsaker, blomster og bearbeidede produkter. På bearbeidede jordbruksprodukter tilbyr EFTA de samme tollreduksjoner som gis til EU. Regjeringen vil arbeide for å oppnå bedre betingelser for landbruksvarer med eksportpotensial innenfor rammen av EFTA-avtalene.

4.2.5 Handel med u-land

Norge besluttet i 1971 å iverksette et system med generelle tollpreferanser for import av varer fra utviklingsland. GSP-systemet er et akseptert unntak fra likhetsprinsippet i WTO om at alle land skal ilegges samme tollsats ved import. Industri-

landene kan derfor ensidig innrømme preferanse-tollbehandling for produkter fra utviklingslandene.

Den 1. januar 2008 utvidet Norge listen over land som har toll- og kvotefri markedsadgang fra 50 til 64 land. I tillegg til de minst utviklede landene (MUL) er listen utvidet med 14 av lavinntektslandene på OECDs DAC-liste. Dette er lavinntektsland som er godkjent som mottakere av offisiell utviklingshjelp. Stortinget har sluttet seg til at en fra norsk side for toll- og kvotefri markedsadgang skal følge den til enhver tid gjeldende DAC-liste, slik at de minst utviklede land og land i kategorien andre lavinntektsland som har mindre enn 75 mill. innbyggere er omfattet. Den norske listen over såkalte nulltoll-land vil bli oppdatert.

Av den totale importen av jordbruksvarer på ca. 35 mrd. kroner i 2010 kom i overkant av 20 pst. fra u-landene. Soyabønner er den viktigste importvaren sammen med blomster og ulike tropiske produkter. U-landenes andel av den totale importen av landbruksvarer har økt de siste årene. Dette gjelder også den delen av u-landsimporten som kommer fra de 64 nulltoll-landene, selv om denne bare utgjør vel 1 pst. av total import. Det siste skyldes bl.a. en sterk økning i importen av blomster fra Kenya etter at landet ble innlemmet i nulltollordningen. Den økte Kenya-importen har for øvrig delvis gått på bekostning av import av blomster fra fattigere land som Etiopia og Tanzania. Dette viser at bedret markedsadgang for nye land kan påvirke konkurransesituasjonen for andre land.

For u-landene kan det være et problem å tilfredsstille EØS-kravene på det veterinære området. Regjeringen bidrar her med informasjon om ulike importkrav slik at landene kan utnytte sin markedsadgang til Norge. Norge har også gitt Namibia, Botswana og Swaziland en særordning når det gjelder handel med jordbruksvarer. Disse land har bl.a. en mulighet til tollfri eksport av 3 700 tonn storfekjøtt uten bein. Det norske markedet er svært interessant for mange u-land på grunn av høye priser. Dersom importen av jordbruksvarer medfører markedsforstyrrelser, kan Norge iverksette eksisterende sikkerhetsmekanisme innenfor GSP-ordningen. Dette har imidlertid ikke så langt blitt vurdert som nødvendig.

4.3 Rammer og utviklingstrekk

4.3.1 Dagligvarehandelen

Omsetningen av dagligvarer har gjennomgått en betydelig endring de siste 25 årene. Et sentralt



Figur 4.3

Foto: Nyt Norge/KSLMatmerk

utviklingstrekk er fremveksten av kjedesammenlutninger/paraplykjeder. Parallelt med dette har kjedene utviklet landsdekkende kjedekonsepser som dekket ulike markedssegmenter. Omsetningen av dagligvarer foregår i hovedsak gjennom dagligvarebutikker (80 pst.), men en økende andel av dagligvarene omsettes i kiosker, bensinstasjoner (10 pst.) og spesialforretninger (3 pst.). De senere årene har det også vært en økning i utbudet av dagligvarer, inkl. matvarer i lavprisbutikker med et svært blandet vareutvalg. Det pågår en kontinuerlig utvikling av og i salgskanaler som følge av endringer i bl.a. forbrukstrender og konkurranseforhold. Det er potensial for å øke produktmangfoldet i det norske matvaremarkedet.

Norsk matvareproduksjon og dagligvarehandel har, i større grad enn mange andre europeiske land, satset på et smalt sortiment der priskonkurransen er stor. Det betyr at Norge har en høyere andel lavprisbutikker enn for eksempel Frankrike og Storbritannia. Disse utviklingstrekkene må ses i sammenheng med at Norge er et lite marked med stor butikk tetthet i forhold til folketallet. Antall butikker per 1000 innbyggere varierer fra 1,57 i Sogn og Fjordane til 0,52 i Akershus og er

0,89 i gjennomsnitt for landet. Dette har konsekvenser for hvor mange bredsortimentsbutikker det er grunnlag for i det norske markedet. Parallelt med nedgangen i antall butikker de senere årene, har vært en økning i størrelsen på butikkene og i vareutvalget.

4.3.1.1 Dagligvarebutikker

Omsetningskanalene som defineres som dagligvarebutikker domineres av de fire store kjedene, NorgesGruppen, Coop Norge, Rema 1000 og Ica Norge. Disse fire kjedene har hatt en stadig økende markedsandel, og stod i 2009 for så godt som 100 pst. av netto omsetning for dagligvarebutikker. Av et totalt antall på 4007 dagligvarebutikker i 2009, var det bare 11 (0,3 pst.) som ikke var tilknyttet en av de fire store kjedene.

Et sentralt element i utviklingen av paraplykjeder har vært overtakelsen av grossistfunksjonene, som bl.a. innebærer koordinering og felles adferd (grossister og detaljister) overfor leverandører. I kombinasjon med store innkjøpsvolumer har såkalt vertikal integrasjon i verdikjeden, der handelsleddet også har kontroll over distribusjon og

produksjon, skapt utfordringer for råvareprodusenter og næringsmiddelbedrifter. Paraplykjedene har fått økt kjøpsmakt i matkjeden. Samtidig er konsentrasjonen på industrileddet meget høy i enkelte sektorer, men fallende.

4.3.1.2 Egne merkevarer

Innenfor dagligvarehandelen er det både en sterk satsing på egne merkevarer (EMV) og butikker med et bredt sortiment. Egne merkevarer er produkter som produseres for kjeden under kjedens eget merkenavn, og som selges utelukkende i kjedens egne butikker. EMV hadde en markedsandel på 11,1 pst. målt i verdi i 2009, mens markedsandelen målt som andel av antall produkter utgjorde om lag 20 pst.. Dette skyldes at det er en større andel EMV blant billigvarer, i tillegg til at EMV-produkter gjennomsnittlig er billigere enn tilsvarende merkevarer. Sammenlignet med andre europeiske land er EMV-andelen lav i Norge. Andelen ligger på mellom 20 og 30 pst., målt i verdi, i mange av de store landene i Europa, mens Sverige er nærmest Norge med en andel på 15–20 pst.. Blant de norske kjedene er det Coop som har størst andel EMV med om lag 20 pst.. I 2009 har EMV hatt en sterkere verdivekst enn volumvekst. Dette kommer som et resultat av at ferskvarer og kvalitetsprodukter er et satsingsområde innefor kjedenes EMV. Dette viser også at dagligvarehandelen posisjonerer seg gjennom ulike former for differensiering.

4.3.1.3 Samarbeid dagligvarekjeder og leverandører

Dagligvarekjedene har i de fleste tilfeller et langsiktig, gjensidig og forpliktende samarbeid med sine leverandører, enten i form av partnerskap eller gjennom vertikal integrasjon. I de siste årene har flere kjeder inngått nærere samarbeidsrelasjoner med sine produsenter, og dagligvarekjedene er i økende grad med på prosesser som for eksempel produktutvikling.

Detaljistikjedene er også oftere inne på eiersiden i produksjonsbedrifter enn tidligere. Coop har en lang tradisjon med eierskap i flere industribedrifter. REMA 1000 har nylig etablert REMA industri. Rema har gjennomført flere strategiske oppkjøp og eier i dag 50 pst. av flere sentrale norske matindustribedrifter. NorgesGruppen og ICA har i større grad satset på langsiktige strategiske samarbeidsavtaler med ulike produsenter. Kjeden har gradvis tatt over industriens egen distribusjon. 50 pst. av distribusjon gikk gjennom kje-

denes engrosvirksomhet i 2005. I 2008/09 var den oppe i ca. 70–80 pst., og andelen er økende. Tine og bryggeribransjen er av de få aktørene som ved utgangen av 2009 fortsatt kontrollerer egne varestrømmer.

4.3.1.4 Andre salgskanaler

I løpet av 2000-tallet har det vokst fram alternative markedskanaler for omsetning av matspesialiteter, eksempelvis Bondens marked, gårds- og lokalmatbutikker og ulike spesialforretninger i byene. Utviklingen av alternative salgskanaler er spesielt viktig for småskala matprodusenter da disse kan bidra til at salg av matspesialiteter basert på lokale råvarer og lokale produksjonsmåter i større grad blir en lønnsom næringsaktivitet, jf. kapittel 8.

4.3.2 Næringsmiddelindustrien

Verdikjedene for mat er blant de få gjenværende komplette vareproduserende verdikjedene innenlands – fra produksjon av innsatsvarer og råvarer, via næringsmiddelindustri, fram til forbrukerne. Næringsmiddelindustrien omfatter alt fra enkeltpersonforetak med råvareproduksjon og foredling på gården til store børsnoterte foretak med flere tusen ansatte. Næringsmiddelindustrien i Norge har generelt et høyt kostnadsnivå sammenlignet med andre land, bl.a. knyttet til investeringskostnader, lønnskostnader og råvarekostnader. Et sterkt importvern og andre virkemidler for å være konkurransedyktige er derfor viktig. Politiske ønsker om matsikkerhet, produksjon og sysselsetting i hele landet, bevaring av biologisk mangfold, kulturlandskap og naturen sin funksjon som karbonlager er andre forhold som bidrar til høyt prisnivå på mat.

Internasjonalt er næringsmiddelindustrien karakterisert av kostnadspress og krav om effektiv produksjon. Det er samtidig en innovativ næring som forutsetter utvikling av nye produkter og ny teknologi for å kunne være konkurransedyktig. Industrien for eksempel i våre naboland har vært nødt til å tilpasse sin økonomi, sin produktivitet og sitt kostnadsnivå til internasjonal konkurranse.

Utviklingen går i retning økt internasjonal konkurranse også for den norske industrien. Importen av landbruksvarer til Norge øker år for år, særlig for bearbejdede landbruksvarer som er spesielt konkurransutsatt. Importvernet utfordres både gjennom grensehandel og handelsavtaler. Framtidig utvikling i kostnadsnivå, renter og valuta vil således være avgjørende for å opprettholde konkurransekraften i norsk industri.



Figur 4.4

Foto: Kjell J. Merok/Nofima

Investeringene i næringsmiddelindustrien varierer fra år til år, men de siste årene har investeringstakten vært noe lavere enn gjennomsnittet for industrien for øvrig. Det er behov for betydelige investeringer for å effektivisere produksjonen og redusere kostnadene i matindustrien i årene framover. En livskraftig verdikjede krever at det er lønnsomhet i alle ledd. Samtidig er inntekter på ett ledd en kostnad for det neste leddet.

Næringsmiddelindustrien er konjunkturavhengig, men i mindre grad enn annen industri fordi etterspørselen er stabil. Importvernet bidrar til dette. Norske bedrifter var i mindre grad enn annen industri påvirket av finans- og økonomikrisen og heller ikke rammet av de sterke internasjonale svingningene i prisene på landbruksråvarer de siste årene.

4.3.2.1 *En betydelig industri med høy hjemmemarkedsandel*

Næringsmiddelindustrien er landets nest største industribransje, den er lokalisert i alle deler av landet og sysselsatte 48 000 personer i 2010, inklusive fiskeindustrien som sysselsetter 7 500. Med

unntak for fiskeindustrien er norsk næringsmiddelindustri i hovedsak hjemmemarkedsbasert, selv om det foregår noe merkevarebasert eksport.

Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien omsetter og bearbeider norske jordbruksråvarer. Produksjonskapasiteten er i stor grad dimensjonert ut fra tilgang på norskproduserte råvarer og salg til nasjonalt marked. Internasjonale aktører eier bedrifter i Norge, men disse bedriftene produserer i hovedsak for det norske markedet. Hjemmemarkedsandelen, målt i verdi, har vært fallende de siste ti årene, og er nå på 80 pst. iflg. NILF. Bearbeidingsgraden på matvarene som tilbys norske forbrukere øker. Spekteret av ferdigmat og halvfabrikata er langt større enn for få år siden. Industrien har de senere årene satset betydelig på innovasjon og markedsføring av nye produkter. Matindustrien produserte i 2010 mat- og drikkevarer for vel 150 mrd. kroner, en økning på 50 pst. i løpet av den siste tiårsperioden.

4.3.2.2 *Større og færre bedrifter*

Norsk næringsmiddelindustri består av vel 2 300 bedrifter. Antallet har sunket over mange år, men

vært relativt stabilt etter 2007. Bedriftene er spredt utover hele landet, og er en viktig bidragsyter til sysselsetting i distriktene. Det har skjedd en konsolidering i markedene, dels gjennom nedleggelse av produksjonsenheter, dels gjennom oppkjøp og fusjoner. Det er bygd mer effektive produksjonsanlegg, det er skjedd vertikal koordinering i verdikjedene og industriaktørene har hatt behov for å øke sin salgsstyrke inn mot kjedene. Flere produktområder domineres av en eller noen få aktører.

Det har skjedd en rekke større strukturendringer i den jordbruksbaserte industrien de siste ti årene. Fra å være 10 meieriselskap under TINE-paraplyen, ble konsernet TINE BA etablert i 2002. Tilsvarende var det konserndannelser både av Norsk Kjøtt samvirke og Prior i 2000 og 2001, før de to fusjonerte til Nortura i 2006. Både innen samvirkeindustrien og annen industri har det vært en betydelig rasjonalisering med nedlegging og nyinvesteringer i driftsanlegg. Det er også etablert samarbeid mellom samvirkebedrifter og andre bedrifter om større slakterianlegg både på Jæren (kylling) og i Trøndelag (storfe). Hos selskap med produksjon i flere land, for eksempel bearbejdede landbruksvarer, har det vært flytting og optimalisering av produksjonen på tvers av landegrensene.

Antallet sysselsatte per bedrift øker jevnt, men antallet sysselsatte i sum har avtatt i likhet med øvrig industri. Færrest sysselsatte per bedrift er det innen korn- og bakervarebransjen, mens sjokolade- og sukkervarebransjen har flest sysselsatte per bedrift. De største strukturelle endringene har funnet sted i meierisektoren, der antall sysselsatte per bedrift er mer enn doblet fra 1993.

Nedlegging av anlegg har ført til konsentrasjon av større foredlingsanlegg i storbynære strøk. Samtidig har det vært en fremvekst av mindre bedrifter i distriktene, som gårdsysterier og småskala kjøttforedlingsbedrifter, ofte basert på foredling av lokale råvarer. Det finnes ingen samlet oversikt over omfanget av slike bedrifter og den økonomiske utviklingen for disse, men Norsk senter for bygdeforskning anslår at det er omkring tusen slike bedrifter i Norge.

4.3.3 Jordbruket

Utgangspunktet for å skape konkurransedyktige verdikjeder for volumproduksjon av mat i Norge er vanskeligere enn i mange andre land. Vi har kort vekstsesong, kaldt klima og dermed lav arealproduktivitet. Om lag 2/3 av det norske jordbruksarealet er grasarealer hvor produksjonen

må foredles gjennom husdyr. De naturgitte begrensningene begrenser særlig muligheten for å dyrke energirike vekster til menneskemat. Jordbruksarealene er begrenset til 3 pst. av det samlede arealet i Norge og ligger i stor grad spredt og oppdelt, til dels langt fra store befolkningssentra. En del areal er også bratt og tungdrevet og begrenser muligheten for rasjonell drift. Vi har et høyt kostnadsnivå og samtidig gir lønnsnivået arbeidskraften høy verdi i alternativ anvendelse og sysselsettingsgraden er også høy. Det gir jordbruket utfordringer i konkurransen om kompetent arbeidskraft. Samtidig gir høy kompetanse i befolkningen og naturgitte forhold også jordbruket mulige konkurransefortrinn.

Det har i flere tiår vært et mål å utnytte arealressursene i hele landet for å dekke etterspørselen på hjemmemarkedet etter varer vi har naturgitte forutsetninger for å produsere, innenfor de gitte handelspolitiske rammer. En høy produksjon av råvarer i jordbruket forutsetter at de beste arealene brukes til de mest varmekrevende vekstene, som korn og grønnsaker, mens det grasbaserte husdyrholdet reserveres for områdene med vanskeligere vekstvilkår. Den geografiske produksjonsfordelingen er et viktig grunnlag for et omfattende norsk jordbruk, og for jordbrukets produksjon av fellesgoder for samfunnet. Denne produksjonsfordelingen kan imidlertid gi utfordringer med erosjon og nærings saltavrenning til enkelte vassdrag.

Naturgitte forutsetninger, høyt kostnadsnivå og politiske mål om matproduksjon, landbruk over hele landet og produksjon av fellesgoder bidrar til at prisnivået i Norge i absolutte termer er høyere enn i de fleste andre land. Målt i forhold til inntektsnivå er prisnivået på mat i Norge lavt.

4.3.3.1 Utviklingen i produksjonen

Det er betydelige forskjeller i utviklingen i produksjonsvolumet for de ulike sektorene over tid. Tabell 4.1 viser utviklingen de siste tiårene.

De prosentvise endringene er basert på 3 års glidende gjennomsnitt av de årlige produksjonsvolumene. Spesielt i planteproduksjonene varierer produksjonen betydelig mellom år. Den er noenlunde stabil, eller svakt fallende i flere sektorer, men klart økende for grønnsaker og hagebær, iflg. Budsjettmyndas volumindekser. Blomster og prydvekster er en vesentlig del av hagebruket, og utgjør om lag 45 pst. av førstehåndsverdien. Samtidig foregår det en betydelig produktutvikling og innovasjon i hagebrukssektoren, jf. boks 4.3.



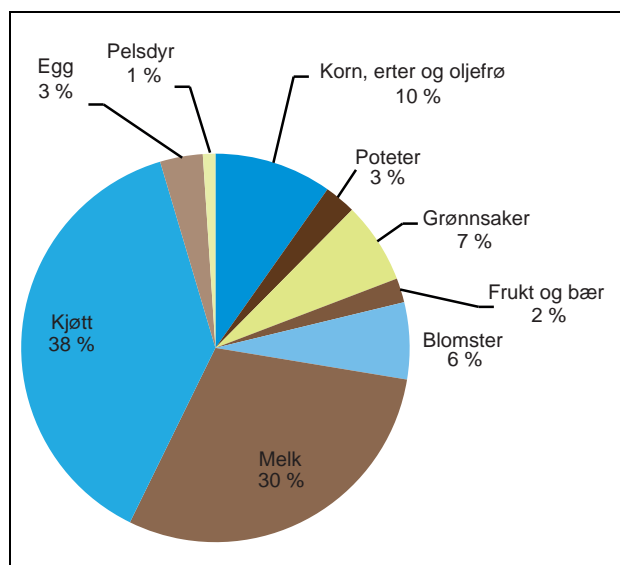
Figur 4.5

Foto: Matprat.no

Tabell 4.1 Prosentvis endring i produksjonsvolum, tiår for tiår.¹

	Korn/oljefrø	Poteter	Grønnsaker	Frukt	Hagebær	Blomster
1969 til 1979	94 %	- 5 %	12 %	- 2 %	8 %	20 %
1979 til 1989	16 %	- 15 %	17 %	10 %	- 52 %	28 %
1989 til 1999	26 %	- 7 %	9 %	- 44 %	- 32 %	16 %
1999 til 2009	- 6 %	- 6 %	19 %	- 1 %	23 %	- 1 %
	Kumelk	Storfe	Sau	Gris	Fjørfe	Egg
1969 til 1979	9 %	38 %	2 %	26 %	98 %	15 %
1979 til 1989	4 %	11 %	33 %	14 %	95 %	27 %
1989 til 1999	-9 %	22 %	-1 %	20 %	92 %	-10 %
1999 til 2009	-9 %	-8 %	1 %	13 %	133 %	17 %

¹ Basert på tre års glidende gjennomsnitt av produksjonsdata.
Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket.



Figur 4.6 Produksjonenes andel av totale brutto markedsinntekter i sektoren

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

Figur 4.6 viser de ulike produksjonenes andel av brutto markedsinntekter i sektoren for å gi en indikasjon på størrelsesforholdet mellom produksjonene.

Boks 4.2 Melk og storfekjøtt

Det er om lag 240 000 melkekyr og 70 000 ammekyr. Storfekjøtt produseres som en del av melkeproduksjonen eller som en egen kjøttproduksjon basert på ammekyr. Det er i overkant av 11 100 bedrifter som driver med melkekyr (brukene i samdrift teller som en bedrift) og rundt 5 200 bedrifter som driver med ammekyr. I gjennomsnitt er det henholdsvis 21 melkekyr og 14 ammekyr per bedrift. Etter en lang periode med fall i kutallet, øker nå tallet på ammekyr om lag like mye som antall melkekyr reduseres.

Det produseres om lag 1 510 mill. liter ku- og geitmelk. Produksjonen er regulert gjennom en kvoteordning, og gjennomsnittlig kvote ligger på 132 000 liter melk. Om lag 4 500 melkeprodusenter har gått sammen om produksjonen i samdrifter. Det mest vanlige er at to og to går sammen, og til sammen er det nå om lag 1700 samdrifter. Det produseres om lag 83,5 mill. kg storfekjøtt per år. Om lag 36 000 melkegeiter produserer til sammen 20 mill. liter geitmelk i året.

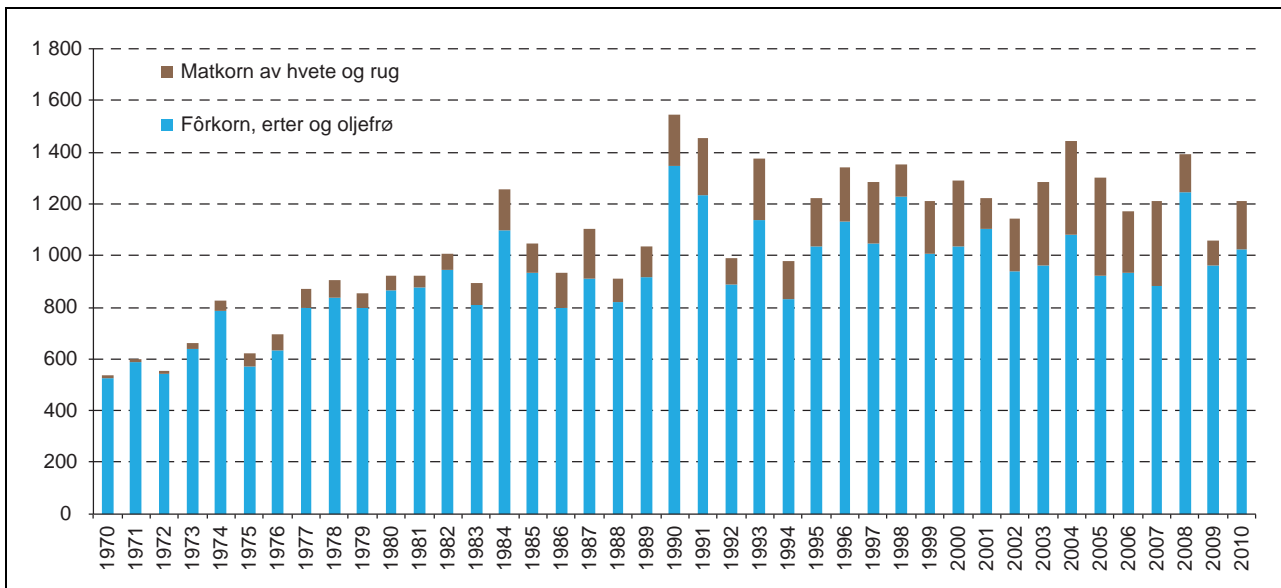
På grunn av fall i melkekonsumet ble produksjonen av melk redusert med 18 pst. fra 1990 til 2002, ved oppkjøp av produksjonskvoter. Senere har kumelkproduksjonen vært stabil på vel 1 500 mill. liter per år. Kjøttproduksjonen var 204 mill. kg i 1989, den økte til 262 mill. kg i 1999 og 319 mill. kg i 2008. Etterspørselen i markedet har gitt mulighet for produksjonsøkning for de kraftfôr-baserte kjøttslagene, spesielt for kylling. For storfekjøtt har produksjonen vært svakt nedadgående det siste tiåret. En hovedårsak har vært redusert antall mordyr i melkeproduksjonen og en for svak vekst i antallet ammekyr. Produksjonen av sau-/lammekjøtt er om lag den samme i 2008 som i 1999. Gjennom store deler av det siste tiåret har det vært underdekning med norskprodusert mørkt kjøtt. Prioritering av grasbasert husdyrhold i de siste jordbruksoppgjørene og reduksjon i etterspørselen under finanskrisen har bidratt til reduksjon i underdekningen, men over tid er det sannsynlig at det er potensial for økt produksjon.

4.3.3.2 Korn og kraftfôr

Korn- og kraftfôrpolitikken er sentral både i forhold til den geografiske produksjonsfordelingen, for selvforsyningsgraden og fordi mengder og priser på fôrkorn er grunnlaget for råvarekostnader i kraftfôrproduksjonen og importbehovet når kjøttproduksjonen øker.

Kornproduksjonen økte fram til tidlig på 1990-tallet, men har deretter vært nokså stabil, med stor variasjon fra år til år, jf. figur 4.4. Nye sorter og forbedrede dyrkingsteknikker har gjort det mulig med sterk vekst i matkornproduksjonen. Med dagens sorter kan 75–80 pst. av matkornbehovet dekkes. Samtidig reduseres muligheten for å betjene etterspørselen etter fôrkorn.

Etterspørselen etter fôrkorn avhenger av utviklingen i husdyrproduksjonen. Kraftfôrforbruket har økt med vel 1 pst. per år de siste årene, bl.a. som følge av økt forbruk av kylling- og svinekjøtt og økt kraftfôrandel i melkeproduksjonen. Det har gitt økt behov for import av råvarer til kraftfôr. Karbohydrater er en hovedbestanddel i kraftfôr og det er særlig karbohydratråvarer som produseres i Norge, gjennom produksjon av fôrkorn. Norskandelen har falt det siste tiåret, men varierer en del som følge av værforholdene. Været påvirker både avlinger og andelen av hveteproduksjonen som benyttes til mat, jf. tabell 4.2. Vanskelige værforhold i 2009 ga unormalt stor andel fôrkorn. Kornhøsten 2011 ble også sterk negativt påvirket av dårlig vær.



Figur 4.7 Utvikling i produksjonen av korn med førkorn- og matkornkvalitet, mill. kg

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket.

Det siste tiåret har proteininnholdet i kraftfôr økt, bl.a. som følge av økt ytelse og økt andel fjørfôr. Norskandelen for protein har falt markant etter 2000. Forbudet mot bruk av kjøttbeinmel i fôr er en vesentlig forklaring. Fra mai 2010 ble det også forbudt å bruke fiskemel i fôr til drøvtyggere.

4.3.3.3 Selvforsyningsgrad – hjemmemarkedsandel

Det er flere måter å beskrive den norske matindustrien og det norske jordbrukets hjemmemarkedsandel på. *Selvforsyningsgraden* beskriver hvor stor andel av matvareforbruket på engrosnivå, regnet på energibasis, som kommer fra norsk produksjon av jordbruksprodukter eller fisk. Den kan, per definisjon, ikke overstige 100 pst. og den tar ikke hensyn til evt. eksport. *Dekningsgraden* tar hensyn til eksport, og lå i 2009 på 76 pst., særlig på grunn av den store eksporten av fisk.

Næringsmiddelindustriens hjemmemarkedsandel, målt på verdibasis, er iflg. NILF om lag 80 pst., og har vært svakt fallende de siste årene.

Selvforsyningsgraden for varer produsert i jordbruket økte fra 39 til 50 pst. fra 1970 til 2010, jf. tabell 4.3. Selvforsyningsgraden er gjennomgående høy for viktige jordbruksproduksjoner. Totalt sett er den likevel lavere fordi en del energirike produkter som sukker, ris, tropiske frukter og noe matkorn importeres.

Økningen i selvforsyningsgraden i perioden skyldes i hovedsak økt produksjon av matkorn. Selvforsyningsgraden for poteter og for grøntsektoren har falt. I grøntsektoren skyldes det delvis økt etterspørsel etter tropiske produkter. Blant husdyrproduktene har selvforsyningsgraden hele tiden vært relativt høy. Endringer i produksjon over tid henger derfor i stor grad sammen med endringer i etterspørsel etter produktene og endring i importkvoter som er tatt inn i markedet.

Tabell 4.2 Norsk andel av råvarer i kraftfôr til husdyr. Prosent

	1997	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Karbohydrat	77	82	78	78	73	71	88	77
Fett	100	87	72	61	54	58	66	50
Protein	49	37	17	13	12	11	12	12
<i>Totalt</i>	<i>73</i>	<i>75</i>	<i>66</i>	<i>66</i>	<i>60</i>	<i>58</i>	<i>71</i>	<i>62</i>

Kilde: Statens landbruksforvaltning

Tabell 4.3 Norskprodusert andel av matvareforbruket på energibasis, for utvalgte varer. Prosent.

	1970	1979	1989	1999	2008	2009*	2010**
Korn, som mel, inkl. ris	3	13	22	33	50	33	45
Poteter friske	100	93	99	70	61	74	66
Potetprodukter	100	67	93	87	84	90	84
Grønnsaker	87	72	73	75	50	49	49
Frukt og bær	35	29	27	6	5	5	5
Fisk	92	94	88	73	87	83	85
Kjøtt	95	92	97	97	94	96	97
Egg	98	100	100	97	97	99	97
Drikkemelk	100	100	100	100	100	100	100
Fløte, rømme	100	100	100	100	100	100	100
Ost	99	97	97	95	89	89	91
Smør	78	92	100	99	97	97	98
Margarin	53	44	40	20	20	20	20
Norskprodusert/selvforsyningsgrad	48	49	50	47	52	48	51
Produsert i norsk jordbruk	39	41	44	46	50	46	50

* Foreløpig regnskap

** Anslag (budsjett)

Kilde: Helsedirektoratet/Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

4.3.3.4 Utviklingen i jordbruksarealet

I perioden 1989–1999 økte det registrerte jordbruksarealet med 4,4 pst. Denne utviklingen har senere flatet ut. I perioden 1999–2010 er det registrert en reduksjon i totalt jordbruksareal på ca. 3 pst., jf. tabell 4.4 Registrert totalareal var på sitt høyeste i 2001 og er siden da redusert med om lag 3 ½ pst. Nedgangen i jordbruksareal skyldes i all hovedsak reduksjon i arealet med korn og oljevekster og andre åpenåkervekster. De siste årene har trenden vært en reduksjon i kornarealet på om lag 30 000 dekar per år. Arealet med eng og beite har økt i perioden 1999–2007, men har deretter hatt nedgang.

Fra 2005 har nytt digitalt kartgrunnlag vært tatt i bruk som kontrollgrunnlag ved søknad om produksjonstilskudd. T.o.m. 2010 er nytt kartgrunnlag tatt i bruk i 240 kommuner med 6,9 mill. dekar jordbruksareal. Tall fra Statens landbruksforvaltning (SLF) for disse kommunene innebar nytt kartgrunnlag en engangsreduksjon i arealet på i gjennomsnitt 2,5 pst. Mye av reduksjonen i

arealet kan derfor skyldes bedre, eller oppdatert, registrering.

Det er relativt stor variasjon i arealutviklingen mellom kommunene. Som figur 4.5 viser, er det en økning i jordbruksareal for en rekke kommuner. Dette er i stor grad innlandskommuner, og kan sannsynligvis relateres til økning i innmarksbeitearealene. Gjennomgående er det størst arealreduksjon i kystkommunene. Nedgangen i enkelte sentralstrøk som for eksempel Østfold og Vestfold henger sammen med store veiprosjekter som har tatt betydelig jordbruksareal.

Fôropptak på utmarksbeite

Samlet årlig fôropptak på utmarksbeite er for 2009 beregnet til ca. 307 mill. fôrenheter, som om lag tilsvarende netto grasavling på 1 mill. dekar, jf. tabell 4.5. Norsk institutt for skog og landskap har til 2010 dokumentert beiteressursene på ca. 1/3 av norsk landareal. Grove anslag viser at ca. 50 pst. av landarealet betegnes som nyttbart beite. Med fradrag av ukurante arealer for rasjonell beitebruk anslår instituttet at om lag 1/2 av den samlede

Boks 4.3 Norsk bringebærentyr

Norsk produksjon av bringebær til ferskkonsum er de senere årene hundredoblet, fra å være nokså ubetydelig til å utgjøre nærmere en million kilo. Dette har firedoblet førstehåndsverdien av bringebærproduksjonen. For ti år siden var så å si all bringebærproduksjon bær til

industrien. Gjennom innovative dyrkere, forsknings- og utviklingsarbeid hos Bioforsk – god logistikk og godt markedsføringsarbeid hos omsetningsleddene – har bringebær blitt en attraktiv ferskvarer der omsetningen etter alt å dømme bare vil øke.



Figur 4.8

Foto: Landbruks- og matdepartementet

Nye dyrkingsmetoder er tatt i bruk gjennom dyrking i veksthus og plasttuneller, og med planter som er spesielt preparerte. Dermed kan bær leveres i en mye lengre sesong, og avlingen per

arealenhet mangedobles. Kunnskapen om hvordan bær skal behandles har blitt bedre i alle ledd og transporten fram til forbrukerne er effektivisert.

praktisk nyttbare beiteressursen i utmarka ble brukt i 2009, med stor variasjon mellom fylker. Det betyr at plantedekket gir grunnlag for vesentlig økning i beitingen. For å gi tilfredsstillende tilvekst og produksjonsresultat forutsetter høsting

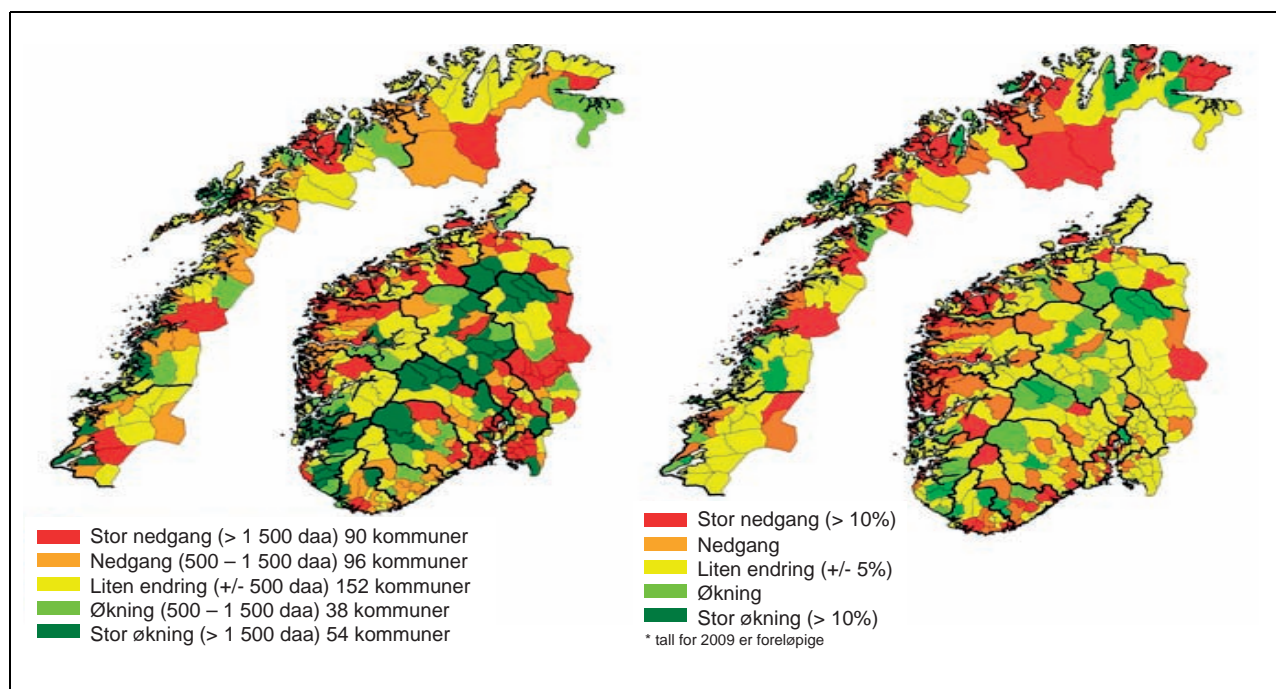
av denne ressursen at beitedyra får utnyttet mest mulig av vekstsesongen og døgnet til beitesøk og beiting, dvs. frittgående beitedrift.

Føropptaket viser en reduksjon på 3,2 pst. fra 2003 til 2009 og skyldes i hovedsak nedgangen i

Tabell 4.4 Utviklingen i jordbruksareal fordelt på ulike vekster, 1000 dekar

	1979	1989	1999	2009	2010	Endring 1999–2010
Korn- og oljevekster	3 254	3 530	3 345	3 104	3 078	-8,0 %
Annen åpen åker og hage	893	872	650	462	466	-28,4 %
Eng på dyrket jord	4 211	4 444	4 876	4 829	4 764	-2,3 %
Sum fulldyrket jord	8 358	8 846	8 871	8 395	8 308	-6,3 %
Annen eng og beite	1 239	1 096	1 511	1 748	1 759	16,4 %
Jordbruksareal i drift i alt	9 597	9 942	10 382	10 143	10 068	-3,0 %
Jordbruksareal i daa/innbygger	2,36	2,36	2,34	2,11	2,07	

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket



Figur 4.9 Utvikling i jordbruksareal i drift for perioden 1999–2009*, i antall dekar og i prosent

* Endringen er eksklusiv arealendring i innføringsåret for de kommunene som har gjennomført gårdskartprosessen.

Kilder: Statens landbruksforvaltning.

antall sau på utmarksbeite. Om lag 35 pst. av utmarksarealet i Norge blir brukt av organiserte beitelag. Dette omfatter ca. 80 pst. av sauene og 25 pst. av storfeet. Nedgang i antall bruk med beitedyr, større buskaper, tapssituasjonen mv. medfører utfordringer i forhold til bruk av beiteområdene, tilsyn og fellestiltak.

En rapport fra NTNU (2008) viser at det totale beitetrykket i utmark av store beitedyr (husdyr og hjortevilt) i 1999 lå på om lag 85 pst. av beitetrykket i 1949. Nedgangen i husdyrbeiting ble i stor grad kompensert med økningen av hjortevilt. Det er store regionale forskjeller i utviklingen. I kystregionen ble den totale beitingen om lag halvert i perioden, mest på grunn av redusert husdyrbei-

ting, mens den i fjell- og innlandsregionene gikk ned med om lag 10 pst.

4.3.3.5 Strukturutvikling og spesialisering

Mens samlet produksjon øker, drives jordbruket gjennom et avtagende antall bedrifter, mens eienomsstrukturen er relativt stabil. Tradisjonelt har mange jordbruksbedrifter hatt flere produksjoner. Tabell 4.6 gir både uttrykk for strukturendringene de siste 30 årene og for en betydelig spesialisering. Det er særlig stor reduksjon i antall bedrifter med typiske tilleggsproduksjoner, som poteter og grønnsaker og delvis korn. Antall bedrifter som er registrert med disse produksjonene har falt sterkt over lang tid. For husdyrproduksjonene

Tabell 4.5 Fôropptak på utmarksbeite og fordeling på dyreslag. Fôrenheter og pst.

Dyreslag	1939	1959	1974	1996	2003	2006	2009
Fôropptak, mill. fôrenheter	740	490	245	303	317	311	307
Sau, prosent	31	46	70	70	69	67	67
Storfe, prosent	58	47	26	27	28	30	30
Geit, prosent	3	2	3	2	2	2	2
Hest, prosent	8	5	1	1	1	1	1

Kilde: 1939–1996: T.H. Garmo og E. Skurdal, Saueboka, 1998; 2003–2009: NILF.

Boks 4.4 Frukt og grønt

Produksjonen av frukt og grønt er mangfoldig med ulike planter som dyrkes på friland eller i veksthus. Mellom 1 000 og 1 100 bedrifter dyrker grønnsaker på friland, og de har i gjennomsnitt nesten 70 dekar hver. De største produksjonene er gulrot, løk, agurk og kålrot.

2 800 bedrifter dyrker poteter, og de har i snitt 47 dekar hver. På de til sammen 132 000 dekarene dyrkes det 332 mill. kg poteter.

I Norge produseres det til sammen 12,4 mill. kg frukt. Av dette utgjør epler den absolutt største delen. Det produseres også pærer, plommer, kirsebær og moreller. Summen av jordbær, bringebær, solbær og enkelte andre bær er 12,3 mill. kg.

har reduksjonen i antall bedrifter med de ulike dyreslagene økt klart det siste tiåret. Det antas bl.a. å ha sammenheng med stort investeringsbehov på grunn av mye nedslitt driftsapparat, økte konsesjonsgrenser og pålegg om dyrevelferdstiltak. Antall bedrifter med melkeproduksjon er nesten halvert siden 1999, når samdrifter telles som 1 bedrift. Om lag 4.700 eiendommer har sin melkekvote i samdrift i 2010.

En økende andel av jordbruksarealet drives på leiebasis. Leid areal utgjorde 2,3 mill. dekar i 1989 (23 pst.) og har økt jevnt til om lag 4,1 mill. dekar i 2009. Det innebærer at om lag 40 pst. av arealet nå er leid og i gjennomsnitt leier hver jordbruksbedrift 85 dekar. Det er betydelig lokal variasjon. SLFs registrering av jordleiepriser viser at leieprisene for arealer til korn- og potetdyrking har økt, mens prisene ellers har holdt seg på samme nivå, eller gått ned. De høyeste leieprisene finnes i sentrale jordbruksområder i Rogaland, på Østlandet og delvis i Trøndelag. I utkantkommuner er jord til grasproduksjon og beite vanligste utleieformål. I økende grad er denne jorda gratis, og delvis blir brukerne betalt for å holde arealene i hevd.

Gårdsbrukene spesialiseres innenfor de store hovedproduksjonene. Men samtidig er mange mindre produksjoner og tjenester viktige på mange bruk. Det kan være både tradisjonelle og nyere produksjoner og aktiviteter som bidrar til mangfold og et bredere inntektsgrunnlag gjennom å utnytte lokale ressurser og brukernes kompetanse. Produksjoner som honning, villsau, oppdrett av hjort og andre dyreslag, og en rekke mindre produksjoner i hagebrukssektoren, både spiselige og ikke-spiselige vil være viktige også i framtiden, jf. kapittel 8.

Tabell 4.6 Utviklingen i antall registrerte jordbruksbedrifter, og bedrifter som har ulike produksjoner.

	1979	1989	1999	2005	2010*
Totalt jordbruksareal, 1000 dekar	9 600	9 940	10 380	10 350	10 090
Fulldyrket areal, 1000 dekar	8 360	8 850	8 870	8 660	8 330
Antall jordbruksbedrifter	125 300	99 400	70 700	53 000	46 300
Andel leiejord, prosent	20	23	31	38	40
Bedrifter med:					
melkeku ¹	38 900	29 100	22 700	15 900	11 100
sau/lam	44 500	28 900	22 700	17 400	14 700
avlssvin	8 900	5 229	3 700	2 100	1 460
høner	14 700	5 900	4 100	2 500	1 830
korn	39 500	33 100	21 900	16 800	13 550
poteter	87 400	38 200	10 300	4 900	2 800
grønnsaker	26 400	6 500	2 100	1 500	1 030

¹ Samdrifter telles som 1 bedrift

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

Boks 4.5 Sau og svin

Det produseres om lag 24 mill. kg saue- og lammekjøtt per år og 4 600 tonn ull. Det er om lag 920 000 vinterføra sauer i Norge, noe som betyr at rundt 2 mill. sauer og lam er ute og beiter hver sommer. Det er 14 700 jordbruksbedrifter med sau, med en gjennomsnittlig størrelse på 62 vinterføra sauer. Av sauene får vi også om lag 4 600 tonn ull.

Norsk landbruk leverer om lag 128 mill. kg svinekjøtt per år. 1 460 bedrifter står bak disse leveransene. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse er på 65 purker.

4.3.3.6 Realinntekt, investeringer og arbeidsforbruk

Jordbrukssektorens realinntekt (målt som vederlag til arbeid og egenkapital i Totalkalkylen) økte kraftig etter inntektsopptappingen på slutten av 70-tallet. Deretter har realinntekten vært fallende, inntil de siste årene. Regnet per årsverk har realinntekten, med årlig variasjon, ligget på om lag samme nivå, men med en markert økning etter 2006, når verdien av jordbruksfradraget ved ligningen inkluderes, jf. figur 4.10.

Investeringsvolumet økte sterkt etter inntektsopptappingen, for deretter å falle markant til midt på 90-tallet. Investeringsbehovet er nå høyt, både på grunn av slitasje, nye driftsmåter, og som følge av offentlige pålegg av dyrevelferdshensyn. Samtidig har byggekostnadene økt sterkt. SSBs byggekostnadsindeks har økt mer enn dobbelt så mye som generell prisvekst det siste tiåret. Mange står overfor et skift i kapitalbehovet ved investering.

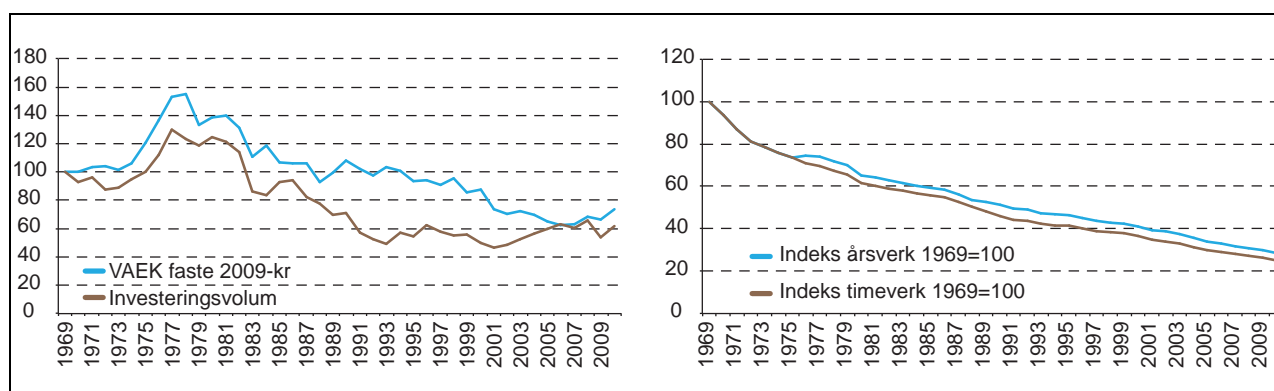
Egenkapitalen i jordbruket har økt det siste tiåret iflg. Totalkalkylen. Samtidig har gjeldsøkningen vært større, slik at egenkapitalandelen har falt med 6 prosentpoeng fra 2000 til 2010. Realinntekten per bedrift har økt med 38 pst. (inkl. verdien av jordbruksfradraget). Tall fra NILFs driftsgranskinger viser at gjeld per bedrift har økt med ca. 70 pst., målt i faste kroner, til ca. 1,7 mill. kroner i 2008. Gjeldsandelen var både i 2008 og 2009 på 45 pst. Gjeldsgrad og gjeld er høyest for brukere under 35 år og faller med økende alder. Gjelda for de yngste er om lag 3 mill. kroner. Gjeld og gjeldsprosent øker med økende størrelse på bedriften.

Mens produksjonen økte med om lag 45 pst. fra 1969 til 2010, er antall utførte timeverk redusert med om lag 75 pst.. Effekten av den teknologiske utviklingen, strukturendringene og endring i driftsmåter mv., kan illustreres ved at mens jordbruksbedriftene i denne perioden, målt i arealstørrelse, har blitt nesten 3,5 ganger større, utføres det nå likevel 14 pst. mindre arbeid i hver bedrift.

4.3.3.7 Produktivitet

Sysselsettingen i jordbruket er redusert med over 40 pst. siden 1990. Samtidig har den totale produktmengden vært noenlunde konstant, kapitalinnsatsen er redusert ca. 20 pst., mens innsatsen av ikke-varige innsatsfaktorer har gått svakt ned, målt i faste priser. Alt dette har gitt en betydelig produktivitetsvekst. Målt som produktmengde i forhold til alle innsatsfaktorer, har veksten vært ca. 1,7 pst. per år i perioden 1990–2009. Dette er på linje med det som er funnet i andre land.

Arbeidsproduktiviteten i jordbruket økte med 3,6 pst. per år i perioden 1990–2009 iflg. NILF. Iflg. nasjonalregnskapet var økningen i arbeids-



Figur 4.10 Realverdien av samlet vederlag til arbeid og egenkapital (VAEK) i jordbrukssektoren og utvikling i investeringsvolum og arbeidsforbruk, indekser 1969=100

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket

Boks 4.6 Egg og fjørfe

Det er nær 3 900 000 verpehøner og en produksjon på om lag 60 mill. kg egg i året i Norge. 1 800 bedrifter driver med eggproduksjon og det er i gjennomsnitt rundt 5 600 verpehøner per bedrift.



Figur 4.11

Foto: Kai Myhre/Økoinfo

Salget av kyllingkjøtt har økt kraftig de siste årene og det produseres over 86 mill. kg fjørfekjøtt i året. Her inngår både, kylling, kalkun og and. 630 bedrifter driver med slaktekylling og de leverer hver i gjennomsnitt nesten 60 000 kyllinger til slakt hvert år.

kraftsproduktiviteten for private fastlandsnæringer (utenom bolig, primærnæringer og elforsyning) i perioden 1991 til 2009 på 2,4 pst. per år. Tall fra Budsjettnemnda for jordbruket viser at jordbruket den siste tiårsperioden har hatt en årlig vekst i arbeidsproduktiviteten på 6 pst.

4.3.3.8 Geografisk fordeling av produksjon og arealbruk

Tabell 4.7 og 4.8 viser endring i andel av sentrale husdyrproduksjoner og arealbruk mellom landsdeler og i bo- og arbeidsmarkedsregionene (BASentralitet) det siste tiåret. Endringer i den geografiske fordelingen må ses i sammenheng med produksjonsutviklingen. For produksjoner med betydelig vekst, som kylling, svin og grønnsaker, har produksjonsøkningen kommet i sentrale områder. Produksjonsøkningen for kylling har særlig kommet i Trøndelag, i Rogaland, og på Østlandet. Men det har også vært vekst i andre områder, bl.a. Nord-Østerdal. Veksten i svinekjøttproduksjonen har i størst grad kommet i Rogaland, men også i andre områder, bl.a. på Helgeland. Veksten produksjon av grønnsaker på friland har kommet på Østlandet.

For de grasbaserte produksjonene har produksjonen vært mer stabil det siste tiåret og det har vært relativt små endringer i den geografiske produksjonsfordelingen etter disse inndelingene. Den største endringen er økning i produksjonen av sau-/lammekjøtt i Rogaland, på bekostning av resten av Vestlandet. Kvoteordningen sikrer geografisk stabilitet i melkeproduksjonen, likevel har Rogaland økt sin andel av produksjonen med 1 prosentpoeng. Antall ammekyr har særlig økt på Østlandet. Hovedbildet er stort sett at for produksjoner med vekst kommer veksten i mer sentrale områder, men at produksjonen før øvrig i mindre grad flyttes.

Arealutviklingen er svakest på Vestlandet. Det har vært en relativt markert reduksjon i fulldyrket areal på Vestlandet og i områder med spredt bosetting. Vestlandet har hatt reduksjon i sin andel for alle arealkategorier. Kornarealet er redusert på Østlandet, men har holdt seg mer stabilt i Trøndelag. Arealet med fulldyrket eng og beite har økt mest i sentrale områder. På Østlandet henger det sammen reduksjon i kornarealet og økning i antallet ammekyr. Arealet med annen eng og beite har økt mer i perifere områder enn i sentrale områder. Potetarealet er redusert og mer konsentrert til noen få områder. Økt areal av grønnsaker på friland har kommet i bynære områder.

Datamaterialet tyder på at grovfôrproduksjonen ekstsiveres og husdyrproduksjonen intensiveres, med økt bruk av kraftfôr, uavhengig av sentralitet. Det innebærer at husdyrproduksjonen kan økes på dagens arealgrunnlag. Antall jordbruksbedrifter er redusert med 33 pst. i perioden. En økende andel er lokalisert i Rogaland, på Østlandet og i Trøndelag. Inndelt etter BASentralitet er endringene mindre.

Tabell 4.7 Endringer i prosentvis andel (prosentpoeng) noen husdyrproduksjoner fra 1999 til 2008, mellom BA-regioner og landsdeler, målt i produsert mengde.

<i>BA-sentralitet</i>	Melk	Storfe	Sau/lam	Svin	Kylling
Storbyregioner	-0,1 %	-0,8 %	1,0 %	0,1 %	0,4 %
Mellomstore byregioner	-0,2 %	0,0 %	0,2 %	0,4 %	-9,1 %
Småbyregioner	0,0 %	-0,1 %	-0,5 %	0,4 %	5,5 %
Småsenterregioner	0,8 %	0,9 %	-0,1 %	-0,6 %	3,3 %
Spredt bosetting	-0,4 %	0,0 %	-0,7 %	-0,3 %	-0,2 %
<i>Landsdel</i>					
Østlandet	0,0 %	0,3 %	-1,0 %	-2,6 %	-16,0 %
Agder/Telemark	-0,4 %	0,0 %	-1,4 %	-1,1 %	-1,3 %
Rogaland	1,0 %	-0,1 %	2,1 %	4,5 %	5,3 %
Vestlandet	-0,8 %	-1,2 %	-2,5 %	0,0 %	-1,8 %
Trøndelag	0,2 %	0,2 %	0,7 %	-1,4 %	13,8 %
Nord-Norge	0,0 %	0,9 %	2,2 %	0,6 %	0,0 %

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Tabell 4.8 Endringer i prosentvis andel (prosentpoeng) av arealbruk og antall jordbruksbedrifter fra 1999 til 2009, mellom ulike BA-regioner og landsdeler.

<i>BA-sentralitet</i>	Jordbruksareal i alt	Åpen åker og hage	Fulldyrket eng og beite	Jordbruks- bedrifter
Storbyregioner	-0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,3 %
Mellomstore byregioner	-0,1 %	-0,3 %	0,6 %	0,3 %
Småbyregioner	-0,1 %	1,4 %	-0,4 %	-0,2 %
Småsenterregioner	0,7 %	-1,0 %	-0,3 %	0,1 %
Spredt bosetting	0,0 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,5 %
<i>Landsdel</i>				
Østlandet	0,1 %	1,3 %	2,6 %	0,9 %
Agder/Telemark	-0,1 %	-0,6 %	0,1 %	-0,8 %
Rogaland	0,3 %	-1,0 %	0,4 %	1,2 %
Vestlandet	-0,6 %	-0,3 %	-1,9 %	-1,4 %
Trøndelag	0,2 %	1,4 %	-0,9 %	0,6 %
Nord-Norge	0,0 %	-0,8 %	-0,2 %	-0,5 %

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

4.3.3.9 Utenlandsk arbeidskraft viktig for matkjeden i Norge

Landbruket er en arbeidsintensiv næring, både i primærproduksjon og foredlingsleddene. Spesielt i vekstsesongen i planteproduksjon er det et stort behov for ekstra arbeidskraft. Behovet for sesongarbeidskraft kan ikke dekkes bare med innenlandsk arbeidskraft. Med et stramt arbeidsmarked, er det ikke tilstrekkelig fleksibilitet til å dekke slike svingninger i arbeidskraftbehovet.

Norsk matkjede har lenge hatt behov for arbeidskraft fra utlandet. I jordbruket gjaldt det inntil de siste årene først og fremst for frukt- og grøntsektoren. Omfanget av utenlandsk arbeidskraft har de senere år økt innen andre deler av jordbruket, spesielt innen melkeproduksjon. Mens omfanget av utenlandsk arbeidskraft har fortsatt å øke innen næringsmiddelindustrien de siste årene, er omfanget redusert i jordbruket.

Tabell 4.9 viser utenlandsk arbeidskrafts betydning for norsk jordbruk. Arbeidsinnvandrere sto for om lag 8 pst. av jordbrukets totale arbeidsinnsats i 2009, mot ca. 10 pst. 2007 og 4 pst. i 2003. Det har i økende grad vært behov for arbeidskraft med mer varig opphold enn det som er tilfelle for sesongarbeidskraften, jf. tabell 4.10. Tabell 4.10 viser økningen i arbeidsinnvandring knyttet til norsk nærings- og nytelsesmiddelindus-

tri (ekskl. drikkevarer) for perioden 2005–2009. Tallene viser en økning for både bosatt arbeidsvandring og ikke-bosatte innvandrere.

Allmenngjøring av tariffavtaler er en del av det offentlige tiltak mot sosial dumping. Tariffnemnda fastsatte i 2010 *Forskrift om allmenngjøring av tariffavtalen for jordbruks- og gartnerinæringene*. Forskriften skal videreføres fram til 2012, og har til formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Departementet legger til grunn at behovet for videreføring av allmenngjøring av tariffavtalen i sektoren gjennomgås i 2012.

Hovedansvaret for å sørge for tilfredsstillende vilkår for utenlandsk arbeidskraft ligger hos arbeidsgiverne, som må være sitt samfunnsansvar bevisst. Dårlige lønns- og arbeidsvilkår i enkelte tilfeller vil være uheldig både for arbeidstakerne det gjelder, for forhold internt i landbruket og for landbruksnæringsas omdømme. Departementet har derfor hatt nær kontakt med organisasjoner innen landbruket om betydningen av forsvarlige vilkår for utenlandsk arbeidskraft i jordbruket. Behovet for informasjon om gjeldende regelverk har vært understreket. Det har videre vært avsatt midler over Jordbruksavtalen til kartlegging av bruken av utenlandsk arbeidskraft i norsk landbruk.

Tabell 4.9 Andel bruk, antall arbeidsinnvandrere og arbeidsoppholdets varighet årene 2003–2009.

	2003	2005	2007	2009
Andel bruk med utenlandsk arbeidskraft i %	9	14	17	17
Antall arbeidsinnvandrere	18 000	22 000	27 000	19 000
Lengde på arbeidsforhold (mnd. i gjennomsnitt)	1,9	2,3	2,5	2,7

Kilde: Norsk senter for bygdeforskning

Tabell 4.10 Sysselsatte innvandrere og lønnstakere, ikke registrert bosatt, i nærings- og nytelsesmiddelindustri. 2005 og 2009.

	2005	2009
I alt	6 980	11 778
Sysselsatte bosatte innvandrere ¹	5 113	8 217
Lønnstakere ikke registrert bosatt ²	1 867	3 561

¹ Tall fra 4. kvartal for hvert av årene

² Omfatter hele året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.4 En politikk for bærekraftige verdikjeder for mat

4.4.1 Øke produksjonen av mat

Nasjonal matproduksjon fra land og sjø er et fundament for nasjonal matsikkerhet. Regjeringen vil at norsk landbruk skal dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere nasjonalt, innenfor de gitte handelspolitiske rammer. Med de gjeldende prognoser for utviklingen i folketallet og kjøpekraft må det legges til rette for at produksjonen kan økes i takt med en økende befolknings etterspørsel. Forbrukernes preferanser er drivkraften i etterspørselen, herunder økt kjøpekraft, forbrukertrender og arbeidet for et bedre kosthold. Det vil avgjøre produksjonsmulighetene i de ulike sektorene framover.

All mat skal være helsemessig trygg og ha høy kvalitet. Samtidig vil hele matkjedens evne til å øke konkurransekraften gjennom innovasjon, økt produktmangfold og mat med lokalt særpreg,

være avgjørende for vekst og verdiskaping. At forbrukerne er fornøyd med matsektorens betjening av de ulike markedssegmentene er også viktig for legitimiteten til importvernet, som landbruket er avhengig av.

Vareproduksjonen er koblet til, og er en forutsetning for, produksjonen av fellesgoder. God betjening av et mangfoldig matvaremarked er derfor viktig for politikkenes legitimitet og landbrukets evne til å fylle sine samfunnsoppgaver, både med hensyn på vare- og tjenesteproduksjon og produksjon av fellesgoder.

Gjennom bilaterale og multilaterale forhandlinger har Norge gitt importkvoter med ingen eller lav toll, slik at kvotene normalt utnyttes fullt ut. Et realistisk mål om å dekke den innenlandske etterspørselen må ta hensyn til kvoteimporten.

I jordbruksammenheng er Norge et grasland. Arealer som bare er egnet for produksjon av gras eller annet grovfôr, ligger i stor grad i områder der det i jordbruket er få andre alternativer enn grasproduksjon og hvor jordbruket betyr relativt



Figur 4.12

Foto: Svein Grønvold/Samfoto

mye for sysselsettingen. Over tid har også selvforsyningsgraden vært høy for produkter fra det grasbaserte husdyrholdet, i tillegg til lyst kjøtt og egg. Å øke produksjonen av produkter fra grasetende dyr i takt med etterspørselen er derfor spesielt viktig for å holde arealene i drift og som grunnlag for økonomisk aktivitet og sysselsetting i mange områder.

Selvforsyningsgraden beregnes på engrosnivå som den andelen av energiforbruket som er produsert i Norge. Beregningen tar ikke hensyn til i hvilken grad innsatsfaktorene er norske, heller ikke dyrefôr. Det innebærer at økt andel norsk matkorn øker selvforsyningsgraden, mens norskandelen i kraftfôr til husdyr ikke påvirker resultatet direkte, jf. kapittel 4.3.3. Fôrkorn er en hovedbestanddel i kraftfôr som kan produseres i Norge.

Kornproduksjonen har økt sterkt siden 60–70-tallet. Arbeidet for å øke matkornandelen har gitt gode resultater. Men variasjon i været gjør at produksjonen varierer mye fra år til år, både totalt og for matkornandelen spesielt. Gjennomsnittlig kornproduksjon det siste tiåret var for første gang på lenge litt lavere enn tiåret før, særlig på grunn av reduksjon i kornarealet, men også fordi avlingsøkningen per dekar har avtatt i praktisk dyrking. Arealer egnet for kornproduksjon er begrenset. Økt andel matkorn, økt etterspørsel etter lyst kjøtt og økende proteininnhold i kraftfôret, har gitt behov for økt import av fôrråvarer de siste årene.

Den økte etterspørselen etter kraftfôrbaserte lyse kjøttslag gir økte markedsmuligheter for norsk fôrkornproduksjon. Det er en utfordring å legge til rette for økt norsk kornproduksjon. Økt produksjon kan skje både ved å ta vare på, og øke, kornarealet, og gjennom høyere arealproduktivitet. Utredninger utført av Bioforsk tyder på at sortsframgangen de siste årene ikke er realisert i faktisk oppnådde avlinger. Det er viktig at sortsutviklingen fortsetter og at ny kunnskap om gjødsling og dyrkingsteknikker tas i bruk for å oppnå høyere avlinger. Det må også investeres i jorda, i form av grøfting, kalking og nødvendig vekstskifte, for å bedre jordkvaliteten.

Forholdet mellom prisen på korn og prisen på innsatsfaktorene for å produsere kornet er viktig for å gi økonomisk insentiv til å ta ut høyere avlinger. Isolert sett taler det for høyere pris, eller produksjonsavhengige tilskudd. Men også på dette området må kryssende hensyn avveies. Av miljøhensyn er utviklingen i retning noe mer grasbasert husdyrhold og beitearealer i kornområdene

produksjonsfordelingen, jf. kapittel 9. På den andre siden er prisen på fôrkorn en vesentlig del av råvarekostnaden i kraftfôrproduksjon og for produksjonskostnadene i husdyrholdet, og både for lyse og mørke kjøttslag.

Å opprettholde høy norsk selvforsyning forutsetter tilstrekkelig konkurransekraft i hele verdikjeden. Samtidig må hovedtrekkene i den geografiske produksjonsfordelingen videreføres, både for å øke produksjonen og for å sikre bruk av jordressursene over hele landet. Grasbasert produksjon i distriktene legger til rette for at vi får utnyttet de knappe nasjonale kornarealene sin nøkkel-funksjon i forhold til høy norsk produksjon av mat- og fôrkorn.

Det er naturlig grunnlag for å produsere poteter, frukt, bær og grønnsaker i Norge, og budsjettstøtten til disse produksjonene er vesentlig lavere enn for en rekke andre produksjoner. Samtidig er importen stor og til dels dominerende for mange produkter. I senere år er det blitt satset offensivt på økt norsk produksjon, for eksempel plommer og bringebær, samt utvikling av nye salatsorter. Det bør stimuleres til fortsatt satsing innenfor poteter, frukt, bær og grønnsaker. Produksjonen bør om lag dekke dagens andel av forbruket av poteter og grønnsaker i de periodene det er tollvern. I tillegg må det satses offensivt på konsumproduksjon av frukt og bær, bl.a. epler, plommer, jordbær og bringebær. Det må også være en målsetting at konserverindustrien fortsatt bruker norske råvarer. Plantehelsesituasjonen gir et godt utgangspunkt, jf. kapittel 3. Både FoU-tiltak og verdiskapingsprogram skal være med å legge til rette for vellykkede satsinger.

4.4.2 Et aktivt jordbruk over hele landet

Regjeringen vil utnytte landbrukets ressurser og potensialet for landbruksproduksjon i alle deler av landet. Landbruk er en stedbunden næring og i mange områder med spredt bosetting og svakt næringsgrunnlag er landbruket spesielt viktig for bosetting og sysselsetting. Matproduksjon og næringsutvikling med grunnlag i landbrukseidommenes samlede ressurser vil få økt betydning. Utviklingen vil skje på ulike måter og med ulik sammensetning av vare- og tjenesteproduksjonen i de ulike delene av landet. De ulike regionenes særpreg og muligheter må utnyttes bedre. Men i økonomisk forstand, og som grunnlag for bruk og vedlikehold av jordbruksarealene, vil den tradisjonelle råvare-/matproduksjonen ha avgjørende betydning.



Figur 4.13

Foto: Dag Røttereng/Samfoto

Regjeringen vil legge til rette for et fortsatt aktivt jordbruk over hele landet. Det er et ambisiøst mål i et land med vårt klima og kostnads- og lønnsnivå. I mange områder er det også bratte og oppdelte arealer som hindrer rasjonell drift med det maskinelle utstyret som gjennomgående er i bruk. I sin undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket påpekte Riksrevisjonen (Dok. 3:12 (2009–2010)) at det både er risiko for at dette målet ikke nås og at det er behov for klarere operasjonalisering av det.

Markedskreftene virker i retning av sentralisering og forekomsten av skalafordeler i produksjonene gjør at målet krever aktiv bruk av virkemidler for at det skal kunne nås. Skalafordelene er entydige for driftsbygningene. Det er behov for både mindre kapital og mindre arbeidskraft per produsert enhet ved økende størrelse. Oppdelt, spredt og bratt areal gjør imidlertid at skalafordelene utendørs varierer mye lokalt og mellom områder. Derfor har det å legge til rette for en variert bruksstruktur også stor distriktpolitisk betydning for å utnytte muligheter og ressurser lokalt.

Regjeringen mener det er nødvendig med en tydeligere distriktsprofil i landbrukspolitikken. Det skal legges større vekt på særlige utfordringer i områder med store distriktpolitiske utfordringer hvor jordbruket har stor betydning.

Det krever bl.a. fortsatt styrking av det grasbaserte husdyrholdet og at det med de økonomiske virkemidlene legges til rette for lønnsom drift i ulik skala, slik at en variert bruksstruktur kan opprettholdes. Utnytting av beiteressursene i utmarka skal opprettholdes eller økes innenfor naturens bærekraft og markedet for produktene. Økt produksjon vil, over tid, forutsette at ressursene tas i bruk der de finnes. En slik distriktsprofil vil ikke minst være viktig for beitenæringene og for samisk jordbruk. Sametinget har flere ganger understreket betydningen av en variert bruksstruktur, som tar i bruk ressursene over hele landet. Sametinget legger bl.a. vekt på bedre økonomiske rammebetingelser, rekruttering, veiledning og bedre velferdsordninger. Samtidig understrekes behovet for økt utnytting av utmarksressursene og kombinasjonsvirksomhet.

Regjeringen vil særlig legge resultatindikatorer gjenlagt nedenfor til grunn for vurdering av

måloppnåelsen i forhold til målet om et aktivt landbruk over hele landet. Det vil være nødvendig å belyse utviklingen med resultatindikatorer som følger ulike inndelingskriterier. Det er til dels betydelige forskjeller i produksjonsvilkår innad i for eksempel fylkene, bo- og arbeidsmarkedsregionene og i virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler. Forskjeller i produksjonsvilkår i jordbruket gjør at geografisk differensierte virkemidler kan følge andre soneinndelinger enn disse for å være effektive i forhold til målet.

- i. Utviklingen i fordelingen av produksjonsvolumet av melk og grasbaserte kjøttslag.
- ii. Utviklingen i fordelingen av totalt og fulldyrket jordbruksareal.
- iii. Utviklingen i fordelingen av sysselsettingen i landbruket.

Når det gjelder produksjonsvolum vil det være særlig viktig å opprettholde produksjonene som utnytter grasarealene i alle deler av landet. Det vil også være nødvendig å opprettholde en geografisk spredning av andre store produksjoner, for å bidra til sysselsetting.

For produksjoner som utnytter mindre markedssegmenter er volumene ofte små (for eksempel bær, fabrikkgrønnsaker, økologisk). Derfor er ofte grunnlaget for mange tilstrekkelig gode produksjonsmiljøer for svake. I slike tilfeller vil ofte større samling av primærproduksjonen i rimelig nærhet til mottaks-/foredlingsanlegg skape sikrere grunnlag for lønnsom produksjon og effektiv betjening av markedet.

Både utviklingen i produksjonsvolumene og måten produksjonen foregår på, vil ha betydning for arealbehovet. Endringer i bruksstruktur, teknologi og driftsmåter gjør også at bruken av arealene endrer seg. I enkelte områder er mulighetene for effektiv volumproduksjon begrenset, men arealene er verdifulle for å utvikle kulturlandskapet/hindre gjengroing, og for samspillet med reiselivet. Å holde jordbruksarealene i drift er en viktig del av næringens samfunnsoppgaver. Det er behov for å målrette virkemiddelbruken for å nå dette målet, jf. kapittel 4.5.

Landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i alle deler av landet kan måles etter flere inndelinger, men virkeområdene for distriktpolitiske virkemidler og bo- og arbeidsmarkedsregionene er særlig relevante for denne indikatoren. Det er et bedre mål på bidrag til aktivitet enn for eksempel antallet registrerte bedrifter. Bedrifter kan ha svært ulikt driftsomfang, ulik organisering og grader av samarbeid og kriteriene for registrering av bedrifter kan endres. Det er mange måter å orga-

nisere en jordbruksbedrift på. I de fleste tilfeller har en eller flere i husholdet annen inntektsgivende aktivitet. Arbeidet på bruket kan utføres av én, eller deles på flere, både bruker/ektefelle/samboer og innleid arbeidskraft. I varierende, men antagelig økende grad, leies det også inn tjenester, ofte som erstatning for eget arbeid.

Det brukes betydelige virkemidler for å legge til rette for drift i mindre skala. Fremgang på mange områder i samfunnet reduserer behovet for arbeidskraft for samme produksjonsvolum og bedrer arbeidsmiljøet. Som følge av bl.a. teknologitviklingen og skalafordelene er det sannsynlig at arbeidsforbruket i råvareproduksjonen fortsatt vil bli redusert. Derfor vil andre landbruksbaserte næringer få økende betydning for måloppnåelsen, spesielt i områder med spredt bosetting, hvor alternative næringsveier også ofte er begrenset. I Totalkalkylen for jordbruket måles sysselsettingen i hovedsak i tradisjonell matproduksjon. Departementet vil derfor arbeide for å bedre registreringen av alternativ næringsaktivitet i landbruket, som grunnlag for bedre rapportering av resultatoppnåelsen.

4.5 Virkemidler for bærekraftige verdikjeder

4.5.1 Virkemidlene i jordbrukspolitikken

Det brukes flere typer virkemidler i landbrukspolitikken. Virkemidlene skal virke sammen for å bidra til at landbruks- og matsektoren kan gjennomføre sine samfunnsoppgaver. Samfunnsoppgavene består både av produksjon av mat, fiber og ulike betalte tjenester og fellesgoder som ikke kan omsettes i et marked. Da snakker vi om fellesgoder som langsiktig matvaresikkerhet, kulturlandskap, bosetting, kulturarv, biodiversitet, plante- og dyrehelse og klima (karbonbinding).

En måte å gruppere virkemidlene på, og å synliggjøre hvilke prosesser som påvirker utformingen av dem, er vist i figur 4.14. Nivå og utforming av importvernet, målpriser/markedsordningene og budsjettstøtten påvirkes direkte og indirekte av WTO-avtalen, jf. kapittel 4.2. Gjennom jordbruksforhandlingene inngår staten årlig avtale med jordbruksorganisasjonene om målpriser/markedsordninger og budsjettstøtten til gjennomføring av jordbruksavtalen.

Noen av virkemidlene er generelle og noen er spesifikke i forhold til bestemte landbrukspolitiske mål. En forutsetning for at virkemidlene skal være effektive er at de er målrettede, men det betyr ikke at de trenger å være spesifikke og virke

mot bare ett mål. Generelle virkemidler kan være målrettet mot matsikkerhet, men samtidig også mot kulturlandskap ved å bidra til at produksjonen opprettholdes og at arealer holdes i hevd. Virkemidlene virker gjennom å gi insentiver og resultatet avhenger av om næringsaktørene velger å følge insentivene og at disse er riktig dimensjonert.

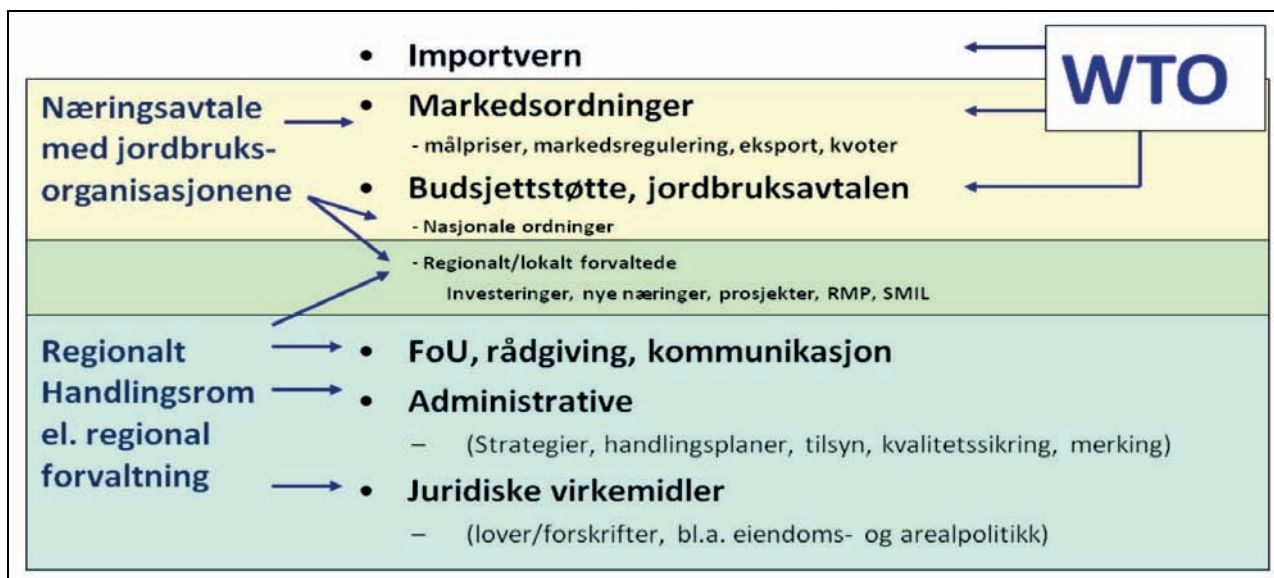
De administrative kostnadene med generelle ordninger er jevnt over beskjedne, men samtidig kan de være mindre effektive for å nå særskilte mål. De administrative kostnadene med ordninger som er mer spesifikt rettet inn mot ett formål er generelt høyere, men presisjonen i å oppnå et mål kan også være høy, for eksempel på grunn av lokal variasjon i utfordringer. Dermed kan også måloppnåelsen være avhengig av det også benyttes ordninger som krever mer administrasjon, for eksempel i prioritering og søknadsbehandling, og administrasjonskostnadene er en nødvendig del av gjennomføring av tiltaket. Mange av disse ordningene forvaltes lokalt/regionalt og det er lokalt/regionalt handlingsrom i utformingen av dem, inkl. deler av budsjettstøtten som er en del av næringsavtalen med jordbruksorganisasjonene.

Budsjettstøtten til jordbruket utgjør en vesentlig del av virkemidlene. Bevilgningen til gjennomføring av jordbruksavtalen utgjorde om lag 13 mrd. kroner i 2010. I tillegg har det særskilte jordbruksfradraget ved ligningen en verdi før skatt på om lag 1,4 mrd. kroner. Budsjettstøtte som ikke er knyttet til produsert mengde og velferdsordningene, har økt sin andel av jordbruksavtalen det

siste tiåret. Relativt sett har økningen vært størst for ordningene som skal stimulere økt beiting. Budsjettstøtte som anses som mest handelsvrikkende i WTO (gul støtte) utgjør under 5 pst. av Norges gule støtte. Om lag 85 pst. av den direkte produsentrettede støtten ytes til det grasbaserte husdyrholdet, mens om lag 3 pst. går til kraftfôrkrevende produksjoner. Av investeringsstøtten går også om lag 85 pst. til det grasbaserte husdyrholdet. Velferdsordningene har vært prioritert de siste 5 årene, både bevilgningsmessig og med hensyn på fleksibilitet og tilgjengelighet. Miljøsattingen over jordbruksavtalen gjennomføres nå innenfor ordninger med en samlet bevilgning på om lag 4,6, mrd. kroner. Mange av tilskuddsordningene virker mot flere av de landbrukspolitiske målene. Det er viktig at tilskuddsordningene også ivaretar hensynet til naturmangfold og andre viktige miljøverdier. Miljøtilskudd er nærmere omtalt i kapittel 9.3.

Forholdet til WTO

Norge er ett av svært få land som har støtteordninger som faller innenfor definisjonen av Blå støtte i WTO, jf. kapittel 4.2.2. EU har redusert støtten innenfor blå boks betydelig ved å overføre midlene til ny produksjonsuavhengig inntektsstøtte innenfor den grønne boksen. Ved en eventuell ny WTO-avtale, må Norge redusere Blå støtte med minst 600 mill. kroner fra det nivået som er rapportert til WTO for 2009. Enhver økning i støtbeløpene under Blå boks vil medføre økt behov



Figur 4.14 Gruppering av virkemidlene i jordbrukspolitikken og prosessene som påvirker dem

for reduksjoner i Blå boks ved gjennomføring av en eventuell ny avtale.

Reduksjonene i Blå støtte kan overføres til Grønn boks under forutsetning av at støtteordningene blir lagt om slik at de blir i samsvar med regelverket for slik støtte. Aktuelle støtteordninger kan i så tilfelle være varianter av produksjonsuavhengig inntektsstøtte, investeringsstøtte, utbetalinger i henhold til miljøvernplaner og utbetalinger i henhold til regionale støtteordninger. Man kan velge å etablere noen få store støtteordninger som omfatter alle/en stor andel av produsentene, eller man kan velge å etablere en rekke mindre støtteordninger med større grad av målretting mot grupper av produsenter. I det første tilfellet vil endringene kunne innebære omfordelingseffekter med hensyn på produksjoner, struktur og geografisk lokalisering, mens dette i større grad kan unngås i det andre tilfellet.

Regjeringen vil gjennomføre en vurdering av landbrukspolitiske konsekvenser av en omlegging av støtteordninger i Blå boks til støtteordninger i Grønn boks.

4.5.2 Virkemidler overfor næringsmiddelindustrien

Det er en grunnleggende forutsetning at maten vi spiser er helsemessig trygg. Det gjelder uavhengig av konkurransesituasjonen med omverdenen. Den norske landbruksbaserte næringsmiddelindustrien produserer varer hovedsakelig til det norske forbrukermarkedet. I en situasjon med økende internasjonal konkurranse er produksjon av trygge matvarer med høy kvalitet en viktig konkurransefaktor. Folk skal ha tillit til norskproduserte matvarer.

Sammenlignet med annen industri er næringsmiddelindustrien særegen gjennom sin nære tilknytning til råvareproduksjonen. Norsk landbrukssamvirke har også et spesielt ansvar for markedsregulering for viktige råvarer og målprisoppnåelse. Industrien er således tillagt viktige samfunnsoppgaver i tillegg til å drive ordinær næringsvirksomhet. Organiseringen av industrien i samvirke har bidratt til at primærprodusentene har oppnådd en posisjon i markedet som har vært viktig for avsetning av varer og dermed et sikkert inntektsgrunnlag. Samvirkeorganiseringen har bidratt til utjevning av prisene til produsentene. Det har vært avgjørende for at vi i dag har en variert bruksstruktur over hele landet.

Næringsmiddelindustrien baserer primært sin virksomhet på foredling og omsetning av norske landbruksråvarer. Næringsmiddelindustrien er

avhengig av innenlandske produsenter som leverer råvarer stabilt, i store nok volum, av god nok kvalitet og til konkurransedyktige priser. Landbruket er på sin side avhengig av industrien som avtaker av råvarene. En livskraftig norsk næringsmiddelindustri er av avgjørende betydning for å nå målsettingen om et aktivt landbruk over hele landet.

Nærings- og handelsdepartementet har i dag det sektorovergripende ansvaret for næringspolitikken. NHD har gjennom Innovasjon Norge ansvar for å utforme generelle næringsrettede virkemidler knyttet til forskning, innovasjon, omstilling og internasjonalisering. En rekke andre politikkområder påvirker også viktige rammebetingelser for næringsmiddelindustrien som for annen industri: den overordnede økonomiske politikken, skatte- og avgiftspolitikken, energi-, samferdsels-, konkurranse-, distrikts- og regionalpolitikken, osv.

Innenfor landbrukspolitikken og handelspolitikken er det en rekke spesifikke virkemidler rettet mot næringsmiddelindustrien med formål å regulere markedene og samtidig ivareta hensynet til konkurransekraften. Jordbruksavtalen og forvaltningen av importvernet står spesielt sentralt. Det er ikke bare rammebetingelsene det offentlige gir – eller påvirker i sterk grad – som avgjør industriens konkurranseevne. Industrien har selv et stort ansvar for å sikre sin konkurransekraft gjennom innovasjon, omstilling og en sunn kostnadsutvikling. Det er viktig å ta vare på norske unike råvarekvaliteter og utnytte den høye kompetansen som finnes. Næringsmiddelindustrien må utnytte nærhet til råvarer og -produsenter, nærhet til norsk dagligvarehandel og konsumenter og unike kvaliteter på norske råvarer.

4.5.2.1 Råvarepriser og pristjevning

Jordbruksavtalen gir viktige rammebetingelser også for næringsmiddelindustrien. For en rekke viktige råvarer fastsetter avtalen målpriser som har sterk innvirkning på råvarekostnadene. I jordbruksavtalen fastsettes også bevilgningen til nedskrivning av prisen på råvarer og eksportordninger til den bearbeidende foredlingsindustrien (RÅK-industrien), som har som formål å utjevne råvarekostnader og sikre konkurransekraft i forhold til import og ved eksport til EU.

Hensynet til industriens konkurransekraft er viktig også for kommende jordbruksoppgjør. I pristpolitikken for norske råvarer må hensynet til næringsmiddelindustriens konkurransekraft avveies mot hensynet til bondens inntekt. Utviklingen i

råvareprisene må vurderes i sammenheng med utviklingen i råvareprisene i EU, vår nærmeste handelspartner. Spesielt for den konkurranseutsatte RÅK-industrien vil forholdet mellom nasjonale og internasjonale råvarepriser være viktig.

Regjeringen vil sikre næringsmiddelindustrien rammevilkår som gjør det mulig å være konkurransedyktig i forhold til import, bl.a. gjennom jordbruksavtalen, og vil videreføre ordningene for prisnedskrivning som utjevner forskjellen i råvarepriser for den konkurranseutsatte RÅK-industrien.

4.5.2.2 *Importvernet og internasjonal konkurranse*

Norsk næringsmiddelindustri kjøper råvarer til en pris som ligger betydelig over tilsvarende priser på verdensmarkedet. Samtidig har norsk industri høyere kapital- og strukturkostnader, for eksempel transportkostnader, bl.a. som følge av norsk geografi, landbrukspolitikken og det norske kostnadsnivået. Importvernet og forvaltningen av dette vil således være viktig for å opprettholde en norsk næringsmiddelindustri.

Regjeringen vil sikre et importvern som gir produktene beskyttelse gjennom hele verdikjeden. I internasjonale forhandlinger om markedsadgang, både i WTO, EØS og EFTA, legger derfor Regjeringen til grunn at det skal sikres et importvern som gir fortsatt handlingsrom for å føre en nasjonal landbrukspolitik der målsettingene både for jordbruket og næringsmiddelindustrien kan ivaretas.

Ved tilpasningen til en eventuell WTO-avtale vil Regjeringen utnytte handlingsrommet i en avtale til å gi sensitiv behandling for både råvarer og foredlede landbruksvarer.

4.5.2.3 *Eksport av landbruksvarer*

Eksporten av norske landbruksvarer har vært meget begrenset noe som skyldes både høye norske råvarepriser, høyt kostnadsnivå og tollbeskyttelse i aktuelle mottagerland. Mye av vår eksport, for eksempel ost, har også vært avhengig av eksportstøtte.

For noen produkter vil norske varer kunne være konkurransedyktig på det internasjonale markedet også uten noen form for eksportstøtte. Eksempler på dette er enkelte grøntprodukter, drikkevarer, skinn og huder, biprodukter fra kjøttsektoren, avlsmateriale og dyrefôr. Spesielle norske råvarekvaliteter vil kunne utnyttes med tanke på kommersiell eksport. Innen grøntsektoren vil

senere modning i Norge kunne være et konkurransefortrinn på eksportmarkedet.

I handelsforhandlinger, for eksempel innen EFTA, vil Regjeringen legge vekt på å oppnå bedre handelsbetingelser for landbruksvarer der Norge har eksportpotensial, herunder også gjennomgå betingelser knyttet til fytosanitære og veterinære forhold.

Det er viktig at de enkelte sektorer utnytter de muligheter som finnes på eksportmarkedet for å styrke økonomien og bedre utnytte bedriftenes ressurser. Erfaringer fra eksportmarkedet vil samtidig kunne bidra til større konkurransekraft i det norske markedet. Fra myndighetenes side bidrar Mattilsynet med å skape gjensidig kunnskap og tillit hos andre lands myndigheter, og dermed legge til rette for markedsadgang.

4.5.2.4 *Utenlands bearbeiding*

Norske landbruksråvarer blir i dag i hovedsak videreforedlet i Norge. Under ordningen for utenlands bearbeiding av landbruksvarer er det åpnet for at norske råvarer kan videreforedles i utlandet, men at det ved gjeninnførsel av ferdigvaren til Norge må betales ordinær toll for råvarer med utenlandsk opprinnelse som tilføres produktet under bearbeidingen. For kjøttvarer og meierivarer er det fastsatt kvoter på henholdsvis 6 600 tonn og 3 120 tonn som årlig kan bearbeides utenlands innenfor denne ordningen. Dette utgjør en meget begrenset del av norsk råvareproduksjon av kjøtt og melk.

Regjeringens utgangspunkt er at norske landbruksråvarer skal videreforedles i Norge. Volumer er avgjørende for å sikre en livskraftig norsk næringsmiddelindustri. Økt foredling av norske råvarer i utlandet vil kunne svekke industrien generelt og derigjennom også muligheten for avtak av råvarene fra hele landet, for eksempel for kjøtt og melk. I gitte tilfeller der det er nødvendig med uforholdsmessig store investeringer for et mindre produksjonsvolum, vil bruk av ordningen med utenlands bearbeiding kunne være hensiktsmessig for en bedrift. Regjeringen vil derfor videreføre ordningen med utenlands bearbeiding.

Med dagens økonomiske og handelsmessige rammebetingelser vil det for industrien i meget begrenset grad være aktuelt å hente råvarer fra utlandet for foredling og omsetning i Norge. Innenfor ordningen med innenlands bearbeiding er det åpnet for tollettelser ved foredling av utenlandske råvarer i Norge, for videre omsetning i opprinnelseslandet. Dette gir norsk næringsmiddelindustri mulighet til å utnytte sin produksjons-

kapasitet. Regelverket for innenlands bearbeiding vil bli gjennomgått med tanke på industriens behov.

4.5.2.5 Gebyrer og avgifter

En rekke rammebetingelser påvirker konkurranseforholdene i næringsmiddelindustrien, som gebyrer og avgifter. Ordningen med gebyrer og avgifter som en vesentlig del av finansieringen av Mattilsynets tilsyns- og kontrollaktivitet kom som følge av matreformen og trådte i kraft i 2004. Ved behandlingen av matloven la Stortinget vekt på at inntektene fra gebyrer og avgifter ikke skal overstige 80 pst. av Mattilsynets samlede driftsutgifter. I 2010 var brukerfinansieringen på ca. 64 pst.

Gebyrene er knyttet til oppgaver der det er en entydig og klar sammenheng mellom oppgaven som utføres og vedkommende som har nytte av oppgaven. Dette kan være utferdigelse av attester, kjøttkontroll, importkontroll, oppfølgende tilsyn og lignende. Gebyrsatsene skal ikke overstige de reelle kostnadene til Mattilsynet. Gebyrfinansieringen bygger på felles regelverk og harmoniserte prinsipper på tvers av landegrensene i Europa, og Norge har forpliktet seg til å følge dette regelverket gjennom EØS-avtalen. Det pågår en gjennomgang av gebyrregelverket for å sikre etterlevelse av forpliktelser etter EØS-avtalen.

Sektoravgifter brukes der det ikke er samme tydelige sammenheng mellom den som betaler for tjenesten og den som mottar denne, men betalingen skal like fullt være nært knyttet til brukere og brukergrupper. I forbindelse med Jordbruksforhandlingene 2011–2012 varslet Regjeringen at det ville bli foreslått å fjerne avgiftene som har vært knyttet til Mattilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet. Matproduksjonsavgiften omfatter både landbasert mat og sjømat. De særskilte kontrollavgiftene på drikkevann, på planter og fôr som ikke inngår i matproduksjon samt på kosmetikk omfattes også av forslaget. Dette ble gjennomført i forslaget til skatte- og avgiftsopplegget i statsbudsjettet for 2012. Inntekten fra avgiftene i matforvaltningen er budsjettert til 613,8 mill. kroner i 2011. Avvikling av disse avgiftene vil gi vesentlig bedre rammevilkår for norsk næringsmiddelindustri. For øvrig legger Regjeringen opp til å videreføre dagens system med gebyrer. Gebyrene utgjør i 2011 om lag 11 pst. av Mattilsynets driftsbudsjett.

Næringsmiddelindustrien har vært opptatt av det høye samlede gebyr- og avgiftsnivået i Norge. Regjeringen har også hatt som ambisjon å redusere andelen brukerfinansiering av Mattilsynet fordi det er naturlig at en større del av kontroll-

oppgavene finansieres over det ordinære statsbudsjettet. Med de foreslåtte endringene vil andelen brukerfinansiering av Mattilsynet bli betydelig redusert.

4.5.2.6 Forskning og innovasjon

Forskning og forskningsbasert innovasjon er av de viktigste virkemidlene for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i landbruks- og matsektoren. En høy innovasjonsevne er nødvendig for å sikre konkurransekraften i verdikjedene for mat og skog og innenfor de mange bygdebaserte landbruksnæringene. Dette gjelder ikke minst i et høykostland som Norge. Ny kunnskap må utvikles i et nært samarbeid mellom myndigheter, næringsaktører og kunnskapsmiljøene. Kontinuerlig forskning og innovasjon vil være avgjørende for å sikre investeringsnivå og arbeidsplasser i industrien og derigjennom avsetning av norske landbruksråvarer.

Landbruks- og matdepartementet har et sektorsvar for å støtte forskning innenfor den delen av næringsmiddelindustrien som baserer seg på råvarer fra landbruket. Regjeringen vil gi høy prioritet til forskning i denne sektoren. Forskningen på næringsmiddelområdet inkluderer ny teknologi, miljø og klima. Forskningspolitikken på området skal også bidra til synergier mellom blå og grønn sektor.

Regjeringen vil videreutvikle en målrettet og langsiktig innovasjonspolitik som omfatter hele bredden i norsk landbruks- og matsektor, også næringsmiddelindustrien. Den skal dekke spennet fra volumproduksjon av mat og fiber til produksjon av andre varer og tjenester basert på landbrukets samlede ressurser. Innovasjonspolitikken vil bestå av et bredt spekter av tiltak. Dette gjelder først og fremst utvikling av gode rammevilkår gjennom lovverk og lovanvendelse, fremskaffing av kapital, tilrettelegging for utdanning og rekruttering og støtte til utvikling og formidling av kunnskap – både til offentlige og private aktører. Politikken på dette området omtales nærmere under kapittel 11.

4.5.3 Forhandlingssystemet og markedsordningene

Regjeringen vil videreføre jordbruksforhandlingene og markedsordningene. Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres.

Den norske landbrukspolitikken kjennetegnes av stabilitet for bøndene, for matindustrien og for

norske forbrukere. Stabilitet og forutsigbare rammevilkår er et gode som næringsdrivende vektlegger sterkt overfor myndighetene. Det gir større trygghet for riktige beslutninger, og det gir mindre risiko. Verden rundt oss har de siste årene vært preget av stor ustabilitet, initiert av matkrisen og finanskrisen og ikke minst påvirkninger fra vær og klima.

Norge er, på grunn av importvern og høyere prisnivå for sentrale matvarer, i noen grad skjermet fra prissvingningene på verdensmarkedet som følge av denne krisen, men ikke upåvirket. Også den norske matsektoren er konkurranseutsatt, og det er det nødvendig å ta hensyn til i politikktutforming. Det gir selvsagt begrensninger i handlingsrommet, men resultatet for de norske aktørene er mer forutsigbare rammevilkår enn det bønder og industri i andre land har.

Viktige deler av rammevilkårene for bøndene utformes i den formaliserte samhandlingsprosessen som jordbruksavtalen er. Avtalesystemet gir jordbrukets organisasjoner en medinnflytelse og et medansvar for utformingen av landbrukspolitiske virkemidler. Men den gir også jordbruket forpliktelser og regulerer aksjonsformer. Hovedavtalen legger opp til at det skal være samsvar mellom de rettighetene jordbruket får, og forpliktelsene og ansvaret næringen tar på seg.

Den norske samfunnsmodellen bygger på trepartssamarbeidet. Det har bidratt til økonomisk stabilitet, felles samfunnsansvar og mindre konflikt. Forhandlingssystemet er en naturlig del av den norske samhandlingsmodellen mellom det offentlige og arbeids- og næringslivet. Vi får bedre løsninger over tid gjennom ansvarlighet og samarbeid og den gjensidige forpliktelsen som følger med det. Det har betydelig verdi at utformingen av landbrukspolitikken skjer i nært samarbeid med næringen selv.

Jordbruksforhandlingene føres innenfor de rammene Stortinget legger. Hovedavtalen regulerer et formelt og gjensidig forpliktende samarbeid mellom staten og næringsutøverne i jordbruket om gjennomføringen av den landbrukspolitikken Stortinget har fastsatt. Gjennom Hovedavtalen påtar jordbruket seg ansvaret for å iverksette tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Gjennom det er det lagt grunnlag for å føre en langsiktig og stabil landbrukspolitikk som både tar hensyn til næringsinteressene og samfunnsinteressene. Landbruket er med på å legge grunnlag for annen næringsvirksomhet og mange av samfunnsoppgavene har karakter av å være produksjon av fellesgoder, som det per definisjon ikke finnes markeder for. Det er rimelig at bøndene har rett til å

handle med samfunnet om vilkårene for denne produksjonen. På det grunnlaget vil jordbruksavtalen også framover være et godt og tjenlig redskap i videreutviklingen av samhandlingen mellom det offentlige og bøndene.

De senere årene er det gjennomført endringer både i målprissystemet, markedsordningene og budsjettstøtten som en tilpasning til internasjonale avtaler. Det har gradvis gitt forhandlingene noe redusert materielt innhold, men viser samtidig at avtalesystemet er i stand til å håndtere endringer i eksterne rammebetingelser og at innholdet utvikles innenfor de rammene som legges for forhandlingene.

Det kan likevel ses som en hovedutfordring for avtalesystemet å gjennomføre nødvendige reformer. Jordbruksavtaler må føres fram til enighet i stort og smått. De kan virke konserverende for ordninger som påvirker medlemmers økonomi og over tid bidra til et mer komplekst virkemiddel-system. Mange uttrykker behov for forenkling av virkemiddelsystemet, inkludert jordbruksorganisasjonene selv. Det påhviler derfor avtalesystemet et stort ansvar i å klare å gjennomføre reelle forenklinger. Det vil i praksis berøre enkeltbruk i omleggingsåret, men kan ikke være et avgjørende hinder for nødvendige forenklinger. Samtidig er det nødvendig å gjøre helhetlige vurderinger i forhold til måloppnåelse.

Jordbruket har gjennom avtalesystemet påtatt seg det økonomiske ansvaret ved eventuell overproduksjon. Det gir næringen incitament til en langsiktig tilpasning for å holde balanse i råvaremarkedene. Regjeringen ser positivt på samvirkets rolle for å balansere råvaremarkedene, gi større og mindre produsenter markedsadgang og styrke primærleddet i matkjeden.

Markedsordningene utfordres av flere forhold. WTO-avtalen setter grenser for total støtte gjennom administrerte priser og prisstøtte over budsjettet. Det ble gjennomført en reform av markedsordningen for storfekjøtt i 2009, til et system med friere prisdannelse, uten målpris og med begrenset adgang til å drive markedsregulering. Modellen ble også skissert som framtidig modell for svin, sau/lam og egg. Stortingets næringskomité så dette som:

«eit framtidsretta og viktig grep, som ein samla komité stiller seg bak».

Regjeringen vil tilpasse markedsordningene til våre internasjonale forpliktelser og vurdere tilpassinger med grunnlag i de markedsmessige endringene som skjer innenlands.

Opplysningskontorene

Opplysningskontorene er en del av markedsordningene. De benyttes bl.a. til å balansere tilbud og etterspørsel etter jordbruksvarer gjennom året med aktiviteter rettet mot forbruker. De gir merkenøytral informasjon og markedsføring bl.a. for å bidra til å balansere tilbud og etterspørsel, som har forskjellig sesongvariasjon.

Opplysningskontoret for kjøtt og egg og Opplysningskontoret for melk finansieres av omsetningsavgiften som produsentene betaler. Opplysningskontoret for brød og korn finansieres av omsetningsavgift og av bransjen selv, mens Opplysningskontoret for frukt og grønt finansieres over jordbruksavtalen. Opplysningskontorene eies og drives av næringene selv, og er ikke underlagt Landbruks- og matdepartementet. Innkrevd avgift forvaltes av Omsetningsrådet der næring og myndigheter er representert.

Departementet har de siste årene, i forbindelse med jordbruksoppgjørene, gitt signaler til Omsetningsrådet om at bransjen må øke sin egen finansieringsandel til opplysningskontoret for kjøtt og egg. Departementet og jordbruksavtale-

partene har tidligere signalisert at Omsetningsrådet må gjennomføre en løpende og kritisk vurdering av bruk av ressurser til merkenøytral markedsføring.

Sammen med øvrige formål er det viktig at opplysningskontorene tar hensyn til myndighetenes offisielle kostholdsråd i sine aktiviteter innenfor hver sin bransje, for også å bidra til gode holdninger og bedre kunnskap om et riktig kosthold. Departementet ønsker å bidra til å øke forbruket av frukt og grønt gjennom å styrke Opplysningskontoret for frukt og grønt.

4.5.4 Inntekt for selvstendig næringsdrivende bønder

Det er mange faktorer som er med på å avgjøre om næringen oppfattes som attraktiv, men gode inntektsmuligheter er det viktigste virkemiddelet for å nå de jordbrukspolitiske målene. Å skape grunnlag for tilstrekkelig lønnsomhet, slik at kompetente utøvere vil utnytte jordbruksressursene til produksjon av varer, tjenester og fellesgoder for samfunnet er en hovedutfordring i jordbrukspolitikken.



Figur 4.15

Foto: Jan Djenner/Samfoto

Totalkalkylen for jordbruket viser at jordbruket over langt tid hadde en svakere inntektsutvikling enn andre grupper. Høy alternativ verdi på arbeidskraften påvirker bøndernes, og potensielle bønders, evne og vilje til å satse i jordbruksnæringen. Over tid er gode inntektsmuligheter avgjørende for om vi fortsatt skal ha en høy vareproduksjon og landbruk over hele landet.

I de regionale samrådene som har vært gjennomført i forbindelse med utarbeidingen av denne meldingen, og i de skriftlige innspillene departementet har mottatt, er et hovedbudskap fra næringen selv at inntektsmulighetene må forbedres. Det ble gitt uttrykk for bekymring for økonomien, for manglende lønnsomhet i investeringsprosjekter, for manglende rekruttering og interesse for å ta utdanning i naturbruksfag og for uttynning av produksjonsmiljøer. Dette er signaler Regjeringen har tatt på alvor ved at jordbruket har fått vesentlig forbedrede inntektsmuligheter de siste årene. Etter 2006 har den relative inntektsveksten vært sterkere i jordbruket enn for andre grupper, jf. figur 4.16.

4.5.4.1 Inntekt er avgjørende for måloppnåelse

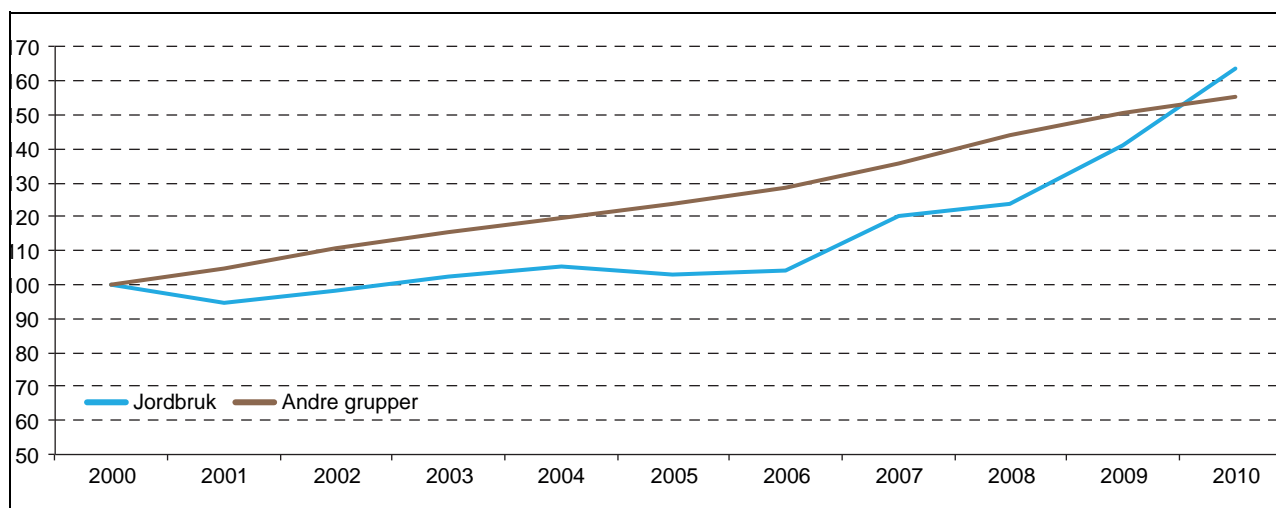
Landbruket er i sterk konkurranse med andre næringer og yrkesmuligheter om kompetent arbeidskraft og kapital. Det er nødvendig å legge til rette for inntektsmuligheter i jordbruket som sikrer rekrutteringen til næringen og at målene for landbrukspolitikken kan nås over tid.

Det er sterk sammenheng mellom forventninger om inntekt og investeringer. Investeringer innebærer å sette seg i posisjon til å motta en framtidig inntektsstrøm. Den forventede inntektsstrømmen må dekke løpende driftskostnader og gi avkastning til arbeid og investert kapital. Usikkerhet om framtidige inntekter i landbruket, kombinert med gode muligheter for avkastning på arbeid og kapital i andre sektorer, er en stor utfordring. For å opprettholde og videreutvikle et omfattende norsk jordbruk trengs politiske virkemidler som korrigerer og utfyller de muligheter og begrensninger eksterne rammebetingelser gir.

Regjeringen vil sikre utøverne i landbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper. Regjeringen vil derfor videreutvikle inntekts- og velferdspolitikken i landbruket med utgangspunkt i den landbrukspolitikken som er ført etter 2005. Se figur 4.16.

Fra 2006 til 2010 var lønnsveksten for andre grupper knapt 21 pst., eller i 74 900 kroner. I jordbruket økte inntekten med 57 ½ pst., eller 91 000 kroner per årsverk, iflg. Normalisert regnskap utarbeidet i 2011. Satsene i avløserordningene for ferie/fritid, og ved sykdom, er økt vesentlig og det er etablert en landsdekkende landbruksvikarordning i regi av Norske landbruksstjenester.

Totalkalkylen gir et rimelig godt uttrykk for forskjellen i relativ inntektsutvikling mellom jordbruket og andre grupper, sett over tid. Totalkalkylen er imidlertid av flere grunner mindre egnet til å måle absolutt inntektsnivå i jordbruket.



Figur 4.16 Inntektsutviklingen i jordbruket*, indekser 2000=100.

* Tall for jordbruket inkluderer verdien av jordbruksfradraget ved ligningen.

Kilde: Totalkalkylen i jordbruket – «normalisert regnskap» og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene – «inntektsutvikling for alle grupper»



Figur 4.17

Foto: Landbruks- og matdepartementet

Selvstendig næringsdrivende

Jordbruket består av selvstendig næringsdrivende. Det er utfordrende å måle inntekter hos selvstendig næringsdrivende. Driftsresultatet er resultat av eksterne rammebetingelser, landbrukspolitiske tiltak og tilpasningene på hvert enkelt bruk. Næringen har selv et betydelig ansvar for sin egen inntekt. Offentlige myndigheter kan i realiteten bare gi jordbruket inntektsmuligheter gjennom de rammebetingelser som utformes. Det er betydelig variasjon i driftsresultatet for noenlunde like enkeltbruk. Det kan skyldes mange forhold; herunder investeringstidspunkt, skattemessige tilpasninger, men også forskjeller i effektivitet og dyktighet i driften.

Både SSB inntektsstatistikk og NILFs driftsgranskinger viser at inntekten fra tradisjonelt jordbruk over tid utgjør en gradvis avtagende andel av jordbrukshusholdningenes samlede inntekter. I NILFs driftsgranskinger, som undersøker enheter over et visst driftsomfang i jordbruket, er andelen om lag 40 pst.. I SSBs statistikk som omfatter hele sektoren, utgjør jordbruksinntekten nå i gjennomsnitt om lag 25 pst..

Det faktum at jordbruk for mange husholdninger er en relativt liten del av de samlede inntektene, må antas å ha betydning for tilpasningene

som foretas, spesielt for de minste jordbruksforetakene. Det kan være avvik mellom faktisk og bedriftsøkonomisk effektiv tilpasning i jordbruket. Bøndene bestemmer selv sin fordeling av arbeidsinnsats og investeringer mellom jordbruksdriften og andre formål, bl.a. med grunnlag i husholdningenes totale inntekts- og arbeidssituasjon.

Totalkalkylen for jordbruket

Inntektsutviklingen i jordbruket måles i jordbruksavtalesammenheng med Totalkalkylen for jordbruket, normalisert regnskap. I normaliseringen jevnes det ut for en del tilfeldig variasjon mellom år. Det er en av flere grunner til avvik fra resultat i skatteregnskap hos enkeltbruk. Resultatmålene for næringsdrivende kan ikke brukes på samme måte som lønnsstatistikk for lønnsmotagere. Inntektene i jordbruket varierer fra år til år og det er derfor behov for å vurdere inntektsutviklingen over noe tid.

Totalkalkylen for jordbruket er et sektorregnskap som skal vise totalverdiene som skapes i norsk jordbruk ved utnyttelse av jordbrukets produksjonsressurser. I disse ressursene inngår også de ikke-avskrivbare driftsmidlene jord og melkekvoter. Beregningene er avgrenset til økonomiske transaksjoner mellom jordbrukssektoren og

andre sektorer. Sektoren «jordbruk» er definert ut fra de varer som er regnet som jordbruksvarer. Jordbrukshusholdningenes inntekter/kostnader og arbeidsforbruk knyttet til skogbruk og tilleggsnæringer, er ikke inkludert. Driftsoverskuddet (vederlag til arbeid og kapital) skal gi avkastning til alt utført arbeid i sektoren og til kapitalen som regnes å tilhøre sektoren.

I Totalkalkylen justeres kapitalsaldoen opp med årets prisstigning, før det beregnes kapitalslit. Det betyr at det føres større avskrivingskostnader enn det næringen har betalt. Det føres derfor allerede ved beregning av *Vederlag til arbeid og kapital* en kapitalgodtgjøring som er like stor som generell prisstigning. Det innebærer at kjøpekraften til den investerte kapitalen opprettholdes. Ved å trekke fra godtgjøring til lånt kapital (realrenten på lånt kapital) beregnes Vederlag til arbeid og egenkapital. I målingen av inntektsutvikling er det ikke nødvendig å ta stilling til hvor mye av resultatet som skal regnes som avkastning på arbeidet og hva som skal være realavkastning på egenkapitalen. Resultatmålet vederlag til arbeid og egenkapital bør derfor fortsatt benyttes til å måle inntektsutviklingen i sektoren.

For å komme fram til inntekt per årsverk, divideres sektorens samlede resultat på antall registrerte årsverk. Et årsverk i jordbruket har siden 2002 vært definert til 1845 timer. Antall utførte timeverk registreres av Statistisk sentralbyrå, på basis av oppgaver fra produsentene, og inkluderer alt utført arbeid i sektoren, herunder leid arbeid. Måling av arbeidsforbruk hos selvstendig næringsdrivende er i seg selv en utfordring og det er betydelig usikkerhet ved registreringen av arbeidsforbruk. Det illustreres bl.a. ved at det er betydelig variasjon i rapportert arbeidsforbruk både i SSBs undersøkelser og i NILFs driftsgranskinger for noenlunde likeartede bruk. Det er mange grunner til slik variasjon, ut over ulik effektivitet. Det kan være sideproduksjoner, arrondering, driftsopplegg, mekanisering og ulike tilpasninger i valget mellom eget arbeid og innleide tjenester. Det vil også være sammenheng mellom arbeidsinnsats og kapitalinnsats. Over tid har en rekke arbeidsoperasjoner i jordbruket blitt erstattet av kapitalinnsats. Det kan delvis være motivert av høy alternativ verdi på arbeidskraften. Også beregnede kapitalkostnader er i Totalkalkylen basert på registrerte investeringer.

Det foretas ingen vurderinger av, og det stilles ikke direkte tallfestede krav til, effektiviteten i kapitalinnsats eller arbeidsforbruk, slik det ble gjort i perioden hvor jordbruksinntekten ble sammenlignet med lønnsnivået i industrien. Selv om

det er usikkerhet ved registreringen av arbeidsforbruk, er styrken ved dem at undersøkelsene har vært gjennomført på samme måte i en årrekke og anses derfor å gi et tilfredsstillende uttrykk for utviklingen i arbeidsforbruket samlet sett.

Konsekvensen av disse forholdene er at Totalkalkylen ikke kan benyttes til å måle inntektsnivået i jordbrukssektoren. Totalkalkylen er imidlertid godt egnet til å analysere inntektsutviklingen. Den gir også god oversikt over utviklingen i de enkelte faktorer som påvirker faktiske inntekter i jordbruket over noe tid.

Måling av inntekt i jordbruket har vært gjennomført på ulike måter i forhandlingssammenheng. Tidligere var inntektsmålingen delvis basert på ulike politisk fastsatte normeringer og krav til effektivitet. Regjeringen mener inntektsutviklingen i jordbruket bør måles på registrerte data som viser den faktiske tilpasningen. Det har betydelig verdi at inntektstallene har forankring i registrerte data. Inntektsutviklingen i sektoren bør derfor fortsatt måles på Totalkalkylen for jordbruket, som viser resultatet av gjennomsnittlig tilpasning for hele sektoren. Men det har som konsekvens at det bare er inntektsutviklingen dette materialet kan benyttes til.

Det vil med dette ikke ligge noen effektivitetskrav fra samfunnet direkte i måleinstrumentet for inntektsutviklingen. Jordbruket har selv ansvar for å realisere de økte inntektsmulighetene Regjeringen legger til rette for. Jordbruket må selv fortsatt ha økonomisk ansvar for markedsoverskudd og det er derfor behov for å følge utviklingen i total faktorproduktivitet. Kontinuerlig arbeid med markedstilpasning og økt effektivitet vil alltid ha avgjørende betydning for en nærings konkurransekraft og for inntektsmulighetene.

4.5.4.2 Inntektsmåling og inntektsfordeling

Regjeringen vil sikre et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet. Det skal være plass til både mindre bruk med ulike inntektskombinasjoner, og større bruk.

Ett av kjennetegnene ved jordbruket i områdene som har hatt svakere utvikling det siste tiåret er at det er relativt små bedrifter i området og at arealene ofte er små, oppdelte og delvis bratte. Det begrenser mulighetene for å ta ut skalafordeler utendørs. For mange i jordbruket er mulighetene for inntektskombinasjoner og deltidsdrift avgjørende for at driften videreføres. Det er likevel viktig at inntektsmulighetene i jordbruket er tilstrekkelig til at nye generasjoner velger å videreføre driften.

Det er derfor viktig at virkemiddelsystemet fortsatt har en tydelig strukturprofil, med kompensasjon for skalaulemper for mindre enheter, slik at det er grunnlag for drift i ulik skala. Strukturprofil i de direkte tilskuddene har på den måten også en viktig funksjon i forhold til det overordnede målet om jordbruksproduksjon over hele landet.

Registrerte data viser resultatet av de tilpasningene som er gjennomført i de ulike produksjonene. Sammenligning av enhetskostnader mellom små og store bruk forutsetter i prinsippet jevne investeringer i alle størrelsesgrupper, slik at investerings-tidspunktene er noenlunde like. I praksis vil ofte små enheter gjennomgående ha sine store investeringer langt tilbake i tid, mens de større enhetene har yngre brukere og har investert nærmere i tid. For regnskap hvor avskrivningene gjøres etter historiske investeringskostnader (som ikke justeres for prisstigning) vil sammenligning av enhetskostnadene mellom store og små bruk ikke nødvendigvis være basert på sammenlignbare data.

De siste årene har også omfanget av leasing av maskiner økt. Det gir normalt stor kostnadsbelastning i resultatregnskapet tidlig i utstyrets brukstid. I den grad det er systematiske forskjeller i omfanget mellom brukstyper, vil det kunne påvirke sammenligningsgrunnlaget. Tilsvarende er det forskjeller i omfanget av innleide tjenester, for eksempel i forbindelse med høsting og vedlikehold som også kan være kilde til variasjon i resultat, og for tolkningen av forskjeller mellom bruksgrupper.

Kapitalbehovet varierer også mellom produksjoner, og det gjøres ulike tilpasninger i jordbruksbedriftene med hensyn på fordelingen på arbeid og kapital. Prinsippene for beregning av godtgjøring til kapitalen og forskjeller mellom produksjoner og bedriftsstørrelser har derfor også betydning for tolkningen av inntektsforskjeller.

Det er en viktig oppgave for Budsjettnemnda for jordbruket å skaffe god oversikt over den reelle inntektssituasjonen. Det er behov for at særskilte forhold av betydning for tolkningen av tallene i størst mulig grad klargjøres for avtalepartene. Ved behov bør registrerte data fra Totalkalkylen eller Referansebrukene/Driftsgranskingene suppleres med annet materiale for å gi avtalepartene et best mulig forhandlingsgrunnlag.

4.5.4.3 Forbedring av inntektsmulighetene

Jordbruksavtalen legger rammer for selvstendig næringsdrivende. Når avtalerammen er avklart, fordeles den på ulike ordninger, med sikte på målretting mot de ulike målene for politikken. Virkemidlene kan i ulik grad ha netto inntektsvirkning

for jordbruket. Det tas hensyn til dette i Totalkalkylen. Ofte vil det også være kostnader for jordbruket knyttet til vilkårene for å motta et tilskudd, eksempelvis på miljøområdet. Tilsvarende kan også gjelde for investeringer som følge av offentlige pålegg. Virkemidler kan i noen tilfeller også være helt uten direkte inntektseffekt for jordbruket, men eksempelvis ha som formål å støtte opp under FOU. Slike virkemidler må prioriteres innenfor helheten i de årlige jordbruksforhandlinger.

Et voksende hjemmemarked med grunnlag i en voksende befolknings økte etterspørsel gir i seg selv økte inntektsmuligheter for jordbruket. Produktivitetsfremgang vil også bidra til økt nettoinntekt for den enkelte utøver. Det er behov for en rimelig fordeling av verdiskapingen i verdikjeden.

I Regjeringens politiske plattform heter det blant annet at ved en eventuell ny WTO-avtale skal Regjeringen ta i bruk alle de virkemidler avtalen gir til å sikre norsk landbruksproduksjon og norsk næringsmiddelindustri. Norsk matindustri er sammensatt og har varierende rammebetingelser. En av hovedutfordringene er å øke konkurransekraften, ikke minst for den bearbeidende industrien. Det må legges vekt på dette hensynet ved fastsetting av administrerte priser. Samtidig blir det stadig færre områder hvor det er mulig å ha en prisstrategi i avtaleregj. Over tid har både utviklingen i markedet og WTO-avtalen gjort at målpriser og adgang til markedsregulering er redusert. Om lag 1/3 av jordbrukets markedsinntekter er nå på områder uten målpris.

God driftsledelse og god agronomi har stor betydning for driftsresultatet i jordbruket. Det viser bl.a. den store variasjonen i resultat mellom likeartede bruk. Kompetente næringsutøvere har større forutsetning for å optimalisere driftsopplegget og tilpasse teknologibruken til lokale forhold. Driftsøkonomisk veiledning kan bidra til å bedre lønnsomheten, bl.a. gjennom bedre planlegging og kostnadskontroll. Det er viktig å legge til rette for bedre drift gjennom å styrke utdanningssystemet, forskning, etterutdanning og veiledning og gjennom å legge til rette for erfaringsutveksling næringsutøverne imellom.

Korn- og kraftfôrpolitikken har en spesiell stilling i inntektsdannelsen for sektoren, fordi store deler av kornproduksjonen blir kraftfôr som er en kostnadspost i husdyrholdet. Kraftfôrkostnadene utgjør nå vel 1/3 driftskostnadene i jordbruket og er viktig for husdyrproduktene konkurranseskraft. Kornprisene må løpende fastsettes i avveining mellom behovet for å stimulere økt kornproduksjon og hensynet til kostnadene i husdyrholdet.

Regjeringen vil opprettholde en sterk strukturprofil i virkemidlene for å legge til rette for lønnsom drift i ulik skala. Den geografiske produksjonsfordelingen og distrikts- og strukturprofil i virkemidlene er viktig for å legge til rette for jordbruksproduksjon og utnytting av jordbruksressursene over hele landet. Det igjen er grunnlaget for at landbruket kan ta sitt samfunnsansvar og produsere fellesgoder for samfunnet. I vurderingen av kostnadene med politikken må legges betydelig vekt på måloppnåelse for målene med fellskodekarakter, som matsikkerhet, kulturlandskap og levende bygder.

Landbruket er viktig for det norske samfunnet. Realverdien av overføringene til gjennomføring av jordbruksavtalen over statsbudsjettet er redusert med om lag 30 pst. siden 1980. Med de eksternt gitte rammebetingelsene er målene for landbrukspolitikken ambisiøse. I internasjonal sammenheng vil Norge måtte ha et relativt høyt samlet overføringsnivå dersom målene skal kunne nås.

4.5.5 Investeringsvirkemidler

4.5.5.1 Investeringsbehov

I de seinere årene har investeringsnivået i jordbruket vært vesentlig mindre enn på 1970- og 80-tallet. Samtidig er jordbruket inne i en fornyingsfase for en del av investeringene fra denne perioden, og investeringsvolumet har økt igjen etter 2002. Tall fra NILFs driftsgranskinger viser at

gjeld per bedrift har økt betydelig og i gjennomsnitt var på ca. 1,7 mill. kroner i 2008. Gjeldsgrad og gjeld er høyest for brukere under 35 år og faller med økende alder. Gjelda for de yngste er i gjennomsnitt om lag 3 mill. kroner per foretak. Gjeld og gjeldsprosent øker også med økende størrelse på foretaket. Gjeldsprosenten er høyest i Agder, Rogaland og i Nord-Norge. Støtte gjennom investeringsvirkemidler dekker i dag en mindre andel av kapitalbehovet enn tidligere og dette bidrar også til å redusere mulighetene til risikofylt toppfinansiering. Økt gjeldsmasse gjør at næringen er mer sårbar for endringer i rammevilkårene, herunder endring i rentenivået.

4.5.5.2 Evalueringer

Investeringsstøtte har lang tradisjon som del av norsk landbrukspolitik. Innenfor dagens fylkesvise BU-midler kan det, i tillegg til støtte til investeringer i jordbruket, gis støtte til utvikling av alternativ næring med grunnlag i landbrukets ressurser. Denne støtten omtales i kapittel 8.

Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket fra 2008 er kritisk til *effektene* av BU-midlene. Det ble her bl.a. stilt spørsmål ved om midlene i tilstrekkelig grad bidro til økt lønnsomhet på gården, om en høy andel av prosjektene ville blitt realisert uten tilskudd, og om støtten i særlig grad har bidratt til økt sysselsetting og bosetting. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk senter for Byg-



Figur 4.18

Foto: Willy Karlstrøm – Trollheimsporten

deforsking gjennomførte i 2009 evalueringen *Tilslørt, virksom og treffsikker*. Hovedkonklusjonen er at de bedriftsrettede fylkesvise BU-midlene er et investeringsvirkemiddel som fungerer etter hensikten; å fremme og sikre nødvendige investeringer i jordbruket.

Regjeringen legger til grunn at investeringstilskudd og rentestøtte er en nødvendig forutsetning og en sentral faktor for å avlaste risiko og for å utløse annen kapital som muliggjør investeringer i jordbruket. Gjennom disse ordningene er det også mulig å påvirke hvor i landet og i hvilke produksjoner investeringene skjer, samt bidra til å sikre nødvendig oppgradering av hensyn til miljø og dyrevelferd.

4.5.5.3 Behov for investeringsløft

Økte investeringer er nødvendig for å fornye driftsapparatet, bedre lønnsomhet, økt produktivitet og av hensyn til dyrevelferden. Gode investeringsordninger er viktige for rekrutteringen til landbruket, og det er samtidig nødvendige ordninger for å kunne nå de sentrale landbrukspolitiske målene om økt matproduksjon og et landbruk over hele landet. Det er de som har tenkt å fortsette i landbruket som investerer. Dermed har disse midlene også en klar ungdomsprofil og de er viktige for rekrutteringen. Det gjelder delvis 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. Gjeldsgraden er, som tidligere omtalt, også høyere for yngre enn for eldre, i landbruket som ellers i samfunnet.

Det er behov for bedre kapitaltilgang for å kunne gjøre nødvendige investeringer. Regjeringen vil derfor etablere en satsing som kan bidra til et nødvendig investeringsløft. Satsingen innebærer at investeringsvirkemidler gis økt prioritet innfor jordbruksavtalen. Innenfor skattesystemet har Regjeringen bl.a. foreslått endringer i avskrivningsreglene for driftsbygninger, jf. kapittel 4.5.5.4. Innenfor jordbruksavtalen omfatter satsingen i første rekke investeringstilskuddet og tilskudd til rentestøtte innenfor de fylkesvise, bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene). Satsingen vil bli en del av det nyopprettede Regionale bygdeutviklingsprogrammet, jf. kapittel 1. Utviklingsprogrammet tredeles og skal inneholde regionale planer og virkemidler for å fremme landbruksbasert næringsutvikling og målrette miljø- og klimaarbeidet i sektoren. Satsingen for å bidra til et nødvendig investeringsløft vil

være inkludert i ett av de tre hovedelementene i de nye bygdeutviklingsprogrammene; Regionale næringsprogram (RNP).

Siden 2007 har det vært fastsatt en maksimalsats for investeringsstøtte (med unntak av Namdalen og de tre nordligste fylkene) på 750 000 kroner, med regional handlefrihet til å kunne sette maksimalsatsen lavere. I jordbruksavtalen for 2012 ble maksimalsatsen hevet til 900 000 kroner. Fleksibiliteten til å utforme støtten i tråd med utfordringene i fylkene skal beholdes, herunder unntaket for Nord-Norge og Namdalen.

Investeringsvirkemidlene skal bidra til lønnsomhet og økt produktivitet, og gjennom det bidra til variert bruksstruktur over hele landet. Hvert prosjekt skal vurderes ut fra reelt investeringsbehov, lønnsomhet og markedspotensial, men de konkrete investeringsbeslutningene fattes av den enkelte som privat næringsdrivende.

Sentrale faktorer som sikkerhet og betjenings- evne for å få tilgang til kapital for å foreta investeringer, varierer mellom ulike områder i landet. Det viktigste hensynet ved fordelingen av rammer for investeringsstøtte mellom fylker og distrikter, er det landbrukspolitiske målet om aktivt jordbruk over hele landet. Regjeringen vil følge opp denne distriktpolitiske dimensjonen også gjennom forvaltningen av investeringsvirkemidlene.

Innenfor rammen av forskrifter og nasjonale føringer for investeringsvirkemidlene, utarbeides det regionale strategier i hvert fylke for hvordan midlene skal prioriteres på regionalt nivå. Det er også regionalt handlingsrom til å angi nærmere bestemmelser for fastsetting av satser for tilskudd innenfor rammen av maksimalsatser. Regjeringen vil videreføre denne regionale handlingsfriheten.

Nært forbundet med investeringstilskuddet innenfor de fylkesvise BU-midlene, er ordningen med rentestøtte. Rentestøtte kan innvilges i forbindelse med lån fra Innovasjon Norge og for lån som tas opp i det private lånemarkedet – som utgjør mesteparten av lån til investeringer i landbruket. Ordningen er viktig for å bidra til stabilitet i kapitalutgiftene og dermed redusere risiko for landbruket ved investeringer i både primærnær- ing og nye næringer. Likeledes bidrar ordningen til at bankene yter lån. Ordningen med rentestøtte videreføres i den nye satsingen for investeringer i landbrukssektoren.

Det kan også gis risikolån gjennom Innovasjon Norges ordinære låneordninger, med tapsavsetning fra de fylkesvise BU-midlene. Lån kan gis i forbindelse med utbygging, modernisering, omstilling, utvikling og generasjonsskifte. Ordning-

Boks 4.7 Bedre tilrettelegging for investeringer

Samlet innebærer den nye satsingen for investeringer i landbrukssektoren følgende elementer:

- økt prioritet til investeringsvirkemidler over jordbruksavtalen
- distriktpolitisk prioritet ved fordeling av midlene
- videreføring av regional handlingsfrihet
- videreføring av låneordninger og rentestøtte
- økte avskrivningssatser for driftsbygninger, jf. statsbudsjettet for 2012

gen med tapsfondsavsetning videreføres i den nye satsingen for investeringer i landbrukssektoren.

4.5.5.4 Skatte- og avgiftsreglene

For å stimulere til økte investeringer og økt produktivitet og lønnsomhet i landbruket, foreslår Regjeringen i *Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter, avgifter og toll 2012*, flere justeringer av skatteregelverket:

- Saldoavskrivningene for husdyrbygg økes fra 4 til 6 prosent, og avskrivningene for enkle bygningskonstruksjoner økes fra 8 til 10 prosent.
- Det innføres betinget skattefritak for tilskudd innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr innenfor rammen av bygdeutvikling (BU-midler). Dette innebærer bl.a. at inngangsverdiene ved slike investeringer ikke lenger reduseres med tilskuddet i forbindelse med avskrivninger.
- Beregningsgrunnlaget for jordbruksfradraget utvides ved at kravet til bruk i egen jord- eller skogbruksvirksomhet reduseres fra 80 pst. til 60 pst. i forbindelse med inntekter fra tjenesteyting med, eller utleie av, betydelige driftsmidler.

Et viktig utgangspunkt for utforming av avskrivningsreglene er at avskrivningene skal foretas i takt med det økonomiske verdifallet for driftsmidlene. Samtidig er det et mål å ha enkle og operasjonelle avskrivningsregler. Dette innebærer at avskrivningssatsen ikke nødvendigvis kan treffe brukstiden til det enkelte bygg. Systemet med saldoavskrivninger innebærer høyere avskrivninger

i den første delen av avskrivningsperioden enn lineære avskrivninger, men medfører lengre avskrivningsperiode enn lineære avskrivninger. Avskrivningssatsene innenfor dagens saldossystem er imidlertid fastsatt slik at nåverdien av avskrivningene skal tilsvare nåverdien av avskrivningene ved lineær avskrivning med satser som tar hensyn til brukstid og behovet for enkle regler.

Landbruksbygg avskrives med 4 prosent, mens bygninger med enkel konstruksjon og forventet levetid ikke over 20 år kan avskrives med 8 prosent. Regjeringen foreslår at avskrivningssatsen i saldoavskrivningene for husdyrbygg økes fra 4 til 6 prosent. Andre driftsbygninger i landbruket vil fortsatt ha en avskrivningssats på 4 prosent, mens satsen for bygninger med enkel konstruksjon og kort levetid med Regjeringens forslag økes til 10 prosent. Endringen i avskrivningssatsen for husdyrbygg er ikke basert på en faglig gjennomgang av avskrivningsregelen, men har som hovedformål å fremme produktivitet og lønnsomhet i landbruket.

For tilskudd til investeringer i landbruket har inngangsverdien som grunnlag for avskrivninger blitt redusert tilsvarende tilskuddet. Regjeringen foreslår å endre regelverket for saldoavskrivninger av landbruksbygg med BU-tilskudd i det distriktpolitiske virkeområde slik at tilskuddet ikke lenger reduserer avskrivningsgrunnlaget. Dette innebærer at BU-tilskudd til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr blir skattefrie på samme måte som tilskudd til investering i distriktene innenfor rammen av Kommunal- og regionaldepartementets regional- og distriktpolitiske virkemidler.

Regjeringen vil utvide beregningsgrunnlaget for jordbruksfradraget ved å redusere kravet til bruk i egen virksomhet i forbindelse med inntekter fra tjenesteyting med, eller utleie av, betydelige driftsmidler. Hensikten er blant annet å stimulere til bedre utnyttelse av brukets driftsmidler.

Med hjemmel i skatteloven § 8–1 femte ledd kan produsenten kreve jordbruksfradrag i alminnelig inntekt fra jord- og hagebruk. Hvilke inntekter som kan inngå i grunnlaget for beregningen av fradraget, er nærmere regulert i Finansdepartementets forskrift til skatteloven § 8–1–11. På nærmere vilkår kan inntekt av eksternt bruk av betydelige driftsmidler på bruket, i form av tjenesteyting med dem og utleie av dem, inngå i jordbruksinntekten og i grunnlaget for jordbruksfradrag. Vilkårene er at driftsmidlet hovedsakelig nyttes i egen jord- eller skogbruksvirksomhet, og at den eksterne bruk ikke har et omfang som gjør den til

egen næring. Hovedsakelighetskravet praktiseres for tiden som en 80/20 pst. regel, det vil si at minst 80 pst. av driftsmidlets samlede bruk må ha vært innenfor det egne jord- eller skogbruket, og bare inntil 20 pst. av bruken kan være ekstern tjenesteyting eller utleie.

For blant annet å stimulere til bedre utnyttelse av landbrukets driftsmidler, bør en større andel ekstern bruk enn 20 pst. kunne godtas uten at inntekten av denne bruken faller utenfor grunnlaget for jordbruksfradrag. Ved å sette kravet til intern bruk til minst 60 pst. vil utstyret fortsatt ha en hovedsakelig tilknytning til eiendommen og driften av den, samtidig som grensen for ekstern, inntektsgivende bruk med virkning for jordbruksfradrag da fordobles til 40 pst. Det vises for øvrig til *Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter, avgifter og toll 2012*.

4.5.6 Virkemidler for landbruk over hele landet

Forutsetningene for jordbruksdrift varierer både mellom og innenfor regioner. Utfordringene og mulighetene varierer sterkt fra sted til sted og fra produksjon til produksjon. Ulik størrelse på driftsenhetene, ulike grader av driftsvansker, små og oppdelte arealer, varierende bratthet, temperatur og lengde på vekstsesongen og avstand til mottaksanlegg bidrar til variasjon i inntektsmulighetene.

Et viktig grunnlag for omfanget av, og innretningen på, de direkte inntektsgivende økonomiske virkemidlene (produksjonstilskudd og pristilskudd) er å bidra til noenlunde likeverdige inntektsmuligheter for foretak i ulike produksjoner, med varierende produksjonsomfang, i ulike områder av landet. Jordbruksforetakenes driftsresultat består av markedsinntekter pluss tilskudd, fratrukket drifts- og kapitalkostnader. Sammensetningen av disse elementene varierer til dels betydelig mellom produksjoner, etter størrelse, i ulike områder av landet og med avstanden i tid siden siste hovedinvestering.

4.5.6.1 Distrikts- og strukturdifferensiering

For å bidra til mulighet for lønnsom produksjon og inntektsutjevning og aktivt landbruk i alle deler av landet er flere av de økonomisk viktige tilskuddsordningene differensiert geografisk, etter bruksstørrelse, eller begge deler. Differensieringen er gjort med grunnlag i egenskaper ved jordbruket selv og i næringsmiddelindustrien. Soneinndelingen i de geografisk differensierte

ordningene er derfor annerledes enn de som ofte legges til grunn i distrikts- og regionalpolitikken generelt.

Variasjon i produksjonsvilkår i jordbruket følger ikke nødvendigvis geografiske inndelinger av kommunene i sentrum/periferidimensjonen basert på demografiske eller andre kriterier. Motivasjonen og effekten er likevel den samme; gjennom aktiv bruk av virkemidler å bidra til sysselsetting, økonomisk aktivitet i alle deler av landet. Selv om differensieringen tar utgangspunkt i naturgitte vilkår for jordbruksdrift, kan effekten av politikken likevel evalueres etter inndelinger som er vanlige i den generelle distrikts- og regionalpolitikken.

Jordbruket er en stedbunden næring, mens den volumbaserte næringsmiddelindustrien sentraliseres. I tillegg til distriktstilskuddene som er differensiert etter soner, er innfraktordningene viktige i sentrum/periferidimensjonen fordi de bidrar til å redusere avstandsurempene til gårdsbruk som er perifert plassert i forhold til mottaksanlegg.

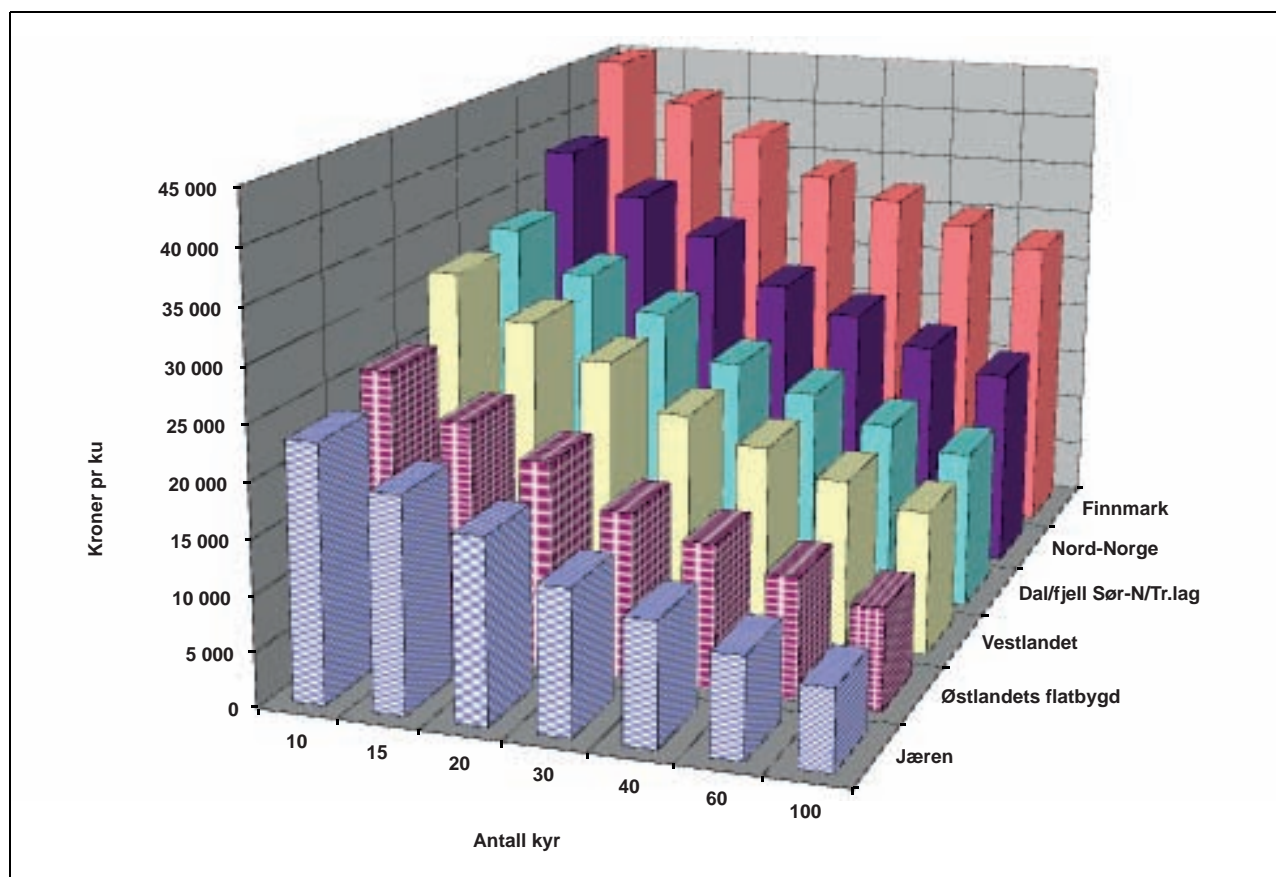
Strukturdifferensieringen i produksjonstilskuddene skal kompensere små bruk for skalaulemper på kostnadssiden. I en del områder er mulighetene for mer rasjonell drift gjennom strukturendring mindre enn i de mer sentralt plasserte flatbygdrområdene. Derfor har også strukturprofilen i tilskuddene en viktig distriktseffekt.

Sumeffekten av distrikts- og strukturprofilen er at støtteintensiteten per enhet er høyest i områder hvor muligheten for rasjonell drift er dårligst. Det er løpende en utfordring å differensiere virkemidlene slik at de best mulig treffer de områdene som har de største utfordringene i forhold til å styrke jordbruket.

Figur 4.19 gir en illustrasjon på distrikts- og strukturprofilen i de direkte tilskuddene til melkeproduksjon. Illustrasjonen er gjort på kalkylebasis og omfatter de løpende rettighetsbaserte tilskuddene til melkeproduksjon, regnet per ku ved økende driftsomfang og i ulike områder.

Regjeringen vil styrke distriktsprofilen i produksjonstilskuddene ved å målrette dem bedre mot områder hvor utviklingen i jordbruket er bekymringsfull i forhold til målet om et aktivt jordbruk over hele landet. Det er særlig risiko for redusert måloppnåelse på deler av Vestlandet, Agder/Telemark, fjellområdene og i Nord-Norge. Melkeproduksjonen er viktig i disse områdene.

Departementet vil ta initiativ til en nærmere gjennomgang av hvordan distriktsprofilen i produksjonstilskuddene kan styrkes, jf. kapittel 2. I den sammenheng vil også sonene for de landbrukspolitiske virkemidlene bli vurdert. Departe-



Figur 4.19 Budsjettstøtte over jordbruksavtalen til melkeproduksjon*, kroner per ku ved ulikt driftsømfang i ulike områder

* Satser fra jordbruksavtalen 2011–2012.

mentet vil spesielt gjennomgå den geografiske differensieringen av driftstilskuddet til melkeproduksjon. Driftstilskuddet til melkeproduksjon gis med like stort beløp uavhengig av foretakets størrelse, og har derfor sterk strukturprofil. Det gir derfor bidrag til lønnsomhet i mindre skala og det er viktig i områder hvor produksjonsmiljøene er i ferd med å tynnes ut og hvor mulighetene for å ta ut skalafordeler ved å øke driftsømfanget er mindre. Målrettingen kan også økes ved å distriktdifferensiere tilskuddene basert på dyretall ytterligere.

4.5.6.2 Forenkling av kvoteordningen for melk

Melkeproduksjon er avgjørende for å kunne nå målet om et levende landbruk over hele landet og andre landbrukspolitiske mål. Kvoteordningen for melk er ett av de sentrale virkemidlene som regulerer melkeproduksjonen i Norge. Hovedformålet med ordningen er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Som i norsk landbrukspolitikk for øvrig, står struktur- og dis-

triktspolitiske hensyn sentralt og må ivaretas. Samtidig har det vært lagt vekt på å tilpasse virkemidlene på en måte som gjør det mulig å sikre melkeprodusentene tilstrekkelig handlingsrom til å kunne drive sin næring. Dette har ført til utvikling av en rekke ulike delordninger som har hatt som formål å bidra til å øke fleksibiliteten innenfor de overordnede rammene i kvoteordningen. Eksempler på slike delordninger er beitesamarbeid, samdrift, kvoteomsetning, nyetablering og senest åpningen for kvoteleie som kom i 2008. Tilpasningene har foregått over tid, men uten en gjennomgripende vurdering av konsekvensene for helheten i kvoteordningen eller andre tilknyttede regelverk. Ordningen har derfor etter hvert blitt kompleks – både for produsentene og for forvaltningen.

På denne bakgrunn foretok Landbruks- og matdepartementet en helhetlig gjennomgang av regelverket for kvoteordningen i 2010. Forslaget til ny forskrift, som ble sendt på høring i november 2010, tok sikte på økte fleksibiliteten for hvordan melkeprodusentene kan innrette seg, men

grunnelementene i kvoteordningen ble ikke forelått endret. Dette innebar at kvoteberegningsreglene, maksimalgrensen for produksjonen, på 400 000 liter for enkeltbruk og 750 000 liter for samdrifter, og de geografiske avgrensningene (i hovedsak fylker) ble videreført.

Departementet har i 2011 arbeidet videre med å ferdigstille ny forskrift for kvoteordningen for melk med sikte på iverksetting fra 01.01.12. Dette arbeidet baserer seg på at dagens samdriftsregelverk videreføres, også for samdrifter under 400 000 liter.

For å sikre en stabil kvoteordning over tid, som gir forutsigbare rammevilkår for melkeprodusenter, som også er viktig for rekruttering til melkeproduksjon, er det stort behov for å forenkle kvoteregulverket ytterligere. En enklere ordning med færre sær- og delordninger vil være mer stabil. Et hovedprinsipp både for kvoteregulverk og annet regelverk må være likebehandling av like store bruk uavhengig av organisasjonsform. Departementet vil derfor arbeide videre med sikte på felles/liket kvotetak for samdrifter og enkeltbruk og annen harmonisering av regelverket, som avvikling av særskilt antalls- og avstands-begrensning for samdrifter. Et enklere og mer stabilt regelverk vil også gjøre forvaltningen av ordningen enklere.

I fastsettelsen av nivået på et felles kvotetak er det en rekke hensyn som må avveies, som struktur- og distriktpolitiske hensyn, utnyttelse av nasjonale grovfôr- og beiteressurser, tilgjengelig teknologi og lønnsomhet. Regjeringen vil legge til rette for en variert bruksstruktur over hele landet.

Lik tilskuddsutmåling for like stort driftsopfang, uavhengig av organisasjonsform, er et viktig prinsipp også i tilskuddsregelverket. Med bakgrunn i dette startet harmoniseringen av tilskudd til samdrifter og enkeltbruk opp i 2004. Departementet tar sikte på å videreføre dette i årene som kommer. Det er nødvendig å utrede dette spørsmålet videre. Departementet vil gjennomføre endringer av tilskuddsordningene med sikte å minimere uheldige konsekvenser for enkeltbruk. I den sammenheng vises det til omtalen av arealtilskudd grovfôr i kapittel 4.5.6.4.

4.5.6.3 Prisetjvningsordningen for melk

Prisetjvningsordningen er en meget sentral del av markedsordningen for melk. Det ble sist gjort omfattende endringer i ordningen fra 1.7.2007. Siktemålet var å legge ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer. Dette ble fulgt opp av landbruksmyndighetene ved å stille

Tine SA som dominerende aktør, overfor en strengere økonomisk akkord innenfor prisutjevningen relativt til andre aktører. Rammebetingelsene synes nå å være slik at konkurransen i dette markedet utvikler seg tilfredsstillende, samtidig som viktige landbrukspolitiske hensyn fortsatt blir ivare tatt på en god måte. Som lagt til grunn i St.prp. nr. 77 (2006–2007), legger Regjeringen opp til at erfaringene med omleggingen skal evalueres når de har vært virksomme i fem år, dvs. 1.7.2012.

4.5.6.4 Areal- og kulturlandskapstilskuddene

Kulturlandskapstilskuddet utmåles som en fast sats per dekar til alt areal i drift uavhengig av produksjon og foretakets størrelse. I tillegg gis arealtilskudd der satsene per dekar er differensiert etter struktur og type produksjon. Det kan være økonomisk insentiv for foretakene til å hente ut høyere tilskudd for de første enhetene, samtidig som arealene drives i fellesskap. Den teknologiske utviklingen og kostnadene knyttet til effektive maskiner har medført at samarbeid om – og leie av viktige mekaniseringsfunksjoner blir stadig mer vanlig.

Dette innebærer reduserte kostnadsforskjeller knyttet til produksjon av kulturlandskap i de ulike delene av landet, og på ulike bruksstørrelser. Det betyr at det utbetales høyere satser i arealtilskuddene som kompensasjon for kostnader en del foretak ikke har. Forvaltningen og kontroll av driftssamarbeidsbestemmelsen er komplisert for forvaltningen. Dette problemet kan begrenses ved å flate ut strukturprofilen i arealtilskuddene og overføre strukturkompensasjonen til driftstilskuddene og tilskuddene basert på dyretall. Denne endringen vil bidra til at det er den aktive driveren som mottar støtten. Det legges opp til å gjennomføre endringen på en måte som gir minst mulig omfordelingseffekter, og som ikke reduserer den reelle miljønyten av arealtilskuddet. Det vil imidlertid innebære at det flyttes midler fra miljøstøtte under Grønn boks, jf. omtale av WTO i kapittel 4.2 og kapittel 4.5, til Blå boks. Dette vil øke behovet for omlegging av støtte fra Blå boks til Grønn boks ved gjennomføring av en eventuell ny WTO-avtale. En slik endring vil forenkle tilskuddsystemet, lette forvaltningens kontroll med at tilskuddene utbetales i tråd med formålet og redusere risiko for feilutbetalinger.

4.5.6.5 Marginale grasarealer

Det er ønskelig å bruke gras som fôr så langt som mulig. Relativt høye areal- og dyretallstilskudd har

bidratt til at grasarealer drives mer ekstensivt og dermed holdes et større areal i hevd. Reduksjon i antallet grovfôretende dyr og økt ytelse hos melkekyr, basert på økt fôring med kraftfôr, har gitt mindre behov for grasarealer. Både strukturendringene og den teknologiske utviklingen med stadig større maskiner bidrar til at mer tungdrevet areal tas ut av produksjon, og over tid vil gro igjen. Åpent kulturlandskap er en viktig del av samfunnets bestilling til jordbruket. Regjeringen mener det er viktig å holde arealene åpne som jordbruksareal både av kulturlandskapshensyn og for å ivareta produksjonspotensialet, inntil et høyere dyretall evt. vil gi etterspørsel etter økt grovfôrproduksjon.

Formålet med kulturlandskapstilskuddet er å skjømte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. For gras/grovfôr setter regelverket vilkår om intensitet i produksjonen gjennom minstekrav til antall egne dyr eller dokumentert omsetning av fôret. I situasjoner der grovfôra-

realet er høyt i forhold til fôrbehovet medfører dette at en del arealer faller utenfor tilskuddssystemet, selv om formålet med kulturlandskapstilskuddet oppfylles. I dag er det ca. 200 000 dekar som ikke får kulturlandskapstilskudd som følge av disse kravene. Relativt sett er det Telemark/Agder, Vestlandfylkene unntatt Rogaland og Nord-Norge som får mest avkorting. Dette er arealer som vil være svært utsatt for å gå ut av produksjon de nærmeste årene.

Lønnsom grasbasert matproduksjon og beiting skal fortsatt være hovedvirkemidlet for å bruke grasarealene og hindre gjengroing. For å kunne ivareta utsatte arealer bør imidlertid dagens produksjonskrav i kulturlandskapstilskuddet bør avvikles. Da vil alle arealer som oppfyller grunnvilkårene i produksjonstilskuddene, samt formålet med kulturlandskapstilskuddet, få dette tilskuddet. Det betyr at arealene må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong.

5 Matmangfold og næringsutvikling

Regjeringen vil videreutvikle Norge som matnasjon.

En framtidsrettet og helhetlig landbruks- og matpolitikk er avhengig av støtte i befolkningen og forståelse for de utfordringer og muligheter som sektoren står overfor. God dialog mellom forbrukerne og aktørene i verdikjeden er viktig. Økt oppmerksomhet mot forbrukerne vil styrke matnæringsenes konkurransekraft.

Åpenhet og innsyn i verdikjeden for mat er viktig for å sikre forbrukerinteressene og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll.

Det beste av norske mattradisjoner skal videreføres. Samtidig er norsk matkultur i stadig utvikling som følge av impulser, bl.a. fra et økt kulturelt mangfold i befolkningen. Kunnskapsoppbygging om mat, måltidsopplevelser, mat og turisme, lokale og regionale mattradisjoner, mat og helse, matmangfold og matkultur, vil være viktige elementer for å videreutvikle Matnasjonen Norge.

Produksjon av mat med lokal identitet vil fortsatt være det viktigste satsingsområde for å utvikle nye næringer på matområdet. Dette skal bidra til økt verdiskaping, og å gi større valgmuligheter og matmangfold over hele landet. Mat- og måltidskulturen skal utvikle identitet og attraksjonskraft for reiselivet i regionene. Innovasjon og næringsutvikling er sentralt for å kunne ha robuste og innovative store og små virksomheter.

Matproduksjonen skal være bærekraftig og miljøvennlig. Økologisk produksjon har en naturlig plass i Norge, både i et miljøperspektiv og for å sikre mangfold til forbrukeren.

Som et ledd i å utvikle Norge som matnasjon, vil det bli etablert et råd med representanter fra verdikjedene for mat, forsknings- og utviklingsmiljøer og helse- og forbrukersiden. Rådet skal se innsatsen på området i sammenheng og vurdere tiltak for i fellesskap å videreutvikle norsk matsektor.

Regjeringen vil

- vurdere oppfølgingen av Matkjedeutvalgets utredning i lys av innspillene som kommer inn i forbindelse med høringen av denne.
- legge vekt på forbrukerinteressene, videreføre forbrukerdialogen og legge til rette for at forbru-

kerne skal kunne gjøre informerte, trygge valg av matvarer.

- legge til rette for økt regional innovasjon på matområdet med utgangspunkt i klynger og nettverk.
- bidra til matglede og styrket kunnskap om-, og interesse for mat, matkvalitet, matlaging og helse hos barn og unge.
- legge til rette for å styrke regional verdiskaping med utgangspunkt i lokale matbedrifter, regionale fortrinn og destinasjonsutvikling.
- at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2020, jf. kapittel 5.5.1.

Kapittel 5 omhandler primært utfordringer og muligheter for landbrukssektoren, men i enkelte avsnitt er fisk inkludert i omtalen. Dette fremgår nærmere i de enkelte avsnittene.

5.1 Utviklingstrekk

5.1.1 Norsk matkultur og -mangfold i et historisk perspektiv

Historiske og naturgitte forhold, marked og politikk har vært viktige faktorer i utviklingen av norsk matproduksjon og matkultur. Fra historien har vi med oss tradisjonsmaten, som er utviklet på de ressursene som har vært tilgjengelige i de ulike regionene i landet, og med utgangspunkt i de sesongråvarene som til enhver tid var tilgjengelige. Industrialisering, byvekst og flytting endret imidlertid bygdesamfunnet, og forsyning av et voksende marked ble sentralt. Fattigdom, matmangel, under- og feilernæring, råvaremangel og høyt prisnivå var i sin tid sentrale problemer for både forbrukere og industrien. Standardisering og spesialisering av volumproduksjon i matproduksjonen, sentralisering av anleggsstrukturen, samt omstrukturering og effektivisering i handelsleddet, kom som et nødvendig svar på disse utfordringene. Dette bidro imidlertid også til redusert kunnskap om lokal matkultur og mat med lokal identitet.

Dette bildet har endret seg vesentlig de siste 10 – 15 årene. I dag er norsk matkultur et utgangspunkt for innovasjon i næringen, og også et

område som dyktige norske kokker har tatt tak i og gjort stor lykke med internasjonalt. Valgmulighetene og mangfoldet i matvareutvalget har blitt betydelig større, aktørene i matsektoren har satset mer på produktutvikling og økt vareutvalg, og det har kommet flere produsenter på markedet.

Samtidig er, som omtalt i kapittel 5.1.2, maten i Norge dyrere enn i mange andre land, og selv om kjøpekraften har økt, viser forbrukerundersøkelser at pris fortsatt har betydning i forbrukernes valg. Parallelt med utviklingen i butikkstrukturen fra mange enkeltstående butikker på 1970-tallet til dagens fire paraplykjeder, har det også vært en fremvekst av lavpriskonsepter med begrenset sortiment. Lavprissorimentet er en viktig og prioritert del av butikkjedens omdømmebygging.

Endrede reisevaner og økt innvandring har ført til at det norske forbruket er blitt mer variert enn tidligere.

Tradisjon og innovasjon inngår i nye produkter med basis i flere matkulturer og med en blanding av lokal, nasjonal og global mat. Dette har ført til en rekke nye produkter, matretter og måltidsløsninger med basis i norske råvarer og utenlandske oppskrifter og ingredienser. Matretter som pizza, taco og lasagne var eksotiske da de ble introdusert i Norge, men er nå vel etablert i norsk matkultur.

De senere år har forbrukernes kunnskap om, og interesse for, norsk matkultur økt, og i dag er det like gjerne de norske matskattene forbrukerne etterspør og oppfatter som eksotiske og eksklusive. Tall fra AC Nielsen indikerer at det har vært en vesentlig vekst i dette markedet. For eksempel var veksten innen lokal mat på 13 pst. fra september i 2010 til september 2011. Dette er tre ganger så stor vekst som totalmarkedet for mat og drikke. Veksten i tilsvarende periode for 2009/10 var på 7,3 pst.

Satsing på produksjon av mat med lokal identitet som bygger på det naturgitte og matkulturelle særpreget i regionene er forsterket. Denne produksjonen imøtekommer forbrukernes ønsker om matspesialiteter og et større matmangfold, samtidig som det bidrar til næringsutvikling og verdiskaping. Se nærmere omtale av temaet i kapittel 5.4.

Forbruket påvirkes både av pris og endringer i holdninger til miljø, helse og kosthold, til klimautfordringer og utviklingen i den globale økonomien. Trendanalytikerne i den danske PEJ-gruppen overvåker trender på flere områder, blant annet på matområdet. Deres undersøkelser viser at trendene på matområdet går i mange ulike retninger. Mat og helse er en megatrend. I følge PEJ-gruppen, forbinder forbrukerne helse med mentalt



Figur 5.1

Foto: Tom Haga

velvære, lykke og livsglede, og de er i større grad enn tidligere opptatt av informasjon om innholdet i maten de spiser. Markedet etterspør også i økende grad den «jordnære» og lokale maten. Forbrukerne vil ha det ekte, det naturlige og det opprinnelige, de vil ha verdi for pengene og etterspørselen etter moderne tradisjonsmat er økende. Samtidig er det et økende marked for enkle løsninger, men det skal gjerne være «kjapp gourmet», altså sunt, godt og kjapt tilgjengelig.

5.1.2 Prisnivået på mat i Norge

Eurostats komparative undersøkelse fra 2009 av matvarer kjøpt i 37 land, viser at det generelle prisnivået for mat er høyest i Norge. I 2009 var maten 53 pst. dyrere i Norge enn gjennomsnittet for EUs 27 medlemsstater. Det er varegruppen melk, ost og egg som, relativt sett, er dyrest i Norge, hvor vi ligger 69 pst. over EU, mens kjøtt er 62 pst. dyrere. Frukt og grønt er 54 pst. dyrere, mens brød og korn er 45 pst. dyrere. Til sammenligning er fisk 22 pst. dyrere enn i EU.

Samtidig bruker nordmenn en stadig mindre andel av inntektene på mat. I følge Statistisk sentralbyrå utgjorde mat og alkoholfrie drikkevarer 11,4 pst. av husholdningenes konsum i 2009–2010 mot 40 pst. i 1958. Til sammenligning var andelene 13,9 pst. i svenske husholdninger og i 11,5 pst. i danske husholdninger i 2009. De nordiske landene er blant de land i verden der matens andel av privat konsum er lavest.

Den norske gjennomsnittshusholdningen bruker en stadig mindre andel av inntekten på kjøtt, fisk og frukt/grønt og mer på restaurant/kantine. Det er riktignok store forskjeller mellom befolkningsgrupper, både knyttet til om husholdningen har barn, og ikke minst til husholdningenes inntektsnivå.

Matkjedeutvalget har i sin innstilling NOU 2011:4 *Mat, makt og avmakt*, analysert årsakssammenhenger for forskjeller i det generelle prisnivået mellom Norge og våre handelspartnere. Utvalget viser her til at politiske, institusjonelle, strukturelle og geografiske ulikheter bidrar til å forklare disse forskjellene. Norsk kostnadsnivå, avgiftspolitik og landbrukspolitik er noen av de viktigste årsakene til prisforskjellene, i tillegg til at høye matpriser også må ses i sammenheng med det generelt høye prisnivået i Norge. Samtidig vises det til at disse faktorene ikke forklarer hele prisforskjellen.

5.2 Forbrukeren i landbruks- og matpolitikken

Regjeringens forbrukerpolitikk skal ivareta forbrukernes sikkerhet og trygghet, sikre forbrukernes rettigheter på en måte som sørger for en rimelig balanse mellom forbrukere og tilbydere av varer og tjenester, og sikre forbrukerne informasjon om produkter og markedsforhold. Forbrukerpolitikken skal også sikre allmennheten informasjon om helse-, miljømessige og sosiale konsekvenser av forbruket. En sterk, kritisk forbrukerbevissthet er viktig for å bidra til å regulere forholdet mellom forbrukerne og tilbyderne av varer og tjenester.

Forbrukernes rettigheter når det gjelder trygg mat, og forbrukerinformasjon knyttet til dette, er omtalt i kapittel 3.

Realisering av den enkelte forbrukers ønsker avhenger av tilgjengelighet til butikker, og vareutvalg i butikkene. Norge har samlet sett stor grad av butikk tetthet sammenlignet med andre europeiske land, men geografisk struktur og boset-

tingsmønster setter begrensninger for tilgjengeligheten og vareutvalg i store deler av landet.

Det er en sentral utfordring for myndighetene å styrke forbrukerinnflytelsen på matmarkedet. Forbrukeinnflytelsen gjør seg først og fremst gjeldende gjennom forbrukernes kollektive etterspørsel. Etterspørselen kan både gi økt interesse og salg, men også medføre avvising av produkter på markedet. Forbrukerinnflytelse er i mindre grad egnet til å avdekke savn eller mangler i markedet. Til tross for dette, har det de siste tiår vært store endringer i etterspørselen etter matvarer, i form av smak for internasjonale matvarer og matvaner, og en tilsvarende utvikling i- og økning av sortimentet. Det kan også spores en økende interesse for etiske og miljømessige sider ved matvarene, slik som produksjonsforhold, økologiske produkter og dyrevelferd, samtidig som forbrukerne er opptatt av mat og helse. Ifølge Matkjedeutvalget var det en gjennomsnittlig økning i vareutvalget i norske dagligvareforretninger på drøyt 9 pst. fra 2008 til 2010. Utvalget i norske dagligvareforretninger er imidlertid betydelig lavere enn i de svenske dagligvareforretningene.

Å bedre forbrukernes innflytelse på matmarkedet innebærer også å finne gode former for dialog mellom forbrukere og produsenter. Informasjon, for eksempel gjennom gode merkeordninger, er et viktig virkemiddel for å formidle aspekter som næringsinnhold, opprinnelse, etikk, kvalitet og produksjonsmetoder til forbrukerne.

Departementet har i flere år lagt vekt på å utprøve flere måter å være i dialog med forbrukerne på, og å fremme dialog mellom forbruker og produsent. Arbeidet med å finne gode former for organisert forbrukerinnflytelse vil bli videreført. I arbeidet med å utvikle en kritisk forbrukerbevissthet legger departementet også vekt på å stimulere interesse for og øke kunnskap om mat og matproduksjon hos barn og unge.

5.2.1 Matkjedeutvalget – Mat, makt og avmakt

Matkjedeutvalget ble oppnevnt på bakgrunn av Regjeringens politiske plattform for 2009 – 2013 med formål å: «Gjennomføre en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat som skal bidra til åpenhet og innsyn, sikre forbrukerinteressene og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll».

I mandatet ble utvalget gitt i oppgave å beskrive og vurdere hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjeden har hatt og vil kunne ha framover, som i tilsvarende utredninger fra andre

europiske land. Effektiv ressursbruk ble lagt til grunn som et overordnet formål for utredningen, og utvalget ble bedt om å foreslå tiltak som kan ivareta forbrukernes interesser samt tiltak som styrker muligheten for åpenhet og innsyn og som sikrer tilstrekkelig og tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll.

Matkjedeutvalget avga sin innstilling *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat* (NOU 2011:4) 13. april 2011. Utvalget mener et kjennetegn ved den norske matvarekjeden er at konsentrasjonen både på detaljist-, grossist- og leverandørleddet er betydelig. Konsentrasjonen for de undersøkte leverandørmarkedene er høy sammenlignet med andre land. Fire paraplykjeder kontrollerer markedet for dagligvare. Samtidig er to av disse de største aktørene i storhusholdning og KBS (Kiosk-, Bensinstasjon-, og Servicemarkedet).

Utvalget vurderer at det har skjedd en betydelig maktforskyvning i favør av paraplykjedene i dagligvarehandelen, og at endringene er varige. Blant leverandørene har de med de største og



Figur 5.2

Foto: Ingeborg Øien Thorsland/ Scanpix

sterkeste merkevarene fortsatt en betydelig innflytelse, mens mindre leverandører og svakere merker opplever at de har mindre eller liten innflytelse over egne betingelser. Ytterpunktene i verdikjeden, kjøpmannen og primærprodusenten, har lite innsikt i- og påvirkning på hvordan forbrukerprisene settes og begrunnes.

Mange av endringene må tilskrives at grossister og detaljister over et par tiår har utviklet et stadig tettere samarbeid og etter hvert en fullstendig vertikal integrasjon. Per i dag er det i realiteten fire innkjøpspunkter for de leverandørene som ønsker sine produkter omsatt i landets om lag 4 000 dagligvarebutikker i tillegg til storkjøkken, kiosker og bensinstasjoner. Felles for de fire store dagligvareaktørene er:

- utviklingen av effektive grossist- og distribusjonsløsninger
- sentraliserte forhandlinger med leverandørene på vegne av flere butikkonsepter
- sentralisert styring av de ulike butikkonseptene
- utvikling av dagligvarehandelens egne merkevarer (EMV)
- ulike former for vertikal integrasjon og samarbeid med leverandører om produktutvikling
- fremvoksende eksempler på eierskap som omfatter store deler av verdikjeden, også industri.

Utvalget peker på at variasjonene i vareutvalg mellom sammenlignbare profilhus er liten til tross for stor butikk tetthet per innbygger i Norge. Lavprissegmentet er drivende for utviklingen av hele markedet.

Utvalget mener at konkurransen mellom uavhengige dagligvarekjeder er kritisk lav. Et flertall i utvalget er av den oppfatning at dersom dagens utvikling, der paraplykjedene kan diktere mer eller mindre ensidige betingelser i avtalesettene i Norge, fortsetter i samme takt og i retning, vil dette kunne være uheldig for en sunn konkurranse og et balansert maktforhold i verdikjeden for mat.

Utvalgets mener undersøkelsene som er gjennomført indikerer at det finnes avvik fra forutsetningene for velfungerende markeder. Slike avvik kan føre til redusert samfunnsøkonomisk effektivitet til skade for forbrukeren. I utvalgets undersøkelser har det blant annet fremkommet at flere leverandører hevder at kutt i interne kostnader og reduserte priser til detaljist, ikke gir tilsvarende effekt på forbrukerpriser. Samtidig understreker utvalget at de ikke har tilstrekkelig forutsetninger for å ta stilling til de ulike påstandene som kommer fram i de kvalitative analysene, og at det er behov for å gjennomføre nye marginstudier og analyser.

Utvalget vurderer at maktforflytning i retning av paraplykjedene reduserer samvirkeorganisasjonenes mulighet til å utføre sine samfunnsplågte oppgaver som en del av landbrukspolitikken:

- Kjedene overtar deler av verdikjeden (for eksempel distribusjon) uten å overta de forpliktelser og funksjoner som organisasjonene har hatt.
- Leverandørene mister markedsrett / konkurransekraft som er nødvendig for å ivareta særskilte hensyn som å motta varer i hele landet.
- Maktforskyvningen gir isolert sett lavere prisuttak for leverandørene. Dette reduserer i sin tur matindustriens mulighet til å betale pris til primærprodusentene, og vil også kunne ha negativ innvirkning på industriens evne til innovasjon.

Utviklingen i Norge har flere likhetstrekk med utviklingen i andre europeiske land. Den økende innflytelsen og kjøpermakten til de store dagligvarekjedene har vært gjenstand for en rekke undersøkelser og granskninger. Innad i EU har man i økende grad stilt spørsmål ved hvilke konsekvenser endringene i maktforholdene har hatt for bønder, små og mellomstore bedrifter og forbrukerne. Bekymringen i EU er i stor grad knyttet til eksempler på at bønder har fått økte kostnader og redusert pris samtidig som forbrukerprisene har steget, og at konkurransekraften til EUs matproduksjon svekkes i forhold til internasjonale aktører. For å kompensere for uønskede utviklingstrekk har Europakommisjonen nylig opprettet et *High Level Forum for a better Functioning Food Supply Chain*. Forumet skal bistå EU-kommisjonen ved utarbeidelsen av politikken ovenfor verdikjeden for mat. Det skal følge opp anbefalingene fra den tidligere «High Level Group» og gjennomføringen av EU-kommisjonens forslag fra meldingen «A better functioning food supply chain in Europe». Forumet skal vurdere og fremme tiltak innen fire sentrale områder:

- kontraktsrelasjoner og kjedemakt
- prisovervåking
- vilkår for små og mellomstore bedrifter
- distribusjon av landbruksvarer

For å styrke primærleddenes forhandlingsrett ovenfor en voksende kjøperrett er samvirkeorganisering av primærprodusentene ett av tiltakene som diskuteres i ulike land i EU.

For å sikre et best mulig faglig og politisk samarbeid om de pågående utredningene i Europa er det tatt flere initiativ fra norsk side. Norge deltar i

EUs High Level Forum, som skal presentere sine forslag til tiltak høsten 2012.

Matkjedeutvalgets kartlegging av maktforholdene i verdikjeden avdekker at tilliten mellom leverandører og detaljistleddet er på et lavt nivå. Utvalget mener at flere av forholdene som fremkommer i kartleggingen kan karakteriseres som urimelig forretningspraksis. Forhold som omhandler urimelig forretningspraksis i forhandlingssituasjoner mv., men som ikke begrenser konkurransen, rammes ikke av konkurranseloven.

Regjeringen vil gjennomføre en bred høring av Matkjedeutvalgets innstilling. Aktørene vil gjennom dette kunne komme med forslag om hvilke rammebetingelser som best kan sikre en godt fungerende norsk matkjede, som har den nødvendige konkurransekraft til å møte en stadig hardere internasjonal konkurranse. Det vil være en fordel at de prinsipper som legges til grunn for eventuelle norske reguleringer, så langt det anses relevant for norske forhold, tar utgangspunkt i eventuelle reguleringer hos våre handelspartnere. Regjeringen vil i behandlingen av Matkjedeutvalgets innstilling vurdere de innspillene som kommer og legge vekt på tiltak som bidrar til en robust, konkurransedyktig og effektiv verdikjede.

Det vises til kapittel 4 for status og utvikling i verdikjeden for mat, fra butikkledd til primærproduksjon.

5.2.2 Merkeordninger for matvarer

Gode ordninger for merking av matvarer skal bidra til å gi forbrukerne informasjon som gjør det mulig for dem å gjøre kvalifiserte valg i matvaremarkedet. Merkeordningene kan også bidra til økt verdiskaping i primær- og foredlingsleddet og til å synliggjøre norsk matkultur og norske mat-skatter. I dette kapittelet omtales merkeordninger som er frivillige for næringen. Krav til obligatorisk merking er omtalt i kapittel 3.5.

5.2.2.1 Forbrukerkjenning til ulike merker og symboler på mat i Norge

I Innst. 11 S (2009–2010) ba Stortinget Helse- og omsorgsdepartementet om å ta initiativ til en opprydning og gjennomgang av reglene for bruk av matmerking.

Som et ledd i oppfølgingen av blant annet dette oppdraget, ble det i 2010 igangsatt et tverrdepartementalt arbeid som skulle se nærmere på merking av næringsmidler med symboler og forenklede merkesystemer. En sentral del av dette arbeidet har bestått i å utrede forbrukernes opplevelse av og

kjennskap til slik merking på mat og andre produkter i dagligvarehandelen. SIFO har utredet dette på vegne av departementene. SIFOs hovedkonklusjoner er at forbrukerne opplever et mangfold av merker, og at de i ulik grad kjenner til og bruker merker aktivt. Mange synes at det kan være vanskelig å orientere seg i dette mangfoldet, men et flertall mener at merking hjelper dem til å gjøre bedre valg i varehandelen og vil ikke være mangfoldet foruten. SIFOs rapport viser også at et flertall av forbrukerne i undersøkelsen stoler mest på merkeordninger som det offentlige står bak.

For nærmere informasjon om oppfølging av oppdraget vises det til Prop. 1 S (2011–2012) fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Under gis en kort omtale av ulike merkeordninger på mat. I tillegg disse, er den frivillige sunnheitsmerkeordningen for matvarer, Nøkkelhullet, omtalt i kapittel 3.4.2.

5.2.2.2 Nyt Norge

Matmerk har i samarbeid med aktørene innenfor matvaresektoren opprettet den frivillige merkeordningen Nyt Norge. Dette er en merkeordning for produkter basert på norske råvarer, og kvalitetssikret gjennom Kvalitetssystem i landbruket (KSL). KSL er nærmere beskrevet i kapittel 3.3.6. Det er etablert et eget merke som kan brukes på godkjente produkter. Dette innebærer at informasjonen om norsk opprinnelse fremgår enkelt og tydelig for forbruker i butikk. Merkeordningen ble etablert høsten 2009, og kjennskapet til merket er sterkt stigende. Per september 2011 var



Figur 5.3 Nyt Norge

over 950 produkter godkjent for bruk av Nyt Norge. Kjennskapet til ordningen ble i SIFOs rapport fra mars 2011 omtalt som svært god, tatt i betraktning av ordningen kun var ett år gammel.

5.2.2.3 Beskyttede betegnelser

Departementet har etablert ordningen Beskyttede betegnelser, som omfatter næringsmidler og øl og sider under 15 pst. vol. Norske produsenter som kan dokumentere at de produserer produkter med en spesiell geografisk opprinnelse, tradisjon og særpreg, kan søke om en Beskyttet betegnelse. Ordningen er inndelt i tre ulike merker; Beskyttet opprinnelsesbetegnelse, Beskyttet geografisk betegnelse og Beskyttet tradisjonelt særpreg. Gjennom ordningen får produsentene et rettslig vern mot kopiering av produktnavnet. Regelverket er tilsvarende EUs ordninger for Beskyttede betegnelser (PDO og PGI), som bl.a. er kjent gjennom produkter som Fetaost, Parmasjokolade, Parmesan og Roquefort.

Ved utgangen av august 2011 hadde 19 produkter oppnådd Beskyttet betegnelse i Norge. Tørrfisk fra Lofoten, Gamalost frå Vik, Sider frå Hardanger og Rakkfisk fra Valdres er eksempler på godkjente produkter. Ordningen med Beskyttede betegnelser bidrar til verdiskaping lokalt, og har et stort potensial i forbindelse med utvikling av Norge som reisemål og matnasjon. Flere søknader er under behandling, herunder søknader fra italienske produsentsammenslutninger om å få anerkjent henholdsvis Parmigiano Reggiano og Prosciutto di Parma som en beskyttet opprinnelsesbetegnelse.

For godkjenning som Beskyttet betegnelse stilles det strenge krav. Hovedutfordringene i dag er å bidra til økt bruk av ordningen, at merket plasseres godt synlig på produktene, at produsentsammenslutningene fungerer etter hensikten og at merkede produkter kommer ut på markedet.



Figur 5.4 Beskyttede betegnelser



Figur 5.5 Ø-merket

5.2.2.4 Ø-merket

Ø-merket er i dag det eneste merket som brukes for å synliggjøre økologiske produkter. Ø-merket kan brukes til markedsføring og profilering av produkter som har en godkjenning fra Debio, kontrollorganet for økologisk produksjon. De aller fleste godkjente norske produsenter og virksomheter som håndterer økologiske produkter benytter Ø-merket. Ø-merket bekrefter at produksjonen er kontrollert og godkjent i henhold til økologiforskriften.

Nytt EU/EØS – regelverk innfører obligatorisk bruk av en EU-logo for økologiske produkter, samt krav om opprinnelsesmerking. Et felles merke som benyttes i EØS-området vil kunne gjøre det lettere for forbrukerne å gjenkjenne økologiske produkter og skape tillit til slike produkter. Nasjonale eller private merker, som det norske Ø-merket, kan benyttes sammen med EU-logoen. For nærmere omtale av merking og regelverket for økologisk produksjon, se kapittel 5.5.3.

5.2.2.5 Miljø- og klimamerking av matvarer

Det er per i dag ikke noe entydig svar på hva et klima- og miljøvennlig kosthold er. Dette avhenger av hvor varene er produsert, hvordan de er produsert og foredlet, samt hvor langt og hvordan de er transportert.

I Norge er det ingen ren miljø- eller klimamerking av matvarer, med unntak av miljømerking for fisk. Flere merkeordninger har miljøstandarder

med i sine kriterier. Nordisk miljømerkingsnemnd har imidlertid besluttet å utvikle miljøkrav for brød og bakerier med sikte på å kunne bruke Svanemerket på disse produktene.

Aktører i flere land har begynt å beregne klimaspør av matvarer. De fleste klimamerker er basert på livsløpsanalyser og angir klimaeffekt i form av en tallverdi, men det mangler i dag harmoniserte og globalt aksepterte beregningsregler for dette. International Standard Organization (ISO) har igangsatt et arbeid med å utvikle en standard for beregning og kommunikasjon av klimaspør. Standard Norge deltar aktivt i det internasjonale standardiseringsarbeidet for å bidra til at standardene tilpasses også norske forhold. Arbeidet med utvikling av internasjonale standarder for beregning og kommunikasjon av klimaspør forventes å være ferdig ved årsskiftet 2012/2013. Det er av stor betydning at en eventuell klimamerking av mat baseres på internasjonale standarder.

Norsk fiskeri- og havbruksnæring samarbeider med Standard Norge om utarbeidelse av en Norsk Standard for beregning av produktkategoriregler for klimaspør av sjømat basert på livsløpsanalyser (LCA). Arbeidet vil tentativt være avsluttet sommeren 2012, og vil danne utgangspunkt for å arbeide videre med en internasjonal standard (ISO – standard) innenfor dette området. Hensikten er å få til en akseptert felles beregningsmetode for klimaspør for sjømat, som vil være grunnlag for klimamerking av norsk sjømat.

Departementet vil følge arbeidet med å systematisere kunnskap om den totale miljøbelastningen i matproduksjonskjeden.

5.3 Matkultur, matglede og omdømmebygging

Matnasjonen Norge skal bygge videre på sine mattradisjoner og matkultur. Samtidig skal det legges til rette for videreutvikling og integrering av nye produkter og matkulturer. Både produsenter og forbrukere bør ha god kunnskap om egen mattradisjon, matkultur og matproduksjon. Matkultur og lokal matproduksjon vil være viktige elementer i omdømmebygging for norske lokalsamfunn og av norsk matproduksjon. Sist, men ikke minst, bør både hverdags- og festmaten gi mulighet for gode opplevelser og matglede. Omtalen i dette kapitlet omfatter både landmat og sjømat, da det er mange felles målsettinger, tiltak og prosjekter på dette området.

5.3.1 Ny Nordisk Mat

Et felles nordisk verdigrunnlag er utviklet gjennom det Nordiske Kjøkkenmanifest og spiller en aktiv rolle som grunnlagsdokument for det videre arbeid med å styrke Norden som matregion. I regi av Nordisk Ministerråd er det igangsatt et langsiktig prosjekt og satsingsområde Ny Nordisk Mat, med mål om å «Synliggjøre de nordiske verdier ved å koble Nordens styrker innen for bl.a. regionale verdier, gastronomi, næringsutvikling, råvarer og turisme».

Inntak av sunne og velsmakende matretter og produkter basert på de råvarer og tradisjoner som finnes i de nordiske land, har fått stor oppmerksomhet. Dette gjelder både i gastronomikretser, hos publikum og produsenter som er opptatt av lokal og regional mat og mattradisjon, men også hos ulike vitenskapelige grupperinger. Det er igangsatt mye forskning, særlig for å undersøke barns kosthold og helse med utgangspunkt i den nordiske dietten.

Nordiske forskningsmiljøer samarbeider med statistikere fra FAO for å få bedre kunnskap om endringer i mattilgang og konsekvenser for helse i ulike land.

Boks 5.1 Nordisk Kjøkkenmanifest

Det Nye Nordiske Kjøkken skal:

1. uttrykke den renhet, friskhet, enkelthet og etikk som forbindes med Norden
2. avspeile årstidsvariasjon i sine måltider
3. bygge på råvarer som har særlig gode forutsetninger i Nordisk klima og topografi
4. forene kravet om smak med moderne viten om sunnhet og velvære
5. fremme de nordiske produkters og produsenters mangfoldighet og kulturbakgrunn
6. fremme dyrenes trivsel og en bærekraftig produksjon fra havet, åker og utmark
7. utvikle ny bruk av tradisjonelle nordiske matvarer
8. forene de beste nordiske tilberedningsmetoder og kulinariske tradisjoner med impulser utenfra
9. kombinere lokal selvforsyning med regional utveksling av kvalitetsvarer
10. invitere forbrukere, andre mathåndverkere, landbruk, fiskeri, små og store næringsmiddelindustrier, grossister og handel, forskere, undervisere, politikere og myndigheter til et samarbeid til nytte og glede for alle i Norden

5.3.2 Kunnskapsoppbygging om mat

Kunnskap om egen mattradisjon, matproduksjon, matkultur og mat og helse er viktig. Det er ønskelig å utvikle en sterkere, kritisk forbrukerbevissthet knyttet til disse forholdene.

Det er et stort mangfold av informasjon, reklame, oppslag og synspunkter om mat generelt. Dette virker inn på folks oppfatninger og matvalg. For at både produsenter og forbrukere skal kunne ta bevisste, kritiske valg må kunnskapsgrunnlaget om matproduksjon, matkvalitet og kobling mat og helse økes. Grunnlaget for å kunne ta bevisste valg må legges i tidlig alder gjennom barnehage og skole. Offentlig informasjon om mat i vid forstand må gjøres tilgjengelig for alle befolkningsgrupper.

Interessen for egen mattradisjon og matkultur er økende, både hos produsenter og forbrukere. Det kan være et uttrykk for søken etter identitet og tilhørighet, noe en også ser på andre kulturområder. Økt kunnskap om lokal/regional matkultur legger til rette for større forståelse og interesse for-, og dermed bruk av lokale matprodukter og matretter.

Det er flere arenaer der produsenter og forbrukere kan møtes og være i dialog. Både Bon-

Boks 5.2 Ny Nordisk Hverdagsmat

Ny Nordisk Mat tenkningen har inspirert til etableringen av et 100 mill. Dkr forskningsprosjekt «Optimal trivsel, utvikling og sundhed for danske børn gennem en sund Ny Nordisk Hverdagsmad»,- OPUS. Formålet er å undersøke sammenhengen mellom det å spise et kosthold basert på nordiske råvarer og helse. «Ny Nordisk Hverdagsmat» inkluderer kostholdsråd, at også barn skal like maten, bruk av regionale ressurser og sesongvariasjoner, mer bruk av hjemmelaget mat og bærekraftig matproduksjon. Forskerne har kartlagt råvaregrunnlaget for Ny Nordisk Hverdagsmat, og har bl.a. fremhevet rotfrukter, belgfrukter og kål som viktig og sentrale råvarer. Det er samtidig utviklet en rekke prinsipper og anbefalinger i et måltidssystem, som skal gi danskene en sunnere og mer velsmakende hverdag. Det er etablert tett kontakt mellom myndigheter i de nordiske land for å dele erfaringer og utfordringer knyttet til utvikling av og kommunikasjon om Ny Nordisk Hverdagsmat.

dens marked, matfestivaler og Matstreif er eksempler på slike møteplasser for uformell kontakt. Departementet ønsker også å finne fram til andre arenaer der kontakt mellom produsent og forbruker kan utvikles. I en slik samhandlingssituasjon vil forbruker også få ta del i de utfordringer og veivalg som en matprodusent møter, og kan gi tilbakemeldinger om ønsker og behov.

5.3.2.1 Samordning av informasjon om mat

I dag er det mange miljøer som har informasjonsoppgaver knyttet til kosthold, landmat og sjømat i Norge, både aktørene i verdikjedene for mat, offentlige instanser og kunnskaps- og forskningsmiljøer. Her er Helsedirektoratet, Mattilsynet, Opplysningskontorene i landbruket, Eksportutvalget for fisk, Matmerk, Statens Landbruksforvaltning, Fylkesmannen, Innovasjon Norge og universitets- og høyskolemiljøer viktige.

Regjeringen vil arbeide for å få til et bedre samspill mellom de ulike miljøene som arbeider med forbrukerrettet informasjon, for å kunne

utnytte, forbedre og formidle den kunnskapen som finnes på en bedre måte enn i dag. Målet må være å gjøre det enklere for forbrukere å få informasjon om mat, få praktiske råd og tips og komme med innspill, synspunkter og ideer knyttet til emner rundt eksempelvis matproduksjon, mat og helse, vareutvalg og matpolitikk.

5.3.2.2 Barn og unge

Grunnlaget for god kunnskap om, og interesse for mat, matlaging og helse legges tidlig i livet. Flere land har gode erfaringer med å stimulere barns nysgjerrighet på å spise variert gjennom et spesielt undervisningsopplegg i barnehage og skole, hvor det fokuseres på matens konsistens, smak, lukt og utseende (*Sapere-metoden*). I Norge har departementet tatt initiativet til Smakens uke som et tilbud for alle landets 6. klassinger. Det er gode forskningsdata som kobler deltagelse i et slikt opplegg med bedre og mer mangfoldig kosthold i familiene opp til ti måneder etter gjennomført smakkurs.



Figur 5.6

Foto: Matprat.no

I dag finnes det mye materiell og flere undervisningsopplegg rettet mot barn og unge utarbeidet av en rekke ulike aktører. I tillegg til Smakens uke kan nevnes «Mat for alle – fra boller til burritos», Fiskesprell og et eget undervisningsopplegg om Nøkkelhullsmerkeordningen. Det er nødvendig å samordne informasjon, undervisningsopplegg og tiltak rettet mot barn og unge på tvers av sektorer. Gjennom et prosjekt i regi av Ny Nordisk Mat deler de nordiske land i dag sine nasjonale erfaringer om hvordan særlig barn og unge kan få et variert, sunt og velsmakende kosthold, i tillegg til å bli kjent med egne mat- og matproduksjonstradisjoner.

Mat- og helsefaget i grunnskolen er et svært viktig fag for å bidra til økt kunnskap hos barn og unge om mat og helse, herunder praktiske ferdigheter og råvarekunnskap. Matglede og formidle kunnskap om matkvalitet og bruk av matvarer er viktige tema. Bare en av tre som underviser i Mat- og helsefaget har fordyping i faget, grunnskolen sett under ett. God kompetanse hos lærere, gode læremidler og tilgang på råvarer er en forutsetning for å oppnå kompetansemål i faget. Regjeringen ønsker å styrke mat og helsefaget i grunnskolen gjennom bl.a. å satse på økt kompetanse hos dem som underviser i faget, bidra til læremiddelutvikling og oppfordre kommunene til å avsette tilstrekkelige ressurser til matinnkjøp. Faget er prioritert i strategien *Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere (2008–2012)*.

Kartlegging viser at mange elever har under helsemyndighetenes anbefalinger om 20 minutters spisetid. Gode rammer om måltidet med bl.a. tilstrekkelig tid til matpauser gir grunnlag for gode sosiale relasjoner, mat- og måltidsopplevelser og god helse. Regjeringen vil arbeide videre for at alle barn fortsatt skal få tilbud om melk, frukt og grønnsaker på skolen.

Også på videregående skole vil det være behov for å øke kunnskap om mattrygghet, matkultur og sunne matvarer. Dette vil ha særlig relevans for elever på linjer som utdanner personer for arbeid i landbruks-, fiskeri- og havbruksproduksjon, matindustri, servering eller helse- og omsorgssektoren.

Departementet vil også legge vekt på samarbeid med bl.a. frivillig sektor. Norges Kulturskoleråds kurs om kokkekunst, 4Hs matkurs og Geitmyra matkultursenter for barn er eksempler på nye arenaer for å øke barn og unges nysgjerrighet om og interesse for mat, matlaging og matkultur.

Boks 5.3 Geitmyra – matkultursenter for barn

Geitmyra matkultursenter for barn ble åpnet 1. september 2011. Senteret har som mål å lære barn om gleden ved å lage og spise god mat, om hvor maten kommer fra, og om grunnleggende prinsipper bak matproduksjon og tilvirkning. Utgangspunktet er at matgleden er en verdi i seg selv, men også at den kan bidra til læring og gjøre barn i stand til å ta bedre og sunnere matvalg og gi dem forståelsen av at man hver gang man lager og spiser mat er en deltaker i en næringskjede som medprodusenter, ikke bare forbrukere. Senteret har tilbud til skoler, aktivitetsskolen/SFO, barnehager, foreldre og andre.

Geitmyra matkultursenter for barn er organisert som en stiftelse og drives med midler fra offentlige og private samarbeidspartnere. Geitmyra matkultursenter samarbeider også med Geitmyra skolehager som ligger like ved.

5.3.3 Bruk av mat i offentlig sektor

Det offentlige Norge skal være utstillingsbord for norsk mat og synliggjøre at norske råvarer gir opphav til et mangfold av matretter og måltider. Eksempelvis ble norsk lokal mat servert for ulike målgrupper i forbindelse med Ski VM i Oslo i 2011. Departementet vil legge til rette for at modellen som ble utviklet i forbindelse med dette arrangementet også kan benyttes i tilknytning til andre større kulturelle begivenheter.

Norske ambassader i utlandet skal også stimuleres til å synliggjøre norske råvarer og produkter ved større arrangementer. Norge deltar i et Nordisk samarbeid på dette området gjennom Ny Nordisk Mat og prosjektet «Public Food Diplomacy». Målet med prosjektet er å utvikle underlag, konsept og verkøy knyttet til bruk av nordisk mat i offentlig servering.

Anbudsregelverket for offentlige innkjøp setter krav, slik at diskriminering mellom norske leverandører og leverandører i de øvrige EØS-landene ikke skal finne sted, og anbuds konkurranser kan dermed ikke utformes slik at de gir fordeler til norske leverandører. Preferanser som ikke er diskriminerende kan imidlertid inngå i en anbuds konkurransen. Et eksempel på dette kan være krav om at maten skal være økologisk. Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og sam-

Boks 5.4 Eat Norway – norsk lokalprodusert mat under Ski-VM 2011

I forbindelse med Ski-VM 2011 fikk Stiftelsen Norsk matkultur i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge mulighetene for å bruke norsk mat. Målet var å vinne erfaringer med hvordan man kan profilere norsk mat og matkultur i tilknytning til store offisielle arrangementer, samt å utvikle en operativ arbeidsmodell for dette.

Under Ski-VM ble både norske og utenlandske gjester tilbudt norsk mat og drikke både på arenaen i Holmenkollen og Midtstuen og i Oslo

sentrum. Menyene var tilpasset sesong og årstid. Barn fikk oppleve sunn og god mat utendørs gjennom prosjektet «Aktiv til VM» og utøverne fikk gjennom prosjektet «Nok og riktig mat» økt forståelse for betydningen av riktig og tilpasset mat for gode sportslige prestasjoner. Norsk og utenlandsk presse fikk servert smaksprøver fra de ulike regionene i tillegg til god mat med norsk profil i en egen mediakafé. Også servering av de frivillige var omfattet av prosjektet.



Figur 5.7 Eat Norway

I sentrum av Oslo tilbød et femtitalls serveringssteder egne VM-menyer med fokus på norsk mat. Hvert enkelt spisested måtte sende inn forslag til meny som ble godkjent før de inngikk kontrakt med en rekke forutsetninger knyttet til

pris, menyer, menyspråk. Serveringspersonalet måtte ha kunnskap om meny, råvarer og evne til å formidle «det norske.» Det ble utarbeidet eget profilmateriell for de sertifiserte spisestedene.

funnsansvar i offentlige anskaffelser. Planen gjaldt for 2007–2010. Anvendelse av økologisk mat er omtalt i handlingsplanen. Hovedpunktene i planen er også omtalt i St.meld. nr. 26 (2007–2008) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*, og i St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringlivets samfunnsansvar i en global økonomi*. Det bør ses nærmere på om det også er andre ikke-diskriminerende preferanser som kan legge til rette for fremme av norsk tradisjonsmat og gode råvarer.

5.3.4 Kvalitet

Det er stor variasjon i hva den enkelte forbruker opplever som kvalitetstrekk ved mat. En grunnleggende forutsetning for opplevd kvalitet vil være at maten er helsemessig trygg og at den er produsert på en etisk akseptabel måte. Mattrygghet og dyrevelferd er nærmere omtalt i kapittel 3.

For mange er det også viktig at varen har forventet sammensetning. Gjennom å stille krav til kvalitet i tilknytning til bruk av varebetegnelser på enkelte produkter, vil disse produktene beholde sitt tradisjonelle særpreg eller sine ernæringsmessige egenskaper, slik at de oppfyller forbrukernes

Boks 5.5 Stedegen smak

Temperatur og en kort vekstsesong med mye lys påvirker kjemisk innhold, smak og antioksidantsammensetning hos bær, frukt og grønnsaker. Den langsomme modningen av bær og frukt gir rikelig med tid for dannelse av smaksstoffer. Mengden med fruktsyrer og sukker vil gi mer karakter og preg til produktene enn bitterkomponentene.

Resultatet blir søte bær med mye aroma og en relativt fast tekstur. Epler utvikler mye fruktaroma, fruktsyre og mye søthet. Grønnsaker, frukt og bær utvikler mye sukker og aroma. Fjellmandelpoteter blir mindre, fastere i tekturen, kraftigere i fargen og mer smaksintensive. Gulrot fra arktiske strøk gir en søt, sprø, lys, spiss og fruktig gulrot, kanskje verdens beste. Planter får en annen fettsyresammensetning når planten vokser for eksempel høyt til fjells. Lam i Norge har smak av beite, og preget av salt sjø på kystbeitende dyr har alltid vært forskjellig fra høyfjellsbeite og gir identitet til produktkvaliteten, for eksempel hos Varangerlam og Hallingskarvet lam.

forventninger. Departementet vil opprettholde regelverk som setter kvalitetskrav til bruk av varebetegnelser på enkelte sentrale matvarer som melk og meieriprodukter.

Produksjonsmåte og opprinnelse kan også være viktige faktorer for opplevd matkvalitet. Merkeordninger som Nyt Norge, Beskyttede betegnelser og Ø-merket bidrar til at forbrukerne kan velge mat som oppfyller særskilte krav på disse områdene, se kapittel 5.2.2.

For mange er egenskaper som smak og mørhet viktig. Produksjon av kylling-, svine- og storfekjøtt fra ulike raser og ulike oppvekstbetingelser bidrar til større mangfold og gjør det lettere for forbrukerne å finne varer som tilfredsstillende preferanser på disse områdene.

Norske naturgitte forhold som klima, geografi og topografi, jordsmonn, geologi og lysforhold i vekstsesongen, gir utgangspunkt for råvarer med stedegen smak (terroir). Det forskes også mye på koblingen mellom kjøttkvalitet og førkvalitet, i tillegg til sammenhenger mellom smak og helsefremmende stoffer i grønnsaker. Departementet mener at slike sammenhenger og fortrinn bør synliggjøres og utnyttes.

5.3.5 Matkultur og omdømmebygging

Mat og matkultur bidrar til positiv omdømmebygging for norske lokalsamfunn og av Norge som matnasjon, særlig der mat og matopplevelser er en del av et større reise- og opplevelsesprodukt. Bl.a. har kokkenes oppmerksomhet omkring norske råvarer økt gjennom kunnskapsoppbygging, bevisstgjøring og utnyttelse av regionale særegenheter og mer samarbeid innen mat, reiseliv, opplevelses- og kulturnæringer. Norsk matkultur er derfor et viktig strategisk element for å stimulere til næringsutvikling innen mat og reiseliv. Mat- og kulturinteresserte forbrukere etterspør også stadig oftere matretter og produkter med særegen opprinnelse og/eller historie knyttet til seg. Dette er med på å skape stolthet rundt den gode maten og måltidsopplevelsen som utvikles med utgangspunkt i norske råvarer.

I arbeidet med omdømmebygging brukes både internasjonale og nasjonale arenaer for å fremme norsk mat med særpreg og identitet, gjerne koblet til norske reisemål. Særlig den årlige deltakelsen på Internationale Grüne Woche i Berlin, bidrar til å profilere Norge gjennom norsk mat, matkultur og kokekunst hjemme og ute. Desentralisert bosetting med små lokalsamfunn som bruker og ivaretar naturressurser og stedegen matkultur gjør Norge eksotisk internasjonalt. Et eksempel er det samiske kjøkken, som er påvirket av samisk kultur og levemåte.

Norge har kokker som hevder seg godt i internasjonale mesterskap. Det har vært en langsiktig og bevisst satsing, bl.a. gjennom samarbeid med Norske kokkemestres landsforening og Kokkelandslaget, for å få fram personer og miljøer som bruker de norske råvarene på en førsteklasses måte. Samarbeidet har også bidratt til at det i 2010 ble etablert eget juniorlandslag for kokker. Arbeidet med å få elitekokkenes kunnskap og erfaringer ut til den matinteresserte befolkning vil fortsette.

Både Norge og andre nordiske land har utfordringer når det gjelder rekruttering til matfagene og kokkeyrket. Departementet ønsker å sette søkelys på dette, og vil ta initiativ til et nordisk samarbeid knyttet til dette temaet.

Matfestivaler har vist seg å ha stor betydning for mange bønder og små matprodusenter. Matstreff i Oslo og en rekke regionale matfestivaler er gode eksempler. Evaluering av matfestivaler viser at de fungerer som testarena for nye produkter og fører til forbedringer. Matfestivalene er viktige for å bygge et positivt omdømme rundt den lokale og regionale matkulturen. Bønder og mindre mat-

bedrifter får større salg, de bedrer økonomi, har en direkte dialog med forbrukerne og kommer videre i produktutvikling og markedsføring.

Departementet har også igangsatt flere prosjekter rettet mot norske spisesteder for å fremme de som er flinke til å bruke lokal mat og matkultur og de som serverer god mat langs veien. I den sammenheng kan nevnes prosjektet Mat langs nasjonale turistveier, Ganefart, Det norske måltid, Norwegian Foodprints og tilbud i regi av Hanen (Norsk Bygdeturisme og Gardsmat).

Det er i ferd med å utvikles matregioner i Norge med basis i regionale initiativ, og som følge av ønske om å vise fram mat og reiseopplevelser fra ulike geografiske deler av Norge. Regionalt samarbeid er en styrke i arbeidet med både reiselivssatsing, matfestivaler og næringsutvikling for småskalavirksomheter, og kan bidra både til økt verdiskaping og til å synliggjøre norsk matmangfold og tradisjoner. Regjeringen ønsker å stimulere til videre utvikling av dette arbeidet, bl.a. ved å støtte opp om prosjekter som fremmer omdømmet for norsk mat og matkultur.

Boks 5.6 Norwegian Foodprints

Innovasjon Norge har i samarbeid med Norges Bondelag og Hanen utviklet en uavhengig markedsføringskanal for gode norske spisesteder kalt Norwegian Foodprints. For å bli en godkjent Norwegian Foodprints-bedrift er det strenge kriterier som må oppfylles. Her legges det vekt på at maten er laget fra grunnen av, bruk av norske og lokale råvarer og gode lokalkunnskaper om mat og matretter. Spisestedene må søke om deltagelse, og oppfyller bedriften disse kravene blir de deretter testet og godkjent. Det er per september 2011 rundt 50 spisesteder fordelt over hele landet som er kvalifisert til å være en Norwegian Foodprints bedrift. Det arbeides for økt synliggjøring av disse til beste både for norske og utenlandske spisegjester. Norwegian Foodprints kan lastes ned som egen applikasjon på mobiltelefon.



Figur 5.8

Foto: Guri Heggem/Rørosmat

5.4 Mat med lokal identitet – næringsutvikling og innovasjon

Innovasjon og næringsutvikling knyttet til produksjon av mat med lokal identitet er viktig for å kunne ha robuste og innovative små og store virksomheter. Dette vil igjen føre til et mangfold av produkter på markedet.

I dette kapitlet omtales spesielle virkemidler for næringsutvikling og innovasjon knyttet til mat med lokal identitet. Mat med lokal identitet er en viktig del av norske bygdenæringer. Omtale av andre bygdenæringer og videreutvikling av bygdenæringer generelt er omtalt i kapittel 8. Næringsutvikling og innovasjon i næringsmiddelindustrien er omtalt i kapittel 4.

5.4.1 Verdiskaping, matmangfold og reiseliv

Mat med lokal identitet kommuniserer lokal matkultur, historie, design mv. med utgangspunkt i lokal råvarekvalitet og lokal tilvirkning. Produksjon av mat med lokal identitet har de siste 15 årene vært Landbruks- og matdepartementets viktigste satsingsområde for å utvikle nye næringer på matområdet, og for å gi større valgmuligheter og matmangfold. Samlet sett har dette kommet som en følge av økt kjøpekraft i befolkningen og



Figur 5.9

Foto: Frukt.no

som en mottrend til den økende konsentrasjonen, integrasjonen og standardisering av dagligvare-, service- og storhusholdningsmarkedet.

For å styrke helheten i landbruks- og matpolitikken, styrke norsk matkultur og stimulere til utvikling av nye produkter og konkurransedyktige matbedrifter, lanserte departementet i 2008 matstrategien *Smaken av Norge*. Innenfor denne strategien har *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon* (VSP mat) vært departementets viktigste virkemiddel for å skape mangfold og kvalitet på matområdet. Det ble etablert i 2001 med jordbruksavtalepartene som initiativtaker. Et hovedmål har vært å øke produksjon, omsetning og forbruk av mat med lokal identitet. Å bidra til økt verdiskaping i primærproduksjonen og økt lønnsom-

Boks 5.7 Effekter av VSP mat – noen suksesshistorier

- Lofotlam BA ble startet i 2001 av 66 andelseiere, med 2500 lammeslakt. I dag leverer 110 andelseiere ca. 10 000 lam. I snitt har satsingen gitt kr. 5.50 per kg. i merpris til bonden, når utgifter til administrasjon er trukket fra.
- Odelia: En gruppe Østfold-bønder ønsket å levere en lønnsom, ernæringsmessig sunn og trygg rapsolje av beste kvalitet. Med merkenavnet Odelia har norsk rapsolje økt sin andel av matoljer i Norge fra 4,4 pst. i 2005 til 20,6 pst. i 2009. Mange mindre leverandører leverer nå til sammen et suksessprodukt med stort volum til hele det norske markedet.
- Epleblomsten AS: Hovedproduktet fra bedriften er Frisk & Frodig eplemost tappet på 3 liters bag in box. Det produseres flere varianter av denne, basert på norske eple sorter. Epleblomsten AS har også andre fruktrelaterte produkter. Frisk & Frodig eplemost distribueres gjennom Bama til Norgesgruppen til hele landet. Produktet selges også på en rekke utvalgte hoteller, restauranter, kafeer og spesialforretninger i Østlandsområdet og i Telemark. I tillegg selges produktet på Bondens Marked, Matstreif mm. Epleblomsten AS kjøper pressfrukt av Telefrukt AS, og dette er dermed en svært viktig samarbeidspartner for Epleblomsten AS. Dette bidrar til at epleprodusentene nå får bedre pris på pressfrukten enn de fikk tidligere.

heten hos små og mellomstore matbedrifter har videre vært sentralt for programmet.

En parallell til VSP Mat er Verdiskapingsprogrammet for reindrift. Programmet skal gi rein-eier muligheter til å øke inntjeningen ved å ta ansvaret for en større del av verdiskapingen selv. Programmet skal også revitalisere tradisjonelle bearbeidingsformer av matprodukter og legge til rette for at større volum når markeder med høy betalingsvillighet.

Det har vokst fram mange produsenter av mat med lokal identitet og alternative markedskanaler for omsetning av matspesialiteter. Eksempler på dette er Bondens marked, Hanen, andre gårds- og lokalmatbutikker, spesialforretninger for lokalmat og serveringssteder som profilerer lokalsamfunnet som reisemål. VSP mat har bidratt til at antall småskala matprodusenter og mangfoldet av matspesialiteter har økt betydelig. Midtveiseevaluering av VSP mat i regi av Østlandsforskning i 2006 viste at det så langt var utviklet 1 237 nye produkter og produktinnovasjoner, 118 nye bedrifter og 315 nye arbeidsplasser. En evaluering gjennomført av NILF i 2009 viste at to tredjedeler av bedriftene opplyste om positiv effekt for lønnsomheten som følge av støtten fra VSP mat. Åtte av ti småbedrifter hadde fått tilbud som ikke eksisterte tidligere, og støttede prosjekter hadde positiv påvirkning på produktmangfold, kvalitet og distribusjonskanaler.

I næringsutviklingsarbeid er det naturlig at ikke alle bedrifter lykkes. Evalueringene viser imidlertid at VSP mat har bidratt til økt produktinnovasjon, økt samarbeid i verdikjeden og etablering av flere arbeidsplasser og bedrifter.

VSP mat er fra 2011 vedtatt videreført gjennom et nytt utviklingsprogram for norske matspesialiteter; *Lokalmatprogrammet*. Hovedmålet er fortsatt økt verdiskaping i primærproduksjonen gjennom å bidra til utvikling, produksjon, kommersialisering og salg av norske matspesialiteter. Målgruppen for Lokalmatprogrammet er bønder (råvareleverandører og gardsmatprodusenter), små og mellomstore næringsmiddelbedrifter og forpliktende produsentsammenslutninger, samt reiselivsbedrifter som har utviklingsprosjekter i samarbeid med lokalmatprodusenter. Det vil i større grad bli satset på vekstbedrifter og bedrifter i nettverk og forpliktende produsentsammenslutninger, kompetansetilbud til lokalmatprodusenter og omdømmebygging for norsk matkultur, norske matspesialiteter og reiseliv.

Departementet vil fortsatt arbeide for at potensialet for økt produksjon og omsetning av mat med lokal identitet skal kunne utnyttes. Stabil, lokal råvaretilgang er en utfordring for vekst i

volum og omsetning. Videre er det behov for bedre innsalgs- og transportløsninger, bedre oversikter over lokalmattilfanget samt bedre bestillingsordninger for innkjøpere i butikk, restaurant, storkjøkken og serveringssteder.

Matkultur og produksjon av lokale matspesialiteter sammen med opplevelser av kulturlandskap, lokal byggeskikk, tradisjonsbåret håndverk og folkemusikk mv, kan være viktige faktorer for å synliggjøre og markedsføre norske lokalsamfunn. Lokalmatprogrammet er viktig for å styrke mat- og måltidskulturens betydning som attraksjonskraft for reiselivet i regionene. Å bedre tilgjengelighet, kvalitet, service og effektivitet ut mot dagligvarebutikker, veikroer og spisesteder langs veien, hoteller og bensinstasjoner vil være sentralt for dette arbeidet.

5.4.2 Innovasjon på matområdet

I verdikjeden for matproduksjon skjer det kontinuerlig innovasjoner. Det utvikles mange nye produkter, oppskrifter og emballering endres, nye samarbeidsformer dannes, nye markedskanaler etableres osv. Slike innovasjoner kan ofte være forskningsdrevet, men også faktorer som økonomiske og juridiske rammebetingelser, infrastruktur, produksjonsstruktur, menneskelig kapital og kultur spiller en viktig rolle.

Det må legges til rette for å utvikle flere regionale innovasjonssystemer på matområdet, med utgangspunkt i klynger og nettverk. Fungerende regionale klynger anses å stimulere nyetableringer, innovasjonsevne og konkurransestyrke for de bedriftene som er i klyngene. Det er relativt få klynger på landsbasis, men de er i fremvekst. Et eksempel er SIVAs mat- og naturinkubatorer.

Hensikten med å utvikle klynger og nettverk er å få i gang et samspill mellom ulike aktører. Gjennom samarbeid styrkes samspillet ved at det gir ideer og informasjon om konkurrenter, kontakt med kunder om mulige forbedringer samt med leverandører og kunnskapsmiljøer. Videre gir det kunnskap om markedsmuligheter, tekniske nyheter, kjennskap og ikke minst, tillit til nye samspillpartnere i regionen. Utvikling av klynger er blitt en stadig viktigere del av innovasjonspolitikken både i Norge og andre land.

Et eksempel er matklyngen Nofima Mat og de vitenskapelige miljøene rundt, som er en nasjonal kompetanseklynge med over 700 ansatte. Et annet eksempel er Måltidets hus, som ble etablert i Stavanger i 2009.

Nettverksprogrammer, hvor Nofima Mat er nasjonal koordinator for fem regionale kompetansenavn i regi av Lokalmatprogrammet, har virket som

sterk mobiliseringsfaktor for regionale klyngedannelser og verdiskaping, blant entreprenører og småskalaprodusenter. I samarbeid med aktørene er det utarbeidet en involverings- og verdiskapingsstrategi som inneholder alt fra oppsøkende lavterskeltilbud til bedrifter med under 5 årsverk, til nettverksprogrammer og integrering i forskningssamarbeid støttet nasjonalt, nordisk eller europeisk (EUs rammeprogram).

Samarbeid på områder som matkvalitet og kvalitetssikring, merkevarebygging, distribusjon og salg er viktig for å lykkes med vekst. Disse miljøene er med på å styrke jordbruksbedrifter som viderefører egne råvarer og andre små matbedrifter. Videre bidrar de til økt positiv oppmerksomhet for mat med lokal identitet og de kan dermed ha en mobiliserende effekt for rekruttering og etablering av nye matbedrifter.

Boks 5.8 Måltidets Hus – nasjonalt senter for industriell gastronomi

Måltidets Hus er et samlingssted for mat- og måltidsnæringen med Norges fremste miljø innen forskning, analyse, produktutvikling, og nettverksbygging. Senteret skal være et fyrårn for det gode måltid og skal aktivt bidra til et større mangfold og differensiert kvalitet av norske mat- og måltidsprodukter.

Visjonen *fra gastronomi og vitenskap til industri og lidenskap* gjenspeiler den faglige bredden i Måltidets Hus. Her finner vi Norges fremste gastronomiske miljø, landets største forskningskonsern innen mat, noen av landets fremste næringsmiddelaktører og viktige nettverksorganisasjoner for en rekke bedrifter. Huset har i tillegg klyngestatus under NCE programmet koblet til matnæringen gjennom NCE Culinology.

Dette fellesskapet gjør Måltidets Hus til en koblingsboks i landets fremste matklynge. Her skapes en arena hvor alle aktørene innen måltidsnæringen kan møtes for å utvikle og vise fram produkter som kan kommersialiseres i Norge og internasjonalt

Viktige kompetanseområder er forbrukerinnsett, molekylær gastronomi, prosessoptimalisering, åpen innovasjon, produktutvikling, utvikling, testing og forskning på emballasje og pakkemeløsninger, måltidsløsninger og kulinarisk ekspertise generelt.



Figur 5.10

Foto: Eva Brænd/KSL Matmerk

Innovative matmiljøer kan også utvikle seg i såkalte «miniklynger», eller forpliktende regionale produsentsammenslutninger. Dette er klynger hvor flere bedrifter både samarbeider og konkurrerer mot hverandre, gjerne i nær kontakt med kompetansmiljøer eller inkubatorer og offentlige aktører. Lokale produsentnettverk etableres uavhengig av større, nasjonale klynger. Produsentsamarbeid i nettverk er viktig for å hegne om regionale konkurransefortrinn, i utviklingen av produkter med lokal identitet, og for kompetanseutveksling bedriftene imellom. Det er

Boks 5.9 RØROSMAT

Produsentsammenslutningen på Røros har over en tiårsperiode etablert seg som en drivende kraft i utvikling av næringsliv og reiseliv. Mer enn 20 lokalmatprodusenter serverer reiselivet med et rikholdig tilbud av lokal mat. Gjennom organisasjonen Røros Mat samarbeider produsenter om markedsføring og salg.

- Til sammen har produsenter tilknyttet Rørosmat hatt en vekst på over 40 pst. fra 2010–2011
- Røros Rømme er snart en like viktig markedsfører av Røros som den karakteristiske kirken i Bergstaden
- Produksjonsvolumet for kvalitetsproduktene Økologisk Røros Smør og Rømme har doblet seg i perioden 2006–2011. Om lag halvparten av maten som serveres ved Røros Hotell er fra Rørosregionen
- Samarbeidet mellom kommune, reiseliv og næringsliv er en forutsetning for videre vekst

viktig å øke kunnskapen om hvordan man etablerer vellykkede produsentnettverk og hvordan slike nettverk kan overleve og utvikles over tid. Flere eksempler på etablerte regionale produsent-sammenslutninger er omtalt i kapittel 8.3.2.

Det ligger gode muligheter for små matbedrifter i å samarbeide gjennom SIVA's mat og naturin-kubatorer. En inkubator tilbyr faglig rådgivning til forretningsutvikling, finansiering, kompetanse- og kapitalnettverk, administrative tjenester mv. Inkubatoren kan være en viktig koblingsboks og fungere som en del av et lokalt produsentnettverk eller en større, regional matklynge. Samlokaliseringen gir også muligheter for oppfølging fra eksterne rådgivere og investorer, samt gir muligheter for læring og kompetanseheving på tvers av bedriftene.

Det er nødvendig med økonomisk støtte til utviklingsprosesser, styrket satsing på kompetanse og å ivareta produktenes særpreg. Også rådgivning og kompetanse på distribusjons- og markedssiden er viktig. Innovasjons- og utviklingsvirkemidlene i Lokalmatprogrammet må støtte opp om slik satsing og etablering av regionale, forpliktende produsent-sammenslutninger.

Skal Norge videreutvikle seg som matnasjon, er det helt nødvendig at kvalitativt gode, lønnsomme og innovative produsenter finnes. Dette gjelder både store volumprodusenter og små og mellomstore produsenter av mat med lokal identitet. Departementet vil legge til rette for at den landbruksrelaterte FoU-innsatsen er aktuell og relevant for verdikjedene i landbrukets matproduksjon og at brukerne skal ha medvirkning i prioriteringen av FoU-innsatsen og få eierskap til ny kunnskap.

I tillegg til generelle virkemidler vil kompetanseformidling i regi av private aktører og landbrukets rådgivningstjeneste i samarbeid med det offentlige virkemiddelapparat være viktig. Departementet vil videreutvikle samarbeid med frivillige organisasjoner som for eksempel Norske kokkemestres landsforening, de regionale kokkelaug, Norges Bygdekvinnelag, Ungt Entreprenørskap, Det norske måltid, o.a. Disse vil være sentrale redskap for mobilisering og verdiskaping relatert til regional utvikling på matområdet.

Mange småskalavirksomheter jobber med animalske produkter. Det er ekstra viktig å ha nødvendig kunnskap om mattrygghet og den risiko animalske produkter kan innebære dersom de ikke behandles på en hygienisk tilfredsstillende måte. For å møte bedriftenes behov arbeider Mattilsynet med informasjon og veiledning av småskalavirksomheter. Departementet vil vurdere beho-

vet for å styrke den matfaglige veiledningen for småskala matproduksjon.

5.5 Økologisk landbruk og økologiske produkter

I økologisk produksjon er det en målsetting å drive på en mest mulig bærekraftig måte. Viktige prinsipper er resirkulering av næringsstoffer og minst mulig bruk av eksterne innsatsfaktorer. En annen viktig målsetning for driftsformen er å skape et driftsmiljø som i størst mulig grad ivaretar husdyrenes behov for utfoldelse og naturlige adferd.

Ifølge FAO foregår det i dag en forringelse av matjorda mange steder i verden på grunn av et for intensivt drevet jordbruk. Dette er ikke bærekraftig, verken i forhold til miljø, økonomi eller sosiale forhold. Produksjonsmetodene i mange land kjennetegnes av høyt energiforbruk, høy tilførsel av kunstgjødsel og plantevernmidler og dårlig agromisk praksis. FAO mener at anvendelse av økologiske dyrkingsmetoder kan bidra til økt produksjon for småbrukere i den fattigste delen av verden, særlig i områder sør for Sahara, sammenlignet med måten man i dag dyrker jorden på i disse områdene. En slik endring kan også ha en positiv økonomisk og sosial effekt. Dette henger sammen med at disse bøndene da vil bli mindre avhengig av innkjøpte varer. Samtidig vil de økologiske dyrkingsmetodene bidra til bedre jordstruktur, økt humusinnhold, bedre vannhusholdning og reduserte miljø- og helsefarer knyttet til bruk av plantevernmidler.

FAO peker også på at en høyere pris på verdensmarkedet for økologiske produkter kan bidra til økte inntekter både for i-land og u-land. Det understrekes imidlertid at produksjonspotensialet i det økologiske landbruket langt fra er tilstrekkelig til å fø verden alene.

Også i Norge bidrar økologisk matproduksjon med kompetanse om agronomiske metoder som gir positive effekter på miljøet, bl.a. gjennom å redusere bruken av ikke-fornybare ressurser og ved bruk av alternativer til kjemisk plantevern. Driftsformen bidrar også positivt til å ivareta biologisk mangfold som for eksempel jordorganismer som meitemark, biller og sopp. Erfaringer fra det økologiske jordbruket kan overføres til norsk konvensjonelt jordbruk, og derigjennom bidra til at det norske jordbruket blir mer miljøvennlig. Regjeringen mener at økologisk landbruk har en spyspissfunksjon som kan bidra til å fremme et mer miljøvennlig jordbruk generelt.

Økologisk produksjon i Norge er også viktig for å sikre et produktmangfold for forbrukerne. Forbrukere oppgir ulike årsaker for å velge økologiske produkter, bl.a. ønske om å ivareta miljø og dyrevelferd.

5.5.1 Status for økologisk produksjon i Norge

Regjeringen har som mål at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2020. Målsettingen innebærer at 15 pst. av det samlede norske jordbruksarealet og det samlede husdyrholdet, skal være økologisk. Videre innebærer det at 15 pst. av det totale norske forbruket, målt i omsetningsverdi, skal være økologisk. Det legges vekt på at økningen i forbruk skal skje på basis av norske varer for de produkter det er forutsetning for å produsere i Norge.

I 2010 var 2 814 gårdsbruk godkjent av Debio som økologiske. De økologiske arealene i 2010 utgjorde ca. 4,7 pst. av det totale jordbruksarealet (medregnet karensareal er andelen 5,7 pst.). Det er store regionale variasjoner i andelen av jordbruksarealer som er i økologisk drift. Eng-, beite-

og fôrarealer utgjør hoveddelen av de økologiske jordbruksarealene. Selv med en kraftig vekst i økologiske arealer innen korn og oljevekster de siste ti årene, utgjør ikke disse arealene mer en 2 pst. av det totale kornarealet.

Norge ligger på nivå med EU når det gjelder andel økologisk drevet jordbruksareal. Andelen økologisk drevet areal varierer imidlertid vesentlig mellom landene i EU. To land i EU har mer enn 10 pst. økologisk jordbruksareal: Østerrike (18,5 pst.) og Sverige (12,6 pst.). I EU generelt er det en stabil vekst av arealer godkjent for økologisk produksjon. De nye medlemslandene har størst vekst, men her er andelen økologisk drevet areal fortsatt relativt beskjeden.

Det er store regionale variasjoner i de økologiske husdyrproduksjonene i Norge. Det har imidlertid vært en økning for alle husdyrslag. Produksjonen av økologisk korn til fôr og matmel er begrenset og utgjør ca. 0,9 pst. av total kornproduksjon.

Økologiske produkter omsatte for nær 1,2 mrd. kr i 2010. Det er relativt lite, men fortsatt en betydelig omsetning som har potensial for å øke.



Figur 5.11

Foto: Kerstin Mertens/Samfoto

5.5.2 Strategier for å nå 15 pst. målet

Landbruks- og matdepartementet la i 2009 fram Handlingsplanen *Økonomisk, agronomisk – Økologisk!* som beskriver hvordan målet kan nås. Strategier og tiltakene nedfelt i handlingsplanen danner grunnlaget for arbeidet med økologisk landbruk i årene som kommer.

For å øke norsk produksjon av økologiske varer må utkomme fra økologisk produksjon være minst på linje med øvrig landbruksdrift. For å sikre dette er det avgjørende å ha et marked som etterspør varene til en god pris, og å ha særskilte støtteordninger for økologisk produksjon.

Behovet for utvikling av verdikjeder for økologisk fórkorn er sentralt, herunder tilgangen på norsk økologisk fórkorn. Kraftfór er en viktig kostnadsfaktor i de fleste produksjoner av kjøtt og melk. God tilgang på norskprodusert økologisk kraftfór vil bidra til å sikre stabil tilgang for økologiske produsenter.

For å øke antallet produsenter med økologisk drift og å øke produksjon, er styrket veiledning og kompetanseutvikling sentralt. Erfaringene viser at god agronomisk kunnskap og stedegne tilpasninger er en forutsetning for at bønder med økologisk produksjon skal lykkes. Motivasjonen fra nærmiljøet er av stor betydning for rekruttering av nye produsenter med økologisk drift. Å stimulere til og styrke fremveksten av gode økologiske produsentmiljø er derfor viktig.

Boks 5.10 Økologisk frukt og grønt i fremgang

Markedet svinger når det gjelder salg av økologisk mat, noe som er vanlig for små markeder i utvikling. Mens det i 2010 var stagnasjon eller nedgang i omsetning av økologiske produkter, peker pila oppover igjen i 2011. I 1. halvår 2011 var omsetningen av økologisk mat rekordstor. Den positive salgskurven for økologiske produkter gjelder for de viktigste omsetningsleddene for økologiske mat – dagligvare, helsekostsektoren, spesialbutikker, i storhusholdning og Bondens marked.

Spesielt innenfor frukt- og grøntsektoren har det vært en betydelig økning i salget, med hele 11 pst. sammenliknet med 1. halvår 2010. Gulrot er den store salgsvinneren. Omsetningen av økologisk gulrot har økt i volum og verdi over en lengre periode, tilgangen er relativt stabil og kvaliteten er god.

God kunnskap om regelverk og sertifiseringsordningen for økologisk drift før den enkelte legger om, skal bidra til at frafallet av produsenter blir lavt. Det offentlige har et særskilt ansvar for å sørge for at systemene rundt godkjenning og kontroll er effektive uten at dette går på bekostning av kvaliteten i kontrollsystemene. Regelverk og tilsyn på økologiområdet er omtalt nedenfor.

En forutsetning for å øke omsetningen av økologiske produkter er at samarbeidet styrkes gjennom hele verdikjeden. Departementet bidrar gjennom utviklingsmidlene på jordbruksavtalen til helkjedeavtaler og informasjonskampanjer for å sikre langsiktighet og stabilitet i markedsarbeidet. I denne sammenheng vil alternative markedskanaler som direktesalg, abonnementsordninger, storhusholdning, osv. være gode alternativer til omsetning gjennom dagligvarehandelen.

For å sikre en bredde i omsetningen av økologiske produkter må det satses både på bulkvarer og spesialiteter. For å øke produktutvikling og foredling bør deler av satsningen på økologisk mat samordnes med annen småskalaforedling, siden utfordringene knyttet til volum på leveranser, distribusjon, synlighet i butikk osv. er de samme.

Det offentlige er selv en stor innkjøper av mat. Det offentlige har anledning til å øke etterspørselen etter økologisk mat ved å legge inn preferanser om dette i forbindelse med offentlige anbud om mat, jf. omtale i kap. 5.3.3. Statens landbruksforvaltning er et eksempel på statlig virksomhet med økologisk kantinedrift.

Det økologiske markedet er lite og ustabil, noe som er vanlig for små markeder i utvikling. Politikken og virkemiddelbruken må derfor tilpasses behovet, for i størst mulig grad å hindre ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av økologiske varer. De langsiktige målene og strategiene skal bidra til en forutsigbarhet i politikken for alle aktørene i verdikjeden fra produsent til forbruker.

Regjeringen vil stimulere til utvikling av vel fungerende verdikjeder for økologiske produkter som sikrer omsetning av de økologiske varegruppene som vi har forutsetning for å produsere i Norge.

5.5.3 Regelverk og merking

Begrepet økologisk er beskyttet gjennom regelverket for økologisk produksjon. Regelverket er en del av EØS-avtalen og omfatter bl.a. innsatsvarer, planteproduksjon, husdyrproduksjon, regler for foredling, merking, tilsyn, samt gir bestemmelser om import fra tredjeland. Det er fastsatt EU-regelverk for økologisk akvakultur, som vil bli inn-

lemmet i EØS-avtalen. Gjennom EØS-regelverket er Norge forpliktet til å ha en kontrollordning i offentlig regi. Mattilsynet har delegert utøvende tilsynsmyndighet til Debio. Ett av hovedformålene med økologikontrollen er å sikre redelighet. Kontrollordningen er således et sentralt bidrag til at forbrukerne har tillit til økologiske produkter.

Per i dag eksisterer ett norsk merke for økologiske produkter, Debios Ø-merke. De aller fleste godkjente norske produsenter og virksomheter



Figur 5.12

Foto: Matprat.no

som håndterer økologiske produkter benytter Ø-merket. Nytt EU/EØS – regelverk innfører obligatorisk bruk av en EU-logo for økologiske produkter, samt krav om opprinnelsesmerking. Et felles merke som benyttes i EØS-området vil kunne gjøre det lettere for forbrukerne å gjenkjenne økologiske produkter og skape tillit til slike produkter. Nasjonale eller private merker, som det norske Ø-merket, kan benyttes sammen med EU-logoen.

I regelverksutviklingen er det flere hensyn å ta, herunder hensyn til miljø, dyrevelferd, næring og forbruker. Videre tas det til en viss grad hensyn til «utviklingsstadiet» til ulike produksjoner. Det er derfor en del unntaksmuligheter og overgangsordninger i regelverket. For å styrke interessen for økologiske produkter og dermed sikre at det er marked for økologiske produkter på sikt, er det viktig at produkter som markedsføres som økologiske er produsert i tråd med de forventningene det er rimelig at forbrukerne har til slike produkter. Målsetningene og prinsippene for økologisk produksjon, særlig hensynene til miljø og dyrevelferd, må derfor ligge til grunn for regelverksutviklingen og for forvaltningen av regelverket.

EØS-regelverket for økologisk produksjon bør både utvikles videre og utvides til å dekke nye områder. Det kan være aktuelt å utvikle nasjonalt regelverk på områder som ikke dekkes av EØS-regelverket, slik det er gjort per i dag for bl.a. veksthusproduksjon. Dette er viktig for å bidra til økt produktmangfold og et helhetlig tilbud til forbrukerne. Dette er også viktig for at økologisk produksjon fortsatt skal ha en spydspissrolle som bidrar til å fremme et mer miljøvennlig jordbruk. Departementet vil vurdere mulighetene for å utvikle et nasjonalt regelverk for økologisk produksjon av reinsdyrkjøtt.

6 Konkurransedyktige og bærekraftige verdikjeder for skog og tre

Skogen, et aktivt og lønnsomt skogbruk og konkurransedyktig skogindustri er viktig for bosetting, sysselsetting og næringsutvikling i store deler av landet. Historisk sett har skogen hatt stor betydning, og skogen har viktige funksjoner og oppgaver inn i framtiden.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke skogens bidrag til verdiskaping i hele landet og til å nå viktige energi-, klima- og miljømål. Hovedmålene i skogpolitikken bygger opp under dette gjennom satsing på økt bruk av trevirke til ulike former for trebruk og til energiformål, og en aktiv utnytting av skogen i nærings- og klimasammenheng.

Dette forutsetter et lønnsomt og bærekraftig drevet skogbruk, bedret tilgjengelighet til skogressursene og konkurransedyktige verdikjeder. Skognæringen arbeider innenfor et uskjermet verdensmarked med svingende etterspørsel etter trevirke. For å møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirking og uttak av skogbiomasse, og økt oppbygging av skog.

Samtidig er skogen viktig for en rekke miljøverdier som biologisk mangfold, naturtyper, karbonopptak og som utgangspunkt for friluftsliv og bedre folkehelse. Økt aktivitet skal kombineres med bedre kunnskap om miljøverdiene i skog og styrkede miljøhensyn i skogbruket i tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen.

Regjeringen vil

- legge til rette for økt bruk av tre, herunder utrede trebruk i statlig sektor under ledelse av Statsbygg.
- legge til rette for økt bruk av skogråstoff til bioenergi og arbeide for å utvikle storskala pilotprosjekter for biovarme nær viktige befolkningskonsentrasjoner.
- møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen ved å legge til rette for økt bærekraftig avvirking og uttak av skogbiomasse.
- utvikle skogbrukets infrastruktur innenfor rammene av målrettede miljøhensyn og ivaretagelse av naturmangfoldet, for å gi bedre adkomst til

skogressursene som grunnlag for økt skogbasert verdiskaping.

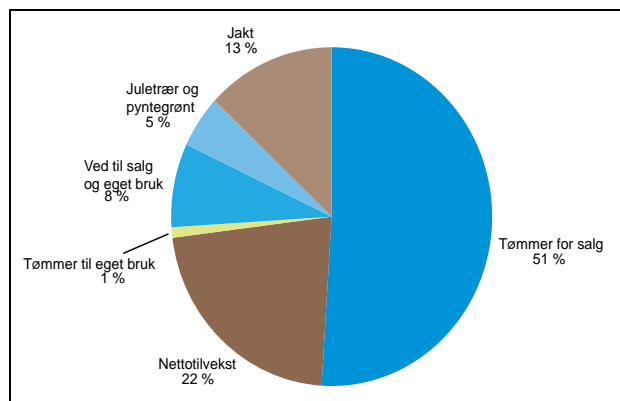
- styrke oppbyggingen av skogressursene og andre tiltak som også kan ta vare på og utvikle karbonlageret på norske landarealer videre, innen miljømessig akseptable rammer.
- legge til rette for økt bruk av skogen som arena for styrket helse og velferd ved å initiere samarbeid mellom skogeiere, frivillige organisasjoner og myndigheter, herunder bl.a. økt vekt på skog i Inn på tunet-prosjektet.
- legge til rette for en mer målrettet miljøinnsats i skogbruket, herunder styrke kunnskapen om natur- og kulturverdier i skog og styrke ivaretagelse av slike verdier i forbindelse med planlegging og drift, miljøregistreringer, frivillig vern, samarbeidsavtaler og bruk av de nye virkemidlene i naturmangfoldloven. Jf. også St.meld. nr. 39 (2008–2009).
- sammenstille og offentliggjøre kunnskap om tilstand og utviklingstrekk for skog- og miljøverdier i en årlig rapport «Bærekraftig skogbruk – næring og miljø».

6.1 Skog- og trenæringens samfunnsmessige betydning

6.1.1 Skogbruk – en viktig distriktsnæring

Skogressursene er fornybare og skogbruk er en viktig distriktsnæring med stor økonomisk betydning både nasjonalt, regionalt og lokalt. Skogbruket er en næring med fri prisdannelse og med et aktivitetsnivå som styres av verdensmarkedets priser og næringsutøveres privatøkonomiske prioriteringer.

Skogen leverer en rekke ulike produkter, jf. figur 6.1. I 2009 var omsetningen i skogindustrien i Norge på til sammen 40,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer om lag 5 pst. av den totale omsetningen i industrien i Norge. Tømmer, trelast- og treforedlingsprodukter er de økonomisk viktigste produktene. Totalt ble det solgt tømmer for 2 mrd. kroner i 2009, mot 2,9 mrd. kroner året før – hovedsake-



Figur 6.1 Skogprodukter levert i året, 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lig på grunn av finanskrisen. Verdien av råstoffet til ved til salg og eget bruk utgjorde om lag 316 mill. kroner i 2009, mens salgsværdien av veden som leveres til markedet er estimert til rundt 4 mrd. kroner. Foredlingen øker tømmerets eller råstoffets verdi mangfoldige ganger fram til ferdig produkt.

Boks 6.1 Juletreproduksjon

Produksjon av juletrær gir nye muligheter for norske bygder og norsk landbruk, bl.a. som grunnlag for sysselsetting selv med relativt beskjedne produksjonsarealer. Samtidig kan juletrær dyrkes på arealer som i tradisjonelle landbrukskulturer blir betraktet som marginale, og mulighetene er særlig gode i kyst- og fjordstrøk. Arbeidsinnsatsen i juletrenæringen i Norge tilsvarende rundt 400 årsverk. På det norske juletre markedet antar man at det er behov for rundt 1,9 mill. trær med en anslått markedsverdi på 675 mill. kroner (2009). I løpet av få år har norsk juletreeksport økt kraftig, og importen er betydelig redusert. Det ble i 2010 satt ut i underkant av 1,5 mill. planter av ulike arter juletrær på om lag 14 000 dekar. Næringen har en målsetting om en nær tidobling av dette arealet og et årlig planteomfang på 8 til 10 mill. planter. For den videre utviklingen av juletrenæringen og muligheter for økte markedsandeler har næringen foreslått tiltak som går på økt satsing på etterspurte treslag, bedret frøforsyning av egnede provenienser, målrettet innsats mot klimatiske gunstige produksjonsregioner, økt rådgivning mot produsenter og arbeid for sertifisering gjennom Global GAP standard.

I alt kjøpte skogbruket varer og tjenester for om lag 890 mill. kroner i 2009, mot 1 mrd. kroner i 2008. Av dette utgjorde kjøp av entreprenørtjenester i forbindelse med skogavvirkning og skogkulturarbeid i overkant av 800 mill. kroner.

Videre viser nye tall fra Norges Skogeierforbund at det i 2009 ble omsatt jakt og fiske for nesten 1 mrd. kroner. Utover dette, ble det omsatt tilleggstenester, herunder overnatting, bevertning og guiding m.v., men unntatt utstyrs markedet, for nærmere 2,6 mrd. kroner, jf. kapittel 8.8.4.

I tillegg kan grunneiere få inntekter fra tomtesalg og -utleie, fallrettigheter og forekomst er av mineraler på eiendommen. Dette gir skogeiere en mulighet til å øke verdiskapingen fra eiendommen, jf. også kapittel 8.

6.1.2 Markeds- og lønnsomhetsutviklingen i skog- og tresektoren

Skogsektoren er en global bransje og norsk skogindustri opererer i et internasjonalt tømmer- og produktmarked. Hele næringen er direkte eller indirekte påvirket av konjunktursvingninger og utvikling i internasjonal økonomi og politikk, og de ulike delene av næringen påvirker hverandre. Tilstrekkelige leveranser til industrien er avhengig av at skogbruket har lønnsom avsetning på alle sortimenter.

Realverdien på tømmer har sunket betydelig slik at skogeierne får mindre igjen for tømmeret sitt enn tidligere, jf. figur 6.2. Gjennomsnittlig tømmerpris i 1965 var på nesten 900 kroner per kubikkmeter omregnet i 2009-kroner. I 2009, som var preget av finanskrisen, var tømmerprisen til sammenligning rundt 300 kroner per kubikkmeter, og om lag 70 kroner lavere enn to år tidligere. God lønnsutvikling ellers i samfunnet de siste tiårene, sammen med at driftsprisene ikke har hatt tilsvarende utvikling som tømmerprisene, bidrar til å marginalisere betydningen av skogsinntekt for skogeierne. Dette er et viktig bakteppe for lønnsomhets- og aktivitetsutviklingen i primærskogbruket. Summen av markedsforhold og rammebetingelser for hele sektoren er avgjørende for lønnsomhet og konkurransevne.

Stor etterspørsel på verdensmarkedet virker positivt på tømmerprisene i Norge. Det globale forbruket av trevirke ligger på 3 mrd. kubikkmeter, hvorav 1,8 mrd. kubikkmeter er tømmer og 1,2 mrd. kubikkmeter er ved. I EU ligger forbruket på rundt 700 mill. kubikkmeter. Markedet for tømmer og treprodukter forventes å utvikle seg forskjellig i de ulike regionene i verden. I Europa vil etterspørselen i stor grad være preget av de høye ambisjonene når

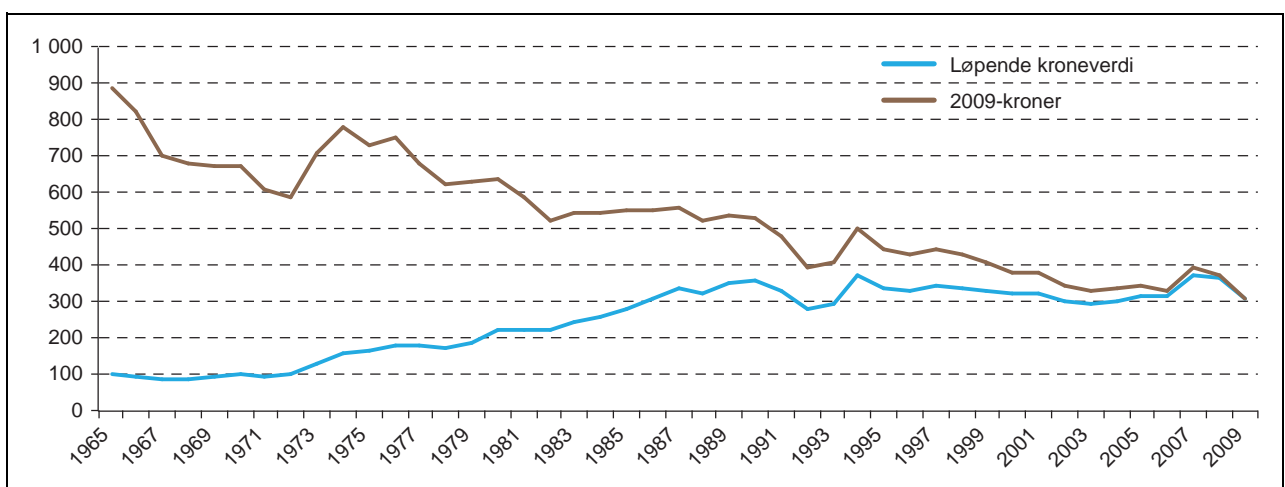


Figur 6.2

Foto: Helge Molvig

det gjelder fornybar energi. I EUs fornybardirektiv er det satt et mål om 20 pst. mer fornybar energi innen 2020, og det er lagt til grunn at 40 pst. skal komme fra biomasse. Det betyr at behovet for energivirke mer enn dobles innen 2020. Europa-kommisjonen har også nylig publisert et «veikart for et resurseffektivt Europa», en strategi for bærekraftig

produksjon og forbruk. Et av elementene her er å fremme bruk av tre som bygningsmateriale, som et ledd i å utvikle en bærekraftig bygningssektor. Dette vil også kunne bidra til å øke etterspørselen. Blant annet på denne bakgrunn antas det at etterspørselen etter trevirke i EU 27 vil øke med 35 pst. innen 2020.



Figur 6.3 Utvikling i gjennomsnittlig tømmerpris i løpende kroneverdi og omregnet til 2009-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I følge en studie gjennomført av UNECE/FAO fra 2007, vil EU-landene mangle fra 300 til 450 mill. kubikkmeter trevirke årlig om 5 til 10 år. Det laveste tallet illustrerer en situasjon der det hentes mer biomasse fra jordbruket og biologisk avfall fra bl.a. husholdningssektoren. Prognosen fra UNECE/FAO viser at det er et stort gap mellom forventet etterspørsel og tilgjengelig råstoff, noe som sannsynligvis vil medføre en økning i virkesimporten og en viss overføring av virke fra skogindustrien til energisektoren i EU-landene. Dette «underskuddet» gir muligheter for økt eksport fra Norge og vil sannsynligvis også bidra til å øke tømmerprisen.

Norge importerer mellom 25 og 30 pst. av det totale forbruket av tømmer og treprodukter, og importen har vært økende de siste ti årene. Skogindustrien eksporterer varer for mellom 10 og 15 mrd. kroner årlig, og er blant de store eksportnæringene i Norge. Miljø- og klimapolitikken kan også få betydning for markedsutviklingen i skog- og tresektoren. I klimaforhandlingene er det spilt inn forslag om at endringer i karbonlageret i varige treprodukter kan inkluderes i regnereglene. Norge har støttet dette forslaget. Dette vil kunne øke etterspørselen etter trevirke.

Den største utfordringen for den norske skogsektorens konkurransevne i forhold til store eksportland på verdensmarkedet er det høye lønns- og kostnadsnivået. Norge har ingen toll på tømmer eller treprodukter, og konkurransekraften må derfor baseres på produktkvalitet, markedsnærhet, evne til leveranser til rett tid og rasjonelle og innovative aktører i verdikjeden.

6.1.3 Skogen som råstoffkilde til bioenergi

Satsingen på bioenergi er en del av Regjeringens politikk for økt produksjon av fornybar energi og energiomlegging. Allerede i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* ble bioenergi trukket fram som et viktig element i å redusere klimagassutslippene fra energiproduksjon. Denne meldingen fastsatte målet om økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020. Som en oppfølging av Klimameldingen, la Regjeringen fram en strategi for økt utbygging av bioenergi i april 2008 som pekte både på ambisjoner om økt utbygging og behovet for retningslinjer for bærekraftig uttak av bioenergiråstoff fra skog. Videre var bioenergi et sentralt tema i St.meld. nr. 39 (2008–2009). I denne meldingen er det bl.a. lagt fram beregninger for råstoffpotensialet for bioenergi (herunder biogass) fra landbruket – både jord- og skogbruket – mulig klimabidrag fra bioenergi og

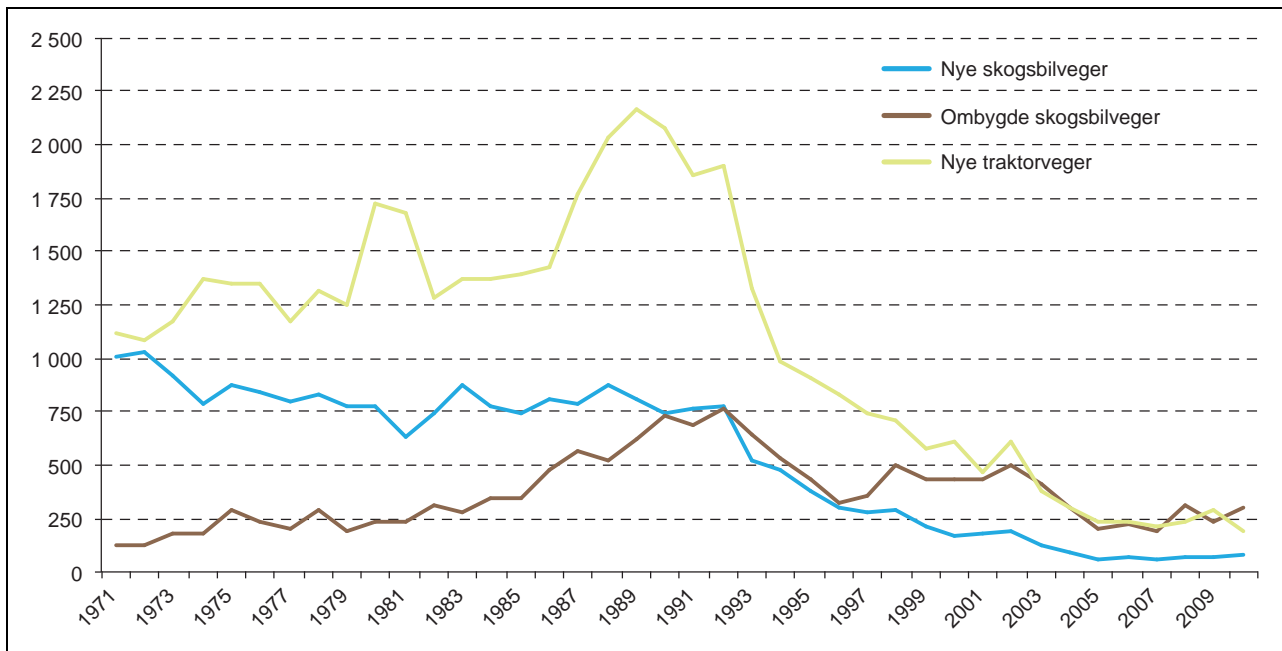
omlegging til mer bioenergi internt i landbrukssektoren. I St.meld. nr. 39 (2008–2009) ble det også understreket at skogrelaterte klimatiltak, herunder bioenergi, må utformes slik at man prioriterer tiltak med positiv klimaeffekt og positiv eller akseptabel effekt for naturmangfoldet og andre viktige miljøverdier.

Økt produksjon og leveranse av bioenergi er også en viktig strategi for næringsutvikling og økt verdiskaping i landbruket. Dette omfatter både leveranse av råstoff til bioenergiproduksjon og landbruket som leverandør av biovarme til andre samfunnssektorer. Ved å delta lengre ut i verdikjeden får landbruket en større andel av den samlede verdiskapingen. Det er samtidig et mål at landbruket øker andelen fornybar energi i egen sektor – primært ved konvertering til bioenergi for å redusere sektorens klimagassutslipp (jf. kapittel 9.5). Omtalen av bioenergi i denne meldingen er en videreføring av Regjeringens bioenergi politikk nedfelt i St.meld. nr. 39 (2008–2009).

6.1.4 Infrastruktur – viktig for skogsektorens konkurransekraft

6.1.4.1 Skogsektorens transportbehov og kostnader med virkestransport

Skogsektoren er en betydelig transportbruker og står for om lag 14 pst. av samlet godstransport (tonnkilometer) på vei i Norge. Skogsektorens transporter består i hovedsak av råvarer fra skogen til foredlingsindustri og ferdigvarer fra industri til markeder i inn- og utland. Sagtømmer og massevirke utgjør største transportkvantum. Andre varegrupper er flis og cellulose, papir, trelast og trevarer. Nesten alt tømmer og annet trevirke blir transportert fram til terminal eller industritomt på vei med tømmerbil eller vogntog. Andelen på tog og båt øker med økende transportavstand og for utenrikstransporter. Transportkostnadene for massevirke til treforedlingsindustrien utgjør rundt 20 pst. av virkeskostnadene og for sagtømmer om lag 15 pst. Transportkostnadene er derfor av stor betydning for næringens konkurransedyktighet. Kostnadene til tømmertransport på vei i Norge er beregnet til å ligge om lag 20 pst. høyere enn i Sverige. Hovedårsakene til denne forskjellen er strengere kjøretøybestemmelser og lavere hastigheter, spesielt på kommunale og fylkeskommunale veier. Gode koblingspunkter til jernbane og utskipningskaier er viktige for økt miljøvennlig transport og markedsadgang for tømmer og andre treprodukter (jf. kapittel 6.6.7).



Figur 6.4 Bygging og ombygging av skogsveier i perioden 1971–2010, kilometer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6.1.4.2 Skogsveinettet

Bygging av skogsveier omfattes av plan- og bygningslovens bestemmelser, og reguleres av skogbruksloven og forskrift etter denne. Det er ikke anledning til å bygge permanente skogsveier uten etter tillatelse etter denne forskriften. Miljøkonsekvenser ved veianlegg vurderes i forbindelse med søknadsbehandlingen og store negative miljøkonsekvenser gir anledning for å nekte utbygging.

Det er totalt bygd i underkant av 56 000 km traktor- og vinterbilveier og om lag 48 600 km skogsbilveier i Norge. Byggingen av nye skogsveier har avtatt betydelig siden 80- og begynnelsen av 90-tallet (figur 6.4) og ligger nå betydelig under det skogbruket angir som nødvendig. Samtidig er det store forskjeller mellom landsdelene og behovet for nye veier er mindre i skogstrøkene i innlandet enn i kyststrøkene. Både nybygging og ombygging av skogsveier har flatet ut etter 2004. I denne perioden er det i gjennomsnitt blitt bygget 72 km nye skogsbilveier og 242 km nye traktor- og sommerbilveier per år. I samme periode er det ombygget 252 km skogsbilveier i gjennomsnitt per år.

Norge har den laveste dekingen av skogsveier i Skandinavia og det er store regionale forskjeller på både veitetthet (veilengde per areal) og standarden på veinettet i ulike landsdeler. Innlandsfylkene har en veidekning på rundt 10 meter

skogsbilvei og 8 meter traktorvei per hektar produktiv skog. Kystfylkene har en betydelig lavere veidekning på rundt 4 meter skogsbilvei, mens det også i disse områdene er ca. 8 meter traktorvei per hektar produktiv skog. Til sammenlikning har Østerrike, med relativt stor andel av skogressursene i bratt terreng, om lag 45 meter skogsvei per hektar. Sverige har om lag 21 meter per hektar i sør og synkende til 7 meter per hektar i nord.

Et hensiktsmessig skogsveinett bidrar til store kostnadsreduksjoner knyttet til skogsdrift og eiendomsforvaltning. I tillegg til redusert terrengtransport ved foryngeshogster og tynninger, har skogsbilveiene stor verdi i forbindelse med forvaltning av skogen, herunder etterarbeider og oppbygging av ny skog og videre skjøtsel. Sammenlignet med terrengtransport gir helårs skogsveier bedre muligheter til å utnytte sesongvariasjoner i priser og avsetningsforhold for tømmer, herunder også trevirke til biobrensel. Dette er viktig for industriens råstofftilgang.

Rasjonell adkomst bidrar også til bedre muligheter for et mer stedstilpasset skogbruk med drifts- og foryngelsesmetoder som kan gi positive miljøgevinster, bl.a. økt bruk av lukkede hogstformer, naturlig foryngelse og økt treslagsblanding der skogforholdene gjør dette mulig. Skogsveinettet gir muligheter for friluftslivet og annen næringsvirksomhet enn skogproduksjon. Etter spørnelsen og utnyttelsen av skog- og utmarks-

arealene til ulike høstings- og opplevelsesbaserte aktiviteter er økende, og god adkomst er en viktig forutsetning for slike tilbud. Skogsbilveinettet er også betydningsfullt i beredskapssammenheng, både ved brann, stormfelling og insektangrep og generelt ved at skogsveiene kan brukes ved brudd på offentlige veier og i krisesituasjoner. Samtidig kan bygging av skogsveier medføre negative effekter på ulike miljøverdier i skogen, og dette har skapt konflikter mellom skognæring og miljøverdier. Dette var begrunnelsen for at det ble fastsatt forskrift på 1990-tallet som stilte krav om miljøhensyn ved planleggingen og krav om tilatelse for å bygge skogsveier. Regelverket knyttet til planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål skal revideres. Tiltak og virkemidler for videre utvikling av skogbrukets infrastruktur omtales nærmere i kapittel 6.6.7.

6.2 Internasjonale prosesser og rammebetingelser

Skogpolitikken består i de fleste land av tre hovedelementer; økonomi, miljø og sosiale og kulturelle forhold. Bærekraftig forvaltning av skogressursene forutsetter at man ser disse elementene som en helhet. Denne bredden og helheten finner vi sjelden i de mange internasjonale prosesser og avtaler som har betydning for forvaltningen av skog, og det internasjonale rammeverket som påvirker skogpolitikken oppfattes derfor ofte som fragmentert. Globale miljøavtaler av betydning for forvaltning av skog er først og fremst Rio-konvensjonene; FNs rammekonvensjon for klima (UNFCCC) og Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Det finnes også andre internasjonale prosesser relatert til for eksempel handel, klima og biologisk mangfold som påvirker skogpolitikken.

Hovedmotivasjonen for det globale skogpolitiske samarbeidet har vært å bekjempe avskogingen i tropiske strøk. Dette var bakgrunnen for engasjementet for en global skogkonvensjon allerede før konferansen for miljø og utvikling i Brasil i 1992. En global skogkonvensjon ble ingen realitet, men dette arbeidet la grunnlaget for etableringen av FNs skogforum (UNFF) i 2000. Gjennom FNs skogforum ble det forhandlet fram en frivillig avtale for bærekraftig forvaltning av skog basert på fire globale mål. Reduksjon av utslipp fra avskoging og skogfornigelse i utviklingsland er dessuten blitt et sentralt element i forhandlingene under FNs klimakonvensjon. Norge er en drivkraft i arbeidet på dette området. Disse forhandlingene foregår under det såkalte «konvensjonssporet», som er en av de to prosessene

Boks 6.2 Forest Europe

Forest Europe ble etablert i 1990 under navnet *Ministerkonferansene for beskyttelse av Europas skoger, MCPFE*. Forest Europe er en pan-europeisk samarbeidsprosess utenfor EU-systemet. 46 europeiske land samt EU deltar i arbeidet, og noen land utenfor Europa har status som observatører sammen med en rekke organisasjoner. Samarbeidet har gitt gode resultater. Forest Europe har siden 1990 utviklet tilrådinger på de fleste områder av betydning for forvaltningen av skogressursene. Det er utarbeidet kriterier og indikatorer for bærekraftig skogforvaltning som har gitt et felles rammeverk for forståelsen og gjennomføringen av bærekraftig skogforvaltning. Kriteriene og indikatorene har dannet grunnlag for endringer av nasjonal skoglovgivning i flere land og vært basis for utformingen av enkelte markedsbaserte sertifiseringsordninger i regionen. Det er også utarbeidet retningslinjer for skogreising og gjenplantning som er aktuelle som ramme for hvordan skogen best mulig kan bidra i arbeidet for å redusere utslipp av klimagasser til atmosfæren.

som ble besluttet under partsmøtet på Bali i 2007. I den andre forhandlingsprosessen, «Kyotosporet», forhandles bl.a. mulige endringer i regelverket for arealbruk, arealbruksendringer og skog (Land Use, Land Use Change and forestry, LULUCF) under Kyoto-protokollen. Utfallet av disse forhandlingene vil kunne få betydning for utformingen av nasjonal skogpolitikk i årene som kommer.

Utfordringene i skogpolitikken varierer sterkt mellom regioner, og det skogpolitiske samarbeidet på regionnivå bør derfor bli mer målrettet og relevant for den enkelte region eller verdensdel. I Europa foregår dette regionale skogpolitiske samarbeidet i Forest Europe. EU har formelt sett ingen felles skogpolitikk, men har et økende engasjement på områder som har betydning for forvaltningen av skog. Det gjelder bl.a. innen områder som energi, handel, miljø, bygdeutvikling, industripolitikk og bistand.

Norge, ved landbruks- og matministeren, har hatt lederskapet i Forest Europe fra 2008 og fram til ministerkonferansen i Oslo i 2011. Deltakerlandene fattet her en rekke beslutninger som setter rammer og mål for samarbeidet og forvaltningen av skogen i landene framover. De 46 medlemslandene og EU, representert ved Europakommisjonen

nen, besluttet blant annet å starte forhandlinger om en avtale om bærekraftig skogforvaltning i Europa. Denne beslutningen representerer en milepæl i det europeiske skogsamarbeidet.

En avtale vil kunne styrke gjennomføringen av tiltak innenfor rammen av Forest Europe og vil gi muligheter for mer enhetlig måling og rapportering av oppfølgingen av disse tiltakene. Den kan videre styrke koordineringen av arbeidet som berører forvaltningen av skogressursene – også gjennom samarbeid med andre sektorer og partnerskap med det sivile samfunn. Det er særlig muligheter for synergier med det arbeidet som nå pågår i EU, både i bekjempelse av ulovlig hogst og initiativet for beskyttelse av skogressursene. Europakommisjonen har i sin «grønnpakke» om beskyttelse av skog uttalt at formålet er å reise en debatt om en EU-strategi for beskyttelse av medlemslandenes skoger slik det ble varslet i EUs handlingsplan for klimatilpasning. Siktemålet med arbeidet er, innenfor rammen av EUs handlingsplan for skog, å bistå landene i deres arbeid med å sikre skogens sosiale, produktive og økologiske funksjoner i fremtiden.

En avtale kan også bidra til å støtte opp om arbeidet i skogprosessene i FN og flere miljøavtaler, herunder arbeidet i Konvensjonen for biologisk mangfold. Videre kan den støtte landene i avveiningen mellom økonomiske, sosiale og miljømessige sider ved forvaltningen av skogressursene. En framtidig skogavtale kan også gi et bedre fundament for gjennomføringen av en mer bærekraftig skogpolitikk i deler av Europa som i dag har behov for en ekstra innsats på dette området. På denne bakgrunn uttalte Regjeringen i St.meld. nr. 39 (2008–2009) at «Regjeringen vil arbeide for en regional avtale om bærekraftig forvaltning av skogressursene i Europa». Regjeringen vil arbeide for at en framtidig europeisk skogavtale omfatter alle deler av bærekraftig skogforvaltning – miljø, økonomi og sosiale forhold. En framtidig avtale skal bygge på det grunnlaget som er skapt gjennom kriterier, indikatorer og retningslinjer for bærekraftig skogbruk som er utviklet i regi av Forest Europe, og aktuelle kriterier fra relevante internasjonale avtaler. Forhandlingene skal foregå i henhold til det mandatet som medlemslandene ble enige om på ministerkonferansen.

Sommeren 2010 vedtok Rådet og Europaparlamentet en forordning om krav til virksomheter som omsetter tømmer og treprodukter. Målet er å bidra til å redusere omsetningen av ulovlig hogst virke på det europeiske markedet. EUs tømmerforordning innebærer forbud mot omsetning av ulovlig hogst virke. Forordningen retter seg mot

lovgivningen i tømmerets opprinnelsesland som er direkte relatert til hogst. Aktører som omsetter tømmer og treprodukter skal utvise tilbørlig aktsomhet for å begrense risikoen for at tømmeret er ulovlig hogd. Forordningen vil få betydning for norsk skogbruk og skogindustri. Miljøverndepartementet har ansvaret for en eventuell implementering av forordningen i Norge, i nært samarbeid med Landbruks- og matdepartementet. Det vil være hensiktsmessig å bruke etablerte systemer i skogsektoren som for eksempel registrering av tømmer og frivillig skogsertifisering dersom forordningen skal gjennomføres i Norge.

6.3 Skogressursene i Norge

6.3.1 Skogareal

Det totale skogkledde og tresatte arealet i Norge er om lag 134 mill. dekar, hvorav omtrent 83 mill. dekar er klassifisert som produktiv skog¹. Dette er et betydelig større anslag enn tidligere, bl.a. annet som følge av at Landsskogtakseringen nå dekker fjellskogen i større grad enn tidligere og gir bedre anslag for Finnmark. Skog og tresatt areal utgjør dermed om lag 41 pst. av Norges landareal. Den uproduktive skogen utenom Finnmark utgjør 27 mill. dekar, mens bjørkeskog i Finnmark er på rundt 10 mill. dekar. Annet tresatt areal utgjør 14 mill. dekar. Selv om skogarealet har endret seg lite de siste hundre år, er tendensen at skogarealet øker. Gjengroing av tidligere beitemarker, myrgrøfting osv. har mer enn kompensert for skog som er blitt omdisponert til annen arealbruk.

6.3.2 Avvirkning og forholdet til volum- og tilvekstutvikling

Norge har betydelige skogressurser. Både stående volum (figur 6.6) og tilvekst (figur 6.7) er i dag om lag 2,5 ganger større enn for 80–90 år siden. Det er furu og lauvtrær som har hatt den største økningen relativt sett. Dette skyldes i hovedsak at granskogen har blitt sterkere utnyttet enn furu- og lauvskogen. Den samlede årlige hogsten i Norge, inklusiv ved, hogst til hjemmeforbruk m.v., har i samme periode ligget på rundt 8 til 11 mill. kubikkmeter tømmer (figur 6.7).

¹ Skogareal som i gjennomsnitt per år kan produsere mer enn 0,1 kubikkmeter trevirke per dekar ved gunstige bestandsforhold.



Figur 6.5

Foto: Landbruks- og matdepartementet

De siste beregningene fra Landsskogtakseringen viser at det står totalt 823 mill. kubikkmeter tømmer i skogene våre i 2009². Det er 125 mill. kubikkmeter eller 15 pst. mer enn for 10 år siden. I disse beregningene inngår for første gang også skog over barskoggrensa i det totale tømmerkvantumet. Totalt står det 763 mill. kubikkmeter på det produktive skogarealet, inklusive verneområder og friluftarealer, og av dette står 749 mill. kubikkmeter på arealer som ikke er båndlagt til andre formål, og som derfor i prinsippet er tilgjengelig for skogbruksformål.

I alle perioder siden 1920 har tilveksten vært på et stabilt nivå mellom 3,0 og 3,5 pst. av stående kubikkmasse. Figur 6.7 viser utviklingen i siste hundreåret, og i 2009 lå den totale årlige tilveksten på rundt 25 mill. kubikkmeter, hvorav om lag 23 mill. kubikkmeter på det produktive skogarealet. Med dagens tilvekst og nivå for avvirkning, vil stående volum fortsette å øke, og det vil bli større andel eldre skog og mer død ved. Beregningene viser en liten nedgang i den årlige tilveksten de siste årene. Viktige grunner til dette er redusert skogkulturaktivitet og økende andel gammel skog.

² Volum på alle arealer registrert av Landsskogtakseringen, også uproduktiv skogsmark.

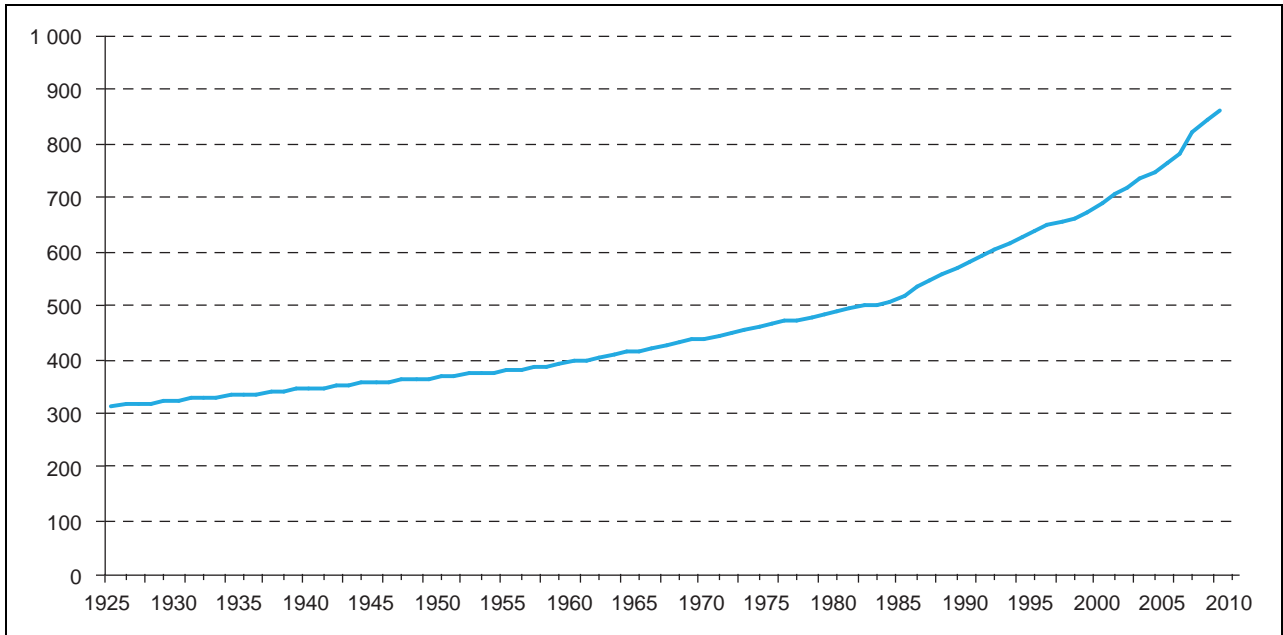
6.3.3 Treslags- og bonitetsfordeling i den eldre skogen

Kubikkmassen i den eldre skogen (hogstklasse V) fordeler seg med rundt 146 mill. kubikkmeter gran, 125 mill. kubikkmeter furu og 89 mill. kubikkmeter lauv, til sammen 360 mill. kubikkmeter. Dette er mer hogstmoden skog enn det totale skogvolumet for hundre år siden. Dette har vokst fram parallelt med at man i det siste hundreåret har avvirket omkring én milliard kubikkmeter, og gir en tydelig indikasjon på en bærekraftig ressursforvaltning. Volumandelen for de enkelte treslagene varierer betydelig mellom ulike landsdeler, jf. figur 6.8.

6.3.4 Skogeiendommer og avvirkning

Norge har et småskala skogbruk. Dette har sammenheng med bl.a. vekslende topografi, varierende produksjonsforhold og eiendomsstruktur. Tall fra Landbruksregisteret viser at det ved utgangen av 2009 var registrert rundt 119 600³

³ En skogeiendom er det skogarealet som er eid av en og samme eier innenfor en kommune. For landbrukseiendommene er det gjort forvaltningsvedtak om at en del av disse ikke skal slås sammen til en eiendom selv om de har samme eier. Derfor vil det være litt flere landbrukseiendommer med produktivt skogareal enn det er skogeiendommer i Landbruksregisteret.



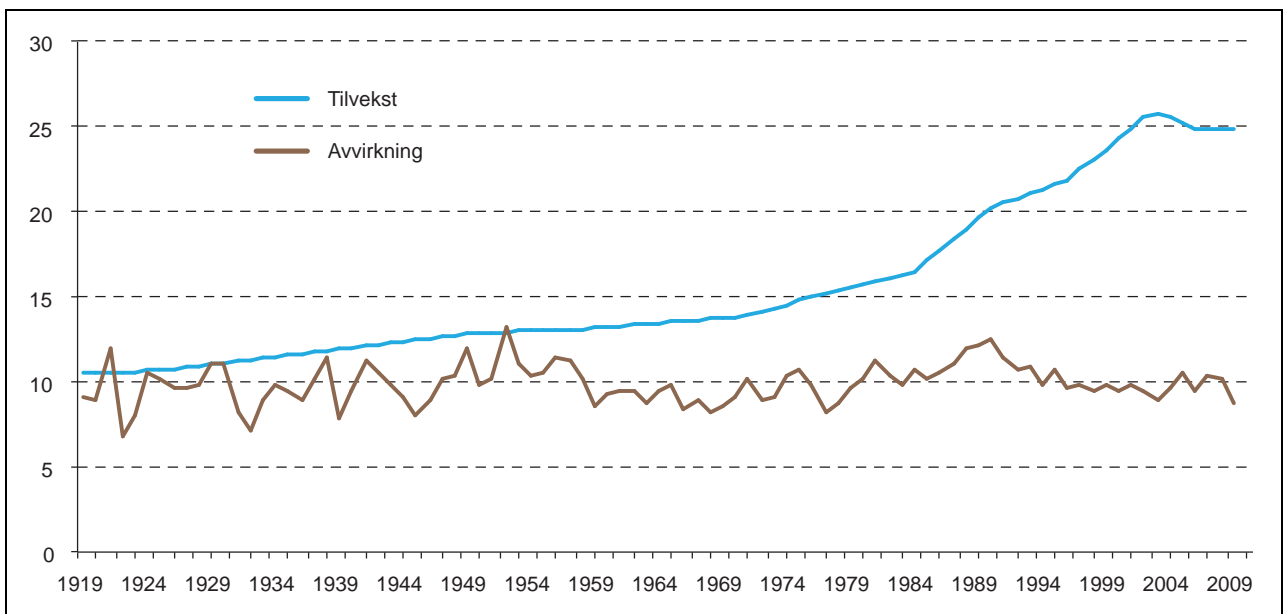
Figur 6.6 Utvikling av stående volum (uten bark) i Norge i perioden 1925 til 2009, mill. m³

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap, Landsskogtakseringen.

skogeiendommer med minst 25 dekar produktiv skog. Tallet omfatter både rene skogeiendommer og skogeiendommer med jordbruksareal. Norge har en høy andel privateid skog. Enkeltpersoner eier 97 pst. av skogeiendommene og om lag 78 pst. av det produktive skogarealet i Norge. Den gjennomsnittlige størrelsen på disse eiendommene er rundt 450 dekar. Det er store fylkesvise

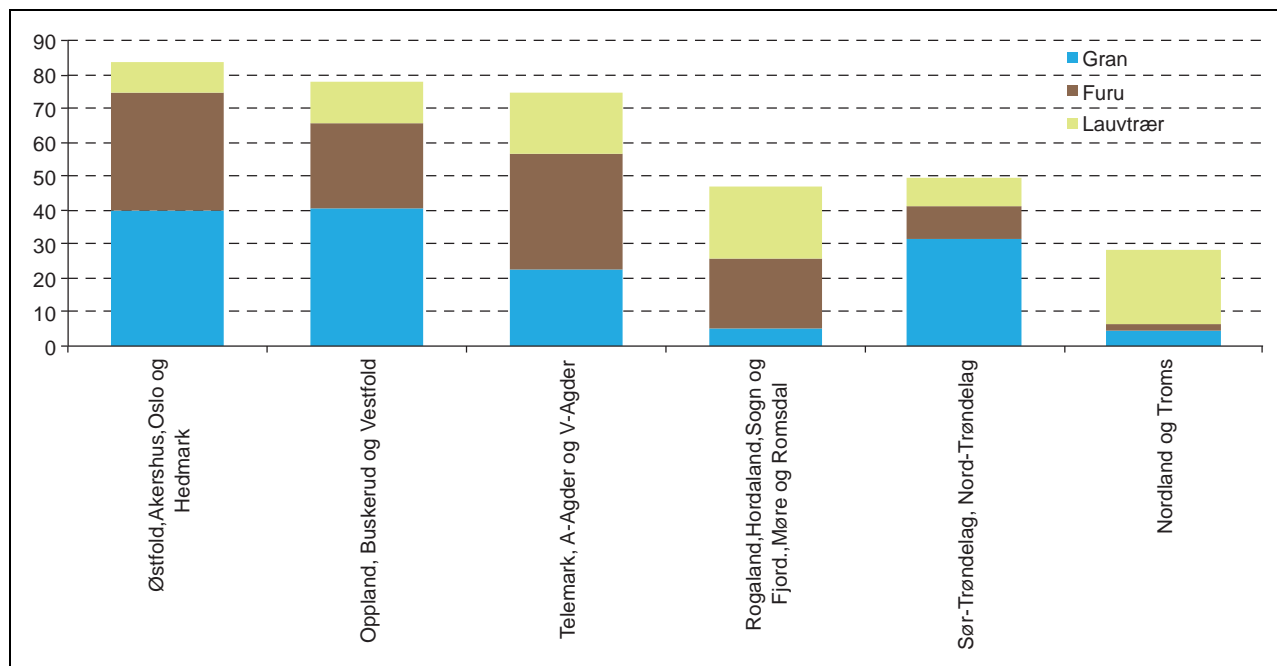
forskjeller i gjennomsnittlig eiendomsstørrelse. De minste eiendommene i gjennomsnitt er på Vestlandet, de største i Finnmark og Hedmark.

Upersonlige skogeiere, som Staten og Opplysningsvesenets fond, og bygdeallmenninger, aksjeselskap, stiftelser, kommuner og fylker m.v. eier snaut 3 pst. av skogeiendommene, men ca. 20 pst. av det produktive skogarealet. Av disse er Stat-



Figur 6.7 Utvikling av årlig tilvekst (uten bark) og samlet avvirkning i Norge i perioden 1919 til 2009, mill. m³

Kilde: Statistisk sentralbyrå (avvirkning) og Norsk institutt for skog og landskap, Landsskogtakseringen (tilvekst og avvirkning).



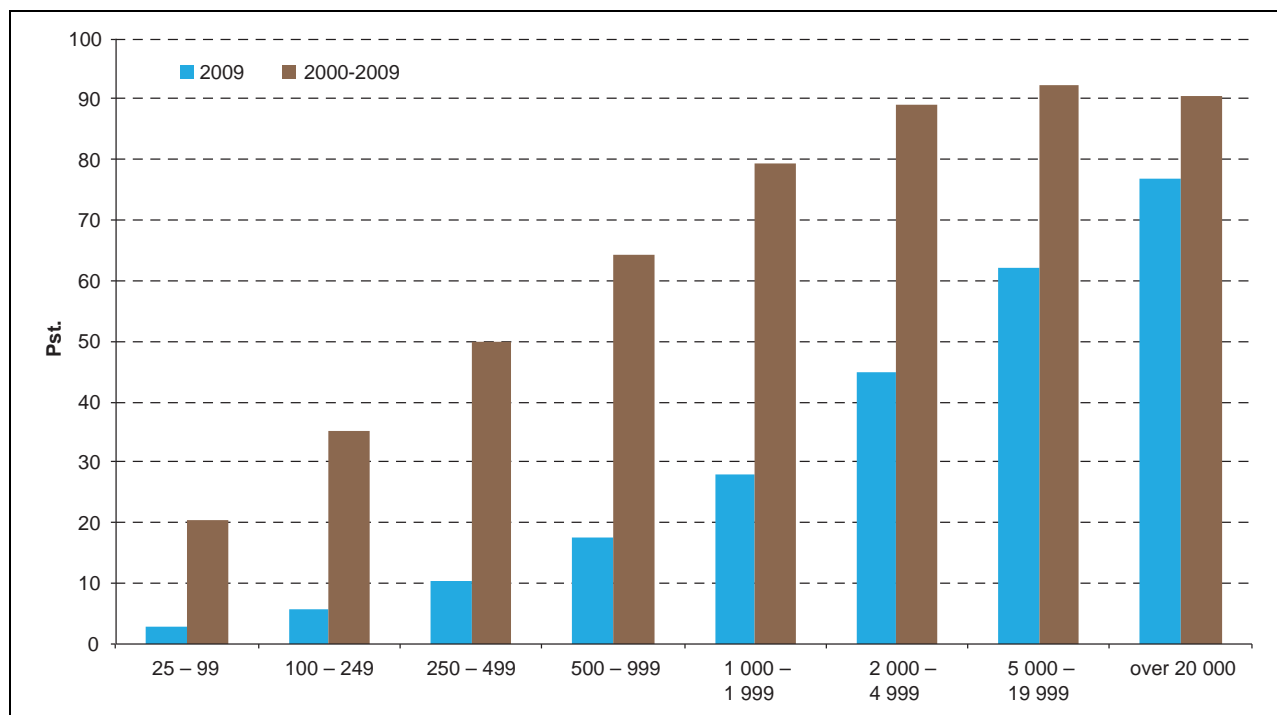
Figur 6.8 Stående kubikkmasse (uten bark) i hogstklasse V, fordelt på grupper av fylker, mill. m³

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap, Landsskogtakseringen.

skog SF størst med om lag 6 pst. av det produktive skogarealet.

I 2008 lå andelen skogeierdommer med avvirkning for salg på i overkant av 12 pst., med stor variasjon mellom fylker. Aktiviteten er størst i

skogstrøkene og minst på Vestlandet og i Nord-Norge. I løpet av de siste 10 årene er det samlet blitt avvirket tømmer for salg på snaut 50 pst. av skogeierdommene. Eiendommer som har mye produktiv skog avvirker gjerne mest og oftest



Figur 6.9 Prosentvis fordeling av skogeierdommer med avvirkning fordelt på eiendomsstørrelse (produktivt skogareal, dekar) i 2009 og i perioden 2000–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

(figur 6.9). Hogstmoden skog utgjør 40 pst. av den produktive skogen på landsbasis, og andelen stående volum i hogstklasse IV og V avtar med økende eiendomsstørrelse. Dette betyr at det er et potensial for økt avvirkning på de mindre eiendommene. Ved å rette tiltak mot de mindre skogeiendommene vil det derfor være mulig å øke avvirkingen (jf. kapittel 6.6).

Stadig flere eiere av skog- og landbrukseiendommer henter inntekt fra annen virksomhet ut over jord- og skogbruk. Den tradisjonelle bruken av skogressursene er på mange eiendommer redusert i omfang, samtidig som produksjon og salg av andre tjenester og produkt fra utmarka enn tømmer øker. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8, og må også ses i sammenheng med omtale av eiendomspolitikken i kapittel 10.

6.4 Klimatilpasning i skogbruket

Klimaendringene vil påvirke skogen og skogbruket. Global oppvarming og økt CO₂-konsentrasjon vil sannsynligvis gi økt skogutbredelse og økt skogproduksjon i våre nordlige områder. De negative effektene kan være ekstremvær, forsommer-tørke og økt risiko for frostskafer. Samtidig vil det kunne dukke opp nye skadegjørere og økte skogskader som følge av hyppigere og kraftigere ekstremvær og mangel på tele i bakken. Ifølge FNs klimapanel (IPCC) kan boreale barskoger være spesielt sårbare for klimaendringer på lang sikt, men også på kort sikt hvis klimaendringene utløser økt omfang av tørke, insektskader og skogbrann.

Våre skogstrær er gjennom tidene tilpasset temperatur og daglengde i et nordlig vekstmiljø. Med endret klima, vil temperaturen endre seg, mens daglengden forblir den samme. Evnen til klimatilpasning er derfor spesielt viktig for flerårige planter og trær. For skogbruket er det utfordrende å velge plantemateriale i dag som skal vokse og overleve gjennom tider med forventede klimaendringer. For å sikre robuste foryngelser, og for å kunne utnytte det mulighetsrommet som klimaendringer kan gi, er det viktig å videreføre og styrke skogplanteforedlingen. Det vil bli større behov for økt samarbeid om skogplanteforedling i Norden. Tilpasning til klima fremgår som en viktig del av strategien for 2010–2014 til Stiftelsen Det norske Skogfrøverk.

Det er også behov for å øke kunnskapen om bekjempelse av ulike skogskadegjørere. Enkelte skadegjørere har muligheter for å etablere seg i skogen under dagens klima, men gir først synlige



Figur 6.10

Foto: Landbruks- og matdepartementet

symptomer på skader ved økt temperatur. I tillegg til å videreutvikle beredskapsplaner, kan det derfor bli behov for enkelte forebyggende tiltak bl.a. for skog nær importknutepunkter – og å vurdere endringer i regelverket for import av skog- og treprodukter.

Skogen og skogbrukets infrastruktur er sårbar for ekstremvær og større skadeomfang som følge av storm, flom, brann m.v. Økt skadeomfang er påregnelig i et langsiktig perspektiv, og kan bli en betydelig økonomisk belastning for næringen. Ekstreme nedbørsforhold vil medføre økt vannmetning og redusert bæreevne i skogsjorden, og økt fare for løsmasseskred i forbindelse med bygging av skogsveier. Terrenghtransport i forbindelse med skogsdrift kan forsterke effekter og skader av ekstreme nedbørsforhold og virke skjemmende i landskapet. Ekstremnedbør i kombinasjon med manglende tele vil bli en særlig utfordring for å få fram tømmer uten for store kjøreskader. Skogbruksloven og forskrift om bærekraftig skogbruk krever at skogeierne utbedrer eventuelle kjøreskader. Alternativ til vinterdrift kan være å øke veitetheten eller bruke taubane i områder med bæresvak mark.

Skogeiernes organisasjoner har utarbeidet en egen beredskapsplan for å håndtere omfattende skogskader. De er likevel avhengige av den offentlige beredskapen for å møte utfordringene. Departementet vil med denne bakgrunn vurdere hvordan dagens regelverk og andre tiltak, kan støtte opp under arbeidet med å begrense eller utbedre ulike klimarelaterte skader i skogbruket, jf. kapittel 6.6.11. Dette må også ses i sammenheng med behovet for å finne gode avveininger mellom næringstiltak og miljøhensyn. Det er behov for økt kompetanse både i næringen og forvaltningen for å finne gode løsninger på driftstekniske utfordringer i skogbruket.

6.5 Skogens rolle i klimapolitikken

Skogens og skogbrukets rolle i klimasammenheng er behandlet i St.meld. nr. 39 (2008–2009) og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. 100 S (2009–2010). Denne meldingen underbygger klimapolitikken for skog i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*, og bekrefter at norsk skogbruk har et betydelig potensial for å øke skogens karbonlager parallelt med økt uttak av tømmer og biobrensel. Klimagasseffekter og potensialet for utslippsreduksjoner og økt karbonlagring i skog beskrevet i disse meldingene, bekrefte videre i etatsgrupperapporten *Klimakur 2020* (2010), utarbeidet av Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif), på oppdrag av Miljøverndepartementet.

Fotosyntesen er motoren i all plantevekst. Gjennom opptak av CO₂ fra lufta, og vann og næring fra jordsmonnet, bygges trebiomassen opp. Karbon utgjør om lag halvparten av tørrvekten i trevirket. Trærne er effektive til både å ta opp og lagre karbon over lang tid. Skogsjord utgjør også et stort karbonlager som i norske skoger er klart større enn karbonlageret i levende biomasse. Netto CO₂-opptak i norske skoger etter hogst har de siste årene vært i størrelsesorden 25 til 32 mill. tonn årlig. Dette tilsvarer omtrent halvparten av de samlede, norske klimagassutslippene. Trevirke kan videre bidra til varig lagring av karbon og til å erstatte mer klimabelastende energibærere og bygningsmaterialer. Skogens rolle i klimasammenheng er blitt en av skogens viktigste samfunnsfunksjoner.

På grunn av at norsk skog vokser sakte, med omløpstider på 40 til 140 år avhengig av treslag og markas produksjonsevne, må virkningen av skogtiltakene vurderes i et langsiktig perspektiv. Siden vi i Norge avvirker under halvparten av tilveksten er det mulig å øke bruken av skogråstoff til energi og byggematerialer. Økt bruk av trevirke kan fortrengte fossile klimagassutslipp og bidra til utslippsreduksjoner i tråd med de forutsetningene FNs klimapanel har lagt til grunn for langsiktig stabilisering av atmosfærisk klimagasskonsentrasjon og oppnåelse av 2-gradersmålet. I St.meld. nr. 39 (2008–2009) ble det videre lagt vekt på å prioritere klimatiltak i skog som hadde positiv eller akseptabel virkning på biologisk mangfold.

Konklusjonene nedfelt i St.meld. nr. 39 (2008–2009), samt resultatene i skograpporten til *Klimakur 2020*, samsvarer med de konklusjoner som er gjort i FNs klimapanelers fjerde hovedrapport fra 2007; «*I et langsiktig tidsperspektiv vil bærekraftig skogforvaltning som tar sikte på å øke skogens kar-*

bonlager, samtidig som det årlig produseres virke til tømmer, fiber og bioenergi, gi størst klimaeffekt».

I denne meldingen omtales aktuelle virkemidler for enkelte av de tiltakene som er nevnt i de tidligere stortingsdokumentene, også sett i sammenheng med skogens næringspolitiske betydning. En videreutvikling av politikken på skogområdet i klimasammenheng ut over dette, er det mer naturlig å foreta i den kommende meldingen om klimapolitikken i 2012.

6.6 Mål, tiltak og virkemidler i skogpolitikken

Regjeringen vil legge til rette for skogpolitiske tiltak som kan forsterke skogens positive verdiskapings- og klimabidrag gjennom aktivt, bærekraftig skogbruk. Økt trebruk og økt bioenergiproduksjon til erstatning for fossil energi, samt tiltak for økt lagring av karbon i skogbiomasse, er kostnadseffektive og langsiktige tiltak for å redusere mengden CO₂ i atmosfæren, jf. St.meld. nr. 39 (2008–2009). Dette er tiltak som også fremholdes av FNs klimapanel for å løse de klimautfordringene verden står overfor. Klimatiltak vil omtales i ny klimamelding i 2012.

De globale markedsutsiktene tilsier økt etterspørsel etter tømmer de kommende årene. Der som etterspørselen etter råstoff fra norsk skog øker, skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirkning og uttak av skogbiomasse og økt oppbygging av skog. Økt aktivitet skal kombineres med bedre kunnskap om miljøverdiene i skog og mer effektive og målrettede miljøhensyn i skogbruket. Videre er det et mål for Regjeringen å øke bruken av trevirke til ulike former for trebruk og til energiformål.

De viktigste aktørene for å kunne virkeliggjøre målene er skogeierne. Samtidig er det også helt nødvendig å utvikle politikken og virkemidlene videre som bidrag for å skape konkurransekraftige verdikjeder både knyttet til økt trebruk og økt bioenergibruk, og det er viktig å legge til rette for løsninger som muliggjør økt bruk av virke fra norsk skog. Et lønnsomt og aktivt primærskogbruk er en forutsetning for dette.

Skogpolitikken består av juridiske, administrative og økonomiske virkemidler. De juridiske rammenes for skogpolitikken er i hovedsak gitt gjennom skogbruksloven. Skogbruksloven med tilhørende forskrifter, regulerer skogbruksvirksomhet på all skogsmark. Formålet med loven er å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene for aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å

sikre det biologiske mangfoldet, hensyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdier i skogen, og i samvirke med annet regelverk. Det er knyttet en rekke forskrifter til loven, bl.a. om bærekraftig skogbruk, skogfond, skogfrøforsyning og tilskudd til skogbruk. Stortingets anmodningsvedtak nr. 574 i 2005 om nasjonale strategier for økt avvirking i norske skoger la også en viktig føring for skogpolitikken. Også naturmangfoldloven har regler som legger rammer for skogpolitikken. Dette gjelder bl.a. generelle miljøprinsipper, forskrift om utsetting av utenlandske treslag og virkemidler som prioriterte arter og utvalgte naturtyper, samt regler for områdevern. Regjeringen og Stortinget har ut over dette lagt til grunn at skogbruket etterlever den frivillige standarden for bærekraftig skogbruk som ble utviklet gjennom samarbeidsprosjektet Levende Skog og som er operasjonalisert gjennom sertifisering av skogbruket.

Tilskuddsordningene til henholdsvis nærings- og miljøtiltak i skogbruket og til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer, skogfundsordningen og verdiskapingsprogrammene for tre og bioenergi er sentrale økonomiske virkemidler.

Statens landbruksforvaltning er nasjonal fagmyndighet på skogområdet og utfører direktoratsoppgaver på vegne av departementet, herunder forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler, samt kontroll og dokumentasjon. Utover dette forvalter Innovasjon Norge to verdiskapingsprogram for økt trebruk og bioenergi, herunder *Trebasert Innovasjonsprogram* (jf. kapittel 6.6.1.2) og *Bioenergiprogrammet* (jf. kapittel 6.6.2.4). Forvaltning på regionalt nivå omtales nærmere i kapittel 6.6.10.

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at når det fastsettes nye juridiske eller økonomiske virkemidler som knytter seg til ulike skogtiltak, vil det være en beslutning som vil berøre naturmangfold og omfattes av naturmangfoldloven kapittel II *Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. På samme måte er også enkeltvedtak etter en rekke av departementets lovforskrifter og tilskuddsforskrifter beslutninger som vil berøre naturmangfold og som omfattes av de samme bestemmelser i naturmangfoldloven.

I hvor stor grad økt hogst vil påvirke naturmangfoldet negativt vil avhenge av den samlede innsatsen for å ivareta naturmangfoldet i skog. Regjeringen har målsettinger om økt skogvern og at de mest truede naturtypene skal få status som utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven. Regjeringen vil også styrke miljøinnsatsen i skogbruket og utarbeide en årlig rapport som

viser utvikling og miljøstatus i skog. Videre skal blant annet regelverket for planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål revideres. For å møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirking og uttak av skogbiomasse og økt oppbygging av skog. Dette skal gjennomføres med basis i god kunnskap om miljøverdier og naturmangfold, jf. blant annet naturmangfoldloven.

6.6.1 Økt bruk av trevirke til varige trekonstruksjoner

6.6.1.1 *Tre – et kostnadseffektivt og klimavennlig byggemateriale*

Oppføring og drift av bygninger tilsvarer rundt 13,5 pst. av de totale norske utslippene av klimagasser. Av disse er 9,2 pst. relatert til produksjon og transport av byggevarer og til bygg- og anleggsvirksomhet. Økt trebruk til erstatning for andre og mer energiintensive materialer ansees å være svært rimelig sammenlignet med andre klimatiltak. Ønsket om økt bruk av tre i samfunnet er de senere årene omtalt i flere politiske dokumenter og stortingsmeldinger, bl.a. i St.meld. nr. 34 (2006–2007), St.meld. nr. 39 (2008–2009) og i Regjeringens strategi for arkitekturpolitikken *Arkitektur.nå*. Tre er et fornybart bygningsmateriale, og det eneste materialet man kan øke bruken av uten å øke byggesektorens miljøbelastning.

Fremstilling av treprodukter er, sammenlignet med alternative produkter, lite energikrevende og gir lite prosessutslipp. Både treprodukter og avfallsprodukter fra skog og treproduktkjeden kan brukes som bioenergi og erstatter fossilt brensel. Karbon lagres i tre gjennom hele livsløpet, og tiltak for å øke levetiden til treprodukter vil derfor bidra til å forlenge lagringen av karbon. Mulighetene for å øke bruken av tre avhenger av rammebetingelser på flere områder. Et område er offentlige reguleringer som byggeforskrifter og standarder, i tillegg til mer overordnet bygningspolitikk, miljøpolitikk og energipolitikk. Et annet område er prisen på trevirke, og viljen til å bruke tre på nye måter i byggenæringen.

Trelastindustrien tar imot den største andelen norsk tømmer. Norsk treforedlingsindustri er den andre store avtageren av skogsvirke. Treforedlingsindustrien omfatter produksjon av papir, cellulose og fiberplater, i tillegg til kjemiske produkter som tilsetningsstoffer til medisin, mat- og tekstilindustri. Treforedlingsindustrien produserer dessuten noe etanol til drivstoff, basert på biprodukter

Boks 6.3 Tre på nye bruksområder

Tre og trebaserte produkter har fått nye bruksområder de siste 10 årene. Fra å være forbudt å bruke i fleretasjes hus (mer enn 3 etasjer) har de funksjonsbaserte forskriftene som kom på slutten av 90-tallet åpnet for bruk av tre hvor man ønsker, så lenge de funksjonelle kravene oppfylles. Det har ført til at tre har blitt mer aktuelt i større byggeprosjekter som boliger, skoler og næringsbygg. Trebroer er også et område som har utviklet seg positivt de senere årene. Man forventer at denne utviklingen vil fortsette og at markedsandelen for ulike segmenter som for eksempel boligblokker, skoler, næringsbygg og broer vil øke. Den økende interessen for trebaserte løsninger i byggenæringen har bidratt til utvikling av nye konsepter og løsninger. Dette omfatter ikke minst konsepter i massivtre og konsepter som løser nye energikrav på en hensiktsmessig måte. Fasade- og kledningssystemer med industriell overflatebehandling er også en del av dette. Det forventes fortsatt stor aktivitet i forhold til utvikling av nye konsepter og løsninger.

fra annen produksjon. Det er viktig for lønnsomheten i sektoren å videreutvikle mulighetene for alternativt anvendelse av trevirke, slik at markedets samlede betalingssevne for tømmer som råstoff styrkes. Treforedlingsindustrien har et forbruk av massevirke som er høyere enn tilbudet av norsk råstoff, og har fra år til annet relativt høy import. Her ligger det et potensial for å øke andelen norsk råstoff til industrien, dersom avvirkningen øker.

6.6.1.2 Virkemidler for økt trebruk

Ved bruk av tre i prosjekter hvor det de siste ti årene ikke har vært vanlig å bruke tre, for eksempel i næringsbygg, blokker og offentlige bygg, vil entreprenører og utbyggere ofte beregne en usikkerhetsfaktor som følge av at byggesystemet er ukjent sammenlignet med andre materialer. Ofte vil de også sikre seg marginer til å møte reklamasjoner som de tar høyde for vil komme som følge av mindre kjente byggemetoder. Dette øker kostnadene i prosjektet. Tiltak for å løse dette er å utvikle standardiserte, modulbaserte og industrialiserte byggemetoder som gjør forskjellene i materialvalg mindre, og å styrke kompetansen hos arkitekter, entreprenører og rådgivende inge-

niører. Trebasert Innovasjonsprogram har støttet flere prosjekter som har bidratt til å utvikle slike metoder og vil jobbe videre med dette.

Strategi for økt bruk av tre i det offentlige

Staten, fylkeskommunen og kommunen som utbyggere kan bidra til mer klimavennlige bygg blant annet ved valg av materialer og energiløsninger. Departementet foreslår derfor at Statsbygg utreder bruken av tre i offentlige bygg. En slik utredning skal danne et kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvorvidt og hvordan staten kan bidra til økt bruk av tre i egne utbyggingsprosjekter der det er kostnadseffektivt, og bidra til å øke oppmerksomheten om trevirkets miljømessige fordeler generelt. Statsbygg har utviklet et verktøy for å beregne utslipp fra byggeprosjekter, og materialbruk er et av elementene som vurderes som viktig. Dette verktøyet vil bli sentralt, og utredningen vil danne et kunnskapsgrunnlag for en eventuell strategi for bruk av tre i offentlige bygg. Arbeidet vil også bygge på St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* og Regjeringens strategi for arkitekturpolitikken *Arkitektur.nå*. Det er viktig at arbeidet baseres på et samarbeid med Trebasert Innovasjonsprogram og gjør bruk av den kunnskapen som er bygd opp gjennom programmet.

Det er videre et behov for å forankre politikken for økt bruk av tre på lokalt og regionalt nivå. Mange kommuner utarbeider i dag klima- og miljøplaner. Det er nødvendig at økt bruk av tre blir en del av dette planarbeidet. Landbruks- og matdepartementet vil overfor KS, Innovasjon Norge og berørte departementer ta initiativ til tiltak som skal bidra til å fremme trebruk på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Tiltakene vil ha som formål å øke bruk av tre i bygg som skal bygges på oppdrag fra fylkeskommuner og kommuner.

Bruk av tre i landbruksbygg

Landbruksnæringen står foran store investeringer i landbruksbygg de neste årene, og det er estimert at det vil bli investert rundt 20 til 25 mrd. kroner fram mot 2024. Dette innebærer mellom 100 og 120 bygninger per år. I landbruksbygg har man tradisjonelt brukt tre, men i de senere år er flere og flere driftsbygninger bygd i andre materialer. I følge St.meld. nr. 39 (2008–2009) er det en målsetning å øke bruken av tre i landbruksbygg. Bruk av tre i landbruksbygg kan dessuten være viktig for å utnytte lokalt råstoff, og å sikre verdiskaping i distriktene. Dette vil også gi bygnings-



Figur 6.11

Foto: Fjøs-systemer Bygg AS

tekniske utfordringer som kan bidra til innovasjon i tresektoren. Det er et mål å utvikle repeterbare konsepter som er enkle å bruke, baserer seg på kortreiste materialer og er kostnadseffektive. Det er behov for enkle, standardiserte løsninger. Det gis tilskudd til landbruksbygg gjennom Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene). Ett av vilkårene ved tildeling av BU-støtte er at tiltakene er miljømessig forsvarlige.

Videreutvikling av Trebasert Innovasjonsprogram

Trebasert Innovasjonsprogram bygger opp under både næringspolitiske, miljøpolitiske og distriktpolitiske målsetninger, og er et viktig element i departementets helhetlige strategi for næringsutvikling knyttet til landbruket. Markedsføring av treets miljøegenskaper er en viktig del av programmet.

Hovedmålsettingene for programmet er økt bruk av tre og økt lønnsomhet i hele verdikjeden. En forutsetning for god måloppnåelse er at nye koblinger mellom produkt og marked tas i bruk. I strategiene som ligger til grunn for arbeidet, er det lagt vekt på å stimulere til kompetanseutvikling, stimulere til leverandør- og produktutvikling, utvikle pionerprosjekter, initiere og medvirke til

rasjonell logistikk, arbeide for større andel kvinner i næringen og arbeide for sterkere engasjement for innovasjon i virkemiddelapparatet.

Dersom tre i økende grad skal brukes i byer og tettsteder, er det behov for produktutvikling som gjør det rasjonelt og sikkert å bygge trehus i flere etasjer. Slik bruk av tre krever utvikling av nye industrielle løsninger. Utvikling av konkurransedyktige løsninger på dette området har et stort potensial for både verdiskaping og miljø- og energigevinster.

Endringer og strengere krav i tekniske forskrifter og energikrav gjør at det er et stort behov for utvikling og tilpasning av treløsninger. Departementet ønsker at Trebasert Innovasjonsprogram, i samarbeid med for eksempel Norges forskningsråd, SINTEF og Treteknisk institutt i større grad enn før skal se på utarbeidelse av dokumentasjon av treets egenskaper med hensyn til styrke, energibruk, bygningsteknikk etc. Dette vil være en viktig oppgave for programmet framover.

Trebasert Innovasjonsprogram ble evaluert våren 2011. Evalueringen konkluderte med at programmet bidrar til økt bruk av tre og økt lønnsomhet i verdikjeden. Programmet kan vise til høy grad av innovasjon og god måloppnåelse i

prosjektene. Det bidrar dessuten betydelig til kompetanse i bedriftene og samarbeid mellom aktørene i verdikjeden. Programmet har bidratt til å opparbeide et nettverk av regionalt forankrede drivere for tresektoren. Evalueringen trekker fram denne organiseringen som viktig for å nå målene til programmet, og for å få til industrielle innovasjoner. Denne kombinasjonen av støtte til nyskapende trebaserte løsninger og aktivt informasjonsarbeid er vurdert som en god kombinasjon for å fremme bruk av tre. Videre utvikling av denne måten å organisere arbeidet på må prioriteres og drivernetverket styrkes.

For å motivere utbyggere, arkitekter og byggherrer til å bruke mer tre vil departementet be programmet ta initiativet til opprettelsen av en pris for «fremragende og nyskapende bruk av tre». Prisen skal deles ut av landbruks- og matministeren årlig og er ment å honorere prosjekter og miljøer som bidrar til å øke oppmerksomheten om bruk av tre som et moderne byggemateriale.

Kompetanse og veiledning

En økning i bruken av tre som bygningsmateriale er avhengig av kompetanse hos en rekke aktører, spesielt hos rådgivende ingeniører og entreprenører.



Figur 6.12

Foto: Tore Andre Baardsen, Arkitekt: Helen & Hard AS

rer. Kompetansen, samt viljen og evnen til å bruke tre på tradisjonelle og innovative måter er helt avgjørende for etterspørsel og verdiskaping både på kort og lengre sikt. Viktige kompetansetiltak vil være å styrke undervisning om trebruk ved relevante høyskoler og universiteter innenfor fag som bygg, konstruksjon og arkitektur. Trebasert Innovasjonsprogram skal fortsette å støtte prosjekter som kan bidra til dette. Programmet skal også støtte det generelle informasjons- og motivasjonsarbeidet for økt bruk av tre, herunder utvikling og realisering av pilotprosjekter i tre. Målet har vært å utvikle trebyggeriet, synliggjøre tre som et reelt alternativ til andre materialer, og bidra til kompetanseutvikling hos aktørene i byggenæringen. Arbeidet har gitt høyere kompetanse hos byggenæringen og leverandører, og bidratt til realisering av en rekke byggeprosjekter.

Trebasert Innovasjonsprogram har inngått et samarbeid på treområdet med Norges forskningsråd, for å utnytte ressursene i de to organisasjo-

Boks 6.4 Broer i tre

De senere årene har broer i ulike trekonstruksjoner blitt stadig mer utbredt. Dette skyldes ikke minst et omfattende forsknings- og utviklingsarbeid som er gjennomført i samarbeid mellom treindustrien, veimyndighetene og FoU-miljøene. Nye trebroer bygges i dag som alt fra små gangbroer til store konstruksjoner på stamveinettet dimensjonert for fulle laster.

Broer i tre er en aktuell og miljøvennlig konstruksjon fordi råstoff til prosessen normalt finnes nær produsenten, noe som medfører lave transportutgifter, mindre utslipp fra fossilt drivstoff og lav belastning på veinettet.

Konstruksjonsdelene til trebroer prefabrikeres hos produsent og transporteres til byggeplass som elementer, noe som medfører mindre arbeid på byggeplass, kort byggetid og mindre hindringer for trafikkavvikling. Trevirke er lett av vekt og krever derfor relativt sett små fundamenter og således redusert behov for anleggsdrift på byggeplass. Norge må i dag anses å være et ledende land i utvikling og bruk av trebroer i det offentlige veinettet.

På Rena i Hedmark åpnet Forsvarsbygg i 2006 Kjøllsæterbroen, som er verdens sterkeste trebro. Broen tåler vekten av fem trailere med hver sin stridsvogn på over 90 tonn, samtidig som det går en kolonne i det andre kjørefeltet.

nene på en best mulig måte. Som et ledd i Regjeringens samlede tresatsing har departementet i mange år hatt et godt samarbeid med de ulike arkitektmiljøene. Våren 2011 innledet departementet et samarbeid med Arkitektur og designhøgskolen i Oslo (AHO). AHO har etablert et senter for forskning på utvikling av trekonstruksjoner, og er en svært interessant aktør på området.

Det er behov for å samordne informasjons- og formidlingsarbeidet i skog- og trenæringen gjennom hele verdikjeden. En samordnet informasjonstjeneste bør innrettes slik at den dekker et informasjonsbehov både hos næringens utøvere og hos forbrukerne. Landbruks- og matdepartementet oppfordrer næringen til å vurdere behovet for en mer samordnet informasjonsbase for skog- og tresektoren.

6.6.2 Økt uttak av råstoff fra skogen til bioenergi

I St.meld. nr. 39 (2008–2009) går det fram at det er betydelige ubrukte råstoffressurser til bioenergi i landbruket. Det tekniske potensialet for økt uttak av skogråstoff utgjør alene 16 til 25 TWh. Da er bark, stubber, røtter og greiner medregnet. Dette innebærer at volumet av energivirke omtrent fordobles sammenlignet med tradisjonelle tømmervolumberegninger. Tynningsvirke og lavkvalitetstømmer og biomasse som kan høstes fra veikanter, kulturlandskap og i kraftgater er også inkludert i anslagene, mens virke som vil gå til tremekanisk- og treforedlingsindustri ved eventuell økt hogst, er holdt utenfor. Det finnes også tilgjengelige ressurser som er godt egnet til bioenergiformål i jordbruket. Disse er anslått å utgjøre om lag 7 TWh. Tiltak for å fremme produksjon av bioenergi fra råstoff i jordbruket, er omtalt i kapittel 9.5.1. Stammevirket fra økt hogst vil først og fremst bli anvendt til tradisjonelle industriformål.

For å få et best mulig klimagassregnskap ved økt bruk av skogråstoff til bioenergi, er det viktig å utnytte hogstavfall, herunder greiner og topper (GROT), i størst mulig grad. I dag blir stort sett alt utenom stammene liggende igjen i skogen etter hogst. Når hogstavfallet forblir i skogen, vil det etter hvert råtne og avgi CO₂ til atmosfæren. Det er et stort uutnyttet potensial for å redusere klimagassutslippene ved økt bruk av hogstavfall til å erstatte olje til energiformål. Beregninger med grunnlag i Landsskogtakseringens materiale, viser at GROT alene utgjør rundt 13,4 TWh av de totale utnyttbare skogressursene. Av dette utgjør GROT fra dagens hogst et potensial på 6 TWh.

I Sverige har det vært en relativt sterk vekst i forbruket av bioenergi de siste årene, og bioenergi er i ferd med å passere forbruket av olje og bli den største energikilden. Anslag tilsier at veksten de to siste årene blir på rundt 15 TWh, en noe større økning enn det norske bioenerгимålet for 2020. Sverige utnytter hogstavfall i økende grad til energiproduksjon. Det tas ut GROT fra 8 av 10 hogstflater, og rundt 70 pst. av GROT-mengden på hver flate utnyttes. Det er kanskje ikke realistisk å regne med at en like stor andel av hogstavfallet vil komme til å bli utnyttet i Norge. Dersom en anslår 50 pst. som et mulig potensial, ville faktisk halvparten av bioenerгимålet kunne bli oppfylt med råstoff i form av hogstavfall eller GROT.

Dersom hogstnivået framover skulle øke, vil en i tillegg til økt tilgang til GROT få mer biprodukter fra sagbruksindustrien som kan nyttes til bioenergi. For eksempel vil en økning i hogstvolumet med 3 mill. kubikkmeter, gi 4,2 TWh energiråstoff. Dette betyr at hogstavfall sammen med avfallsprodukter fra økt skurtømmerproduksjon, kan dekke opp hele eller store deler av råstoffbehovet knyttet til målet om økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020. Medregnet råstoffressursene i jordbruket utgjør det samlede råstoffpotensialet fra landbruket volumer langt utover behovet for å nå bioenerгимålet.

Det kan oppstå negative effekter av å fjerne biomasse fra skogen etter hogst. For eksempel fører det til at en fjerner næringsstoffer fra kretsløpet. På denne bakgrunn er det som en del av oppfølgingen av St.meld. nr. 39 (2008–2009), etablert et prosjekt i regi av Norges forskningsråd som forsker på økologiske virkninger av økt uttak av hogstavfall. Departementet legger til grunn at resultatene fra denne forskningen vil være med å danne grunnlag for nødvendige miljøhensyn. Det er viktig å påpeke at det er lagt til grunn at all hogst i skogen skal baseres på prinsippene for bærekraftig skogforvaltning, og at tiltak som utformes skal innrettes slik at det har en positiv eller akseptabel effekt for biologisk mangfold, landskapsbilde, friluftsliv og kulturminner. Tiltak som påvirker leveområder for truede arter negativt, eller som har tilsvarende alvorlige konsekvenser for viktige miljøverdier, skal unngås. Av hensyn til arbeidet med økt skogvern vil man søke å unngå at hogst ødelegger skogområder med nasjonalt viktige verneverdier.

Det er en viktig forutsetning for økt utnyttelse av skogråstoff til bioenergi, at kostnadene ved å høste eller å ta ut virket fra skogen er akseptable, og at det er betalingsvillighet i markedet. Det vil si

at prisen på bioenergiråstoff må bli konkurransedyktig i forhold til andre energikilder. Den hittil begrensede utnyttningen av hogstavfall til energiformål skyldes på den ene siden et dårlig utbygd bioenergimarked og på den andre siden svak lønnsomhet i å utnytte slikt virke. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen etablerte en ordning med tilskudd til uttak av skogsråstoff til bioenergi i 2009, som er nærmere omtalt i kapittel 6.6.2.4.

6.6.2.1 Vedproduksjon og vedforbruk

Vedfyring er den desidert største bioenergiformen i Norge. Fyring med ved til oppvarming i boliger utgjør rundt halvparten av all bruk av bioenergi, og tilsvarer 7 til 8 TWh. Forbruket er beregnet til å utgjøre mer enn 2 mill. favner, noe som igjen tilsvarer om lag 3,5 mill. kubikkmeter råvirke. Selv om skogsflis og pellets har vært satsingsområder innen bioenergi politikken de siste årene, vil vedproduksjon fortsette å være viktig framover. Rundt 25 pst. av norske husstander har vedfyring som hovedvarmekilde, mens 70 pst. av alle norske boliger har vedovn eller et åpent ildsted.

De kalde vintrene vi har hatt de siste to årene, har også slått sterkt ut på vedstatistikken. I følge SSBs vedundersøkelse økte vedforbruket med 15 pst. fra 2009 til 2010. Økningen var enda sterkere for fritidsboliger, der økningen ble målt til 23 pst. Fritidsboliger står nå for 14 pst. av det totale norske vedforbruket. Stadig flere forbrukere går over til nye ovner med rentbrennende teknologi. Og i 2010 hadde 46 pst. av husholdninger som fyrer med ved, ovner med ny teknologi. Dette gir ikke bare betydelig lavere lokal forurensning (partikkelutslippene reduseres med opp mot 90 pst.), men også en langt bedre utnyttning av råstoffet gjennom en økning av energieffektiviteten med rundt 40 pst.

Vedkjeler for vannbårent system er en moderne form for vedfyring, og har en økende utbredelse for de som har lett tilgang på ved. Ved blir i så fall kilde til grunnoppvarming og gir mulighet til oppvarming av husholdningens behov for varmtvann.

I et samfunnsperspektiv er god tilgang på ved også viktig for energiforsyningen. Ved brukes først og fremst som spisslast og virker derfor til å avlaste strømmettet i kuldeperioder. Dette har en særlig fått erfare de to siste vintrene med sterk kulde. Vedfyring bidro til å dempe risikoen for strømstans i mange områder med sterk belastning av strømmettet. Tilgangen på råstoff til ved



Figur 6.13

Foto: Kerstin Mertens/Samfoto

henger nøye sammen med avvirkningsnivået fordi lauvtrevirke oftest kommer som et tilleggssortiment ved ordinær hogst av barskog. Ved nedgang i avvirkningen vil det lett bli mangel på virke til ved, og motsatt vil vedproduksjonen kunne økes når avvirkningen øker.

6.6.2.2 Landbruket som leverandør av bioenergi

Å utvikle landbruket som leverandør av småskala biovarme, har vært et av hovedmålene for departementets Bioenergi-program som forvaltes av Innovasjon Norge. Fra programmet ble etablert i 2003 til utgangen av 2010, er det gitt investeringsstøtte til over 94 anlegg som til sammen leverer 71 GWh biovarme. Den største kundegruppen er kommunene, og energien går først og fremst til oppvarming av sykehjem, skoler, barnehager, idrettsanlegg og svømmebasseng. Erfaringen er at prosjektene gir mange gode effekter som syssetting og verdiskaping i distriktene og kortreist og miljøvennlig energi.

Det har også vært et mål for Bioenergi-programmet å etablere biovarmeanlegg i hele landet. Statistikken viser at det har en lykket med. Det er imidlertid relativt store forskjeller mellom fylker. De store skogfylkene på Østlandet; Oppland, Hedmark og Buskerud, ligger naturlig nok langt fremme når det gjelder antall etablerte anlegg, men det er også en god utvikling i Akershus, Østfold, Telemark, Rogaland samt Trøndelagsfylkene. Det har vist seg å gå noe tregere å få introdusert småskala bioenergianlegg i Vestlands- og Agderfylkene, samt i Nord-Norge. Innovasjon Norge jobber aktivt i alle fylkene og prøver å komme forbi barrierene som finnes lokalt, og dette gir etter hvert resultater.

Da Bioenergi-programmet ble etablert, var det ikke mulig å få investeringsstøtte til såkalte gårds-

anlegg, dvs. anlegg for oppvarming av bolighus eller driftsbygninger i landbruket. Fra 2005 ble det åpnet for dette med den begrunnelsen at utbygging av slike anlegg ville gi bønder og skogeiere kompetanse som senere kunne brukes til å etablere anlegg for salg av biovarme. En kartlegging gjennomført av Innovasjon Norge i alle fylker, viser nettopp at en har fått en slik effekt. I de aller fleste tilfellene har eierne av varmeanlegg for salg også anlegg på eget bruk.

6.6.2.3 Konvertering til bioenergi internt i landbruksnæringa

En stor andel av gårdsbrukene i Norge har skog. I tillegg er det ofte god tilgang på krattskog fra åker- og veikanter og gjengroingsarealer som har liten eller ingen alternativ verdi. Det ligger derfor godt til rette for å utnytte biomasse fra egen eiendom til å dekke store deler av gårdens energibehov. I St.meld. nr. 39 (2008–2009) er det satt som mål å fase ut bruk av fossil energi til varmemål i landbruket innen 2020. Økt konvertering til bioenergi, kan bidra i betydelig grad til å nå et slikt mål. Etter at det i 2005 ble åpnet for å gi investeringsstøtte til etablering av gårdsvarmeanlegg over Bioenergiprogrammet, har interessen fra næringen vært stor, og hittil er det gitt støtte til over 800 gårdsanlegg.

Utviklingen i prisene på fyringsolje og bioenergi har de siste årene gått i favør av bioenergi, – og sammen med økt interesse blant næringens utøvere for å velge miljøvennlige oppvarmingsløsninger, har det fremskyndet en utvikling mot økt bruk av bioenergi.

Framover antas el-prisen i større grad å bestemme konkurransesituasjonen for bioenergi. Økte el-priser vinteren 2011 har således ført til bedre konkurransevilkår for bioenergi, noe som har gitt seg utslag i større etterspørsel etter midlene under Bioenergiprogrammet. En videreføring av Bioenergiprogrammet vil gi en fortsatt stimulan til konvertering til bioenergi internt i næringen. Se omtalen av virkemidler nedenfor.

I St.meld. nr. 39 (2008–2009) går det fram at utslippene av CO₂ fra landbruket hovedsakelig er knyttet til bruk av fossilt drivstoff på grunn av et relativt høyt transportbehov i primærproduksjonen. I meldingen ble mulighetene for overgang til mer bruk av biodrivstoff vurdert. Teknisk ligger det godt til rette for å bruke mer biodrivstoff i landbruket relativt raskt. Liten utbredelse har imidlertid sammenheng med at biodrivstoff, med dagens økonomiske rammebetingelser, ikke er lønnsomt. Sektoren bruker i all hovedsak anleggs-

diesel som har lavere avgiftsnivå enn autodiesel. Omsetningskravet for biodrivstoff som ble innført fra 2009, omfatter ikke anleggsdiesel. Norges Bondelag har vedtatt å arbeide for et fossilfritt landbruk i 2030 både når det gjelder energi og drivstoff. Det er positivt at næringen selv setter høye miljøambisjoner for egen sektor.

6.6.2.4 Virkemidler for økt produksjon og bruk av bioenergi fra skog

Landbruks- og matdepartementets viktigste virkemidler i bioenergipolitikken er Bioenergiprogrammet og ordningen med tilskudd til uttak av skogsråstoff til bioenergi. I tillegg er det anledning til å bruke skogfundsordningen til investeringer i bioenergianlegg under forutsetning av at mer enn 75 pst. av energiproduksjonen skal gå til varmesalg.

Bioenergiprogrammet

Bioenergiprogrammet som ble etablert i 2003, og forvaltes av Innovasjon Norge, skal først og fremst fremme etablering av småskala biovarmeanlegg. For 2011 har programmet et budsjett på 52 mill. kroner. Den rødgrønne Regjeringen har prioritert programmet høyt – noe som gjenspeiler seg i at budsjettet er mer enn doblet siden 2005. Det er også oppnådd betydelige resultater. Ved utgangen av 2010 er det over programmets levetid gitt støtte til nærmere 1 400 prosjekter, som til sammen har utløst ca. 170 GWh biovarme. Mer enn halvparten av prosjektene er investeringer i gårdsvarmeanlegg (806 anlegg). Videre er det bl.a. gitt støtte til 94 småskala varmeanlegg for salg, 86 prosjekter for brenselproduksjon, 27 biogassanlegg og 21 varmeanlegg i veksthus. Bioenergiprogrammet fungerer i et godt samspill med Enovas virkemidler, som er mer rettet mot storskala anlegg. Regjeringen ønsker å videreføre Bioenergiprogrammet for fortsatt å stimulere til en ønsket utbygging av småskala biovarmeanlegg.

Støtte til uttak av skogsråstoff til energiformål

Markedet for produksjon av biobrensel er umodent og preget av svak lønnsomhet. Dagens råstoffpriser gjør det utfordrende å løse ut store råstoffvolum. Regjeringen mener at det i en tidlig fase av utviklingen av bioenergimarkedet i Norge, er nødvendig å stimulere til økt uttak av skogsråstoff og utvikle en effektiv logistikk og lønnsomme verdikjeder. Med midler fra tiltakspakken mot finansuroen ble det derfor i 2009 etablert en

ordning med tilskudd til uttak av skogsråstoff til bioenergi. Ordningen har vært så vellykket at Regjeringen har valgt å videreføre den, og i 2011 er det satt av et budsjett på 29 mill. kroner til dette, dvs. på om lag samme nivå som i 2010. I 2009 bidro ordningen til et uttak av råstoff tilsvarende 220 000 løskubikkmeter skogsflis, en man-gedobling av flisproduksjonen sammenlignet med før ordningen ble etablert. I 2010 økte aktiviteten ytterligere og det ble tatt ut råstoff tilsvarende om lag 500 000 løskubikkmeter skogsflis.

Økt produksjon av skogsflis er viktig for å sikre råstofftilgang til de mange bioenergianleg-gene som er under utbygging med støtte både fra Enova og Innovasjon Norge. Støtteordningen for skogsflis har også en annen viktig funksjon ved at den øker den samlede lønnsomheten ved skogsdrift og bidrar dermed generelt til økt avvirkning av øvrige tømmer-sortimenter. Etter to års drift ser en også at det er etablert nye løsninger for logis-tikk og mer effektive verdikjeder.

Skogfond til bioenergi

Muligheten til å bruke skogfond til investeringer i bioenergi som det ble åpnet for i 2007, har så langt ikke blitt utnyttet i så stor grad. Regjeringen mener likevel dette er et positivt supplement til de øvrige virkemidlene som bl.a. Innovasjon Norge og Enova forvalter for å fremme økt produksjon av bioenergi. Regjeringen vil derfor videreføre dette tiltaket under skogfondsordningen.



Figur 6.14

Foto: Steinar Myhr/Samfoto

6.6.3 Etterspørsel etter skogsvirke og muligheter for økt hogst

Både på verdensbasis og i de nordiske land viser prognoser at etterspørselen etter trevirke øker som følge av befolkningsvekst og markedsutvikling. Økt etterspørsel etter trevirke til bygnings- og konstruksjonsformål eller energiformål, kan dekkes enten gjennom økt utnyttelse av egne skogressurser eller ved økt import av skogsvirke fra andre land. For å møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen, skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirkning og uttak av skog-biomasse og økt oppbygging av skog. Muligheter og strategier for økt avvirkning i Norge ble grundig gjennomgått i 2006. Det er et betydelig potensial for uttak av råstoff til bioenergi etter hogst i form av GROT, fra kulturlandskapspleie, langs veier m.v. Økt aktivitet i skogbruket skal kombi-neres med bedre kunnskap om miljøverdiene i skog og styrkede miljøhensyn i skogbruket, jf. kapittel 6.6.8.

I tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009), er det en målsetting at avvirkningsmulighetene skal utnyttes innenfor de rammer hensynet til øko-nomi, biologisk mangfold og andre miljøverdier setter for å bidra til verdiskaping og positive klima- og energigevinster. Sentrale forutsetninger for økt avvirkning er at det finnes etterspørsel etter mer trevirke i betalingsvillige markeder og at norsk skogbruk kan levere virke på konkurran-sedyktige vilkår sammenlignet med importert råstoff. Det er også en forutsetning for vedva-rende økt avvirkning at man har en foryngelses-innsats i skogbruket som ivaretar et langsiktig og bærekraftig skogbruk.

Dersom økt etterspørsel tilsier at det må leg-ges til rette for økt bærekraftig avvirkning og uttak av biomasse fra skog, kreves det satsing på infrastrukturtiltak, herunder et mer hensiktsmes-sig skogsveinett enn i dag (jf. kapittel 6.6.7). Sam-let sett betyr dette at man må ha en politikk med virkemidler som sikrer oppbygging av ny skog og som bidrar til kostnadsreduserende tiltak i skogsdrifta og konkurransekräftige verdikjeder for tre- bruk og bioenergi.

Kystfylkene har nærmere halvparten av den hogstmodne skogen i Norge, men står bare for rundt en femtedel av avvirkningen. Kystregionen avvirker om lag 30 pst. og innlandsregionen om lag 75 pst. av beregnet balansekvantum⁴ i de

⁴ Balansekvantum er det høyeste, jevne hogstkvantum som det, med en gitt skogbehandling, er mulig å hogge hvert år i en skog, uten at kvantumet behøver å senkes i framtiden.

respektive områdene. Med bakgrunn i dette, har kystfylkene størst potensial for økt avvirkning på mellomlang sikt. Samtidig har disse fylkene svært gode forutsetninger for å kunne øke skogproduksjonen. Kystskogbruket har særskilte utfordringer knyttet til bl.a. eiendomsstruktur, med mange små eiendommer, mindre tradisjoner for aktivt skogbruk, vanskelig tilgjengelige skogressurser grunnet lav skogsveidekning og krevende terreng, utfordrende offentlig infrastruktur, samt lite utbygd industri. Med bakgrunn i dette, har skogbruket i kyststrøkene over tid fått tildelt en relativt større andel av de ordinære tilskuddsmidlene enn øvrige regioner. I tillegg, ble det i 2008 etablert en særskilt bevilgning til Kystskogbruket, som omfatter fylkene Rogaland til Finnmark (Vest-Agder fra og med 2009). Regjeringen vil videreføre dette tiltaket i en overgangsfase for å legge til rette for at de betydelige skogressursene i disse fylkene kan bidra til mer lønnsomt skogbruk og økt verdiskaping lokalt, regionalt og til samfunnets beste.

6.6.4 Oppbygging av ny skog

Skog er en fornybar ressurs som det er et samfunnsansvar å vedlikeholde med tanke på kommende generasjoner. Det er et betydelig potensial for økt oppbygging av skog i Norge gjennom tettere planting og planting av skog på nye arealer. Veksterlig skog og et stort skogvolum er viktige faktorer for å kunne kombinere en framtidig høy verdiskaping fra skogen med et stort karbonlager og høyt karbonopptak i klimasammenheng. En raskt etablert foryngelse med tilfredsstillende tetthet, og etterfølgende skogskjøtsel, gir det beste utgangspunkt for å optimalisere skogproduksjonen i et langsiktig perspektiv. Det er også betydelige gevinster ved målrettet skoggjødsling og bruk av foredlede skogplanter tilpasset forventede endringer i klima.

6.6.4.1 Kontroll av tilfredsstillende foryngelse etter hogst

Foryngelsesfeltkontrollen og skogfondsregnskapet viser at det plantes for lite etter hogst av granskog i Norge i forhold til kravene som stilles i lovverket. Dette skyldes i hovedsak at det plantes mer glissent nå enn tidligere, men også at enkelte skogeiere ikke legger til rette for tilfredsstillende foryngelse av ny skog i tråd med de krav som regelverket stiller. Landbruks- og matdepartementet vil derfor styrke kontrollen og håndhevelsen av skogbruksloven og bærekraftforskriften

med sikte på å fange opp den delen av foryngelsene som ikke tilfredsstillende minstekravene til plantetetthet. I denne forbindelse har departementet, Statens landbruksforvaltning og skogeierenes organisasjoner arbeidet med å utvikle bedre kontrollrutiner som grunnlag for innskjerpet oppfølging av enkeltskogeiere. Som en oppfølging av dette, skal også vilkårene for bruk av økonomiske virkemidler evalueres med sikte på økt målretting av foryngelsesarbeidet.

6.6.4.2 Planteforsyning og plantekvalitet

Mange norske skogplanteskoler har anstrengt økonomi som følge av bl.a. lav etterspørsel og flere er i ferd med å avvikle eller bygge ned produksjonskapasiteten. Departementet legger til grunn at mye av den produksjonskapasiteten som allerede finnes i planteskolene i dag vil måtte tas i bruk hvis målene i klimapolitikken skal nås. Det er videre ønskelig å opprettholde en regionalisert skogplanteforsyning fordi dette vil bidra til økt leveringssikkerhet når produksjonen år om annet rammes av ulike skadegjørere. Samtidig er regionale skogplanteskoler viktige for organiseringen av ulike skoghygieniske tiltak og skogkulturaktiviteten i fylkene.

Det viktigste tiltaket som kan gjøres for å sikre framtidsrettet produksjon ved landets skogplanteskoler, er å legge til rette for at etterspørselen etter skogplanter øker. Dette vil samtidig generere nødvendig overskudd som kan bidra til innovasjon, foredlingsgevinster og forbedret plantekvalitet. Planteproduksjon er en treårig prosess fra frøet bestilles til plantene er levert. Planter som ikke er levert etter vårsesongen hvert år må kastes fordi videre lagring eller fremdyrking forringer plantekvaliteten. Departementet legger til grunn at skognæringen og skogplanteskolene samarbeider om kostnadseffektive og forutsigbare løsninger slik at produksjonen av skogplanter i størst mulig grad kan dekke etterspørselen med hensyn til plantekvalitet og planteantall.

6.6.4.3 Ivareta potensialet i skogplanteforedling

Norsk skogplanteforedling skal utnytte genetisk variasjon basert på stedegent plantemateriale for å levere skogfrø med forbedrede egenskaper for overlevelse, volumproduksjon og virkeskvalitet. Skogplanteforedling blir viktig for klimatilpassning og kan virke som klimatiltak ved at foredlet plantemateriale vil kunne ha et vesentlig høyere CO₂-opptak enn uforedlet materiale. For å ta ut klimapotensialet i skogplanteforedlingen er det



Figur 6.15

Foto: Tor Danielsen og Hans Chr. Brede / Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

nødvendig å etablere en ny generasjon med frøplantasjer basert på det beste foredlingsmaterialet fra de frøplantasjer som ble etablert på 1960–1970 tallet. Foredlingsgevinsten i volumproduksjon, og derved karbonopptak, ved førstegenerasjons frøplantasjer anslås til å være i størrelsesorden 10 til 15 pst., mens det er forventet at andregenerasjons frøplantasjer vil gi en foredlingsgevinst på 20 pst. eller mer. Landbruks- og matdepartementet vil arbeide for å legge til rette for at foredlingspotensialet som ligger i overgangen til andregenerasjons frøplantasjer ivaretas, bl.a. gjennom fortsatt utvikling av skogplanteforedlingen.

6.6.4.4 Tiltak for en robust skogfrøforsyning

Landbruks- og matdepartementet har det øverste ansvaret for frø- og planteforsyningen i skogbruket. Siden 1996 har Stiftelsen Det norske Skogfrøverk hatt det utøvende ansvaret gjennom en avtale med Landbruks- og matdepartementet om forvaltningsoppdrag. Ved siden av forretningsmessig produksjon og salg av frø, har Skogfrøverket et offentlig ansvar for skogplanteforedling, kontrolloppgaver og informasjon.

Flere av skogfrøplantasjene til Skogfrøverket befinner seg på leid areal regulert gjennom privatrettslige avtaler. For å sikre muligheten til å bevare viktige foredlingspopulasjoner i tilfeller der forhandlinger om private avtaler ikke fører fram, vil departementet sende på høring et forslag om gjeninnføring av hjemmel for ekspropriasjon

av areal til skogplanteforedling. Departementet vil her foreslå en snevrere ordlyd enn de tidligere ekspropriasjonshjemlene knyttet til samme formål, slik at kun foredlingsformålet er omfattet.

Sanking av kongler i skogen har gjennom 150 år blitt gjennomført innenfor en hevd i tråd med allemannsretten. Denne ordningen er en viktig forutsetning for Skogfrøverkets arbeid med å sørge for landsdekkende tilgang på skogsfrø av høy kvalitet. Det er oppstått kommersiell interesse knyttet til å sikre seg rettigheter til foredlingspopulasjoner som Skogfrøverket har utviklet. Landbruks- og matdepartementet vil i lys av dette vurdere endringer i regelverket som sikrer en robust ordning som vil ivareta nasjonale interesser knyttet til foredlet og testet genetisk materiale utviklet av Skogfrøverket.

6.6.4.5 Økt gjødsling med positiv klimaeffekt

I St.meld. nr. 39 (2008–2009) og *Klimakur 2020* fremstår skoggjødsling som et av få skogtiltak som gir rask klimaeffekt. Tiltaket kan bidra til økt karbonopptak i størrelsesorden 0,45 mill. tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020 under forutsetning av at det gjødsles 126 000 dekar egnet skogsmark årlig. Valg av egnede arealer er viktig for å få effektivt karbonopptak uten lystgassutslipp som motvirker den tilsiktede klimaeffekten. Gjødsling kan gjennomføres mer rasjonelt og kostnadseffektivt dersom skogeiere går sammen om et slikt skogkulturtiltak.

Gjødsling utført på feil måte, eller på lite egnede arealer, kan medføre negative miljøkonsekvenser. Egnede arealer bør derfor kartfestes på tvers av eiendomsgrenser, og arbeidet bør gjennomføres i nær kontakt med skogbruks- og miljøvernmyndighetene blant annet med sikte på gode avveiiinger mot andre hensyn og interesser. Gjennomføringen kan f.eks. skje etter modell av vassdragskalkingen mot sur nedbør. Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at det utføres konsekvensanalyser før det iverksettes gjødsling av skogarealer i den størrelsesorden St.meld. nr. 39 (2008–2009) omtaler. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av skoggjødsling som et mulig klimatiltak i den kommende klimameldingen.

Som resultat av Regjeringens mål for økt utnyttelse av bioenergi vil mengden aske fra skogsbrensel øke. Aske kan være et avfallsproblem, men den kan også bli en ressurs som kan tilbakeføres til naturen på egnede arealer og som en del av skoggjødslingen. Ved utredning av gjødsling som klimatiltak vil departementet vurdere muligheten for å tilbakeføre aske fra forbrenning av skogsbrensel som del av dette.

6.6.4.6 *Utrede gjengroingsarealer og brakkmark for etablering av skog*

Norge har et betydelig potensial for etablering av skog på gjengroingsarealer og brakkmark. Det er i flere sammenhenger blitt presentert til dels omfattende planer for etablering av ny skog som klimatiltak og for å skape nye ressurser for lokal verdiskaping og økt lokal produksjon av bioenergi. I rapporten *Melding om kystskogbruket*, som skognæringen i kystfylkene fra Rogaland til og med Finnmark la fram i 2008, er det foreslått å etablere ny skog på 5 mill. dekar i løpet av en periode på 50 år. En slik innsats ville gitt et betydelig økt opptak av CO₂, opp mot 10 mill. tonn CO₂ årlig. *Klimakur 2020* bekrefter langt på vei disse beregningene og kommer fram til et potensial på 8 mill. tonn CO₂. Det er grunn til å anta at et så omfattende tiltak vil medføre betydelige utfordringer i forhold til ulike miljøverdier som kulturlandskap, kulturminner og biologisk mangfold.

Forut for etablering av ny skog på gjengroingsarealer og brakkmark i større omfang som klimatiltak, legger departementet til grunn at det må gjennomføres grundige vurderinger av arealkonsekvenser og konsekvenser for naturmangfold og kulturminner. En del eldre skogreisingsfelt har en landskapstilpasning og tilgjengelighet som gjør det vanskelig å utnytte disse tømmerres-

sursene uten aktive støttetiltak. Framtidig skogreising må derfor prioriteres til områder som påregnelig kan drives lønnsomt og der skogsveinettet er, eller vil bli bygd ut.

Departementet vil, i forbindelse med den pågående gjennomgangen av foryngelseskontrollen, vurdere behovet for kriterier for oppfølging av eksisterende skogreisingsfelter, herunder treslagsvalg etter hogst. Dette bør gjøres etter en samlet vurdering av ulike nærings- og miljøhensyn, herunder skogbrukslovens foryngelsesplikt, Levende Skogs kravpunkt om skogreising og treslagsskifte og naturmangfoldlovens bestemmelser.

6.6.4.7 *Begrense muligheten for å avvirke ungskog*

Ved revisjon av lov om skogbruk og skogvern ble forbudet mot hogst av ungskog fjernet med den begrunnelse at også slik hogst måtte kunne aksepteres dersom det var en markedsmessig etterspørsel etter trær av mindre dimensjoner. Slike dimensjoner kan også høstes gjennom tynningshogster. Med den økte oppmerksomhet som klimautfordringene har medført når det gjelder behovet for å opprettholde og styrke skogvolumene som opptaksmekanisme og lager for karbon, er en slik løsning til hinder for karbonopptak og -lagring. På denne bakgrunn vil Regjeringen vurdere å gjeninnføre forbudet mot slik hogst av ungskog, men fortsatt på en slik måte at dette ikke hindrer tynningshogster.

6.6.5 **Priskontroll ved konsesjonspliktig omsetning av skog**

Gjennomføringen av priskontroll etter konsesjonsloven ved omsetning av skog reiser særlige spørsmål, som må håndteres innenfor et helhetlig system. Se omtale av priskontrollen i kapittel 10.4.3. Det er blant annet vist til at prisnivået ved erverv av landbrukseiendom bør reflektere verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital. Skogsdrift binder kapital i lang tid, og i den grad det investeres i oppbygging av ny skog er det viktig at slike investeringer kan avspeiles i skogverdien. Priskontroll ved erverv av skog bør ta hensyn til dette, og til at skogsdrift utøves annerledes i dag enn for noen tiår siden. Departementet vil vurdere nærmere om retningslinjene for priskontroll fanger opp dette på en egnet måte.

Det må legges til grunn at skogbrukshensyn og miljø- og klimahensyn tilsier at hogst gjennomføres ut fra et langsiktig perspektiv. Prisivurderingen bør som i dag skje etter en konkret vurdering av skogen hvor det både tas høyde for eiendommens produksjonsevne, investering i ny skog og stående skog på eiendommen.

Dagens prisrundskriv legger til grunn at konsesjonsprisen består av ulike verdsettelselementer. Ved overdragelse av skog skal både verdien av skog og det utnyttingspotensialet arealet har til annet enn skogsdrift trekkes med. Verdien av for eksempel jakt, fiske, fallrettigheter, turisme og eventuell påregnelige tomteverdier kommer tillegg i tillegg til skogverdien. Departementets varslede vurdering av skogens omsetningsverdi vil ikke inkludere disse områdene.

6.6.6 Samarbeidstiltak mellom skogeiere

Skogeiendommenes økonomiske betydning for eierne er redusert med årene. I tillegg, og som et resultat av redusert veiledning og direkte kontakt mellom skogeiere og offentlig og privat skogforvaltning, blir inaktive skogeiere i for liten grad fulgt opp av et veiledningsapparat.

Økt samarbeid mellom skogeiere kan bidra til økt aktivitet og lønnsomhet av skogtiltak, samtidig som investeringer i skogen holdes på et tilfredsstillende nivå. Det finnes aktive skogeiere i de fleste grendelag som kan veilede andre til beslutning om å utføre ulike skogtiltak, hvis det utvikles insentiver til slike handlingsmønstre. Skogandelslagenes tømmerkontrakter er i den senere tid utformet slik at det er mulig å oppnå bonus gjennom nabosamarbeid om rasjonelle driftsvolumer. Dette gir insentiver til driftssamarbeid mellom aktive og mindre aktive skogeiere for felles nytte. Det er mulig å legge til rette for tilsvarende insentiver for skogkultur gjennom å vekte tilskuddssats ut fra samarbeid om felles utførte skjøtsels- og foryngelsestiltak. Dette gjøres allerede i dag ved tilskuddsutmåling knyttet til bygging av landbruksveier. Felles innmelding av tiltak medfører forenklet saksbehandling og redusert administrasjon for det offentlige. Større oppdrag gir også grunnlag for lavere enhetspriser. Departementet vil be Statens landbruksforvaltning vurdere ulike virkemidler som kan bidra til at aktive skogeiere deler sin kompetanse med mindre aktive eiere, og til mer driftssamarbeid.

Jordskifteretten kan bidra til å etablere bruksløsninger knyttet til skogsdrift og eiendomsforvaltning, for eksempel ved bygging av skogsveier, småkraftverk eller jaktsamarbeid. Dersom eien-

domsstrukturen legger hindringer for utnyttelse av skogressursene kan eierne også kreve jordskifte, for eksempel for å samarbeide om hogst i et område hvor flere skogeiere har skogteiger som ikke grenser opp mot hverandre.

6.6.7 Skogbrukets infrastruktur og tilgjengeligheten til skogarealene

En hensiktsmessig infrastruktur, fra skogen til industri og fjerntliggende markeder, er avgjørende for skogsektorens muligheter til å kunne drive konkurransedyktig næringsvirksomhet og på denne måten videreføre sektorens betydning som viktig næring for distriktene og landet. Regjeringens målsettinger for å utvikle skogens positive nærings-, energi- og klimabidrag, forutsetter at en større andel av det produktive skogarealet som kan drives lønnsomt tas i aktiv bruk, både med hensyn til økt hogst av hogstmoden skog, høsting av biobrensel og til oppbygging av ny skog. For å kunne utnytte disse ressursene, er det behov for modernisering og videre utvikling av dagens veinett. Departementet vil utvikle skogbrukets infrastruktur og alternative driftsmetoder som supplement til veibygging, gjennom virkemidlene som ligger i dagens tilskuddsordninger og skogfondsordning. Samtidig er det nødvendig å videreføre og videreutvikle kravene til miljømessig gode tilpasninger av skogbrukets veinett.

6.6.7.1 Kompetanse knyttet til skogsveier og alternative driftsmetoder

Planlegging og bygging av skånsomme og miljøriktige skogsveier stiller store krav til kunnskap om bl.a. skogressursene, veiprosjektering, driftsteknikk og -utstyr for rasjonelle driftsløsninger og om de miljøverdier som påvirkes av veiframføringen og videre skogtiltak. I noen tilfeller kan alternative driftsmetoder, som for eksempel taubaner og etablering av vinterveier, brukes i stedet for bygging av permanente skogsveier.

Som følge av bl.a. redusert tilbud på opplærings- og utdanningsinstitusjoner, redusert bemanning i lokal og regional skogmyndighet, sviktende rekruttering og en generell nedgang i aktiviteten på skogsveiområdet over en årrekke, er dette erfaring og kunnskap som er i ferd med å forsvinne.

Regjeringen legger til grunn at lokal og regional skogmyndighet må sikre nødvendig kompetanse og kapasitet til å følge opp regelverket og øvrige virkemidler for skogsveier på en tilfredsstillende måte som ledd i å utvikle gode helhets-

løsninger, herunder miljøhensyn, for skogbrukets veinett. Det legges videre til grunn at regionalt samarbeid om slik kompetanse vurderes for å få en mer kostnadseffektiv ressursbruk og for koordinering av bl.a. hovedplaner for skogsveier over kommunegrenser. Som oppfølging, vil departementet se nærmere på hvordan Norsk institutt for skog og landskap og Skogbrukets Kursinstitutt, eventuelt i samarbeid med andre aktører, kan bidra mer aktivt som kunnskapsleverandører overfor skogeiere, veiplanleggere og offentlig ansatte på dette området.

6.6.7.2 Revisjon av regelverk knyttet til skogsveier, miljøhensyn og tilskuddsforvaltning

Et av områdene det knytter seg interessekonflikter til mellom miljøhensyn og næringsinteresser i skogbruket i dag, er nybygging av skogsbilveier som kan berøre inngrepsfri natur. Ulike hensyn og ønske om bevaring av disse arealene er omtalt bl.a. i St.meld. nr. 17 (1998–1999) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren*, Soria Moria erklæringen (2005–2009) og St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Direktoratet for naturforvaltning har kartlagt utviklingen for inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) fra 1988 og fram til 2008 som en indikator for arealutviklingen. I forbindelse med INON beregnes inngrepsfrie soner basert på avstand i luftlinje fra nærmeste tyngre, tekniske inngrep. Sonene er delt inn i tre kategorier: 1–3 km (sone 2), 3–5 km (sone 1) og mer enn 5 km (villmarkspreget område). Kartleggingen omfatter en registrering av de mest vanlige, arealkrevende typene av inngrep, herunder veier, kraftlinjer og vassdragsutbygging.

Skognæringen har store næringsmessige interesser innenfor INON-områdene og omkringliggende buffersoner, og utfordringene er generelt størst i kystfylkene fra Rogaland til Troms, inklusive Trøndelag. Beregninger viser at bevaring av de inngrepsfrie områdene til sammen berører 32 pst. av det produktive skogarealet, og at dette kan medføre at 15 til 20 pst. av produktivt skogareal ikke vil kunne utnyttes. Det kan forventes et sammenfall mellom arealer uten tekniske inngrep og arealer som ikke er økonomisk drivverdige.

Totalt er 44,5 pst. av Norges areal nå definert som inngrepsfrie naturområder. I perioden 2003 til 2008 ble arealet med inngrepsfri natur redusert med over 1 000 kvadratkilometer eller 0,3 pst. av landarealet. Dette er en økning på drøyt 30 pst. i

forhold til forrige periode, og det er det største bortfallet som er registrert siden perioden 1988 til 1994. Kartleggingen for perioden 2003 til 2008 viser at energisektoren er ansvarlig for størstedelen av det totale bortfallet av inngrepsfrie naturområder med til sammen ca. 40 pst. Jord- og skogbrukssektoren, i all hovedsak skogsveibygging, står bak drøyt 30 pst. av bortfallet i samme periode.

Landbruks- og matdepartementet er opptatt av å finne gode helhetsløsninger som både kan gi skogbruket nødvendig infrastruktur samtidig som hensynene til viktige inngrepsfrie naturområder og andre viktige miljøverdier ivaretas. Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for naturforvaltning har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet, utredet dette. Rapporten *Skogsveibygging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON)* ble lagt fram i april 2010 og gir tilrådinger om hvordan disse hensynene kan ivaretas. Dette inkluderer blant annet tiltak for å forbedre datakvaliteten for skogsveier i INON, vektlegging av hovedplanarbeidet for skogsveier i kommunene, samt utarbeide en veileder for saksbehandling i saker hvor INON berøres.

I St.meld. nr. 26 (2006–2007) og St.meld. nr. 39 (2008–2009) fremgår det at Regjeringen vil sikre planlegging og saksbehandling ved bygging av skogsveier som ivaretar viktige områder for biologisk mangfold og områder med nasjonalt viktige verneverdier. Åpenhet og medvirkning i planlegging og saksbehandling skal vektlegges. Også disse forholdene vil bli vurdert i det kommende arbeidet med revisjon av regelverket for planlegging og bygging av skogsveier. Revisjonen skal skje i nær kontakt med Miljøverndepartementet og ses i sammenheng med bestemmelser i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Som ledd i dette arbeidet vil det også være behov for endringer i virkemiddelbruk knyttet til både skogsveier og alternative driftsformer som supplement til veibygging. Arbeidet må ses i sammenheng med utforming av veiledningsmaterieell til naturmangfoldloven og spørsmål knyttet til INON.

Landbruks- og matdepartementet vil videre be Statens landbruksforvaltning om økt kontroll av skogsveinettet og tilskuddsforvaltningen knyttet til dette. Som ledd i å sikre at skogsveinettet utvikles i tråd med nye kjøretøydimensjoner, driftsmetoder og prognoser for klimaendringer, skal *Normaler for landbruksveier med byggebeskrivelse* revideres. Departementet vil legge til rette for at Norsk institutt for skog og landskap, Skog-

brukets Kursinstitutt og Statens landbruksforvaltning bidrar til dette arbeidet. Kunnskapsproduksjon, informasjon og kunnskapsoppbygging innen miljøtilpasset infrastruktur, veivedlikehold, driftsteknikk i skogbruket og driftsmetoder som supplement for veibygging blir sentrale tema i dette arbeidet.

6.6.7.3 *Rammevilkår for skogsektorens transporter på offentlig vei, jernbane og båt*

Forbedring av infrastrukturen for transport er et sentralt virkemiddel i Regjeringens arbeid for å ta hele landet i bruk og for å styrke den langsiktige verdiskapingen. I St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* (NTP, jf. boks 6.5) gis hovedtrekkene i Regjeringens transportpolitikk og grunnlaget for effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene på vei, jernbane, luftfart og til sjøs. Det er her lagt opp til en betydelig satsing på samferdsel, og samferdselsmyndighetenes oppfølging av NTP vil være svært viktig også for skogsektorens transporter ved å bidra til en effektiv logistikk av tømmer og biobrensel og for tilgang til betalingsvillige markeder, også utenfor Norge.

Med denne bakgrunn, og i samråd med samferdselsmyndighetene, vil Landbruks- og matdepartementet arbeide for konkurransedyktige rammebetingelser for virkestransport på vei, jernbane og båt. Viktige områder er samordning av kjøretøybestemmelser for tømmervogntog med våre naboland, og oppgradering av flaskehals og bedre utnyttelse av veinettet. Som ledd i å legge til rette for økt transport av tømmer og biobrensel på båt og jernbane, samt bedret markedsadgang, vil departementet arbeide for å styrke utbyggingen av tømmerkaier og infrastruktur på jernbane for tømmertransport.

Som ledd i dette har Statens landbruksforvaltning i samarbeid med Jernbaneverket, på oppdrag av Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet, utredet muligheter og skranke for økt tømmertransport på jernbane. Rapporten *Økt virkestransport på jernbane* ble lagt fram november 2010. I rapporten foreslås det utbedrende tiltak på prioriterte terminaler og kryssingsspor på Østlandet som raskt vil bedre kapasiteten for virkestransport med opptil 600 000 kubikkmeter til en total kostnadsramme på rundt 200 mill. kroner.

Gjennom de siste årene er det gjenåpnet flere nedlagte sidespor for godstrafikk, bl.a. til tømmer-

Boks 6.5 Nasjonal transportplan 2010–2019

I Nasjonal transportplan (NTP) 2010–2019 er det lagt opp til en betydelig satsing på samferdsel, som også vil være svært viktige for skogsektorens transporter. I godstransportstrategien legges det opp til å styrke konkurransekraften til næringslivet gjennom bedre fremkommelighet, reduserte avstandskostnader og rasjonell konkurranse mellom transportsektorene. Som hovedtrekk, skal det satses på effektivisering og bedre utnytting av fortrinnene til de ulike transportmidlene, samtidig som det legges økt vekt på overføring av gods fra vei til bane og sjø. Det skal legges vekt på å se vei, jernbane og havner i sammenheng. Regjeringen har satt seg som mål at godskapasiteten på jernbanen skal tilnærmet doubles i løpet av de neste ti årene. En rekke kapasitetsøkende tiltak, herunder terminaler og kryssingsspor ligger inne i NTP. Det skal legges stor vekt på å fjerne flaskehals for effektiv transport, samt økt kapasitet og bedre sammenhengende standard over lange strekninger. Det gjelder særlig hovedrutene mellom regioner og distrikter, og koblingene til utlandet.

terminaler. For å bygge opp under denne positive utviklingen etablerte Samferdselsdepartementet i 2010 en ny støtteordning for virksomheter som vil investere i nye sidespor og terminaler eller sette i stand gamle. Støtteordningen vil legge til rette for at flere nye og tidligere sidespor kan tas i bruk. I Jernbaneverkets budsjett for 2011 er det foreslått en bevilgning til denne ordningen på 5 mill. kroner.

Med bakgrunn i kystfylkenes særskilte utfordringer, er utskipningskaiene sentrale for å gi avsetning og markedstilgang av virke fra kystskogbruket. I 2010 er det startet et utredningsprosjekt i regi av Kystskogbruket knyttet til transport av skogsvirke i kyststrøk. Prosjektet utføres av SINTEF, i samarbeid med Norsk institutt for skog og landskap, og omfatter transportkjeden fra skog til industri med formål å skissere kombinerte transportløsninger med lavest mulig samlede transportkostnader for skogbruket. Prosjektet er i slutfasen og arbeidet er støttet av tilskuddsmidler til Kystskogbruket. Landbruks- og matdepartementet vil arbeide for å videreføre støtten til infrastrukturtiltak i skogbruket i kyststrøk.

6.6.8 Styrket miljøinnsats i skogbruket

6.6.8.1 Bærekraftig skogbruk

Utviklingen av et bærekraftig skogbruk har en mer enn hundreårig tradisjon i norsk skogbruk. Fra begynnelsen av 1900-tallet ble utholdende skogbruk den nye tilnærmingen, etter århundrer med til dels kraftig nedbygging av ressursgrunnlaget på grunn av skogsdrift som ikke la til rette for foryngelse av skogen. Som følge av dette ble det fra forrige århundreskifte satt inn flere tiltak som mer enn hundre år senere viser betydelige effekter. Skogbrukslovgivningen ble endret slik at foryngelse etter hogst ble en forpliktelse for skogbruket.

Tømmerressursene i skogen er betinget fornybare. Det vil si at man kan utnytte ressursene gang etter gang så lenge man også sørger for at ny skog kommer opp etter hogst. Ser man isolert på dagens tømmerressurser er det rom for å ta ut mer skog enn vi har gjort fram til i dag uten at tømmerressursene forringes. Dette krever imidlertid en aktiv innsats for å bygge opp ny skog,

både for å sikre framtidsskogen og for å ivareta skogens rolle i klimasammenheng. For å møte en eventuell økt etterspørsel etter trevirke, må dette gjøres med bakgrunn i tilstrekkelig miljøkunnskap og ivaretagelse av naturmangfold, opplevelseskvaliteter og kulturverdier.

Skogen er et dynamisk økosystem med endringer over tid som oppstår både gjennom naturlig og menneskelig aktivitet. Går vi noen hundre år tilbake i tid var skogbrann og stormfellingene de viktigste påvirkningsfaktorene i skog. Utover på 1500-tallet fikk hogst av skog et omfang som påvirket skoglandskapene i større skala. Skogbruks tiltak som blant annet hogst, planting og veibygging påvirker skogen rent visuelt, skaper endrede forhold for friluftsliv og opplevelseskvaliteter, og påvirker lokalt livsmiljøer i skog for planter og dyr.

Skogøkosystemene er levested for en stor andel av artsmangfoldet i Norge. Fordi skogbruks tiltak kan medføre negativ miljøpåvirkning, har man gjennom lang tid utviklet ulike miljøhensyn i skogpolitikken. Dette omfatter regler i skog-



Figur 6.16

Foto: Ove Bergersen/Samfoto

bruksloven og forskrifter til denne, bestemmelser i tilskuddsregelverket, opplegg for miljøregistrering og utvikling av kompetansetiltak for å sikre god miljøkunnskap i næringen. Skognæringen har i tillegg retningslinjer for miljøhensyn som ble utviklet gjennom Levende Skog-standarden, skogbrukets miljøstandard, der skognæringen, miljøbevegelsen og representanter fra forbrukerinteressene utviklet konkrete retningslinjer for miljøhensyn i skogbruket.

6.6.8.2 *Tilstanden for det biologiske mangfoldet i skog*

Skogbruk kan ha lokale negative effekter på mange rødlistearter, og i de senere årene er det satt inn tiltak i skogbruket for å redusere disse effektene ved å unngå eller tilpasse hogst på arealer som er særlig viktige for rødlistearter. Skogsmiljøene våre er dynamiske, og en stor andel av dagens gammelskoger har en gang vært ungskog etter hogst, stormfelling eller brann. Statistikk fra Landsskogtakseringen viser økende volum av trær i alle dimensjoner og aldersklasser for både granskog, furuskog og lauvskog. Målinger de seneste årene viser også at mengden død ved øker i norsk skog. Selv om mengden gamle trær og død ved er lav sammenlignet med urørt skog, så legger økningen i død ved grunnlaget for en positiv utvikling for mange rødlistearter i skog.

Om lag halvparten av de truede og nær truede artene i Norge lever i skog, og for ca. 1 400 av disse artene er skogbruk antatt å være en negativ påvirkning. Det er ikke noe som tyder på at det totalt sett har vært en forverring i situasjonen for våre truede og nær truede arter fra 2006 til 2010. Ingen av hakkespettene er nå rødlistet, det vil si at alle er vurdert å ha livskraftige bestander i Norge. Høsehauken er nedgradert en kategori fra sårbar i 2006 til nær truet i 2010.

Selv på små arealer vil det være en eller flere rødlistearter, og generelt vil sannsynligheten for å finne en rødlistearter øke med størrelsen på arealet, selv om forekomsten av slike arter ikke er fordelt jevnt. For mange truede og nær truede arter er imidlertid generelle forbedringer av leveområdene og råd om skjøtsel og tiltak som bidrar til å opprettholde livsmiljøene deres helt sentrale tiltak for å ta vare på mangfoldet. Ved å ta vare på økologiske funksjonsområder, naturtyper med stort naturmangfold og livsmiljøer etter modell av MiS (Miljøregistreringer i skog), vil et bredt artsmangfold fanges opp. Livsmiljøene som lokalt blir registrert gjennom MiS-kartleggingen og ivaretatt i henhold til myndighetenes regelverk eller skog-

brukets oppfølging av sin miljøstandard, kan til enhver tid evalueres mot utviklingen som måles ved nasjonal overvåking av de samme livsmiljøene i Landsskogtakseringen.

6.6.8.3 *Kunnskapsgrunnlaget for utøvelse av skogbruk*

Et bærekraftig skogbruk forutsetter gode avveininger mellom økonomi, økologi, sosiale og kulturelle forhold. Det er viktig at beslutninger og avveininger mellom ulike hensyn gjøres med grunnlag i faktisk kunnskap som gir dokumenterbar og etterprøvbar informasjon om de naturressursene som skal forvaltes. Landsskogtakseringen, Norsk rødliste for arter, prosjektet *Miljøregistreringer i skog* (MiS), miljøregistreringene i skogbruksplanleggingen, naturbase og databasen over inngrepsfri natur (INON) gir et bredt kunnskapsgrunnlag om miljøverdier i skog. Gjennom skogbruksplanleggingen skal eksisterende og tilgjengelig informasjon fra disse databasene og rapportene innhentes og synliggjøres. Skogbrukets miljøstandard slik denne ble utviklet gjennom Levende Skog bygger på de samme kildene.

Landsskogtakseringen

Landsskogtakseringen er en nasjonal stikkprøve-registrering av norsk skog og utmark som har pågått siden 1919, og er dermed verdens eldste registrering av skogens vekst og utvikling. Landsskogtakseringens data er samlet inn fra prøveflater som er lagt ut i et systematisk nett. Over hele landet med unntak av Finnmark er det lagt ut permanente prøveflater i et forband på 3x3 kilometer. Totalt er det ca. 16 000 prøveflater under barskogsgrensa, 11 000 av disse ligger i skog, hvorav ca. 8 700 i produktiv skog. Disse oppsøkes hvert 5. år, og danner grunnlaget for skogstatistikk for hele landet. Gjennom Landsskogtakseringen registrerer Norsk institutt for skog og landskap blant annet skogtype, biologisk mangfold, terrengforhold, vegetasjon og opplysninger om det enkelte tre. Den 9. Landsskogtakseringen er nylig avsluttet.

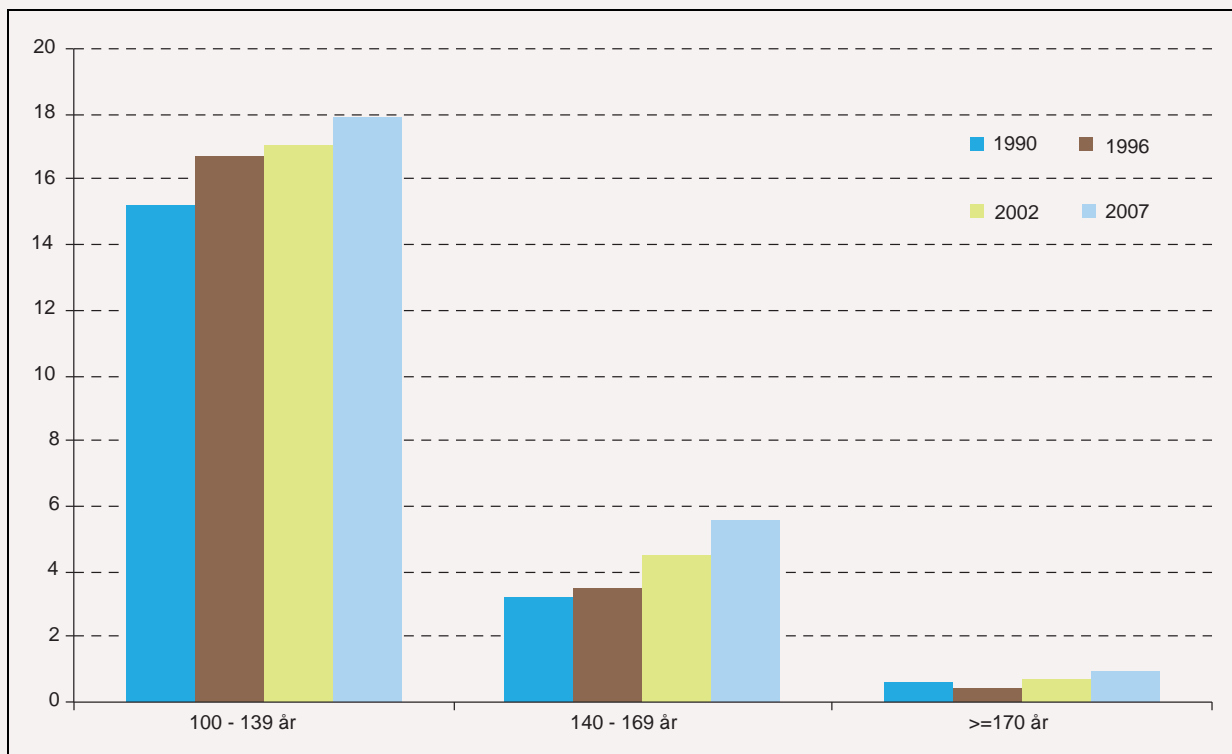
Norsk rødliste for arter 2010 og Norsk rødliste for naturtyper 2011

En rødliste er en gruppevis sortering av arter basert på deres risiko for å forsvinne fra det området Rødlista omfatter. Norsk rødliste for arter 2010 er utarbeidet av Artsdatabanken basert på den internasjonale naturvernorganisasjonens

Boks 6.6 Gammel skog og død ved

Gammel skog og død ved er viktige elementer for det biologiske mangfoldet. I Landsskogtakseringen er overvåking av miljøelementer blitt en viktig del av opplegget, og i 2003 ble MiS innarbeidet også i Landsskogtakseringen. Dette, sammen med andre overvåkingselementer, gir muligheter for å følge med på endringer og utvikling som er viktig for det biologiske mangfoldet.

Arealene med gammel skog i Norge har vært økende i lang tid. For skog med bestandsalder over 100 år har det i siste 10-årsperiode vært en økning av arealene på mellom 5 og 10 pst. jf. figur 6.17. Hoveddelen av gammel skog befinner seg på middels og lav bonitet, men det er en økning av arealene på alle boniteter og i alle regioner.



Figur 6.17 Utvikling av gjennomsnittlig bestandsalder fra 1990 til 2007, mill. dekar

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap, Landsskogtakseringen.

Død ved er viktig for det biologiske mangfoldet og om lag 30 pst. av rødlistede arter er knyttet til liggende og stående død ved. Volumet med død ved er stadig økende. Landsskogtakseringen

viser at den årlige økningen nå er på mer enn 3 mill. kubikkmeter hvert år, og vi har i dag mellom 80 og 100 mill. kubikkmeter død ved.

(IUCN) retningslinjer for vurderinger av arters risiko for utdøing. Formålet med et slikt kriteriesett er å oppnå en så standardisert og objektiv risikovurdering som mulig. Risikovurderingene etter IUCNs metodikk krever også en allment tilgjengelig dokumentasjon av grunnlaget for at en art blir rødlistet.

IUCN sin metode for rødlistevurderinger er i utgangspunktet kvantitativ, og vurderingen bør ideelt sett være basert på en direkte analyse av

risikoen for utdøing. I tilfeller der det ikke finnes nok kunnskap om artene til å utføre direkte kvantitative analyser, baserer analysene seg på ekspertvurderinger. Imidlertid finnes det svært sjelden nok kunnskap om artene til å utføre slike direkte kvantitative analyser. Vurderinger må derfor for de aller fleste artene basere seg på mindre presis kunnskap. IUCN har åpnet for at det kan brukes et vidt spekter av kvalitet på kunnskap for å gjøre rødlistevurderinger.

Boks 6.7 Hule lauvtrær

Hule lauvtrær er et av elementene som registreres i skogbruksplanleggingen. På det arealet som er kartlagt er det registrert i underkant av 6 000 hule lauvtrær som blir ivaretatt og skjøttet for å bevare og utvikle det biologiske mangfoldet. Når kartleggingen er gjennomført på de planlagte arealene, vil tallet sannsynligvis øke til over 10 000 lauvtrær.

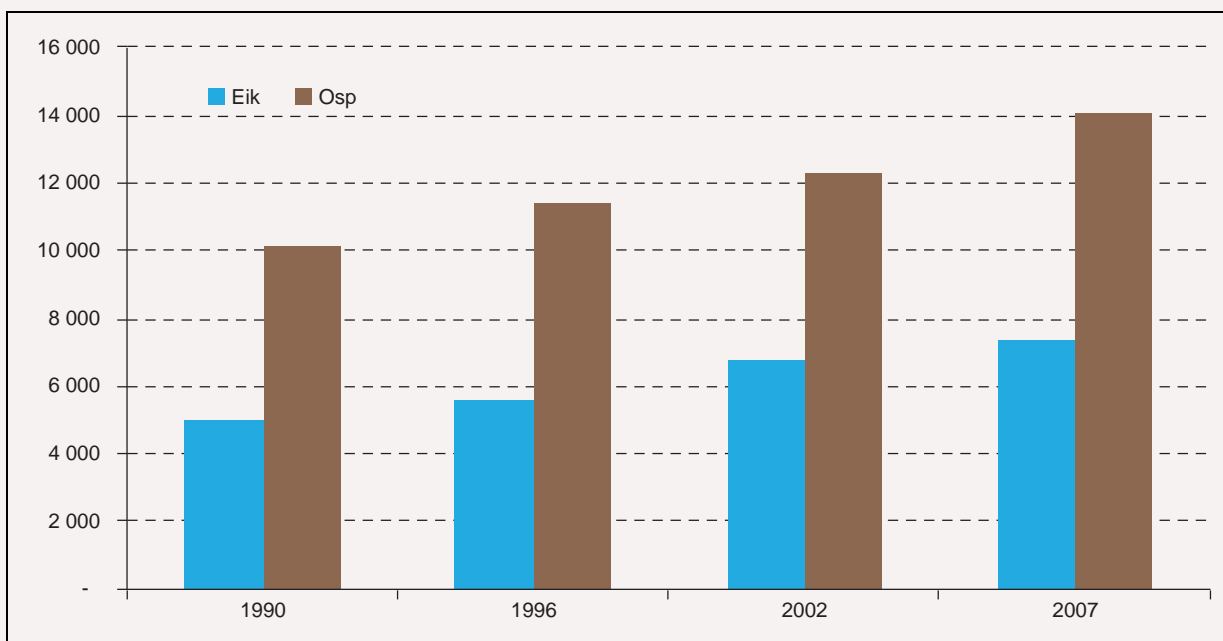
Eiketrær regnes som et særlig viktig treslag for arts mangfoldet, og Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet en egen handlingsplan for hule eiker. Både antall eiker og volum eik i skogene er økende.

Regjeringen har vedtatt hule eiker som en utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven, og at ordningen omfatter alle hule eiker unntatt hule eiker i produktiv skog. Regjeringen vil samtidig vurdere å utvide utvalgte naturtyper til

også å omfatte hule eiker i produktiv skog, men vil ha en dialog med skogbruksnæringen om hvordan hule eiker kan ivaretas og hvordan tilstanden og utviklingen kan dokumenteres på en best mulig måte.

Skogbrukets egen miljøstandard innebærer at enkeltstående eiker i skog ikke skal hogges, og at hule lauvtrær i skog ikke skal hogges. Disse selvpålagte retningslinjene kvalitets-sikres gjennom næringens miljøsertifisering.

Landsskogtakseringens flater med osp er spredt over hele landet. Stående kubikkmasse av osp utgjør nå rundt 14 mill. kubikkmeter og har hatt en økning i volum på mer enn 20 pst. siden 1990 (Figur 6.18). Økningen i volum skjer i alle diameterklasser. I 1950 var stående kubikkmasse til og med Salten vurdert til å være i underkant av 6 mill. kubikkmeter.



Figur 6.18 Utvikling av stående kubikkmasse med eik og osp, 1000 m³

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap, Landsskogtakseringen.

Ospa er regnet som et viktig tre for mye biologisk mangfold, med bark som levested for lav og moser, og som mat for hare og elg. Veden

huser mange sopper og insekter, og bl.a. sinoberbille regnes for å være knyttet til osp.

Ifølge Norsk rødliste for arter 2010 er 2 398 arter vurdert som truet (dvs. de er kritisk truet, sterkt truet eller sårbare). I alt 1 406 av de truede og nær truede artene er antatt å være negativt påvirket av tidligere eller nåværende arealendringer knyttet til skogbruksaktiviteter. Rødliste-

arter i skog er ofte knyttet til døde trær, hule løvtrær, gamle trær, brente trær og kalkrik mark. Omtrent 1 840 av de truede og nær truede artene er knyttet til skog. Det er særlig effekter av hogst som er angitt som negativt.

Rødlista er et kritisk første steg for fastsetting av forvaltingsmessige prioriteringer. I en prioritering av tiltak rettet mot enkeltarter må også en rekke andre faktorer enn rødlistekategori tas med, som for eksempel kostnader, praktiske forutsetninger og utsikter til fremgang. Det er derfor viktig at kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for rødlistingen er dokumentert og tilgjengelig slik det er gjennom Artsdatabanken i dag.

Norsk rødliste for naturtyper 2011 omfatter 80 naturtyper, hvorav halvparten er å regne som truede i dag. Seks av disse er naturtyper i skog. De viktigste truslene mot naturtypene er fysiske inngrep og jord- og skogbruk. Norsk rødliste for arter 2010 og Norsk rødliste for naturtyper 2011 utgjør sammen et viktig kunnskapsgrunnlag for prioritering knyttet til forvaltningstiltak for å sikre ivaretagelse av naturmangfoldet.

Skogbruksplanlegging med miljøregistreringer

Formålet med skogbruksplanleggingen er å fremme bærekraftig skogbruk med aktiv næringsmessig utnyttning av skog- og utmarksressursene, og slik at biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivarettatt og videreutviklet. Det er skogeiers eget ansvar å ta hensyn til viktige livsmiljøer. Miljøregistreringene gir den enkelte skogeier og næringen et faglig begrunnet og dokumenterbart kunnskapsgrunnlag for å ta frivillige miljøhensyn ut over det lov- og regelverk tilsier, og i tråd med felles miljøambisjoner utviklet gjennom samarbeidsprosjektet Levende Skog.

I skogbruksplanleggingen registreres viktige livsmiljøer for rødlistearter etter opplegget Miljøregistreringer i skog (MiS), som er basert på kunnskap fra forskning omkring arter og deres livskrav. Nær to tredjedeler av det produktive skogarealet i Norge er nå kartlagt, og det foreligger informasjon om ca. 75 000 utvalgte livsmiljøer. Registrerte livsmiljøer blir, i samråd med biolog, rangert etter hvor verdifulle de er. Dette danner grunnlag for å velge ut de områder hvor det skal tas særlige hensyn, for eksempel ved å la området ligge urørt, eller ved å tilpasse hogsten slik at miljøverdiene bevares. Enkelte registrerte livsmiljøer er av skogeierne også foreslått som områder for frivillig vern, og i slike tilfeller blir endelig beslutning om vern truffet i samarbeid mellom miljøvernmyndighetene og de berørte skogeiere. På samme måte som ved verneprosessene etter naturvernlovgivningen, registreres det også ved skogbruksplanleggingen mange flere områder

enn de man til slutt velger ut for særlige hensyn eller foreslår til frivillig vern.

Økt aktivitet i skogbruket skal kombineres med bedre kunnskap om miljøverdiene i skog og styrkede miljøhensyn i skogbruket i tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009), og på en slik måte at tilstanden og utviklingen kan dokumenteres og gjøres offentlig tilgjengelig.

Etter miljøinformasjonsloven plikter alle tiltakshavere å kunne redegjøre for miljøhensyn knyttet til planlagte tiltak. Departementet er opptatt av at skogbruket skal kunne formidle sin miljøinnsats på en god måte og at data fra miljøregistreringer skal kunne benyttes effektivt til dette. I forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer er det krav om at alle data nevnt i forskriften skal legges inn i en database for skog- og miljødata ved Norsk institutt for skog og landskap og at oversikter over miljøverdier skal være offentlig tilgjengelige. Dette er vilkår for å kunne få slikt tilskudd. Informasjon om livsmiljøer gjøres offentlig tilgjengelige fortløpende gjennom *Kilden*, som er en kartløsning til Norsk institutt for skog og landskap, og på en slik måte at også Artsdatabanken og Direktoratet for naturforvaltning kan legge dem ut i sine innsynsløsninger. Ved å henvende seg til Norsk institutt for skog og landskap kan man i tillegg få oversikt over alle registreringene som er utført. Det er en viktig oppgave å ivareta eksisterende data og se på behovet for supplerende og oppdaterte registreringer. Departementet er kjent med at det er varierende kvalitet på enkelte datasett som sendes inn til Norsk institutt for skog og landskap, noe som svekker kvaliteten både på innsynsløsningen og de samlede dataoversiktene. Departementet vil derfor be Statens landbruksforvaltning, sammen med Norsk institutt for skog og landskap, om å ta dette spørsmålet opp med leverandørene av slike data.

Naturbase

Naturbase er et eksempel på en sentral database med kartbaserte data om natur og friluftsliv. Naturbase inneholder data om verneområder, arter og naturtyper, særskilt viktige kulturlandskaper, friluftsområder med mer. Naturbase driftes av Direktoratet for naturforvaltning.

Naturindeks

I regjeringserklæringen sa Regjeringen at den ville innføre en naturindeks for Norge for å danne et bilde av utviklingstrender i naturen, inkludert

kulturlandskapet. Formålet med en naturindeks for Norge er således å få en oversikt over den samlede utviklingen for det biologiske mangfoldet. Den første utgaven av indeksen ble presentert høsten 2010.

Naturindeksen for skog baserer seg på 72 indikatorer som skal si noe om tilstand og utvikling i det biologiske mangfoldet i skogen. Naturindeks for skog i Norge 2010 viser jevnt over middels til lave verdier, ca. 0,4–0,5 sammenlignet med referanseverdi som er 1, og som er skog med liten eller ingen menneskepåvirkning. Fem av disse indikatorene er valgt ut som nøkkelementer (blåbærdekning, eldre lauvsuksesjoner, gamle trær, stående død ved og liggende død ved), og disse er vektet slik at de utgjør 50 pst. av naturindeksen i skog. Disse nøkkelementene er kun registrert med data i 2010, og en samlet utvikling over tid for naturindeksen i skog kan derfor ikke fremstilles i dag. Det gir imidlertid et godt grunnlag for å vurdere utviklingen om noen år når naturindeksen i framtiden skal oppdateres.

Naturindeksen for skog er vurdert ut fra en referansetilstand som er lite menneskepåvirket naturskog. Store deler av skogarealet har imidlertid ikke hatt denne tilstanden i nyere tid. Fordi referansetilstandene er definert på forskjellig måte for ulike indikatorer og økosystemer, må man være varsom med å sammenligne tilstanden i de ulike økosystemene direkte ut fra indekstallet. Store deler av naturindeksarbeidet er basert på ekspertvurderinger. Det er et mål at andelen basert på reelle data og målt utvikling utgjør en større andel i neste runde.

6.6.8.4 Virkemidler for bærekraftig skogbruk

Gjennom skogbruksloven med tilhørende forskrifter og skogbrukets miljøstandard og miljøsertifisering, er det i dag etablert et godt grunnlag for et lønnsomt skogbruk som kan motvirke klimendringer og som drives innenfor naturens tålegrense. Også naturmangfoldloven legger rammer for skogbruket. Det gjelder både lovens generelle miljøprinsipper, nye virkemidler som *prioriterte arter og utvalgte naturtyper*, regler om utsetting av fremmede organismer og regler om områdevern. Naturmangfoldloven stiller klare krav til kunnskapsgrunnlaget.

Som følge av miljøarbeidet i skogbruket, både myndighetenes regelverk og næringens egen miljøstandard, har man over lang tid utviklet omfattende kunnskap om skogbruk og miljø, et kunnskapsgrunnlag som også vil tilfredsstille naturmangfoldlovens bestemmelser. Dette innebærer

at næringen, ikke minst gjennom miljøregistreringer, miljøstandarder og sertifiseringssystemer, samt innhenting av eksisterende og tilgjengelig kunnskap, har et godt grunnlag for å ivareta de alminnelige prinsippene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven.

Det treffes årlig en lang rekke enkeltvedtak som angår utnyttelse av skogressursene. Skogbruket har betydelig erfaring med miljøregistrering, innhenting av eksisterende kunnskap og informasjon fra tilgjengelige databaser med mer og med innpassing av miljøhensyn og miljøvurderinger. Dette vil bidra til at kravene til vurderingene etter naturmangfoldloven §§ 7 til 12, kan gjennomføres på en kostnadseffektiv måte som ivaretar både nærings- og miljøhensyn.

Miljøarbeidet i skogbruket er utformet omkring hovedpilarene; landbrukspolitikken miljøkrav til skogbruket, skognæringens egen miljøstandard og klima- og vernepolitikken. Disse hovedpilarene må samvirke godt og påvirker hverandre i stor grad.

Regjeringen legger til grunn at skogvern sammen med styrkede miljøhensyn i skogbruket i tråd med St.meld. nr. 39 (2008–2009), skal danne basis for god balanse mellom skogbruk, klimatiltak og hensynet til biologisk mangfold i skog, slik at avvirkning og uttak av biomasse fra skog kan økes dersom etterspørselen øker. I denne meldingen legges hovedvekten på miljøprofilen i skogpolitikken og skogbrukets ansvar for bærekraftig næringsvirksomhet.

Tilskudd til bærekraftig skogbruk

De to viktigste støtteordningene med tanke på å sikre god bærekraft og riktige avveininger mellom næring og miljø er tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer og tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, regulert gjennom egne forskrifter.

Tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer gis for å stimulere til et godt kunnskapsgrunnlag og et planmessig skogbruk med gode avveininger mellom næringsmuligheter og miljøverdier slik dette er omtalt i kapittel 6.6.8.3.

Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket er en tilskuddsordning som omfatter flere formål (Figur 6.19). Innenfor denne ordningen kan det bl.a. gis tilskudd til nybygging og ombygging av skogsveier, etablering av ny skog og tilskudd til mer direkte miljørettede tiltak. Tilskudd til miljørettede tiltak kan gis til skogeiere som ønsker å ivareta og videreutvikle miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kultur-

minner. Slike tilskudd kan brukes til å dekke merkostnader eller økonomisk tap ved å gjennomføre miljørettede tiltak.

Etterspørselen etter tilskudd er større enn de fastsatte rammene både når det gjelder skogsveier, oppbygging av ny skog og tilskudd til direkte miljørettede tiltak. Det er derfor opp til regionale og kommunale skogbruksmyndigheter å prioritere de ulike tiltakene.

Det gjennomføres også mange tiltak i skog som ikke beror på beslutning fra offentlig myndighet, og som derfor ikke er omfattet av miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12. Hogst er et viktig eksempel på dette. Naturmangfoldlovens § 6 fastsetter imidlertid en generell aktsomhetsplikt. Bestemmelsen pålegger alle å oppføre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5.

Skogvern

Vern av skog, som også er et element i en helhetlig skog- og miljøpolitikk, er forutsatt å skje etter naturmangfoldloven. Skogvernarbeidet på privat grunn skjer i hovedsak som frivillig vern i et samarbeid mellom skogeierne og miljøvernmyndighetene, samt ved vern av offentlig eide skogarealer. Det er en forutsetning at vernarbeidet fanger opp de skogområdene som har høyest verneverdi.

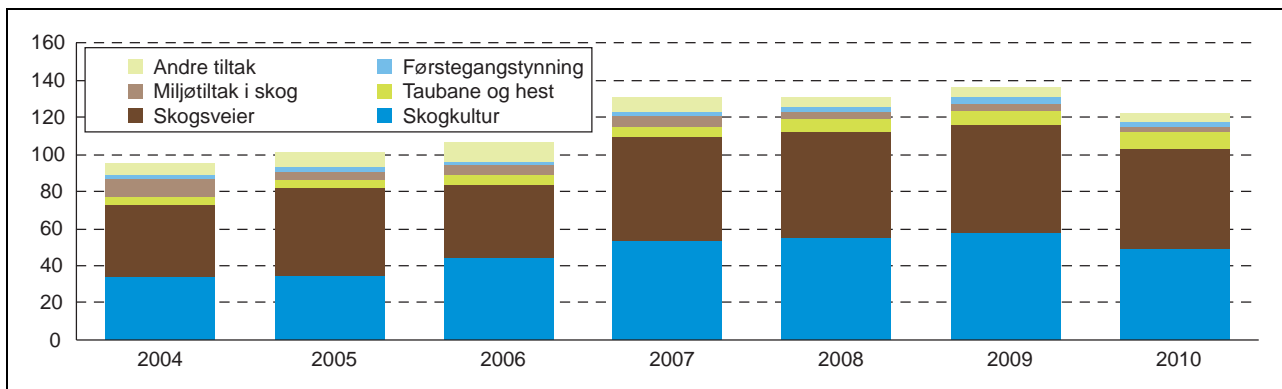
Levende Skog

Skognæringen har retningslinjer for miljøhensyn som ble utviklet gjennom Levende Skog-standarden, skogbrukets miljøstandard, der skognæringen, miljøbevegelsen og representanter fra forbrukerinteressene utviklet konkrete retningslin-

jer for miljøhensyn i skogbruket. Skogeierne og miljøorganisasjonene avbrøt sommeren 2010 forhandlingene om Levende Skog-avtalen for bærekraftig skogbruk og sertifiseringsløsninger for tømmer, etter 12 års enighet om en miljøstandard for norsk skogbruk. Bruddet skyldtes at partene ikke kom til enighet om kravpunktet om skogreisning og treslagsskifte. Landbruks- og matdepartementet vil understreke verdien av Levende Skog og viktigheten av at forhandlingene kommer tilbake på sporet. Partene har et hovedansvar for å få prosessen i gang slik at Levende Skog fortsatt kan være et viktig bidrag til det norske verdiskapende og bærekraftige skogbruket. Skogbruket i Norge er fortsatt sertifisert etter ISO 14001 og de krav som det ble enighet om ved revisjonen av Levende Skog i 2006. Dette innebærer at bruddet i Levende Skog ikke får noen konsekvens for hva som skjer ute i skogen. Kravene til den enkelte skogeier er de samme som før bruddet, og skogbruket fortsetter arbeidet med å forbedre og videreutvikle sitt miljøarbeid. Skulle det vise seg at partene i Levende Skog på varig basis ikke vil videreføre samarbeidet, vil dette få konsekvenser også for den offentlige skogpolitikken. I en slik situasjon vil det bli aktuelt å foreta en gjennomgang av forskriften om bærekraftig skogbruk.

Sammenstilling av skogbruks- og miljødata

Dagens overvåking av skog- og miljøressurser på nasjonalt nivå gjennom Landsskogtakseringen, og skogbruksplanlegging med miljøregistreringer på den enkelte eiendom, gir blant annet grunnlag for å følge utviklingen av viktige miljøverdier og for å kunne justere miljøinnsatsen. Slik kunnskap er også bakgrunn for de miljøkrav som stilles når det gis tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbru-



Figur 6.19 Tillskudd* til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, mill. kr

* Tilsagn om tilskudd. «Andre tiltak» kan f.eks. være prosjekter som har som mål å øke aktiviteten og/eller ressursutnyttelsen i og fra skogen.

Kilde: Statens landbruksforvaltning.

ket. For å videreutvikle satsingen på et bærekraftig skogbruk er det en prioritert oppgave å fremskaffe relevant kunnskap om skogressurser, miljøhensyn og verdiskapingsmuligheter gjennom forskning, miljøregistreringer, videreutvikling av kunnskapen om det truede naturmangfoldet gjennom Norsk rødliste for arter o.a.

Informasjon og kunnskap om aktiviteten i skogbruket, tilstand og utvikling av skogressurser, skogens klimabidrag og ulike miljøverdier m.v. er spredt på mange ulike kilder. For å lette tilgjengeligheten til slike skogbruks- og miljødata, vil departementet ta initiativ til å sammenstille dokumentasjon om dette i en årlig rapport «Bærekraftig skogbruk – næring og miljø». Med hjemmel i skogbruksloven § 20 skal det fastsettes en forskrift som gir retningslinjer for kommunenes kontroll og rapportering, og for innhenting av informasjon fra skognæringens sertifiseringsrapporter. Departementet vil gi Norsk institutt for skog og landskap i oppdrag å sammenstille og utgi denne rapporten, med bidrag fra relevante aktører og kilder i skog- og miljøforvaltningen. Målsettingen er å utgi den første rapporten i 2013.

Styrket miljøresultatkontroll

For å møte eventuell økt etterspørsel etter råstoff fra skogen, skal det legges til rette for økt bærekraftig avvirkning og uttak av skogbiomasse og økt oppbygging av skog. Det er derfor også nødvendig å styrke den eksisterende miljøresultatkontrollen for å sikre at dette skjer innenfor miljømessig akseptable rammer. Departementet vil be Statens landbruksforvaltning om å utarbeide forslag til dette og at arbeidet skjer i samråd med Direktoratet for naturforvaltning.

6.6.9 Tilrettelegging for friluftsliv og helse

Friluftslivet er sterkt forankret i det norske samfunnet. I Norge har alle lov til å ferdes og oppholde seg i utmarka, og på frossen snødekt innmark vinterstid. Denne retten, allemannsretten, er nedfelt i friluftsloven og basert på at en respekterer naturen og viser hensyn til miljøet, grunneiere og andre brukere. Skogene er tilgjengelige fra både veinett og stier og det er en lang og rik kultur for å bruke arealene til mange forskjellige aktiviteter. Arealene er derfor viktige både for sosialt samvær og som arena for friluftsliv og annen fysisk aktivitet. Der det foregår en aktiv tilrettelegging for friluftsliv er dette et viktig felles gode som naturlig knytter seg til landbrukets virksomhet.

Mange barn og unge vokser i dag opp i et miljø der tilrettelagte og organiserte aktiviteter mer og mer tar over for fri lek i naturlige omgivelser. For lite fysisk aktivitet, så vel hos barn og unge som blant voksne og eldre, er vurdert som en stor helserisiko for befolkningen framover. Det er en utfordring å få flere mennesker til å drive regelmessig fysisk aktivitet i form av friluftsliv eller annen fysisk aktivitet.

Fysisk aktivitet er generelt en kilde til helse og livskvalitet, og er nødvendig for normal vekst og utvikling hos barn og unge. Friluftaktiviteter har også positiv virkning på vår psykiske helse. Fysisk aktivitet som helsefremmende faktor er en «ferskvare» som må vedlikeholdes gjennom daglig bevegelse og aktiv bruk av kroppen. Grunnlaget for gode aktivitetsvaner, god helse og førlighet gjennom hele livsløpet legges i barne- og ungdomsårene.

Undersøkelser på befolkningsnivå viser at 7 av 10 trener eller mosjonerer minst en gang hver uke. Turer i skog og mark er den vanligste aktiviteten. Andelen som er fysisk aktive øker med økende sosioøkonomisk status, og aktivitetsnivået synker med økende alder. Til tross for at fysisk aktivitet på fritiden har økt de siste tiårene, har det totale aktivitetsnivået gått ned og viser negativ utvikling. Dette skyldes bl.a. en samfunnsutvikling med mindre krav til fysisk aktivitet i det daglige. Dette er bekymringsfullt fordi fysisk inaktivitet er en risikofaktor for sykdomsutvikling og flere helseplager, og fordi dette også rammer sosialt skjevt.

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for økt fysisk aktivitet i befolkningen og for mer fysisk aktivitet i skolen. I skolereformen 1997 ble det blant annet fokusert på å øke andelen uten-dørsaktiviteter og å bruke skolens nærområder mer aktivt i undervisningen. Dette har blant annet medført økende interesse for å ta i bruk undervisningsformen «uteskole» i grunnskolen.

Gjennom *Inn på tunet*-satsingen har man allerede vunnet gode erfaringer når det gjelder bruk av landbrukets verdier og ressurser i helse- og velferdssammenheng. Prosjektene har gitt både tilfredse brukere og nye muligheter for tjeneste-produksjon på landbrukseiendommer. Landbruks- og matdepartementet legger derfor til grunn at det er aktuelt å integrere skogen som lærings- og rekreasjonsarena i bl.a. *Inn på tunet*-prosjektet.

Bruken av skog og mark til friluftsliv og annen fysisk aktivitet kan økes ved bedre tilrettelegging, for eksempel ved samarbeid om å anlegge parkeringsplasser, eller sti og veinett. Det er ofte lokale



Figur 6.20

Foto: Landbruks- og matdepartementet

frivillige organisasjoner som foreslår og søker kommunen, fylkeskommunen og staten om midler til å gjennomføre tiltak som kan få flere ut i naturen.

Tilrettelegging og samarbeid

Kommuner og andre myndigheter eier ofte arealer i nærhet til bebyggelse, og både kommuner, interkommunale friluftsråd og staten ved Miljøverndepartementet har hatt en bevisst politikk på å sikre viktige friluftsområder gjennom kjøp eller bruksavtaler med grunneier for å kunne tilrettelegge friluftsområder av høy kvalitet. Dette har pågått lenge, og viljen til å investere i sikring og tilrettelegging har økt betraktelig de siste årene. I alt er nå ca. 2 300 friluftsområder sikret med statlig medvirkning.

Myndighetene er avhengige av et samarbeid med grunneiere om tilrettelegging, både for frivillige kjøpsavtaler og bruksavtaler på arealer der både skogbruk, beitebruk, utmarksnæring og til-

rettelagt friluftsliv må tilpasses gjensidig. For skogeierne kan økt tilrettelegging og bruk av skogarealene til rekreasjonsformål føre til tap og ulemper knyttet til økende trafikk, forsøpling, tap av skogproduksjon og andre hindringer for aktivt skogbruk og utmarksnæring. For at skogeiere skal produsere og tilby denne type fellesgoder utover det som kreves gjennom lovverk og sertifiseringsordninger, må en derfor finne ordninger som kompenserer skogeiere for de ulempene som oppstår samt gir økonomisk uttelling for de produktene som tilbys. Regjeringen legger til grunn at tilretteleggingstiltak i by- og tettstedsnære skoger kan være kostnadseffektive tiltak sammenlignet med andre anlegg og tiltak rettet mot helse, opplæring og rekreasjon.

Friluftslivet er en arena der skogbruket og befolkningen møtes. Skogeieren sitter ofte med betydelig lokalkunnskap, både om arealet, opplevelsesverdiene og lokalbefolkningens bruk. Som arealforvaltere har skogeiere også kompetanse og utstyr til å utføre de fleste tiltakene. Dette kan øke

den samlede verdiskapingen fra skogen og ha innflytelse på valg som kan ha betydning for driften ellers på eiendommen. Det er derfor mulig å se dette som et element i å øke engasjementet og forståelsen for skog og skogbruk i lokalsamfunnet. Positiv respons fra samfunnet vil som oftest også være en stimulans for skogeieren til å gjennomføre tiltak og å samarbeide med andre.

For å styrke forståelsen og kunnskapen om skogens verdi for helse og velferd ønsker Landbruks- og matdepartementet en gjennomgang av dette saksfeltet med deltakelse fra skogbrukets organisasjoner, idrettsbevegelse, friluftslivsorganisasjoner og skogbruks-, friluftsliv-, helse- og utdanningsmyndighetene. Denne gjennomgangen bør bl.a. se nærmere på områder for samarbeid, prosjekter og virkemidler for økt tilrettelegging for bruk av skogen for å fremme friluftsliv og andre helsebringende aktiviteter. Departementet legger i denne sammenheng til grunn at kommuner og fylkeskommuner i ny Lov om folkehelsearbeid (jf. boks 6.8), vil få et større og mer helhetlig ansvar for befolkningens helse og levekår med bruk av de virkemidler de rår over. Regjeringens satsing på «Den naturlige skolesekken» har også virkemidler som kan inngå i en slik gjennomgang.

Boks 6.8 Folkehelseloven

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid, som trer i kraft 1. januar 2012, har som formål å medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen, herunder utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår. Loven regulerer kommuners og fylkeskommuners oppgaver og ansvar, og den pålegger statlige helsemyndigheter å støtte opp under kommunesktorens folkehelsearbeid. Med folkehelseloven etableres et nytt fundament for å styrke folkehelsen i politikk- og samfunnsutvikling og i planarbeid ut fra regionale og lokale utfordringer og behov. I dette ligger også å forsterke innsatsen til kommunene og fylkeskommunene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven, blant annet for å sikre og tilrettelegge natur- og rekreasjonsområder som er viktige for befolkningens muligheter til fysisk utfoldelse, idrett og friluftsliv.

6.6.10 Regionalt skog- og klimaprogram

Som det fremgår i kapittel 1.4.3 vil Regjeringen opprette Regionale bygdeutviklingsprogram for å styrke og samordne det regionale nærings- og miljøarbeidet på landbruks- og matområdet. Ansvar for gjennomføring og utvikling legges til Fylkesmannen, og skal skje i nært samarbeid med det regionale partnerskapet. Utviklingsprogrammene vil bestå av tre hovedelementer:

- Regionale næringsprogram (RNP)
- Regionale miljøprogram (RMP)
- Regionalt skog- og klimaprogram (RSK)

Regionalt skog- og klimaprogram skal bestå av de eksisterende ordningene tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer, som reguleres av en egen tilskuddsforskrift, og tilskudd til skogsveier og drift med taubane og hest, som reguleres av forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Dette er ansvar som også i dag ligger til Fylkesmannen og som videreføres i RSK. Utover dette, forvalter fylkesmennene tilskudd til uttak av skogsvirke til bioenergi og tilskudd til kystskogbruket. Departementet vil evaluere løpende om det skal gjøres endringer i det administrative opplegget for disse ordningene. Øvrige nærings- og miljøtiltak administreres av kommunene, bl.a. tilskudd til skogkultur og miljøtiltak.

6.6.11 Skogskadeberedskap og naturskadeordning

Klimaendringer kan medføre økt skadeomfang på bl.a. stående skog og infrastruktur i skogen og det er viktig å ha en beredskap på dette området. Skogeierne organisasjoner har utarbeidet en egen beredskapsplan for å håndtere omfattende skogskader. De er likevel avhengige av den offentlige beredskapen for å møte utfordringene. Skogbruket er for eksempel avhengig av at veier er ryddet og kraftledninger i orden for å få ut tømmer fra skogen. Det er viktig å få ut trevirket både for å sikre verdien av tømmeret, men også for å hindre sykdom og skade på skogen. Beredskapsplanverket bør i størst mulig grad koordineres mellom privat og offentlig skogforvaltning. Tilgrensende etater og virksomheters beredskapsplaner må inkluderes slik at man får enhetlige og samstemte krisehåndteringsplaner. Departementet vil, i samarbeid med berørte departementer og faginstanser, ta initiativ til å koordinere beredskapsplaner som berører norsk skogbruk.

Naturulykker, herunder skader direkte forvoldt av skred, storm, flom m.v., omfattes av Statens naturskadefond og av private forsikringsavtaler. Tidligere dekket Statens naturskadefond stormskader på skog som oversteg to års nyttbar tilvekst på den enkelte skogeiendom omfattet av skade. Nå er det bare stormskader på skog som er stormforsikret gjennom private forsikringsavtaler, og ved katastrofepregete hendelser, som kan omfattes av ordningen. Rundt 50 pst. av skogarealet er ikke omfattet av slike forsikringsavtaler og vil således ikke kunne få erstatning gjennom naturskadefondet. Brann omfattes ikke, men naturskader på skogbrukets infrastruktur, som veier og broer, vil ofte være omfattet av ordningen. I lys av de forventede klimaendringer vil departementet se nærmere på hvordan en større andel av norsk skogareal kan sikres mot økonomiske tap ved klimarelaterte naturskader. Det må legges bedre til rette for informasjon om skogeiernes eget ansvar for å forebygge og forsikre seg mot stormskader og lignende. Og departementet vil legge til rette for økt kunnskap om effekter av klimaendringer på skog og skogbrukets tilpassing til disse.

6.7 Kompetanse- og kunnskapsbehov

Økt kompetanse og kunnskap innen både næringen og forvaltningen er sentralt for å møte de framtidige utfordringene i skogbruket, sikre oppfølging av regelverk og som bidrag for konkurransedyktige verdikjeder i skogsektoren. Norge er et høykostland. Norsk skogsektor er i uskjermet konkurranse på verdensmarkedet og konkurrerer med skogsektoren i land med bedre biologiske produksjonsmuligheter og vesentlig lavere kostnadsnivå. På denne bakgrunn er det viktig med riktig omfang og riktig innretning på kunnskapsarbeidet – både når det gjelder forskning og utvikling og når det gjelder formidling av kunnskap til forvaltning og næringsutøvere. Forskning, utdanning, innovasjon og kunnskapsformidling er bredt omtalt i kapittel 11.

6.7.1 Forskning og forvaltning

6.7.1.1 Forskning og utvikling i skogsektoren

Forskning og forskningsbasert innovasjon er et av de viktigste virkemidlene for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i skogsektoren, som i andre sektorer. Kunnskap fra forskning legger i økende grad grunnlaget for utviklingen i samfun-

net. Forskning og utvikling på skogområdet har pågått lenge og bidratt til å videreføre og utvikle konkurransekraften som grunnlag for økt verdiskaping og sysselsetting. Like fullt er det et betydelig behov for videre kunnskapsinnhenting, metodeutvikling og nyskaping for å kunne opprettholde og videreutvikle konkurransekraftige verdikjeder, og som ledd i å realisere næringens egne muligheter og sektorens politiske mål i framtiden. Forskning og utvikling er ikke minst viktig for videreutvikling av de miljø- og fellesgoder som sektoren ivaretar og bidrar med for samfunnet. Aktører i hele sektoren har ansvar for å identifisere egne kunnskapsbehov og bidra til dekning av disse, enkeltvis og i samarbeid med forsknings- og kunnskapsbedrifter. Dette også gjennom finansiering, herunder prioritering av midler i Skogtiltaksfondet (jf. kapittel 11.4.4.4) og gjennom støtte fra relevante programmer i Norges forskningsråd og midler i Utviklingsfondet for skogbruket (jf. kapittel 11.4.4.5) m.v.

Norsk institutt for skog og landskap er et av flere forskningsinstitutter på landbruksområdet, og får basisbevilgning og styringssignaler fra Landbruks- og matdepartementet. Departementet vil gjennom dette videreutvikle instituttet som primærleverandør av anvendt forskning og forskningsbasert rådgivning på skogområdet. Noen sentrale områder vil være videreføring av Landskogtakseringen, herunder registreringer av skogressurser og miljøverdier i skog, skogbrukets miljøpåvirkning og bærekraftig skogforvaltning og en rekke klimarelevante problemstillinger knyttet til bl.a. karbon i skog og jordsmonn m.v. Det er naturlig at flere av disse oppgavene løses i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner i både inn- og utland.

6.7.1.2 Veiledning, rådgivning og kontroll

Skogpolitikken skal fortsatt gjennomføres med innsats fra flere forvaltningsnivåer, jf. også kapittel 12 som gir en nærmere beskrivelse av roller og oppgaver for landbruksforvaltningen på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

For å nå målene om konkurransedyktige verdikjeder for skog og tre, økt trebruk, økt produksjon av bioenergi og økt oppbygging av skog, må samarbeidet i partnerskapet mellom kommune, fylkesmann, fylkeskommune og Innovasjon Norge videreutvikles og styrkes. Samarbeidet med skogei foreninger, skogselskap og kunnskapsmiljøer må inngå som en integrert del av dette partnerskapet. Departementet legger til grunn at virkemidler for samarbeid mellom skog-

eiere og mer informasjon om skogbruk i samfunnet må inngå på en helhetlig måte i samarbeidet. Som konsekvens av at offentlig og privat skogforvaltning har redusert direkte kontakt og veiledning rettet mot skogeierne, bør det utvikles virkemidler som stimulerer kompetente og aktive skogeiere til å initiere aktivitet og bidra med kompetansedeling med mindre aktive skogeiere.

Skogadministrasjonen i kommunene har over en årrekke blitt sterkt redusert. Dette har i betydelig grad påvirket kapasiteten og evnen hos kommunene til oppfølging av lovpålagte skogoppgaver, herunder håndheving, tilsyn og kontroll av

regelverk, samt formidling av skogpolitikken. Kunnskapsformidling med vekt på veiledning, rådgivning og kompetanse rettet mot skogeier og økt vekt på kontroll med regelverket, blir derfor viktig for å styrke skogens rolle og bidrag i forhold til energi-, klima- og miljømål. Landbruks- og matdepartementet vil se nærmere på rollefordelingen mellom offentlig og privat veilednings- og rådgivningstjeneste i skogbruket for å styrke kunnskapsformidling og bidra til tilfredsstillende kontroll av regelverket i sektoren. En nærmere omtale av kunnskapsformidlingen i landbruks- og matsektoren fremgår av kapittel 11.6.

7 Reindriftnæringen

Samisk reindrift bidrar til et levende landbruk i hele landet gjennom beitebruk i fjellområder og utmark, og har et stort potensial for økt verdiskaping. Regjeringen vil fremme næringsvirksomhet basert på reindriften eksisterende ressurser. Regjeringen vil at de mulighetene som reindriften har til aktiv deltagelse og innflytelse gjennom reindriftsloven av 2007, blir fullt ut utnyttet. Nasjonale forpliktelser etter Grunnloven, og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, pålegger staten et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for at denne næringen kan opprettholdes og utvikles. Det kan også være nødvendig å vurdere tiltak som av den enkelte reineier kan oppleves som negative men som vil være avgjørende for at næringen kan opprettholdes som bærekraftig både på kortere og lengre sikt.

Tilgang på beiteareal og et reintall som er tilpasset beitegrunnlaget gir økologisk bærekraft, og er helt avgjørende for at næringen også skal være økonomisk og kulturelt bærekraftig.

Regjeringen vil

- bygge reindriftpolitikken på en tredelt målsetting om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft der økologisk bærekraft står særlig sentralt.
- arbeide for en bedre sikring av reindriften arealer.
- sikre en bærekraftig reindrift gjennom tilpasset reintall, reduserte tap og økt produksjon, i områder med for høyt reintall må reintallet reduseres.
- forsterke næringsaspektet i de reindriftpolitiske virkemidlene.
- legge til rette for en god dialog mellom reindriften og andre samfunnsinteresser i de ulike reinbeiteområdene.
- fremme forslag om å gi jordskifteretten kompetanse til å avklare rettighetsmessige forhold internt i reindriften.
- invitere næringen til et samarbeid om reiselivsbasert næringsvirksomhet og program for bl.a. læringsbaserte tjenester i reindriften.
- sørge for at reindriftsavtalens virkemidler støtter opp om en velordnet næringsvirksomhet i tråd med reindriftsloven av 2007.

- bidra til en stabil markedssituasjon for å sikre næringsgrunnlaget for reindriften.
- forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge.

7.1 Matproduserende næring og kulturbærere

Reindriften er en av få næringer i Norge med helårs beitedrift. Den nomadiske driftsformen med flytting mellom ulike årstidsbeiter bidrar til en god utnyttelse av beiteressurser i fjell og utmark. Reinens diett, som hovedsakelig består av viltvoksende planter, gjør at reinkjøtt er et smakfullt og eksklusivt bidrag til matmangfoldet i Norge. Det foregår reindrift i nærmere 140 av landets kommuner over et landareal på ca. 140 000 km². Hovedtyngden av reindriften, om lag 70 pst., finner sted i Finnmark. Reintallet i dag er ca. 246 000 dyr i vårflokk, det vil si før kalving om våren. Kjøttproduksjonen er på om lag 2 000 tonn per år. Reindriftnæringen er organisert i mindre driftsgrupper, på nordsamisk omtalt som *siida* og på sydsamisk som *sijte*. Næringen er organisert i 82 reinbeitedistrikt fordelt over 6 ulike reinbeiteområder fra Finnmark til den nordlige delen av Hedmark. 544 reineiere har en *siida*andel, det vil bl.a. si at de er registrert som næringsutøvere etter reindriftsloven. *Siida*andelsinnehaveren kan tillate at også andre reineiere er registrert under andelen, i dag er det totalt 2 821 registrerte reineiere i Norge. I tillegg finner vi reindrift i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres. Dette er drift organisert i tamreinlag i regi av bygdefolk.

I tillegg til å være en viktig næring i mange samiske områder, er reindriften arena for bevaring og utvikling av samisk språk, håndverk og naturkunnskap. Reindriften blir derfor ansett som en viktig eksponent for samisk kultur. Dette innebærer at reindriftpolitikk i noen grad skiller seg fra næringspolitikk for øvrig. Utforming av virkemidler skjer gjennom utstrakt konsultasjonsvirksomhet med både Sametinget og næringen. Reindriftsavtalen, som omfatter de sentrale økonomiske virkemidlene, forhandles årlig med nærin-

Boks 7.1 Arktisk delikatesse

Reinsdyrkjøtt er mange fortellinger. Ved at dyrene lever ute i naturen hele livet, og følger naturens årstidsvariasjoner, er reinsdyrkjøtt selve smaken av norsk natur. Reinsdyrkjøttet produseres i det vesentligste av et urfolk, samene, som i århundrer har levd av og med naturen. Dette gir reinsdyrkjøttet en særegen dimensjon som gjør at forbrukere i tillegg til en unik smaksopplevelse, også kan få innblikk i en helt spesiell kultur og historie. Reinsdyrkjøtt er dermed også smaken av kultur. I tillegg er reins-

dyrkjøttet mat til festbordet. Reinsdyrkjøtt er en arktisk delikatesse, og noe av det mest eksklusive kjøttet Norge har å by på. Reinsdyrkjøtt skal på bordet når vi skal feire og hygge oss med bordets gleder sammen med familie og gode venner, i små og store anledninger. Reinsdyrkjøttet er dessuten sunt. Forskning viser at reinkjøtt er det kjøttslaget som har høyest innhold av antioksidanter, og i tillegg inneholder det sunne fett-syrer.



Figur 7.1

Foto: Matprat.no

gens organisasjon Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL).

7.1.1 Utvikling siden siste reindriftsmelding

St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* var en omfattende melding. Den omhandlet særlig ressurs-situasjonen i Finnmark, rettighetssituasjonen i Rørosområdet og Sametingets rolle i forbindelse med styringen av reindriften. Som følge av St.meld. nr. 28 ble det gjennomført en revisjon av reindriftsloven av 1978, som resulterte i en revidert lov i 1996. Det var imidlertid et ønske fra næringen om en mer omfattende gjennomgang av reindriftsloven, og i 1998 oppnevnte Landbruks- og matdepartementet et offentlig lovutvalg med medlemmer fra bl.a. myndigheter, forskning og næring. I 2001 avga lovutvalget sin innstilling, jf. NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*. Regjeringen (Stoltenberg II) videreførte lovutvalgets forslag gjennom et omfattende arbeid med utforming av nåværende reindriftslov, som trådte i kraft 1. juli 2007.

Myndighetene har siden 2005 intensivert arbeidet med å sikre beitegrunnet for reindriften i det sørsamiske reinbeiteområdet. Blant annet er det inngått beiteavtaler i Rørosområdet, og i Trollheimen arbeides det for å sikre rammebetingelsene for fortsatt drift. Det arbeides med å sikre reindriftens beitegrunnlag også i andre områder. I Finnmark har myndighetene for eksempel opphevet fredningen i en del områder som har vært fredet mot reinbeite.

Det er gjennomført en omfattende prosess med forhandlinger med Sverige om en ny reinbeitekonvensjon. Det pågår nå oppfølging i begge land med sikte på ikrafttredelse. En ny konvensjon skal legge til rette for fortsatt grenseoverskridende reindrift basert på sedvane og naturgitte forhold.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 28 (1991–1992) ble det definert en tredelt målsetting for reindriftspolitikken: Økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. I forbindelse med implementeringen av reindriftsloven av 2007, iverksatte Landbruks- og matdepartementet et arbeid for å konkretisere innholdet i målet om økologisk bærekraft. Dette arbeidet ble ferdigstilt i 2008, og brukes i forbindelse med fastsetting og godkjenning av reintall.

I visse deler av Finnmark har utfordringer med for høyt reintall i forhold til beiteressursene vedvart. Den nye reindriftsloven gir et bedre verktøy for å ta tak i denne type problemstillinger. Utfordringen knyttet til reintallstilpasning er like-

vel ikke løst, bl.a. fordi det er et etableringspress i næringen som også kan virke reintallsdrivende. Et for høyt reintall kan bidra til økte konflikter om arealer, særlig internt men også mellom reindrift og andre interesser.

Reindriftsavtalens virkemidler var etter lovrevisjonen i 1996 sterkt knyttet til regulering av reintallet i deler av Finnmark. I forbindelse med forhandlingene om Reindriftsavtalen 2000/2001 konkluderte departementet med at en tilpassing av reintallet ved bruk av reindriftsavtalens virkemidler ikke hadde ført fram. Dette resulterte i at reindriftsavtalen i mindre grad skulle brukes direkte i forbindelse med reintallsreguleringer, men isteden vektlegge inntekstfordeling og produksjonsoptimalisering. I forbindelse med reindriftsavtaleforhandlingene i 2003 ble partene enige om en gjennomgang av de økonomiske virkemidlene for å effektivisere ordningene, og legge til rette for økt inntjening og verdiskaping. Omleggingen til mer produksjonsrettede virkemidler i 2003/2004 bidro til en økning i antall slaktet rein. Dette har også bidratt til en større forutsigbarhet for den enkelte tilskuddmottaker. Markedssituasjonen for reinkjøtt har imidlertid vist seg å variere, og i perioder har det vært utfordringer med å få solgt reinkjøtt.

7.1.2 Rammene for dagens reindriftspolitik

Historisk fant reindriften sted i uveisomme områder og uten særlig påvirkning eller konkurranse om beitearealene fra andre interesser. Reindriften hadde sine interne regler om fordeling av beiter og annen samhandling. For øvrig var reindriften i liten grad rettsliggjort, og myndighetene så ikke noe særlig behov for lovregulering av reindriften, verken når det gjaldt interne forhold eller av hensyn til andre. Fastleggelse av nasjonalstatenes grenser og grensestengninger, samt fremveksten av jordbruket, endret dette bildet. Myndighetene anså det nødvendig å regulere reindriften nærmere, i første rekke gjennom bestemmelser om vokteplikt og erstatning ved skade. Lovgivningen vektla for øvrig offentlige anliggender i større grad enn regulering av forholdet utøverne imellom.

I forhold til grunneierinteressene, var utøvelse av reindrift i lange tidsrom ansett som en tålt bruk og ikke en rett. Skiftet kom gjennom høyesterettsavgjørelser på slutten av 1960-tallet, hvor Høyesterett konkluderte med at utøvelsen av reindrift korresponderte med en rett etablert gjennom alders tids bruk og som hadde ekspropriasjonsrettslig vern. Etter dette har vi fått Selbuddommen, Rt. 2001 s. 769, hvor Høyesterett i

plenium ikke bare konstaterte at reindrifftsretten hadde sitt tingsrettslige grunnlag i alders tids bruk, men også at man ved vurderingen av om det hadde funnet sted rettsstiftende bruk måtte se hen til reindrifftsens natur og særtrekk. At reindrifften har sitt grunnlag i alders tids bruk er nå nedfelt i reindrifftsloven.

Når det gjelder den interne bruken av beitearealene, har det historisk stort sett vært slik at den enkelte siida har hatt sine bestemte områder for beiting gjennom året. Beitebruken med et tilhørende flyttemønster har hatt sin faste struktur som de ulike utøverne har forholdt seg til. Det festnet seg imidlertid etter hvert det syn at reindrifftsretten var en kollektiv rett som tilligger den reindrifftsamiske befolkningen, og hvor ingen enkeltgrupper eller personer hadde eksklusive rettigheter. Dette preget bl.a. reindrifftsloven av 1978. Myndighetene skulle fritt kunne regulere den interne beitebruken, med andre ord forutsatte man at ingen grupper hadde særskilte bruksrettigheter. I deler av Finnmark bidro etableringen av såkalte fellesområder for høst-, vinter- og vårbeitene til en endring i bruken av områdene. Denne endringen sammen med en økning i reintallet har i noen tilfeller også gitt grunnlag for konflikter. I den senere tid har bevisstheten om særskilte rettigheter fått økende plass, og domstolene har i forskjellige sammenhenger lagt til grunn at driftsgrupper kan ha særskilte rettigheter som nyter et alminnelig rettslig vern i forhold til andre grupper. Dette synet ligger til grunn for sentrale bestemmelser i reindrifftsloven fra 2007.

Den folkerettslige utvikling har vært betydelig i de siste tjue årene. Norge er internasjonalt forpliktet til å sikre grunnlaget for den samiske reindrifften. Dette er nedfelt både i Grunnloven og annet lovverk, herunder reindrifftsloven hvor det fremkommer av § 3 at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Dette innebærer at folkerettens regler vil legge viktige føringer for tolkingen og anvendelsen av lovens bestemmelser. Det folkerettslige vernet medfører bl.a. at reindrifftsens arealer, som er reindrifftsens viktigste ressursgrunnlag, har en særskilt beskyttelse. Dette kan innebære føringer og til dels begrensninger med hensyn til bruk av arealer til annen virksomhet i det samiske reinbeiteområdet. Likeledes innebærer det føringer for å sikre en bærekraftig ressursbruk, dvs. et ansvar for å sikre en bærekraftig bruk og utnyttelse av beitearealene.

Viktige rammer for reindrifftspolitikken er nedfelt i reindrifftsloven av 2007. Myndighetenes og

næringens ansvar for å sikre arealgrunnlaget fremkommer av formålsparagrafen. Et sentralt forhold i loven er reindrifftsens rolle. Gjennom ulike bestemmelser legges det opp til at næringen skal medvirke og ta et ansvar for at reindrifften er økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Arbeidsfellesskapet, siidaen, har fått en sentral plass og utgjør et viktig element i bestemmelsene om intern organisering. Bruksreglene er det viktigste verktøyet i forvaltningen av distriktenes ressurser, og har som formål å bidra til en økologisk bærekraftig reindrifft. De skal gi nærmere bestemmelser om bl.a. beitebruk og reintall. Næringen har således fått økt ansvar for å sikre en bærekraftig forvaltning av distriktets ressurser. Endelig godkjenning av bruksregler foretas av myndighetene. Regulering av interne forhold som for eksempel nyetableringer og fordeling av reintall har reindrifften nå et selvstendig ansvar for. Videre oppfølging av reindrifftsloven må derfor være en prioritert oppgave både for næringen selv og for myndigheter. I den nye loven foreligger også hjemmel for ulike sanksjoner og tvangstiltak ved brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i reindrifftsloven.

7.2 Mål for reindrifftspolitikken

I innstillingen fra Stortinget til St.meld. nr. 28 (1991–1992), Innst. S. nr. 167 (1991–1992), konkretiseres hovedmålet «en bærekraftig reindrifft» gjennom delmålene om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrifft. Målene henger nøye sammen. Økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft, og sammen skal økologisk og økonomisk bærekraft gi mulighet for å ivareta og utvikle kulturell bærekraft. Det kan til dels være innbyrdes motsetninger mellom de tre delmålene. Tilstrekkelig med menneskelige ressurser er en forutsetning for kulturell bærekraft. Økonomisk bærekraft krever inntekter som gir et livsgrunnlag for reindrifftsbefolkningen. Videre er inntektsgrunnlaget i stor grad knyttet til antall rein. En økning i inntjening ved å øke reintallet utover beitenes tåleevne gir ikke økologisk bærekraft. Samtidig vil livsgrunnlaget, dvs. økonomisk bærekraft, svekkes dersom inntektene skal deles på mange. Det er en kjensgjerning at tilgjengelig beiteareal også i dag setter de ytre rammene for reindrifftsens utviklingsmuligheter for framtiden. Regjeringen vil på denne bakgrunn videreføre den tredelte målsetningen om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft, der økologisk bærekraft står sentralt.



Figur 7.2

Foto: Trym Ivar Bergsmo/Samfoto

7.2.1 Økologisk bærekraft

I Riksrevisjonen sin undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (Dokument nr. 3:12 (2003–2004)) ble det påpekt at de overordnede målene for reindriftspolitikken i liten grad har blitt operasjonalisert. For målsettingen om økologisk bærekraft er dette fulgt opp gjennom utarbeidelse av indikatorer for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall. Dette var et meget viktig arbeid der myndighetene og næringen i samarbeid med forskere kom fram til en omforent definisjon av begrepet økologisk bærekraft. «*I en økologisk bærekraftig reindrift anser man at beitebruken ikke forringer beitekvaliteten, eller mangfoldet av dyr og planter i de ulike årstidsbeitene. Det er også en målsetting at beitebruken skal gi god dyrevelferd og tilgang på slaktedyr av god kvalitet.*» (Rapporten «*Kriterier/indikatorer på økologisk bærekraftig reintall*», LMD 2008.) Som et mål på om et gitt reintall er økologisk bærekraftig ble det utarbeidet kriterier og normer knyttet til reinens kondisjon og produksjon. Kriteriene er brukt som

et hjelpemiddel ved fastsettelse av øvre reintall etter reindriftsloven av 2007. Riktig beitetilpassning gjennom et økologisk bærekraftig reintall, og sikring av beitearealene vil være de viktigste tiltakene for å nå målet om økologisk bærekraft.

7.2.2 Økonomisk og kulturell bærekraft

Økonomisk bærekraft innebærer at utøvere som har reindrift som hovedvirksomhet skal kunne leve av næringsinntektene. De økonomiske virkemidlene i reindriftsavtalen, som i de senere årene er dreid mer i retning av å fremme produksjon og verdiskaping i næringen, skal bidra til å nå dette. I mange områder har reindriften i dag muligheter til å øke inntektsgrunnlaget ved å videreutvikle virksomheten basert på de ressursene som finnes, herunder gjennom ulike aktiviteter knyttet til reindriften. Det er også viktig at reindriften utnytter potensialet for økt verdiskaping i kjøttproduksjonen fullt ut. Næringens utøvere har hovedansvaret for å sikre en økonomisk bærekraftig næringsvirksomhet innenfor rammen av målet

for økologisk bærekraft. Det er også viktig at hele reinkjøttbransjen legger til rette for økt verdiskaping.

Mål om kulturell bærekraft innebærer at den nomadiske driftsformen videreføres og gir grunnlag for en mangfoldig reindriftsbefolkning. Reindriften er på mange måter en familiedrevet næring, der det fra gammelt av har vært plass til en utvidet krets av familiemedlemmer. Kvinnenes arbeid har tradisjonelt vært knyttet til båkiedoallu (husholdet), og ikke minst til opplæring og sosialisering av barna inn i reindriften. Reindriftsloven sikrer kvinner og menn like rettigheter til å utøve reindrift. Kvinnenes rolle er viktig for reindriften, og den er særdeles viktig for å opprettholde en familiebasert næringsvirksomhet. I dag har næringen god tilgang på nye utøvere, både de som vil leve av reindrift og de som vil delta periodevis. Reindriften vil også i framtiden ha bruk for ekstra arbeidskraft i arbeidsintensive perioder. Ved å utnytte mulighetene for utvidet næringsvirksomhet i tilknytning til reindriften vil næringen selv kunne bidra til å sikre økonomisk bærekraft for en familiebasert reindrift. Departementet ser også at det er behov for en nærmere gjennomgang av innholdet i målsettingene om både kulturell og økonomisk bærekraft. Et slikt arbeid må gjøres innenfor rammene av målet om økologisk bærekraft, og næringsperspektivet og et bredt kunnskapsgrunnlag må stå sentralt.

7.3 Reindriften i samfunnet

På grunn av den nomadiske driftsformen er reindriften i løpet av året en del av mange bygdesamfunn. For eksempel opplever flere små bygder i kystområdene i Finnmark en merkbar befolkningsvekst i løpet av sommerhalvåret når reindriften flytter til sine sommerbeiter. I mange sammenhenger er dette positivt fordi reindriften kan bidra til økt aktivitet, både for andre næringsaktører innen handel og service og i samfunnet for øvrig, for eksempel gjennom deltakelse i idrett og kulturaktiviteter.

7.3.1 Produsent av samfunnsprodukter

Reindriften bidrar gjennom bruk av ulike årstidsbeiter til pleie av et særegent beitelandskap i fjell og utmark, og med sine boplasser og tilstedeværelse har den bidratt med kulturminner. Mange steder finnes det geografiske navn og benevelser som viser reindriften tilstedeværelse i området.

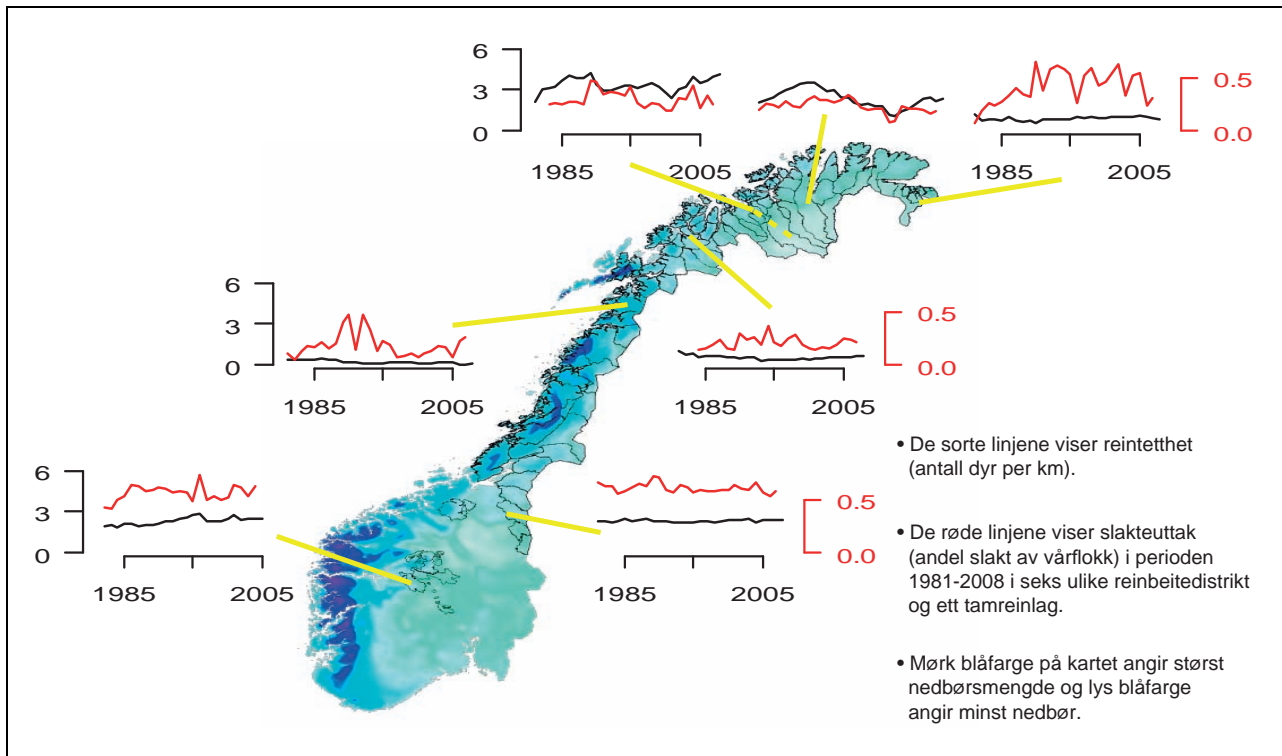
Man finner rester etter både gammel bosetting og gamle reindriftsanlegg i terrenget. I et reiselivsperspektiv gir reindriften videre et eksotisk tilsnitt til mange destinasjoner hvor natur- og kulturopplevelser er viktige produkter. Synliggjøring av reindriften står ofte sentralt i markedsføringen av slike destinasjoner. Reindriften leverer således goder som er viktig for annet næringsliv, og for andre brukere av fjell og utmark og samfunnet for øvrig. Noen reineiere har også avtaler om å levere opplevelsesbaserte tjenester til reiselivet. Næringen kan også tilby andre typer tjenester til samfunnet. Med de sterke tradisjonene for å innlemme hele familien i driften kan næringen være en god arena for læring og omsorg. Allerede i dag er det barnehager og skoleklasser som har anledning til å se og lære mer om ulike aktiviteter knyttet til reindrift. Departementet ser store utviklingsmuligheter for næringsvirksomhet knyttet til å levere tjenester og produkter både til reiseliv og skole- og omsorgssektoren. Dette vil bli nærmere omtalt i kapittel 7.5.3 Næringsutvikling basert på reindriftenens ressurser.

7.3.2 Samfunnsutfordringer

Reindriften arealbehov kan gi betydelige spenningsforhold når andre samfunnsinteresser har behov for arealer til utbygging og annen næringsutøvelse og bruk. En av de store utfordringene ligger i å øke forståelsen for reindriften grunnleggende rett til arealer i det samiske reinbeiteområdet, og den faktiske bruken av disse arealene. Reindriften arealbruk omtales nærmere i kapittel 7.4.4 Arealforvaltning. Samtidig har reindriften også plikter overfor samfunnet for øvrig. For å redusere ulike spenningsforhold må det derfor legges til rette for gjensidig respekt og hensynet.

Dette fordrer bl.a. at reindriften er synlig i lokalsamfunnene på en positiv måte. En viktig forutsetning er at næringen utøver en bærekraftig reindrift i alle reinbeiteområder. Det er en kjensgjerning at der reintallet er for høyt, har det i de senere årene vært økte konflikter med andre samfunnsinteresser. For eksempel har rein i perioder trukket inn på innmark og tettsteder flere steder i Finnmark. Slike konflikter kan være meget skadelig for reindriften sin posisjon og omdømme i samfunnet for øvrig. Et stort ansvar ligger på reindriften selv når det gjelder å styrke sitt eget omdømme gjennom en bærekraftig ressurs-tilpasning i alle områder.

Gjennom de seneste årene har det i flere områder og lokalsamfunn vært gjennomført tiltak for å



Figur 7.3 Slakteuttak og reinitetthet i utvalgte distrikt i Finnmark, Troms, Nordland og Sør-Trøndelag, og ett tamreinlag i perioden 1981–2008, og mengde vinternedbør i de ulike områdene

Kilde: Norsk institutt for naturforskning, meteorologisk institutt og Reindrifftsforvaltningen.

få til en god samhandling mellom reindriften og det øvrige samfunnet. Et godt eksempel på dette ble iverksatt av fylkesmannen i Sør-Trøndelag i 2006. Hensikten har vært å forbedre den gjensidige forståelsen og dialogen mellom reindriften og øvrige interesser i lokalsamfunnene. I prosjektet har man kommet fram til konkrete tiltak som har vist seg å være effektive. Det er også iverksatt tiltak i kommuner i Troms og Finnmark med siktemål å bedre dialogen og forståelsen mellom reindriftnæringen og lokalsamfunnet. Her kan «Verddeprousjektet» i Kvænangen i Troms særlig fremheves. Prosjektet tar sikte på en bred og god dialog mellom grunneiere og reindriften for å komme fram til tiltak som er til nytte for både reindriften og andre interesser i kommunen. Etter departementets syn har disse prosjektene stor overføringsverdi til andre reindriftsområder og kommuner. Departementet vil derfor ta initiativ til å få en samlet oversikt over denne type prosjekter. Det må sikres smidige prosesser for å balansere reindriftnæringens behov med behov i det øvrige samfunnet, bl.a. ved å tilrettelegge for en bedre dialog og samhandling. Regjeringen vil tilrettelegge for at det opprettes egne dialogarenaer for reindriften og andre samfunnsinteresser i de ulike reinbeiteområdene.

7.4 Grunnlaget for en bærekraftig reindriften

Tilgang på arealer, bærekraftig bruk av beitegrunnlaget, god produksjon og riktig næringstilpasning er avgjørende for å nå målet om en bærekraftig reindriften. En slik tilpasning og tilrettelegging gir grunnlag for gode næringsinntekter og utviklingsmuligheter for reindriftnæringen.

7.4.1 Naturgitte forhold for produksjon og dyrevelferd

Den nomadiske driftsformen er basert på reinens naturlige vandringer og beiteutnyttelse. Mengde nedbør om vinteren er en viktig forklaring på næringens flyttemønstre i de ulike områdene. Vanlig flyttemønster går fra nedbørsrike og frodige sommerbeiter til kaldere og tørrere vinterbeiteområder der det er mindre fare for ising/låsing av beite. Kartet i figur 7.3 viser at indre deler generelt har mindre vinternedbør enn kystområdene i hele det samiske reinbeiteområdet.

Både værforhold og reindriftnæringens egne slaktestrategier kan påvirke andelen rein som slaktes og tetthet av dyr i et område. Generelt er det gode

forhold for høy kalveproduksjon og et høyt slakteuttak i områder med lite vinternedbør, her kan også tettheten bli høy om uttaket ikke tilsvarer tilvekst av kalv. Indre deler av Finnmark og Sør-Trøndelag er slike områder. Figur 7.3 viser at distrikter med vinterbeiter i indre deler av Finnmark med lite nedbør, har stor variasjon i både reintetthet og slakteuttak. Distrikt i Sør-Trøndelag med samme vinterbeiteforhold har derimot stabilt reintall og slakteuttak. Ressursregnskapet for reindriften viser at i Sør-Trøndelag slaktes om lag 60 pst. av årets kalveproduksjon, i indre deler av Finnmark om lag 20 pst. I indre Finnmark utnyttes ikke potensialet for høy produksjon som følge av gode vinterforhold fullt ut. Utfordringer knyttet til voksende reintall, overbeite og sult har vært et gjentakende fenomen i reindriften i deler av Finnmark de siste 20–30 årene. Reindriften helt øst i Finnmark skiller seg imidlertid ut med et stabilt reintall, et høyt slakteuttak og god produksjon.

Reindriften i Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag har vinterbeiter med mye nedbør, og veksling mellom frost og mildvær. Reintallet er stabilt, slaktevektene tyder på at dyrene er i god kondisjon, men kalvetilgangen varierer. I disse områdene er det mye som tyder på at værforhold og ulike forstyrrelser har relativt stor betydning på kalvetilgang, og derigjennom på slakteuttaket. Tap til rovvilt er også høyere i disse områdene. Det blir en nærmere omtale av rovvilttap i neste avsnitt. Reindriften i Sør-Trøndelag, Hedmark, og i tamreinlagene har vinterbeiter med relativt tørt klima, og områdene preges av stabile reintall, høy kalveproduksjon og høyt slakteuttak. Produksjonen per dyr er den høyeste i hele landet.

Som et ledd i ressursforvaltningen overvåkes lavbeitene på Finnmarksvidda ved feltregistreringer og satellittregistreringer, undersøkelsene gjøres av Northern Research Institute IT og Norsk institutt for naturforskning. Overvåkingsprogrammet startet i 1998, og det er gjennomført undersøkelser ca. hvert femte år. Generelt har det vært en nedgang i lavtykkelsen i takt med økende reintall, i 2005 var det riktignok en økning i lavtykkelse på vinterbeitene, men ingen endring på høst- og vårbeitene. Undersøkelsene fra 2009 og 2010 viser en reduksjon av lavmattene både på høst- og vårbeitene. Reintallet har vært vedvarende høyt de siste fem årene, og endringene i lavtykkelsen indikerer at antall dyr må reduseres for å få restituert disse beiteene. Studier av sommerbeiteområder i Finnmark viser at distrikt med høyere reintetthet har mindre mangfold av beiteplanter og færre småvilt enn distrikt med lavere reintetthet. Dette kan medføre uheldige øko-

logiske konsekvenser for naturgrunnet. For næringen kan det bety mindre produktive sommerbeiter. Departementet vil videreføre overvåking av lavbeitene som et viktig verktøy i en økologisk bærekraftig ressursforvaltning. Det er også behov for økt kunnskap om sommerbeitenes produktivitet som en del av kunnskapsgrunnet for en bærekraftig ressursforvaltning i reindriften.

Gjennom bruksreglene skal reindriften ta ansvar for å gjennomføre driftstilpasninger som ivaretar ressursgrunnet. Regjeringen legger derfor stor vekt på at alle reinbeitedistrikt skal ha godkjente bruksregler og reintall i løpet av 2011. Der det faktiske reintallet er for høyt skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan som angir omfang og tidsrom for ekstra uttak av rein slik at fastsatt reintall nås. Dersom siidaen ikke utarbeider en reduksjonsplan, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Reindrifststyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres, jf. § 60 i reindrifstloven. Det er næringens ansvar å ha et så høyt slakteuttak at økologisk bærekraftig reintall også opprettholdes over tid. Myndighetene vil i årene framover prioritere kontroll av at reintall overholdes. Det vil kunne iverksettes sanksjoner etter reindrifstloven overfor reieiere som ikke retter seg etter bruksreglenes bestemmelser om reintall.

Variasjon i værforhold om vinteren har som sagt innvirkning på dyrenes tilgang til beiteplanter, og således både på produksjon og dyrevelferd. Med et varmere klima forventes det mer nedbør og veksling mellom frost og mildværsperioder om vinteren i de vinterbeiteområdene som i dag har lite nedbør, slik som indre Finnmark. Nyere forskning viser at distrikter med stabilt reintall og dyr i god kondisjon har størst overlevelse og kalvetilgang etter dårlige beiteforhold pga. mye is og snø om vinteren. En god strategi for å opprettholde produksjon under vanskelige værforhold vil være å ha dyr i god kondisjon. Det er også dyrevelferdsmessig riktig med en beite-tilpasning som gjør reien mindre utsatt for sult og avmagring. I motsatte situasjoner vil det være aktuelt å vurdere bruk av lovbaserte virkemidler for å sikre god dyrevelferd.

Dyrevelferd må ses i et lengre tidsperspektiv der et tilpasset reintall står sentralt, og i et kortere tidsperspektiv der det må iverksettes ekstraordinære tiltak på grunn av låste beiter. Også i områder med tilpasset reintall kan det på grunn av ugunstige værforhold forekomme situasjoner med sult på grunn av låste beiter. For å overvåke beitesituasjonen på vinterbeitene i de ulike reinbeite-

områdene, er det etablert beredskapsgrupper bestående av Mattilsynet, Reindriftsforvaltningen og næringen. Gruppene skal vurdere beite- og driftsforhold, og legge til rette for at næringen raskt kan iverksette tiltak for å unngå omfattende dyretragedier. I slike situasjoner må dyrene for eksempel flyttes til andre beiteområder, eller det må iverksettes fôring. Det er opprettet ordninger over reindriftsavtalen som bidrar til finansiering av fôrinnkjøp i en krisesituasjon. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for at reindriften skal kunne ivareta sitt ansvar for god dyrevelferd, også i et endret klima. Her vil samspill mellom ulike virkemidler stå sentralt.

7.4.2 Tap av rein

Reindriften i hele landet har hatt økende tap det siste tiåret og en vesentlig årsak til dette er økte rovviltbestander. I 2010 meldte reindriften i alt 77 000 dyr tapt, av disse ble 19 500 (ca. 30 pst.) godkjent som tap til rovvilt. Rovvilt utgjør således en stor del av tapet, men også andre årsaker medfører tap. Andre årsaker til tap av rein er påkjørsler, sykdom, ulykker og sult. Store tap på grunn av sult er omtalt i forrige avsnitt. Reindriften selv oppgir gjennom melding om reindrift, at tap til rovvilt utgjør om lag 80–90 pst. av totaltapet (Resursregnskap for reindriftsnæringen, Reindriftsforvaltningen 2010).

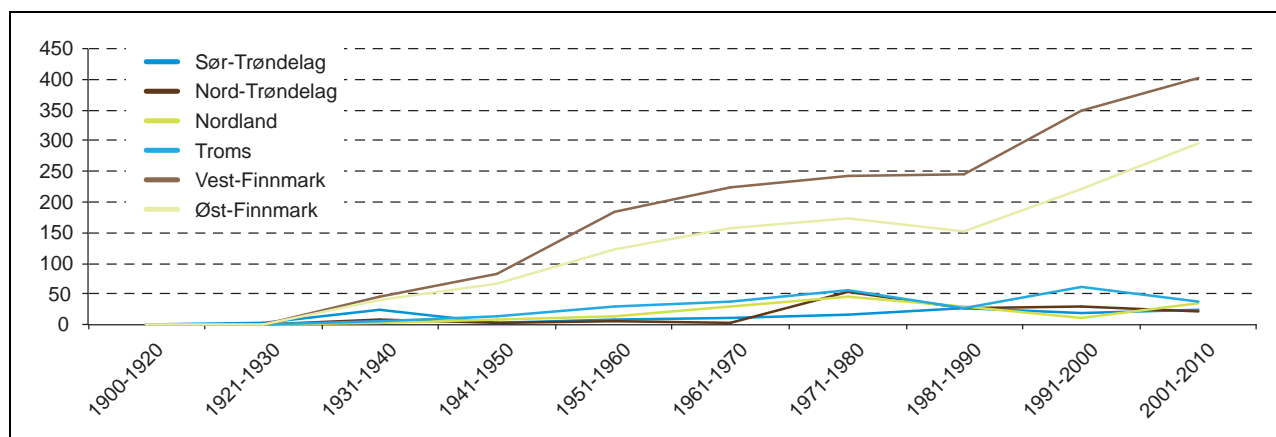
Reinen er særlig sårbar for tap til rovdyr på senvinteren og i kalvingsperioden om våren, det er derfor et forvaltningsmål å beskytte reinens kalvingsområder mot yngling av rovvilt. Rein i dårlig kondisjon er særlig tapsutsatt, og dårlig beitetilgang på grunn av ugunstig værforhold eller for høyt reintall kan øke tapene betraktelig. Stor tapsrisiko forklares av driftsformen med helårs beiting i ofte utilgjengelig og uoversiktlig terreng, noe som også gjør det svært vanskelig å finne rein som er tatt av rovvilt. Det har over tid vært en økning i erstatningsutbetalinger for rein tapt til rovvilt. Erstatningsutbetalingene baseres bl.a. på dokumenterte tap og bestandsestimater av rovvilt. Dokumentasjonsgraden er som sagt svært lav i reindriften (om lag 5 pst. av erstattet tap er dokumentert). Erstatningsutbetalingene blir skjønnsmessig beregnet ut i fra dokumentert tap vurdert opp mot tapsrisiko. Dette medfører at utbetalingene varierer mellom de ulike reinbeiteområdene, og kan bidra til et økt konfliktnivå mellom næring og myndigheter. Det ble etablert en arbeidsgruppe i 2010 som skulle utrede om dagens erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt burde legges om, og eventuelt hvordan det

skulle gjøres. Grappa skulle spesielt se på en modell for en risikobasert erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt. Gruppen avleverte en rapport våren 2011 der de anbefaler en trinnvis omlegging til en risikobasert erstatningsordning. Det er bl.a. behov for mer kunnskap om rovvilt i de ulike områdene og andre tapsårsaker i reindriften. Arbeidsgruppens rapport følges opp av Miljøverndepartementet.

Regjeringen vil forvalte rovviltbestandene så nær Stortingets vedtatte bestandsmål som mulig. Jerv, gaupe og kongeørn er de største skadevolderne i reindriften. Rovviltforliket av juni 2011 sier rovviltforvaltningen skal skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig, og at forvaltningen iverksetter de tiltak som er nødvendige i tråd med forliket. Hovedvirkemidlene i bestandsreguleringen av disse artene er lisensfelling og kvotejakt. Ved ekstraordinært uttak og skadefelling brukes egne felingslag og Statens naturoppsyn. Det vil også være viktig å øke kunnskap om ulike forebyggende tiltak som kan bidra til reduserte tap i reindriften. Likeledes vil det være viktig å forsterke innsatsen med å skille rein og rovvilt i særlig sårbare perioder, noe som har vært særskilt vanskelig i enkelte reinbeiteområder. De regionale rovviltnemndene gjennomførte en evaluering av arealdifferensieringen høsten 2010. DN har fått i oppdrag å sammenstille resultatene av evalueringen og vil gi råd til Miljøverndepartementet om videre oppfølging av rovviltnemndenes erfaringer.

De siste årene er omlag 1000 rein drept årlig ved påkjørsler av tog og bil. Disse påkjørslerne kan innebære betydelige konsekvenser for den enkelte reineier. Påkjørsler av rein reiser også et dyrevelferdsmessig spørsmål. Jernbaneverket har utarbeidet en handlingsplan for å redusere antall dyr som skades eller omkommer etter påkjørsler med tog. Handlingsplanen er tilpasset lokale behov og har som mål også å ivareta biologisk mangfold. Lokale samarbeidstiltak blir prioritert.

Utviklingen det siste tiåret med økende og til dels svært høye tap i deler av de sørsamiske områdene er særlig bekymringsfull. Studier av produksjon og tap i reindriften i Nord-Trøndelag viser at kalvetap forekommer på tross av at dyrene har relativt gode vekter. Vanskelige værforhold på vinterbeitene ser ut til å forsterke problemene med tap til rovvilt. Det er en kjensgjerning at rovvilt er en stor utfordring for reindriften i disse områdene, og det er behov for en særskilt oppfølging for å sikre næringsgrunnlaget. Rapporten fra en arbeidsgruppe for reduksjon av konflikt mellom rovdyr og rein i Nord-Trøndelag danner



Figur 7.4 Antall nye reinmerker registrert per ti år fra 1900 og fram til 2010, per reinbeiteområde i Norge

Kilde: Reindriftsforvaltningen

grunnlaget for det videre arbeidet. Konsultasjonene med Sametinget og NRL om rapporten er viktig for å kunne iverksette hensiktsmessige tiltak.

Det er også blitt observert til dels omfattende tap med ukjent årsak i enkelte kystnære strøk i det sørsamiske reinbeiteområdet. En mulig forklaring på disse tapene kan være økende forekomst av smittsomme sykdommer der smitte påvirkes av temperatur og nedbør. Det vil spesielt gjelde sykdommer som overføres ved hjelp av insekter eller andre grupper smittebærere. Det er behov for mer kunnskap om årsaker til sykdomsrelaterte tap av rein i disse områdene. I reindriftsoppgjøret for 2011/2012 er det øremerket midler til et pilotprosjekt på studier av sykdom på rein som følge av klimatiske endringer, prosjektet gjennomføres på Fosen.

Regjeringen vil følge opp tiltak for å redusere tap i reindriften. Det vil legges særlig vekt på de store utfordringene i deler av det sørsamiske reinbeiteområdet.

7.4.3 Reindriftsbefolkningen

Personer med tilknytning til reindrift omfatter reineiere med siidaandel og deres familiemedlemmer, eller andre med tilknytning til familien. Tradisjonelt har barn i reindriftsfamilier tidlig fått eierskap til egen rein, for eksempel som dåpsgave og konfirmasjonsgave. Eierskap til dyrene identifiseres gjennom snittmerker i øret til reinen. Det er ført opp egne merkeregister for de ulike reinbeiteområdene. I de første merkeregistreringer før 1900 var det i Norge registrert totalt 635 reinmerker. I 2009 var det totalt registrert 4 472 merker. Noen av merkene er ikke i bruk i dag. Hoved-

delen av veksten i antall nye merker har skjedd i Finnmark med størst vekst fra 80-tallet og til i dag, se figur 7.4. Det er også sedvane for at de som eier merker selv har fått regulere uttak og derigjennom vekstpotensialet i egen flokk. Det er grunn til å anta at økningen i antall reineiere også har bidratt til en økning i antall rein.

I områdene sør for Finnmark er utviklingen i nye merker en annen, da det i disse områdene til dels er en nedgang fra 70-tallet.

Særlig i Finnmark er det et gjennomgående trekk at mange fortsetter å eie rein og har en tilknytning til reindriften selv om man har sin hovedinntekt utenfor næringen. Ressursregnskapet 2008/2009 viser at ca. 32 pst. av reintallet i Vest-Finnmark og 25 pst. i Øst-Finnmark eies av andre enn siidaandelsinnehaver og deres ektefeller/samboere. Denne utviklingen kan bidra til at næringsinntektene i reindriften blir lavere. Totalregnskapet 2008/2009 viser at næringsinntektene er lavest i de områdene der en større andel av reinflokken eies av personer som ikke har reindrift som hovedvirksomhet. Dette er en utvikling som ikke bidrar til økonomisk bærekraft i næringen.

Reindriften har som andre næringer, gjennomgått en betydelig teknologisk utvikling. Kapasiteten til å se etter store dyreflokker spredt over store arealer er en helt annen i dag enn for 40–50 år siden. I motsetning til andre næringer har det derimot ikke skjedd tilpasninger i forhold til dette. I det samiske reinbeiteområdet er antallet enheter/andeler i 2010 på samme nivå som det var i 1970. Det er i dag i gjennomsnitt vel fem reineiere innenfor hver siidaandel. Ulikt andre primærnæringer har reindriften et «pressproblem» der stadig flere ønsker tilknytning til næringen

gjennom eierskap. Det kan synes som at det har en egen status å eie rein og som ikke nødvendigvis er knyttet til inntekter fra virksomheten.

Det er grunn til å tro at denne utviklingen også har svekket mulighetene for siidaandelsinnehavere til å styre drift og utvikling. Gjennom ny lov er næringen gitt mulighet til selv å ta et grep om fordeling av rein mellom de som skal leve av reindrift, og de som har det for å opprettholde tilknytning til næringen. Den styringsretten siidaandelsinnehaveren har etter reindriften vil være et viktig verktøy for at næringen skal kunne regulere hvem som kan eie rein under en andel, og hvor mange rein den enkelte skal kunne eie. Regjeringen anser det som svært viktig at reindriften tar dette verktøyet i bruk for å sikre næringsgrunnlaget til siidaandelsinnehaveren.

Regjeringen vil forsterke næringsaspektet i reindriften. Departementet ønsker derfor å igangsette en kartlegging av sammenhengene mellom bl.a. antallet reineiere, antall rein, antallet aktive reindriftsutøvere og næringsinntekter for de som har reindrift som hovedvirksomhet.

7.4.4 Arealforvaltning

Siden den siste reindriftsmeldingen har myndighetene iverksatt en rekke tiltak for å sikre reindriften arealgrunnlag og beitebehov. Særlig kan endringer i reindriften, plan- og bygningsloven og ny naturmangfoldlov trekkes fram. Framover vil utfordringen med å sikre nødvendige arealer for å opprettholde en bærekraftig reindrift øke. Tilgang til ulike årstidsbeiter er en forutsetning for å kunne fortsette med den nomadiske driftsformen. Denne driftsformen danner basisen for en økologisk bærekraftig ressursutnyttelse. Departementet vil derfor fortsatt prioritere innsatsen på dette området. Ved bruk av dagens virkemidler vil det være av sentral betydning at de ulike aktørene har en felles virkelighetsforståelse, som gir grunnlag for god samhandling og gode løsninger. Dette krever et høyt kunnskapsnivå hos politikere og myndigheter når det gjelder de ulike sidene ved reindriften. Departementet vil videreføre arbeidet med å informere om reindriften bruk av og rett til beitearealer.

Reindriften lovens formålsbestemmelse legger til grunn at reindriften arealene er reindriften viktigste ressursgrunnlag og fastslår at ansvaret for sikring av arealene påhviler innehavere av reindriften, øvrige rettighetshavere og myndighetene. Av Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (Reindriften loven)* fremkommer det at myndighetene gjennom lov, forskriftsverk og

retningslinjer kan sørge for at dette også blir fulgt opp av kommuner og fylkeskommuner.

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven i forhold til arealforvaltning innenfor reinbeiteområdene og det sentrale virkemiddelet for en bedre sikring av arealene. I ny plandel til plan- og bygningsloven er det etablert en rekke nye verktøy som gir kommuner og fylkeskommuner en bedre mulighet til å følge opp nasjonale mål om å sikre det materielle grunnlaget for den samiske reindriften. Grunnlovens § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dette gjelder i samtlige kommuner og regioner hvor det utøves samisk reindrift.

Ett enkelt reinbeitedistrikt kan strekke seg over flere kommuner og fylker. For reinbeitedistriktene er det svært ressurskrevende å følge opp samtlige planprosesser som berører distriktet. For å få en tilfredsstillende arealforvaltning innenfor hele distriktets areal, er man derfor avhengig av helhetstenking og et samarbeid mellom kommuner, og mellom kommunal og regional forvaltning. Departementet vil fremheve at både interkommunale planer og regionale planer er egnede verktøy for å sikre større grad av forutsigbarhet og helhetsplanlegging for reindriften arealer. I tillegg kan planer for sikring av reindriften arealer være noe som kan følges opp gjennom felles planleggingsoppgaver, jf. plan- og bygningslovens § 3–6. Det er en forutsetning at fylkeskommuner og kommuner innenfor de samiske reinbeiteområdene bruker disse verktøyene for å sikre en mer helhetlig forvaltning av det enkelte distrikt sine arealer. Likeledes er det viktig at planmyndighetene følger opp nye krav til medvirkning og deltagelse fra den utøvende reindriften ved oppstart og gjennomføring av ulike planprosesser.

Reindriften forvaltningen sitter inne med betydelig oversikt og kunnskap om reindriften bruk av og behov for arealer. Ved utarbeiding av planer som berører reindriften bør planmyndighetene ta utgangspunkt i denne kunnskapen. Reindriften forvaltningen skal derfor involveres tidlig i prosessene. I tillegg fremkommer viktig kunnskap om arealbruk gjennom reinbeitedistriktene egne distriktplaner og arealbrukskart. Arealbrukskartene, som nå er under revisjon, viser sesongbeiter, flyttleier, samlingsområder, gjerder og reindriften anlegg m.m. Departementet ser det som nødvendig at det gjennomføres en verdiklassifise-

ring av reinbeiteområdene med basis i de reviderte kartene. En verdiklassifisering av reindriftens arealbrukskart vil bidra til en bedre sikring av de arealene som er av særlig viktighet for reindriften, og dermed en større grad av forutsigbarhet for reindriftsutøverne. Verdiklassifisering krever også deltagelse og medvirkning fra næringen. Ved en ferdigstilling av verdiklassifiseringen, vil Regjeringen med bakgrunn i plan- og bygningslovens bestemmelser, gjennomføre en prosess for å få utarbeidet planretningslinjer/planbestemmelser for de arealene som er av særlig viktighet for en bærekraftig reindrift. Utover dette vil en verdiklassifisering også ha stor betydning for kommunene, ved at de blir gjort kjent med reindriftens bruk av arealer, og hvilke arealer som er av særlig viktighet. Slik kjennskap vil bidra til bedre planprosesser.

7.4.5 Konsultasjoner om arealsaker

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som angår dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige saker, artikkel 6. Konvensjonen ble ratifisert av Norge den 19. juni 1990. I Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget er det fastsatt nærmere prosedyrer for hvordan konsultasjonene med Sametinget skal foregå. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Statlige myndigheter kan også ifølge denne avtalen ha en plikt til å konsultere med andre samiske interesser i tillegg til Sametinget. Dette gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften, og kan bl.a. være i forbindelse med utarbeidelse av verneplaner, etablering av energiltak, samt ved leting og utvinning av mineraler innenfor reinbeiteområdene. Dette er bl.a. påpekt i St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken* der det heter at «*Ved større utbyggingstiltak og verneforslag (jf. kapittel 20.2) må reindriften konsulteres. Det vil ikke være tilstrekkelig bare å konsultere Sametinget i slike saker. Det er viktig at det legges opp til gode prosesser som forfølger konsultasjonsordningens formål, og som utgangspunkt vil det være det enkelte reinbeitedistrikt som må konsulteres.*» Konsultasjoner med reindriften vil bidra til å få fram nødvendig kunnskap om hvordan slike tiltak vil virke inn på reindriften.

Departementet vil foreta en gjennomgang av mulige utfordringer for reindriftens arealtilgang

som følge av de verneplanene som er gjennomført de siste årene.

7.4.6 Beitefordeling

Tilgjengelige arealer for alle årstidsbeitene og beitebestemmelser som respekteres, er grunnleggende forutsetninger for en bærekraftig reindrift. En beitefordeling basert på disse prinsippene er nødvendige overalt hvor det foregår reindrift. Etter reindriftsloven av 2007 er det distriktenes bruksregler som regulerer når og hvordan de ulike årstidsbeitene skal brukes.

I flere av områdene i Finnmark med såkalte fellesbeitedistrikter, har uenighet mellom siidaene om rettighetsmessige forhold vanskeliggjort prosessen med å få utarbeidet bruksregler. I utgangspunktet behøver imidlertid ikke uavklarte rettighetsforhold å være til hinder for at slike distrikter utarbeider bruksregler. Men det må da komme til uttrykk at det underliggende rettighetsforholdet er uavklart og at bruksreglene slik de foreligger ikke innebærer noe standpunkt til disse spørsmålene eller at de får rettighetsmessige konsekvenser. På lengre sikt kan det likevel være behov for å få avklart rettighetsforholdene, slik at fastsatte bruksregler har legitimitet hos utøverne. En avklaring av rettighetsforhold vil i tillegg til et tilpasset reintall redusere konflikter internt i reindriften, og bidra til en økologisk bærekraftig bruk av beiteressursene. Det har vært gjort forsøk på å få til frivillige avtaler om beitebruken i områder i Finnmark som har fellesbeite. Det ble lagt inn betydelige ressurser i arbeidet med å få til frivillige avtaler. Dette førte imidlertid ikke fram.

Dersom det ikke oppnås enighet om beitebruken, finnes det i dag muligheter for å løse dette fortrinnsvis ved mekling etter bestemmelsene i reindriftsloven, eller en behandling i de ordinære domstolene. Reindriftslovens bestemmelse om mekling ble innført i 2007 da loven ble revidert. Ordningen gir myndighetene mulighet til å bestemme at det skal mekles mellom to parter som ikke klarer å samarbeide om løsning av en konflikt. Denne avgjørelsen kan enten komme i stand av eget tiltak eller etter ønske fra en leder av siidaandel, fra en siida eller fra et distrikt. Det er viktig at ordningen med mekling blir benyttet så langt det er mulig. Departementet vil derfor vurdere ulike tiltak for å sikre at meklingsbestemmelsen blir brukt.

Rettighetsmessige forhold som omtalt ovenfor, kan som nevnt bringes inn for det ordinære rettsapparatet. Imidlertid har det vært etterlyst andre

rettsinstanser som på hensiktsmessig måte kan behandle denne typen spørsmål.

Etter departementets syn er det behov for å supplere dagens ordninger for å få avklart rettighetsmessige forhold i reindriften. Flere alternativer har vært trukket fram, bl.a. en egen reindriftdomstol, Finnmarkskommisjonen og jordskifteretten.

Det er i utgangspunktet ikke ønskelig å etablere særdomstoler. Departementet kan ikke se at det foreligger grunner her som er tungtveiende nok til å fravike dette utgangspunktet. Således synes ikke en egen reindriftdomstol som et godt alternativ. Finnmarkskommisjonen har i dag myndighet til å behandle interne rettsspørsmål i reindriften, dersom noen begjærer dette. Kommisjonen treffer derimot ikke rettslig bindende avgjørelser. Dette skjer først dersom saken bringes inn for Utmarksdomstolen for Finnmark. Problemstillingene med uavklarte rettighetsforhold kan også oppstå utenfor Finnmark. Etter departementets vurderinger tilsier dette at det bør legges opp til løsninger som kan gjelde for alle reinbeiteområdene.

Et mer aktuelt alternativ, som også har vært vurdert tidligere, er å utvide jordskifterettens kompetanse til å foreta rettsutgreiing internt i reindriften. Jordskifteretten har i dag, med hjemmel i både jordskifteloven og reindriftsloven, oppgaver knyttet til utøvelse av reindrift. Dette er i all

hovedsak oppgaver jordskifteretten fikk ved revisjonen av reindriftsloven og jordskifteloven i 1996. Etter departementets vurderinger synes jordskifteretten å være en egnet arena for å håndtere rettighetsmessige spørsmål internt i reindriften. Regjeringen vil fremme forslag om å gi jordskifteretten kompetanse til å avklare rettighetsmessige forhold internt i reindriften.

7.5 Økonomiske virkemidler og markedet for reinkjøtt

7.5.1 Reindriftsavtalen

Reindriftsavtalen er, ved siden av reindriftsloven, det viktigste redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftspolitikken. I forhandlingene om reindriftsavtalen drøftes de sentrale økonomiske spørsmål som knytter seg til utviklingen i næringen. Her fastsettes retningslinjene for bruken av de økonomiske virkemidlene – bl.a. i samspill med reindriftslovens intensjon og bestemmelser, og ut fra de behov og utfordringer næringen til enhver tid står overfor.

Fra 1990-tallet har spesielt reintallstilpasningen i Finnmark, men også reintalls- og inntektsfordeling, stått sentralt når man har drøftet innretningen av de økonomiske virkemidlene over reindriftsavtalen. På samme måte har produk-



Figur 7.5

Foto: Markedsutvalget for reinkjøtt/Eva Brænd

sjonsoptimalisering vært et viktig delmål. Siden reindriften forvaltes som en næring, har det også vært et mål å utvikle og tilpasse reindriftsavtalen for de reindriftsutøverne som har reindrift som hovedvirksomhet. Utover en stimulering av tiltak knyttet til den utøvende reindriften, har man også prioritert tiltak for å legge til rette for næringsaktivitet i kombinasjon med reindriften gjennom årlige avsetninger til Sametingets tilskudd til næringsutvikling. Fra og med reindriftsavtalen 2003/04 er tilskuddsordningene lagt vesentlig om i forhold til tidligere. Tilskuddene til siidaandeler og tamreinlag er endret fra ordninger som i stor grad var faste beløp per siidaandel, til ordninger som premierer produksjon og verdiskaping. Dette innebærer at mens ordningene tidligere var knyttet opp mot et minstekrav til produksjon (kg), er dagens ordninger knyttet til verdien av det som produseres (kr). Videre er det satt fokus på tiltak som skal legge til rette for økt slakting og omsetning av reinkjøtt. Disse endringene har i vesentlig grad bidratt til den positive utviklingen i rein- eiernes kjøttinntekter de siste årene.

For å øke reindriftsutøverens inntjening, er det fortsatt viktig å stimulere til reell markedsrettet produksjon og verdiskaping. Erfaring viser at de produksjonsavhengige tilskuddene har bidratt til å øke slakteuttaket av rein, og verdiskapingen i næringen. I tillegg er dagens tilskuddsordninger betydelig enklere å forvalte. Ved at det ikke er foretatt vesentlige endringer av de direkte tilskuddsordningene siden Reindriftsavtalen 2003/2004, øker forutsigbarheten i næringen. Omleggingen har også bidratt til at en vesentlig større andel av de søknadsberettigede siidaandeler får ta del i virkemidlene over reindriftsavtalen. Før omleggingen var andelen siidaandeler som mottok tilskudd svært varierende, og gjennomsnittet lå på om lag 60 prosent. Etter omleggingen har andelen vært mindre varierende og gjennomsnittet har vært om lag 80 pst. Det er viktig at også de kommende reindriftsavtalene gir den nødvendige forutsigbarhet og fortsatt stimulerer til økt slakting og produksjon.

Dagens tilskuddsordninger for reindriftnæringen har hatt en annen utvikling i forhold til det øvrige landbruket hvor man de siste år, både nasjonalt og internasjonalt, har redusert de produksjonsavhengige tilskuddene til fordel for mer produksjonsnøytrale ordninger. Bakgrunnen for dette er at det er beitegrunnlaget som setter rammene for reindriften omfang. Tiltak som stimulerer til størst mulig produksjon og verdiskaping per rein på et gitt beitegrunnlag bidrar til det beste økonomiske resultatet for næringen. Erfaring

viser at såkalt produksjonsnøytral støtte i denne næringen vil kunne være en stimulans til at flere reineiere holder et høyere reintall fremfor å øke slakteuttaket. En slik utvikling vil være i strid med hovedmålet for reindriftpolitikken.

For å nå gitte reindriftpolitiske mål er det viktig at reindriftsloven og reindriftsavtalen utfyller hverandre og trekker i samme retning. Med bakgrunn i at man fikk ny reindriftslov i 2007, og at de direkte tilskuddsordningene over reindriftsavtalen snart har fungert i 10 år, vil departementet gjennomføre en evaluering av dagens tilskuddsordninger. Konkret skal evalueringen gi en vurdering av hvordan reindriftsavtalen bidrar til å oppnå målet om en bærekraftig reindrift, herunder hvordan tilskuddene legger til rette for de som har reindrift som hovednæring. Det vil også være viktig å vurdere tilskuddene i forhold til likestilling.

Utenfor de samiske reinbeiteområdene kan det ikke utøves reindrift uten særskilt tillatelse. I Nord-Gudbrandsdalen og Valdres har fire ikke-samiske tamreinlag slik tillatelse, og de utøver virksomheten på egne eller leide arealer. Tamreinlagene deltar sammen med NRL under forhandlingene, og de fleste av tilskuddsordningene er også gjort gjeldende for dem. I forbindelse med gjennomgangen av reindriftsavtalens virkemidler vil det også gjennomføres en evaluering av ordningene for disse lagene.

7.5.2 Kvinnerettede tiltak

Gjennom reindriftsavtalen er det etablert ulike økonomiske virkemidler for å fremme likestilling i reindriften. Blant annet gjennom en særordning i de direkte tilskuddene for siidaandeler der kvinner er hovedandelsinnehaver og ved innretningen av fagbrevordningen. Videre settes det av midler til kvinnerettede tiltak i reindriften.

Til forhandlingene om Reindriftsavtalen 2011/2012 fikk avtalepartene utarbeidet en rapport om likestilling i reindriften. I rapporten foreslås det en rekke tiltak for å fremme likestilling og styrke kvinnens situasjon i reindriften. Rapporten viser betydningen av at strategier og tiltak i den kvinnerettede satsingen spenner over et vidt spekter, og at både kortsiktige og langsiktige tiltak bør vurderes i sammenheng. Den viser også betydningen av at mange aktører må engasjeres og ansvarliggjøres i et slikt arbeid. Departementet påpeker viktigheten av at oppfølgingen av dette arbeidet skjer på en systematisk og målrettet måte, herunder at det foretas en prioritering som sørger for at innsatsen settes inn der den gis størst mulig effekt. Ansvar for gjennomføring av de foreslåtte

tiltakene ligger hos myndigheter og aktører i, eller med tilknytning til næringen. Det er viktig at disse ansvarliggjøres i oppfølgingen slik at også virkemidler utenfor reindrifftsavtalen kan benyttes i arbeidet med å styrke kvinnes situasjon i reindriften. Dette innebærer at partene i reindrifftsoppjøret må ha en aktiv pådriverrolle overfor berørte og ansvarlige parter. Departementet forutsetter at avtalepartene følger opp rapporten i forbindelse med forhandlingene om reindrifftsavtalen.

7.5.3 Næringsutvikling basert på reindrifftsressurser

Som tidligere nevnt er det et stort potensial for økt verdiskaping og næringsutvikling basert på reindrifftsressurser.

Verdiskapingsprogrammet for rein (VSP-rein) har den siste tiårsperioden vært et sentralt program finansiert over Reindrifftsavtalen. Til og med 2010 er det totalt bevilget om lag 70 mill. kroner over Reindriffts Utviklingsfond (RUF) til ulike prosjekter og administrering av programmet. I perioden har programmet særlig hatt oppmerksomhet på å få fram flere foredlingsaktører. Flere foredlingsaktører har gitt større konkurranse om råstoffet, men også medvirket til en kvalitetsforbedring av sluttproduktet hos alle aktørene i verdikjeden for reinkjøtt. Kvalitetsforbedringen gjelder også de etablerte aktørene som til nå ikke har vært i målgruppen for VSP-Rein. Etter departementets vurdering har VSP-rein vært sentral for å øke produktmangfoldet og tilgjengeligheten av reinkjøtt. De fleste av bedriftene som er etablert over programmet er fortsatt i en fase hvor det er behov for tett oppfølging. Departementet anser det som viktig at VSP-rein snarlig styrker de etablerte bedriftene gjennom kompetanseheving og veiledning knyttet til forretningsdrift, markedskompetanse, nettverksbygging og produktutvikling.

Det er stort behov for bl.a. læringsbaserte tjenester i samfunnet. Også reindriften kan være en aktuell arena for å imøtekomme dette behovet. Departementet ser at det finnes et potensial for å utvikle slike tjenester i reindriften, tilpasset behovet til aktuelle brukere. I tillegg til å bidra positivt til samfunnet kan dette bidra til økt verdiskaping i næringen. Dette er særlig aktuelt for å styrke næringsgrunnlaget for de familiebaserte virksomhetene. Over år har det vært iverksatt ulike ordninger over reindrifftsavtalen for å styrke kvinnes posisjon i næringen. Ett av tiltakene har vært knyttet til videreføring av kunnskap mellom generasjoner. Et slikt konsept kan ha overføringsverdi

til tjenester rettet mot for eksempel grunnskole. Etter departementets vurdering kan også erfaringer fra ulike type prosjekter innenfor jordbruket ha stor overføringsverdi, for eksempel prosjekter av typen *Inn på tunet*. Det kan være aktuelt å etablere tilsvarende ordninger også i reindriften, men tilpasset denne næringens særegne kultur og uttrykksform. Regjeringen vil invitere næringen og Sametinget for å vurdere systematisk utvikling av tilbud på området.

Departementet anser også at reindriften har en mulighet til å utvide inntektsgrunnlaget gjennom reiselivsbasert næringsvirksomhet i reindriften. Den store reiselivstrenden nå er at folk søker innhold og særpreg når de reiser på ferie. En reise inn i den samiske reindriften kan i seg selv by på en unik opplevelse i storslagen og ofte urørt natur. Reindriften kan videre by på en særegen kultur, mat og muligheten til spennende og annerledes aktiviteter i tilknytning til driften. Regjeringen mener det ligger et potensial til økt verdiskaping med utgangspunkt i reindriften gjennom bl.a. satsing på utvikling av lønnsomme reiselivsprodukter. Reindriften bør samarbeide med reiselivsnæringen og andre relevante aktører med sikte på å utvikle produkter og tjenester som etterspørres i markedet. Det er viktig at næringen selv deltar aktivt og har styringen med utnyttelsen av dette potensialet. Sametinget har et eget verdiskapingsprogram for næringskombinasjoner og samisk reiseliv. Målet med programmet er å skape lønnsomme kombinasjonsvirksomheter. Sametinget har i flere sammenhenger finansiert reiselivsvirksomheter der presentasjon av reindriftnæringen har inngått som en del av virksomheten. Det er flere problemstillinger knyttet til reiselivssatsing i reindriften som kan skape utfordringer for næringen. Det vil være naturlig å dra nytte av de erfaringene Sametinget har gjort i sitt verdiskapingsprogram. Regjeringen vil invitere næringen og Sametinget til å vurdere tiltak og initiativ som kan styrke reiselivsbasert næringsvirksomhet i reindriften.

7.5.4 Markedet og slaktesituasjonen

Et velfungerende reinkjøttmarked er avgjørende for å nå reindriftpolitiske mål. Dette gjelder gjennom hele verdikjeden fra vidde til bord. Et velfungerende marked vil også være viktig for reieierens oppfølging av bruksreglens krav til reduksjon av reintallet.

Etter ønske fra næringen ble avtalepartene i forbindelse med forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2002/2003 enige om å oppheve målprisen

på reinkjøtt. Etter den tid har man hatt fri prisdannelse på reinkjøtt innenfor den beskyttelse importvernet har gitt. Siden 2003 er det heller ikke gitt anledning til import av reinkjøtt til redusert toll.

Markedstiltak er i utgangspunktet et ansvar for næringen og aktørene i verdikjeden. Gjennom de erfaringer som er høstet har det imidlertid vist seg at det kan være behov for et mer direkte engasjement fra statens side. Hovedgrunnen til dette er at oppfølgingen av reintallstilpasningen i Finnmark krever en mer aktiv offentlig innsats.

Etter et rekordstort slakteuttak de første ukene av slaktesesongen 2009/2010, stoppet slaktingen i Finnmark tilnærmet opp utover høsten. En gjennomgang gjennomført av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning viser at det var flere årsaker til slaktestoppen. Her nevnes høy pris, finanskrisen, tap av markedsandeler og da særlig innenfor storhusholdningsmarkedet, manglende markedsføring, samt manglende leveringsavtaler og distribusjonsløsninger for å få reinkjøttet ut i butikk.

Ved inngangen til slaktesesongen 2010/2011 var markedssituasjonen fortsatt vanskelig, og da særlig for reineiere og slakteri- og videreforedlingsbedrifter i Finnmark. Med bakgrunn i den vanskelige situasjonen, ble det høsten 2010 gjennomført ekstraordinære forhandlinger mellom NRL og Staten. Forhandlingene resulterte i enighet om kortsiktige tiltak for å sikre økt slakting og omsetning av rein fra Finnmark, herunder ekstraordinært tilskudd for frakt av reinskrott fra slakteri til videreforedlingsbedrifter sør for Finnmark og avtale om oppkjøp av reinkjøtt. Tiltakene synes å ha virket etter hensikten, ved at slakteriene i Finnmark har tatt i mot rein og økt sin slaktemengde utover det som tidligere var signalisert. Dette har bl.a. bidratt til at reineierne i det vesentligste har fått slaktet sin rein før innflytting på vinterbeitene. Samtidig er det en betydelig utfordring at om lag 40 pst. av slaktevolumet i sesongen 2010/2011 har gått til regulering, noe som krever en videre oppfølging fra myndighetenes side.

Ved utgangen av mars 2011 lå det 513 tonn reinkjøtt på reguleringslageret. Hvordan utviklingen skal skje ble behandlet av Stortinget i forbindelse med behandling av Reindrifftsoppkjøret 2011/2012. I etterkant av Stortingets behandling ble 120 tonn av lageret lagt ut for salg. Videre ble det satt differensierte priser på kjøttet ut fra produktgruppe og den klassifiseringen som hadde funnet sted. Formålet med dette salget var å gi et tydelig signal om et mulig prisbilde for kommende slaktesesong, og dermed gi aktørene

muligheter til å tilpasse sine planer. Videre har det vært sentralt for departementet at utviklingen av lageret i minst mulig grad påvirker kommende slaktesesong og omsetningen gjennom de vanlige kanalene. Salget fra reguleringslageret har bidratt til at prisene mot forbruker har gått ned. Den prisreduksjonen som har funnet sted har medført en betydelig økning av salget av reinkjøtt sommeren 2011, og den positive trenden har fortsatt gjennom høsten.

I dag er det 5 slakterier som står for om lag 80 pst. av den årlige slaktingen av rein. Videre foregår det slakting ved ulike feltslakteamlegg og mobilslakteamlegg. Ifølge en rapport fra 2008 om slaktekapasiteten i Finnmark, er den tekniske slaktekapasiteten tilstrekkelig. En ytterligere etablering av slaktebedrifter vil ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt. Imidlertid vil en fullgod kapasitetsutnyttelse bl.a. kreve en koordinering mellom bransjen og reindriftnæringen slik at slaktingen fordeles over de aktuelle slakteperiodene, før brunst, før jul og vinterslakt. I tillegg vil det være viktig at avtalens tilskuddsystem ikke skaper slikt press på slaktingen at reineierne ikke får slaktet.

I forbindelse med forhandlingene om reindrifftsavtalen 2011/2012 valgte NRL å bryte forhandlingene med Staten. Bakgrunnen for bruddet var uenighet knyttet til markedsregulerende tiltak, herunder oppfølging og utvikling av det reguleringslageret som ble etablert i slaktesesongen 2010/2011. Erfaringene fra de to siste slaktesesongene har medført at staten har tatt ansvar for å iverksette tiltak for økt slakting og omsetning av reinkjøtt. Dette ansvaret ligger imidlertid hos næringen. For å skape større forutsigbarhet i reinkjøttmarkedet, og for å sikre at reineierne får slaktet, har departementet vurdert å innføre ordinær og løpende markedsregulering for reinkjøtt. Innføring av slik markedsregulering for reinkjøtt vil innebære at omsetningsloven av 1936 kommer til anvendelse fullt ut, og at det innføres omsetningsavgift på reinkjøtt slik denne loven hjemler. Etter loven blir bruken av avgiftsmidlene styrt av omsetningsrådet. Reindriften er ikke representert i Omsetningsrådet, verken ved egne organisasjoner eller gjennom øvrige bransjeorganisasjoner. Løpende markedsregulering vil også medføre bruk av tiltaket målpris som grunnlag for regulering og styring av pris. Sammenlignet med andre kjøttslag hvor det gjennomføres markedsregulering, er totalproduksjonen av reinkjøtt begrenset. Dette innebærer at en omsetningsavgift på reinkjøtt trolig må settes til 4–5 kroner per kg.

En markedsregulator for reinkjøtt må være i stand til å ta en betydelig posisjon i markedet for å kunne drive effektiv regulering, og garantere for mottak av slakt. Utover en stabilitet og økt grad av forutsigbarhet i reinkjøttmarkedet totalt sett, vil en markedsregulering lett kunne få negativ innvirkning på de småskalabedriftene som er etablert de siste årene. Det vil også ha innvirkning på prisen til reineier. Innføring av målpris og løpende markedsregulering vil også skille seg fra utviklingen på andre områder der slik regulering enten er avvirket (kylling) eller redusert (storfe). Departementet anser derfor at det er mer hensiktsmessig å stimulere verdikjeden for reinkjøtt gjennom reindriftsavtalens virkemidler, til å ta et større ansvar for å øke slakting, produktutvikling og kvalitet, og dermed omsetningen av reinkjøtt. Denne vurderingen er basert på en forutsetning om at markeds- og slaktesituasjonen normaliseres snart. I motsatt fall er departementet innstilt på at det må gjøres en ny vurdering. På kort sikt er det likevel slik det er redegjort for, med finansiering innenfor reindriftsavtalens rammer, også nødvendig med mer direkte tiltak som kan bringe markedet i balanse.

7.5.5 Produktutvikling og salg

Reinkjøtt er en småskalaproduksjon sammenlignet med husdyrproduksjonen i Norge. Dette gir utfordringer som har flere likhetstrekk med de utfordringene andre småskala matprodusenter har. Dagligvarehandelen er i liten grad tilpasset til å ta i mot leveranser fra små aktører med små og ustabile volum, og i storhusholdningsmarkedet møter reinkjøtt konkurranse fra bl.a. importert hjortekjøtt. Det eksisterer ingen felles salgskanal for reinkjøtt. Noen av slakteriene selger reinkjøtt direkte til dagligvarekjedene. Om reinkjøttbedriftene får en avtale med en dagligvarekjede, er det et betydelig oppfølgingsarbeid å sørge for at kjøttet kommer ut til butikkene. For å lette markedsadgangen for reinkjøtt, og styrke reinkjøttbedriftenes interesser i forhandlingene med kjedene, vil det være nyttig om disse bedriftene knytter seg opp mot etablerte salgsorganisasjoner. For å lykkes i et presset marked er det viktig at småskalaprodusentene har god dialog og er åpne for samarbeid. Det sentrale bør være at bedriftene konkurrerer der man må og samarbeider der man kan.

Reinkjøttindustrien og leverandører har generelt hatt liten markedsføringsaktivitet, og merkevarebygging har i liten grad vært prioritert. Imidlertid blir det årlig bevilget midler fra Reindrifts-

avtalen som skal brukes til merkenøytral markedsføring. Som følge av den vanskelige markedsituasjonen høsten 2009 valgte avtalepartene å oppnevne et eget markedsutvalg for reinkjøtt. Markedsutvalget skal ta beslutninger om markedstiltak, informere aktørene og tilrettelegge for merkenøytral markedsføring av reinkjøtt.

Etter departementets vurdering er merkenøytral markedsføring av reinkjøtt viktig, da dette kan bidra til at markedsføringen når fram til flere forbrukere. Framover kan ikke aktørene basere seg kun på midler over reindriftsavtalen til denne typen markedsføring. Med bakgrunn i at det ikke er omsetningsavgift på reinkjøtt, må bedriftene selv bidra med midler til merkenøytral markedsføring. Det vil derfor være nødvendig at markedsutvalget har dialog med Private reinsdyrslakteriers landsforening (PRL) og de enkelte bedrifter om mulige bidrag. Utover den merkenøytrale markedsføringen vil det være sentralt at den enkelte bedrift tar større ansvar for å øke sin markedskompetanse og markedsføring av egne produkter.

I løpet av det siste tiåret har reinkjøttet hevet seg opp til eliteklassen når det gjelder matspesialiteter. Kvaliteten på reinproduktene har økt. Dette gjelder både de enkelte stykningsdelene og selve presentasjonen av produktene i butikk. Imidlertid er det fremdeles kvalitetsforskjeller på det reinkjøttet som går ut i markedet. Gjennom en mer stabil kvalitet ligger det et betydelig verdiskapingspotensial for reinkjøtt. For å øke stabiliteten i kvaliteten, vil det framover være sentralt at det blir etablert et felles klassifiseringssystem for reinkjøtt. Et felles klassifiseringssystem vil sikre at reinkjøttet faktisk leverer på kvalitet. Samtidig vil et klassifiseringssystem virke stimulerende for reineieren til å produksjonsoptimalisere, og å ha slaktedyr med best mulig kvalitet. Klassifiseringssystemet bør derfor benyttes til økt grad av prisdifferensiering slik at reineiere som leverer dyr av god kvalitet premieres. I tillegg vil et klassifiseringssystem legge bedre til rette for å skille ut og merke produkter med høy kvalitet. Departementet legger til grunn at bransjen selv i samarbeid med NRL utarbeider et felles klassifiseringssystem. Videre bør stabiliteten i leveransene til slakteriene styrkes. Dette er viktig for å skape nødvendig forutsigbarhet for slakteriene, og for at disse skal greie å oppfylle inngåtte avtaler med kjedene. I den forbindelse peker departementet på muligheten for at reineierne og slakteriene utarbeider avtaler som premierer leveranser på avtalt dato.

Departementet ser det som viktig å øke kunnskapen om hva som er årsakene til kvalitetsfor-



Figur 7.6

Foto: Matprat.no

skjeller på reinkjøtt, og hva som fremmer økt kvalitet. Av den grunn har departementet lagt til rette for at forskningsmidlene over reindriftsavtalen prioriterer prosjekter knyttet til spisekvalitet på rein. Markedet etterspør i større grad ferske produkter, og prisen på ferske produkter er i dag vesentlig høyere enn frossen vare. I arbeidet med å øke kvaliteten på reinkjøttet, vil det derfor også være viktig at forskningsprosjektene avdekker hva som forlenger holdbarheten på ferske produkter, og hva som er årsaken til at reinkjøtt fra ulike områder har ulik holdbarhet.

7.6 En ny offentlig forvaltning

I tråd med Regjeringens politiske plattform for 2009–2013 er det gjennomført en evaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge. Gjennomgangen viste et behov for betydelige endringer i bl.a. forvaltningsstrukturen for å få en mer effektiv og enhetlig forvaltning. En effektiv og enhetlig forvaltning av reindriften som samordnes med annen offentlig forvaltning, er en

forutsetning for å sikre en god og formålstjenelig iverksetting av reindriftpolitikken.

7.6.1 Dagens organisering

Reindriften er i likhet med skogbruk, husdyrhold og annen utmarksbasert næringsvirksomhet en landbruksbasert næring. Landbruksdepartementet ble etablert i 1900, og har siden etableringen vært øverste sektormyndighet for reindriftnæringen. Den offentlige forvaltningen av reindriften er spesiell og skiller seg ut i forhold til andre fagområder. Reindriftenes særstilling som en samisk næring førte til at det i forbindelse med reindriftsloven av 1978 ble etablert kollegiale styringsorganer for økt medvirkning fra næringen. Reindriften er godt representert i alle styringsorganer. Disse, seks regionale områdestyrer og et sentralt reindriftsstyre, er offentlige forvaltningsorganer med oppgaver i eller med hjemmel i reindriftsloven. I tillegg finnes det forvaltningskontorer i seks regionale enheter, som er underlagt den sentrale enheten Reindriftsforvaltningen i Alta. Sentralenheten i Alta, med en Reindriftsjef som øverste

administrative sjef for forvaltningen, ble opprettet i 1979. Reindriftsforvaltningen Alta er sekretariat for Reindriftsstyret. Regionkontorene har etter omleggingen i 1979 fungert som sekretariat for områdestyrene. Sentralenheten i Alta og regionkontorene er statlig forvaltningsorgan som får oppgavene definert gjennom Stortingets årlige budsjettvedtak.

Reindriftsstyret oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet og Sametinget, og er overordnet myndighet for områdestyrene, og klageinstans for vedtak truffet i områdestyrene. Oppgavene til Reindriftsstyret er nærmere utdypet i «Instruks vedrørende Reindriftsstyrets oppnevning og virksomhet», fastsatt av departementet 5. januar 2009. Departementet er klageorgan for vedtak fattet av Reindriftsstyret. Områdestyrene oppnevnes av de respektive fylkesting og Sametinget. Oppgavene til Områdestyret er nedfelt i «Instruks vedrørende områdestyrenes oppnevning og virksomhet», fastsatt av departementet 5. januar 2009. Områdestyrene er i tillegg av departementet delegert oppgaver som statlig sektormyndighet etter plan- og bygningsloven.

Departementet ser flere utfordringer knyttet til en forvaltningsvirksomhet som skal ivareta reindriftens interesser, utøve veiledning ovenfor næringen og samtidig være kontroll- og tilsynsmyndighet for næringen. De forskjellige forvaltningsorganene kommer i kontakt med ulike aktører både i og utenfor reindriftsnæringen. Ulike interessenter har gjerne ulik oppfatning av hvordan reindriftsforvaltningen best løser sine oppgaver. For reindriften er rådgivings- og veiledningsfunksjonen viktig. For andre næringer og interessenter er det viktig at også deres behov imøtekommes i forvaltningen. Øvrige myndigheter har på sin side behov for en åpen dialog om utfordringer med kryssende sektorinteresser. En sentral problemstilling i denne sammenheng er om reindriftsforvaltningen eksternt oppfattes som enhetlig, og som utfører sine oppgaver på en god og formålstjenlig måte.

7.6.2 Evalueringer siden etableringen av styringsorganene

Behovet for endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften har vært drøftet tidligere. I NOU 2001:35 *Forslag til endringer i reindriftsloven* pekte lovutvalgets medlemmer på utfordringer med habilitet, at reindriftsforvaltningen er for isolert fra annen offentlig forvaltning, og at den har vanskelig for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse. Norsk institutt for by- og regionforskning

(NIBR) hadde på oppdrag fra Reindriftsforvaltningen gjennomført en evaluering av forvaltningen i 2000, og lovutvalgets vurderinger og anbefalinger bygget i stor grad på denne undersøkelsen. Forslagene om endringer i forvaltningen ble ikke fulgt opp gjennom arbeidet med ny reindriftslov i 2007. Departementet varslet imidlertid at lovutvalgets forslag på dette området ville bli fulgt opp på et senere tidspunkt.

I regjeringsplattformen for 2009–2013 er en gjennomgang av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge oppført som et viktig tiltak i reindriftspolitikken. I januar 2010 opprettet departementet en arbeidsgruppe med medlemmer fra alle nivå i forvaltningen og fra styringsorganene. Gruppen fikk i oppdrag å drøfte og evaluere spørsmål om bl.a. rolleforståelse, forståelse av overordnede mål, samt samarbeid og dialog internt og med andre aktører. Gruppen mente at dialogen mellom de ulike nivåene i forvaltningen og med næringen er god. Videre ble rolleforståelsen oppfattet som god, og at det var lik forståelse av overordnede politiske mål for reindriften. Derimot syntes prioritering av mål, og oppfatning av hvordan målene skulle nås, å være forskjellig mellom de ulike nivåene. Internevalueringgruppen mente også at det er vanskelig og nå fram med reindriftens rettigheter i samfunnet for øvrig. Dette blir forsterket av at reindriften selv heller ikke bidrar med gode løsninger. Videre mente gruppen at kjennskapet til reindriftens bruk av og rettigheter til areal er mangelfull i flere offentlige etater.

I tilknytning til internevalueringen fikk Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) i oppdrag å gjennomføre en omdømmeevaluering blant de mest sentrale etater og aktører. Spørreskjema ble sendt bl.a. til NRL, Sametinget, reinbeitedistriktene, fylkesmenn, forsvaret og kommuner. Hensikten var å få fram inntrykk og holdninger som eksisterer i forhold til den offentlige forvaltningen. De fleste mente at forvaltningen er uoversiktlig, og at konstruksjonen er komplisert. Mange svarte at det var vanskelig å vite hvilken del av forvaltningen det er som uttaler seg, og at skillet mellom forvaltning og næring kan være uklart. Videre svarte flere at selv om forvaltningen er lett å komme i kontakt med, har de problemer med å finne gode løsninger for alle parter. Det synes å være en oppfatning om at forvaltningen kjenner næringen og den samiske kulturen godt, men at den ikke har tilstrekkelig avstand til næringen.

Departementet anser at kompliserte ansvars- og styringslinjer gir utfordringer med å få til gode

prosesser i forvaltningen av reindriften totalt sett. Det er også uheldig at forvaltningen oppfattes ikke å være særskilt effektiv, handlekraftig eller enhetlig. Forvaltningen får særlig negativ omtale av dens håndtering av konflikter i næringen. Funnene fra evalueringene viser at tiden er moden for omfattende endringer i den offentlige forvaltningen av reindrift.

7.6.3 Behov for forenkling, samordning og kompetanseheving

Evalueringene i 2010 påpeker behov for effektivisering, forenkling og en mer tydelig forvaltningsstruktur, herunder at reindrifftsforvaltningen må bli mer i samsvar med annen offentlig forvaltning. Det syntes således å være behov for vesentlig større endringer enn det Reindrifftslovutvalget i sin tid foreslo i 2001.

Regjeringen har bestemt at det skal gjennomføres omfattende endringer i organiseringen av den offentlige forvaltningen av reindriften. Det tas sikte på å forenkle forvaltningsstrukturen ved å avvikle områdestyrene. I tillegg skal det gjennomføres en administrativ overføring av områdekantorene til de fem nordligste fylkesmennene. Den sentrale forvaltningen blir videreført med lokalisering i Alta, og får navnet Statens reindrifftsforvaltning. De vedtak som områdestyrene i dag fattet, vil etter en virksomhetsoverføring og avvikling av områdestyrene bli fattet av fylkesmennene. Samisk medvirkning i forvaltningen sikres ved at Reindrifftsstyret med dagens system for oppnevning videreføres. Reindrifftsstyret blir klageorgan for vedtak fattet av fylkesmannen. Det faglige ansvaret for reindrifftsforvaltningen vil fremdeles ligge under Landbruks- og matdepartementet. Det tas sikte på å gjennomføre endringene i forvaltningen av reindriften i løpet av 2012. Landbruks- og matdepartementet har invitert Sametinget og Norske Reindrifftsamers Landsforbund til

konsultasjoner om saken. Det gjennomføres også egne prosesser for å sikre de ansattes medbestemmelse. Videre skal det gjennomføres fylkesvise prosesser med sikte på samordning og effektivisering. I de fylkesvise prosessene skal dialog med, og medvirkning for Sametinget og NRL ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Evalueringene av forvaltningen tyder på at det er viktig å samordne den offentlige forvaltning av reindrift med forvaltning av andre sektorer. Reindrifftslovutvalgets forslag om å legge områdekantorene inn under fylkesmannen vil sikre bedre samordning mellom reindrift på den ene siden, og landbruk og miljø på den andre. Fylkesmannen har også en viktig rolle og kompetanse innenfor arealforvaltning, som er et meget ressurskrevende arbeidsområde for reindrifftsforvaltningen i dag. En overføring av områdekantorene til de fem nordligste fylkesmennene vil på sikt også kunne bidra til en kompetanseheving på områdekantorene. Samtidig vil det kunne bidra til økt kompetanse om reindriften hos fylkesmennene. Problemet med å rekruttere og utvikle nødvendig kompetanse ble påpekt av Lovutvalget i sin innstilling, og det støttes av evalueringene i 2010. Etter departementets syn vil det også framover være viktig å beholde og rekruttere personell med nødvendig kompetanse innen flere fagområder i den offentlige forvaltningen av reindrift.

Hensikten med endringene er å forenkle og effektivisere forvaltningen av reindrift, og å få en bedre samordning av regional forvaltning gjennom fylkesmannsembetet. Det er også ønskelig å redusere bruken av kollegiale organ. Dette er i tråd med mål for offentlig forvaltning i Norge, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Forslag til endringer i Reindrifftsloven av 2007 om avviklingen av områdestyrene er sendt på bred høring høsten 2011.

8 Et løft for bygdenæringer

Utvikling av nye næringer og nye virksomheter vil baseres på innovasjon, kunnskap og mye entusiasme. Et løft for bygdenæringene forutsetter at alle ressurser i bygda og i landbruket tas i bruk. Landbruket skal anvende sin skaperkraft og utnytte mangfoldet av materielle-, menneskelige- og naturressurser til økt verdiskaping basert på de mange muligheter som finnes i markedet, når det gjelder landbruksbaserte produkter og tjenester. Gjennom økt regionalt handlingsrom skal lokal vekstkraft og de gode initiativene fremmes. For å videreutvikle bygdenæringene er det nødvendig å gi økt prioritet til dette området.

Regjeringen vil

- bidra til å videreutvikle lønnsomme bygdenæringer gjennom økt næringsutvikling basert på landbrukets ressurser og uten behov for støtte utover det som gjelder generelt.
- opprette regionale næringsprogram for å øke lokale og regionale aktørers handlingsrom for å videreutvikle bygdenæringene. Det skal utvikles mål- og resultatstyring i tråd med dette.
- støtte entreprenørskap og nyskaping der landbrukets menneskelige-, materielle- og naturressurser anvendes for å utvikle varer og tjenester.

8.1 Konkurransedyktige bygdenæringer i hele landet

Norsk landbruk har gjennom århundrer vært tilpascningsdyktig og basert sin virksomhet på tilgjengelige naturressurser og store variasjoner i ressurstilgang fra sted til sted og gjennom året. Mange gårdsbruk har derfor drevet med kombinasjonsnæringer der jordbruk, skogbruk, fiske, turisme, håndverk, lønnet arbeid utenom gården osv. samlet sett har gitt en inntekt til å leve av. Selv om størrelsen på norske bruk øker, vil mange av dem også i framtiden hente sine inntekter fra et bredt spekter av næringer.

Etablering av ny næringsvirksomhet på gården blir ofte mulig som følge av at man går bort fra eller reduserer tradisjonell landbruksproduk-

sjon, eller ved at arbeidskraft frigjøres som følge av teknologisk utvikling. Det gir rom for at stedbundne og menneskelige ressurser kan anvendes for å skape ny og lønnsom næringsvirksomhet. Bredden i naturressursgrunnlag, kultur, historie, bygningsmasse, maskiner og menneskelige ressurser i tilknytning til landbruket er betydelig, og gir grunnlag for å utvikle et bredt spekter av varer og tjenester. I tillegg er fellesskapsfølelsen som flere gårdsbruk eller hele bygda har utviklet viktig. Mange steder har dette dannet grunnlag for lokal mobilisering for å hindre fraflytting. Slik samarbeidsånd i bygda representerer også en fellesressurs som kan ha verdi i arbeidet for å øke lokal verdiskaping.

Innenfor bygdenæringene har det skjedd mye de siste ti-årene. Bl.a. har det vokst fram nye næringer knyttet til reiseliv, helse og omsorg og mat med lokal identitet. Mer fritid, økt oppmerksomhet på sunnhet og helse og økt kjøpekraft åpner muligheter for både landbruket og bygdene til å etablere nye virksomheter og arbeidsplasser. En viktig del av dette arbeidet er å utnytte lokale og regionale særpreg til å skape konkurransefortrinn.

Alle landsdeler har muligheter for å skape konkurransedyktige virksomheter og arbeidsplasser basert på landbrukets ressurser. I dette arbeidet må ikke virkemidler «låses» til de næringene som betyr mye i dag. Politikken skal i stedet være fleksibel slik at det også blir rom for initiativ innenfor næringer som foreløpig er lite utviklet eller kjent. Disse næringene skal ikke være avhengige av overføringer fra staten, men det kan ytes støtte i en oppstartsfase og til investerings- og utviklings tiltak på lik linje med andre næringer. Ut over det må de være økonomisk bærekraftige ved at de baseres på inntekter fra markedet i konkurranse med mange andre virksomheter.

8.2 Status og utviklingstrekk

8.2.1 Fra tilleggsnæringer til bygdenæringer

Næringer utenom jord- og skogbruk betegnes med mange navn, som tilleggsnæringer, nye



Figur 8.1

Foto: Kerstin Mertens/Samfoto

næringer, attåt næringer, andre næringer m.m. Ingen av disse begrepene gir en helt treffsikker beskrivelse av næringene dette gjelder. Begrepet tilleggsnæringer passer dårlig for noen fordi «tilleggsnæringen» har blitt hovedinntektskilden på bruket. Nye næringer passer ofte dårlig fordi de ikke er nye, men har vært en del av landbruket i generasjoner. Landbruks- og matdepartementet vil bruke begrepet *bygdenæringer* som fellesbetegnelse.

8.2.2 Kunnskap om bygdenæringene

8.2.2.1 Motivasjon for å starte med bygdenæringer

Motivasjonen for de fleste som starter med bygdenæringer er å sikre inntektsgrunnlaget på gårdsbruket. En av konklusjonene i en undersøkelse som Bygdeforskning gjennomførte i Trøndelagsfylkene i 2006, var at det å drive med bygdenæringer representerer *en orientering inn i landbruket*, og ikke en orientering ut av landbruket. Undersøkelsen indikerer dermed at oppstart av denne type næringer ikke innebærer et brudd med land-

bruket eller det å være bonde, skogbruker eller reindriftsutøver.

Gårdsbruk som gir mulighet for å kombinere tradisjonell produksjon med ulike typer bygdenæringer, kan oppleves som mer attraktive å overta og drive videre. Særlig kan dette gjelde for de som har tatt høyere utdanning og hatt lønnet arbeid innenfor andre sektorer, og som får mulighet til å

Boks 8.1 Bygdenæringer:

Eksempler på bygdenæringer er utleie av jakt og fiske, andre naturbaserte reiselivstilbud, overnatting, produksjon og salg av matspesialiteter, servering på gården, ulike opplevelses- og kulturtilbud, salg av kunst og håndverk, vann- og vindkraftproduksjon, inntekt fra hytte-tomter, fiskeoppdrett, fiskeri, mineralutvinning, vedproduksjon, gårdssag, utleie av lokaler og lager, helse- omsorgs- og avlastnings-tilbud, organisert bygdeservice, kurs, barnehage, skolerelaterte tjenester, rådgivning, regnskapsføring, konsulenttjenester, leiekjøring, slått, brøyting, strøing m.fl.

bruke egen erfaring og kompetanse inn i driften gjennom å kombinere ulike typer næringsvirksomhet.

Mens jord-, skogbruk og reindrift fortsatt er mannsdominerte næringer, gir en del bygdenæringer attraktive arbeidsmuligheter for kvinner. Bl.a. opplever mange at næringer som Inn på tunet, reiseliv, produksjon av matspesialiteter og gårdsservering gir muligheter til å bruke egne interesser, utdanning og erfaringsbakgrunn. Dette bekreftes for Trøndelagsfylkene sin del i en undersøkelse utført av Bygdeforskning. Det er grunn til å tro at dette er representativt for hele det norske landbruket. Bygdenæringer har også stor betydning for samiske områder, herunder for å videreføre samisk kultur, arbeidsplasser og rekruttering til landbruket i samiske områder.

Oppstart av bygdenæringer i kombinasjon med jord-, skogbruk og reindrift gir muligheter for et arbeidsfellesskap der både menn og kvinner bidrar til å realisere brukets samlede ressursgrunnlag. I tillegg til inntektsmulighetene som bygdenæringene gir, er det viktig for mange at de bidrar til selvrealisering og livskvalitet. Det må

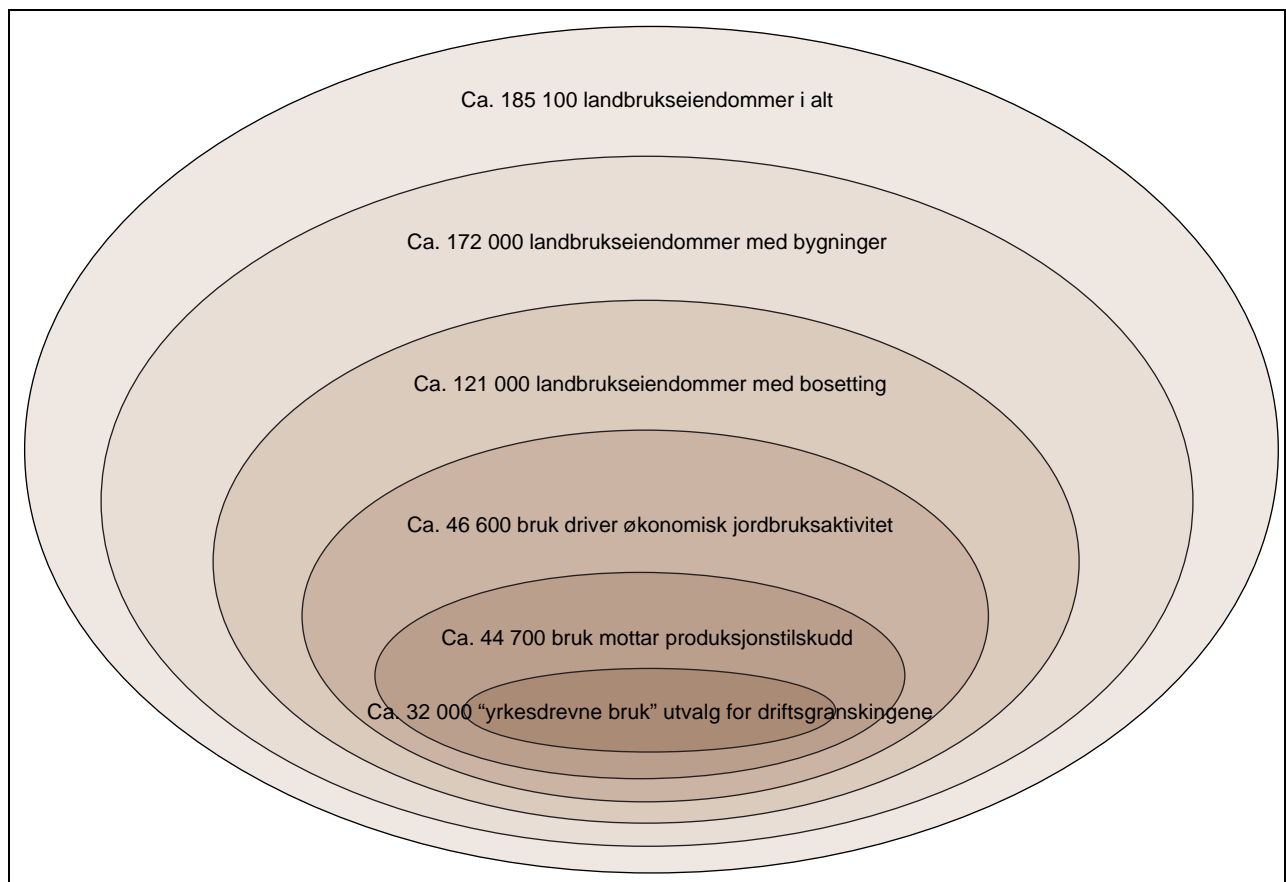
antas at dette også har positiv betydning for valg av bosted.

8.2.2.2 Bygdenæringers betydning

Det er krevende å utarbeide undersøkelser for å fremskaffe kunnskap om bygdenæringer. Årsakene er at det dreier seg om et høyt antall næringer, og at det ikke er gitt hvilke landbrukseiendommer og landbruksvirksomheter undersøkelsen skal dekke. Figur 8.2 viser at det er mange mulige målgrupper som kan være gjenstand for slike undersøkelser. Dette spenner fra en avgrensning av 32 000 «yrkesdrevne bruk» til om lag 185 000 landbrukseiendommer.

En kilde for kunnskap om bygdenæringene er NILFs driftsgranskinger. Utvalget av respondenter gjøres blant de ca. 32 000 største av de ca. 44 700 brukene som mottar produksjonstilskudd i jordbruket.

Annethvert år gjennomfører Bygdeforskning spørreundersøkelsen *Trender i norsk landbruk* (heretter kalt *Trendundersøkelsen*). Dette er en spørreundersøkelse som gjennomføres blant norske



Figur 8.2 Ulike typer landbrukseiendommer og landbruksbedrifter*

* De tre innerste sirklene betegnes av SSB og NILF som jordbruksbedrifter

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning

gårdbrukere med formål å bidra til den generelle kunnskapsproduksjonen om norsk landbruk. Undersøkelsen gir bl.a. kunnskap om sosiokulturelle forhold. Utvalget av respondenter baseres på et representativt utvalg fra registrerte landbruksforetak. I undersøkelser gjennomført i perioden 2006–2010 ble respondentene spurt om hvorvidt de drev med en eller flere av 16 ulike former for «annen næringsvirksomhet» basert på gårdens ressurser (andre næringer enn jord- og skogbruk).

Hvert år gjennomfører SSB *Landbruksundersøkelsen*. Formålet er å innhente relevante data om norsk landbruk. Tema i undersøkelsen varierer fra år til år. Ved utvelgelse av respondenter stilles det minstekrav om skog- eller jordbruksareal. Undersøkelsen gir kunnskap om det SSB betegner som «gårdsbasert næring utenom jord- og skogbruk».

I tillegg utfører både forskningsinstitutter og næringsorganisasjoner ulik type arbeid med å dokumentere utviklingstrekk og betydning til enkelt næringer.

Trendundersøkelsen viser at hele 69 pst. av norske gårdbrukere i 2010 drev med minst én form for annen næringsvirksomhet basert på brukets ressurser ut over jord- og skogbruk. Av disse oppgir 48 pst. at de driver med minst én annen næringsvirksomhet, 3 pst. at ektefellen/samboeren driver med minst én annen næringsvirksomhet, og 18 pst. at respondent og ektefelle/partner driver med minst én form for annen næringsvirksomhet i fellesskap. NILFs data fra driftsgranskingene i 2009 viser at 79 pst. av brukene har omsetning innen bygdenæringer. Dette har holdt seg relativt stabilt i perioden 2005–2009. Tallet er 10 pst. poeng høyere enn i *Trendundersøkelsen* fra 2010. Forskjellene kan skyldes avgrensning av næringer i de to undersøkelsene. Den kan også skyldes at flere gårdbrukere på de «yrkesdrevne brukene» driver med bygdenæringer ut over jord- og skogbruk enn gjennomsnittet blant øvrige gårdbrukere.

For regnskapsåret 2006 gjennomførte NILF, i samarbeid med SSB, to utvalgsundersøkelser blant gårdsbruk som er for små til å komme med i utvalget til driftsgranskingene. Den ene ble utført blant «mindre bruk» som mottar produksjonstilskudd, og den andre blant landbruksseidommer som ikke mottar produksjonstilskudd. Konklusjonen var at det var en høyere andel av de større gårdsbrukene som drev med bygdenæringer enn blant de små brukene.

Driftsgranskingene viser at bygdenæringenes bidrag til familieøkonomien samlet sett er beskjeden, til tross for en liten økning det siste tiåret. De

er likevel en viktig inntektskilde for mange enkeltbruk. Overskuddet fra bygdenæringene utgjorde i gjennomsnitt 6 pst. av samlet inntjening på alle (848) driftsgranskingsbruk i 2009. Bidraget varierer naturlig nok med ulike regioner og ulike næringer. Næringene betyr minst på Jæren, med knapt 3 pst. av total inntjening. De betyr mest i «andre bygder» i Agder og Rogaland, med i overkant av 9 pst. Driftsgranskingene viser også at lønnsomheten er bedre i produksjon av tjenester enn varer.

Driftsgranskingene for 2009 viser at blant gårdsbruk som driver med bygdenæringer, ble det i gjennomsnitt brukt 230 timer på denne type virksomhet.

8.2.2.3 Bedre kunnskap om bygdenæringene

Bygdenæringenes betydning viser stor variasjon mellom bruk, virksomheter og landsdeler. Nedbryting av talldata for å få bedre kunnskapsgrunnlag om den enkelte region kan være formålstjenlig. For å få vite mer om utvikling innenfor næringene, effekten av offentlig virkemiddelbruk m.m. er det behov for en jevn tilførsel av data. Departementet vil ta initiativ til en gjennomgang av metodene som anvendes for å dokumentere bygdenæringenes betydning. Siktemålet er økt kunnskap om økonomi og sysselsetting innenfor enkelt næringer og betydningen av bygdenæringene samlet sett.

8.3 Fra ressurs til næring – prioriterte innsatsområder

Det er behov for å støtte opp under lokal skaperkraft og potensial i hele landet gjennom et nært samspill mellom næring, virkemiddelapparat, myndigheter, rådgivning- og kunnskapsmiljø og kapitalmarkeder. Fra myndighetenes side vil følgende innsatsområder vektlegges:

- tilrettelegging for entreprenørskap
- nettverk og innovasjonssystem
- kunnskapsformidling
- samarbeid og synergier mellom landbruket og andre sektorer
- kommunen som førstelinjetjeneste

8.3.1 Tilrettelegging for entreprenørskap

Entreprenørskap i landbruket handler om å identifisere økonomiske muligheter og skape lønnsomme produkter eller tjenester med utgangspunkt i gårdens samlede ressurser. Videreutvik-

ling av de mange bygdenæringene er ikke bare avhengig av dyktige enkeltindivider, men også av en politikk som støtter etablering av ny virksomhet. For å bidra til bosetting i hele landet, er det viktig å støtte entreprenørskap i områder med et ensidig eller svakt næringsgrunnlag der behovet for omstilling og nyskaping er stort. Samtidig kan det være et stort potensial for å etablere nye typer virksomheter i slike områder, basert på gårdens samlede ressurser.

Arbeidet med å fremme entreprenørskap innenfor landbruket må sees på i et langsiktig perspektiv. Det er nødvendig å stimulere dagens elever og studenter til å skape verdier og framtidens arbeidsplasser innenfor sektoren. Satsing på de unge, gjennom entreprenørskap i utdanningssystemet, vil styrke framtidige generasjoners holdninger til og kunnskap om landbruksbasert entreprenørskap. Flere studier tyder på at opplæring i entreprenørskap resulterer i at flere får tro på egen karriere som bedriftsetablerere. Organisasjonen Ungt Entreprenørskap tilbyr entreprenørskapsopplæring til elever, studenter og undervisningspersonale på alle utdanningsnivåer i Norge. Som følge av de positive resultatene fra organisasjonens virksomhet, vil Landbruks- og matdepartementet videreføre samarbeidet.

En virksomhet i tidlig fase kjennetegnes av at den ennå ikke har et salgbart produkt. Private finansieringskilder og banker er tilbakeholdne med å gi lån eller å investere i slike risikopregede bedrifter før de kan vise til positive resultater. For å støtte opp under økonomisk vekst i bygdenæringene kan det derfor være nødvendig å yte støtte i form av tidsbegrenset tilskudd i en oppstartsfasen.

8.3.2 Samarbeid i nettverk og utvikling av velfungerende innovasjonssystem

Størstedelen av læringen og overføringen av kompetanse skjer gjennom kontakt mellom mennesker. I nettverk utveksles kunnskap og det trekkes veksler på hverandres erfaringer. I områder med relativt spredt bosetting kan det i mange tilfeller være krevende å knytte nødvendig kontakt med andre entreprenører, kunder, leverandører, kapitalmiljøer og kompetansmiljøer. Det offentlige virkemiddelapparatet, fylkeskommuner, fylkesmennene og kommunene må videreutvikle sin tilretteleggende rolle for å etablere møteplasser, nettverk og infrastruktur som fremmer samarbeid mellom entreprenører. For noen næringsdrivende kan dette være vel så viktig som å få tilført risikovillig kapital fra det offentlige. Det er også viktig å

understreke Sametingets rolle i forbindelse med å fremme næringsutvikling i samiske områder.

Nettverk handler om samarbeid mellom virksomheter. Innovasjonssystem består av formelle og uformelle samarbeidsstrukturer der deltakere kan være virksomheter, virkemiddelapparat, kunnskaps- og rådgivningsmiljø m.fl. Stedvis fungerer samarbeidet mellom disse aktørene godt. Andre steder er det nødvendig å gjennomføre tiltak og yte offentlig støtte til å oppgradere innovasjonssystemene.

Trolig er det et potensial for å styrke kontakten mellom rådgivnings- og kunnskapsmiljøer og entreprenørene, slik at de som satser på bygdenæring raskere og mer effektivt får tilført relevant kunnskap. Regionale innovasjonssystem må ikke begrenses til de historisk fastlåste samarbeidsrelasjoner innad i regionen. Derfor er det viktig å tilrettelegge for arbeidsformer som sikrer tilgang til impulser utenfra, både fra andre regioner og andre land. Kunnskaps- og rådgivningsmiljøene har et spesielt ansvar for å bidra på dette området.

8.3.3 Kunnskapsformidling

I tillegg til tilbud innenfor videregående skole og høyere utdanning, finnes det et omfattende kompetansetilbud i regi av mange andre aktører. Dette er næringsorganisasjoner, Innovasjon Norge, Norsk Landbruksrådgivning, fylkeskommunene, KSL Matmerk m.fl. Noen av tilbudene er innrettet mot enkelt næringer. Eksempelvis har Skogbrukets Kursinstitutt nasjonale kurstilbud innenfor temaer som bygdeturisme, jakt- og fisketurisme, næring i verneområder og Inn på tunet. Småkraftforeninga gjennomfører kurs i alle fylker for personer som vurderer å bygge ut vannkraftverk på egen eiendom.

Landbruks- og matdepartementet ser verdi i å støtte næringsaktører og andre i å utvikle slike spissede kompetansetilbud, og vil fortsette å gi økonomisk støtte til utvikling og gjennomføring av nye tilbud, nasjonalt og regionalt. Det er viktig å få til en god ansvarsdeling mellom ulike aktører slik at det blir minst mulig overlapp i tilbudene. Produsenter og tilbydere av kurs må sørge for nødvendig samordning.

Et eksempel på kunnskapsformidling er de fem «kompetansenavene» på matområdet. Med navnene her kunnskapsmiljøer som yter bistand til småskala matprodusenter og mindre næringsmiddelbedrifter. De tilbyr kurs, seminar, nettverk, studieturer, hospitering, i tillegg til egen besøksordning ute hos virksomhetene. Landbruks- og matdepartementet vil vurdere om

arbeidsmåten til navene har overføringsverdi til andre områder enn lokalmat.

8.3.4 Samarbeid og synergier mellom landbruket og andre sektorer

På en del områder er det nødvendig å styrke samarbeidet med andre sektorer og næringer. Innenfor grønt reiseliv kan det oppnås synergier gjennom økt samarbeid med bl.a. samferdselssektoren. Et eksempel på dette er landbrukets medvirkning i utbyggingen av nasjonale turistveier og samarbeidet med Vegdirektoratet. Satsingens formål er økt innovasjon og næringsutvikling gjennom å bedre tilgjengeligheten, kvaliteten og servicen knyttet til mat, reiseliv og opplevelser. Det grønne reiselivet kan også oppnå synergier gjennom å styrke samarbeidet med det tradisjonelle reiselivet. Aktuelle områder er produktutvikling/pakking, distribusjon og markedsføring. Fortsatt vekst i Inn på tunet-næringen er avhengig av at helse- og omsorgssektoren vurderer tilbudene som aktuelle for å løse utfordringer i egen sektor. Her har det skjedd en positiv utvikling de senere årene som det er viktig å forsterke. Dette gjelder i kommunene, men også i staten, der godt samarbeid på tvers av flere departement vil bety mye for næringens utvikling.

8.3.5 Kommunen som førstelinjetjeneste

Kommunene er førstelinjetjeneste for mange av landbrukets virkemiddelordninger. Dette innebærer at kommunene skal vurdere søknader om økonomisk støtte, i tillegg til å gi råd til personer som vurderer å etablere næringsvirksomhet. Innenfor

Boks 8.2 Inkubatorer for mat- og naturbaserte næringer

Landbruks- og matdepartementet samarbeider med Selskapet for industrivekst SF (SIVA) om seks inkubatorer for mat- og naturbaserte næringer. Disse er lokalisert i Verdal, Sogndal, Stavanger, Tromsø, Seljord og Hamar. Her gis nyetablerte bedrifter tett oppfølging gjennom rådgivning og tilbud om administrative støttefunksjoner. Arbeidsmetodikken er utviklet av SIVA for tradisjonell industri og skal bidra til etablering av nye bedrifter relatert til mat, reiseliv, etc. Ved utgangen av 2011 var det ca. 50 virksomheter i de seks inkubatorene.

denne rollen er det viktig at kommunene har oversikt over virkemiddelsystemet, kompetansetilbud og andre ordninger som er etablert for å støtte opp under entreprenører. God henvisningskompetanse i kommunene skal gjøre det enklere å finne fram i det offentlige støtteapparatet, som noen næringsdrivende oppfatter som omfattende og uoversiktlig.

Gjennom nærhet til innbyggere og næringsliv har kommunen lokalkunnskap som gir gode forutsetninger for å være en viktig aktør i lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Landbruk og landbruksbasert virksomhet må inngå som en integrert del av kommunen sitt arbeid innen nærings- og samfunnsutvikling. Arbeidet med å styrke kommunen som førstelinje for næringsutvikling skal videreføres og videreutvikles. Innovasjon Norge skal i samarbeid med fylkeskommunene og fylkesmennene legge til rette for at kommunenes kompetanse som førstelinje innenfor næringsutvikling og entreprenørskap blir styrket.

Landbruks- og matdepartementet har siden 2005 hatt en egen samarbeidsavtale med KS for å utvikle og styrke kommunen som nærings- og landbrukspolitisk aktør. Avtalen løper ut 2012.

Boks 8.3 Hoppid

I samarbeid med Innovasjon Norge, Fylkesmannen, kommunene og andre aktører leder Møre og Romsdal fylkeskommune det fireårige entreprenørskapsprogrammet *Hoppid*. Målet er flere og bedre nyetableringer i fylket. En del av satsingen er å etablere en oversiktlig og kvalitetsmessig høy standard på den kommunale førstelinjetjenesten. Per 2010 var det etablert 24 «hoppid-kontor» i fylket som dekker til sammen 30 kommuner. Disse fungerer som lokale kontaktpunktet for gründere og andre som har spørsmål om det å starte egen bedrift. I satsingen har det vært arbeidet målrettet med å kartlegge og løse etter- og videreutdanningsbehov til de kommunalt ansatte i tjenesten og behov for organisering og nettverk blant kommunene. Det har også vært viktig å få til et sterkere interkommunalt samarbeid, tydeliggjøre hva førstelinjetjenesten omfatter og målrette tjenesten bedre innenfor knappe ressurser.

8.4 Likestilling

Det er et uttrykt mål i landbrukspolitikken at kvinner og menn skal ha like muligheter til å drive næringsvirksomhet innenfor landbruk og i tilknyttede næringer. En større deltakelse av kvinner vil kunne bidra til økt verdiskaping i sektoren. Gjennom flere år er det satset på å øke kvinneandelen og kvinnelig entreprenørskap i landbruket, bl.a. gjennom å stimulere bo- og etableringslyst i distriktene, gjennom bygdeutviklingsmidlene og gjennom virkemiddel- og rådgivningsapparatet. Det har vært økt fokus på kvinner i styrer og ledelse i landbrukets virksomheter og organisasjoner. Landbrukssamvirket har gjennomført mentorkurset «Ta grep» for å øke representasjonen av kvinner i egne styrer. Norges Bygdekvinnelag har gjennom kampanjen Trivselbygda bidratt til oppmerksomhet på faktorer som stimulerer bo- og etableringslysten hos kvinner og hvordan det kan skapes kreative bygdemiljøer.

Regjeringen vil følge opp både *Strategi for likestilling i landbrukssektoren* og den tverrdepartementale *Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner* i det videre arbeidet med likestilling i landbruket. I dette arbeidet er det nødvendig at de tradisjonelle kjønnsrollene utfordres. Det er viktig at unge menn og kvinner får positiv oppmerksomhet og gode tilbakemeldinger når de velger utradisjonelle utdanninger og yrker.

Fylkeskommunene vil i 2012 disponere 20 mill. kr fra Landbruks- og matdepartementet til rekruttering, likestilling og kompetanseheving i landbruket. Ordningen skal tilpasses regionale utfordringer innen både tradisjonelt landbruk og bygdenæringer.

8.5 Videreutvikling av virkemiddelsystemet

Bygdenæringene skal basere seg på inntekter fra markedet. Næringsutvikling forutsetter tilgang på risikovillig kapital til investeringer og til utviklings- og innovasjonsarbeid. Entreprenørene som selvstendig næringsdrivende har ansvar for å fremskaffe kapitalen. Et kjennetegn ved bygdenæringene er at verdikjeden består av få ledd, da virksomheten selv ofte står for både produksjon, markedsføring og salg. Dette stiller andre krav til kunnskap enn i råvarebaserte virksomheter.

Det ytes også risikovillig kapital fra staten gjennom lån og tilskudd til investeringer og utviklingsarbeid som skal bidra til raskere vekst

innenfor bygdenæringene. Det er behov for kapital til mange typer tiltak som kunnskapsutvikling og -formidling, etablering av samarbeidsstrukturer, innovasjonsorientert arbeid m.m. Både enkeltvirksomheter, flerbedrifts-satsinger, regionalt utviklingsarbeid og arbeid av nasjonal karakter får støtte gjennom dagens ordninger.

8.5.1 Bedre bruk av generelle ordninger

Tradisjonelt har landbruket først og fremst benyttet seg av landbruksspesifikke virkemidler til utviklings- og innovasjonsarbeid. Den senere tiden har imidlertid landbruks- og matsektoren i større grad enn tidligere benyttet generelle virkemidler. Dette er midler som ikke er øremerket spesielle sektorer eller næringer.

I alle fylker tilbys etablereropplæring i forskjellige former til personer som skal starte bedrift eller har tanker om det. Dette er generell opplæring i lovverk, retningslinjer og krav til bedriftsetableringer. I tillegg gis det opplæring i utarbeidelse av forretningsplaner. Næringsaktører i landbruket har i liten grad vært representert på etablererkursene. Innovasjon Norge bør derfor arbeide for at flere entreprenører i landbruket deltar på slike kurs. Hele Innovasjon Norges tilbud om finansiering, nettverk og kompetansetjenester er tilgjengelig for landbruket. Dette gjelder bl.a. kompetanseprogrammene. Konseptet er velprøvd og har vært brukt i andre næringer med gjennomgående gode resultater. Det er gjennomført en pilot av kompetanseprogrammet FRAM for bønder i Oppland og Hedmark, hvor hovedformålet er organisasjonsutvikling og ledelse. I pilotprosjektet ble bedrifter med vekstpotensial rekruttert. Evalueringen av satsingen er positiv da flere av bedriftene som deltok kunne melde om en klar forbedret lønnsomhet som følge av FRAM-prosjektet.

Innovasjon Norges nettverksprogrammer er også tilgjengelig for landbruket. Eksempel på slike programmer er ARENA- og NCE (Norwegian Centre of Expertise) programmene. Ordninger som industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU) har stort sett blitt benyttet av andre næringer. Innovative landbruksprosjekter kan utnytte potensialet i slike ordninger for å øke markedsorientering og produktutvikling. Innenfor reiseliv har de driftsorienterte vertskapskursene blitt mye brukt av landbruket. Dette er ett av flere eksempler på tjenester som passer også for landbrukstilknyttet reiselivsutvikling.

8.5.2 Styrking av regionalt ansvar for bygdenæringene

Bygdenæringene har gjennom mange år blitt støttet med midler fra programmer og satsinger sentralt, og med bygdeutviklingsmidler i alle fylker. Midler sentralt tildeles av Innovasjon Norge. Regionale midler tildeles av Fylkesmennene (utrednings- og tilretteleggingsmidler) og Innovasjon Norges regionkontor (bedriftsrettede midler). Landbruks- og matdepartementet ser muligheter for å videreutvikle virkemiddelsystemet slik at det på en enda bedre måte støtter opp under fortrinn og potensial i alle landsdeler. Viktige grep vil være videreutvikling av virkemiddelsystemet gjennom en klarere ansvarsdeling sentralt/regionalt, bedre samordning og forenkling for næringsaktørene. Samtidig skal det utvikles mål- og resultatstyring i tråd med dette.

Et viktig utgangspunkt for videreutvikling av virkemiddelsystemet på landbruks- og matområdet er lokale og regionale aktørers hovedansvar for å utvikle varer og tjenester basert på deres fortrinn og potensial. Virkemiddelapparatet i ulike regioner har lokalkunnskap, kjenner bedriftene i området og inngår i det regionale innovasjonssystemet som skal støtte opp under virksomhetene.

Det opprettes Regionale bygdeutviklingsprogram, jf. kapittel 1.4.3. Det strategiske ansvaret for å utvikle og gjennomføre det Regionale bygdeutviklingsprogrammet legges til Fylkesmannen. For å sikre økt målretting og bedre regionale tilpasninger av innsatsen, skal arbeidet skje i nært samarbeid med det regionale partnerskapet, der Fylkesmannen, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og næringsorganisasjonene er viktige aktører. Som en del av dette programmet vil Regjeringen styrke regionenes forutsetninger for utviklings- og innovasjonsarbeid gjennom å opprette regionale næringsprogram (RNP). Innenfor RNP skal det være handlingsrom for å prioritere midler ut fra lokalt og regionalt potensial for verdiskaping. RNP vil bestå av dagens fylkesvise BU-midler og styrkes gjennom omdisponering av midler fra nasjonale program til regionalt nivå. For å videreutvikle bygdenæringene er det nødvendig å gi økt prioritet til dette området. Spesielt vil det bli gitt økt prioritet til investeringer. Det vil bli gitt nasjonale føringer om fordeling av midler mellom jordbruket og bygdenæringene. Departementet vil utarbeide mål for RNP og resultatindikatorer som virkemiddelbruken vil bli målt opp i mot, både når det gjelder jordbruk og bygdenæringer.

Departementet vil legge til rette for et godt samarbeid med næringsaktørene i landbruket slik at det utarbeides omforente strategier innenfor RNP. I dette arbeidet skal landbruksnæringen involveres med sikte på identifisering av lokale og regionale utfordringer og muligheter. Næringen skal også involveres i drøftingen av hvordan programmets midler på et overordnet nivå skal innrettes slik at de best mulig støtter opp under lokale og regionale muligheter.

For tilskudd til investeringer i landbruket har inngangsverdien som grunnlag for avskrivninger blitt redusert tilsvarende tilskuddet. Regjeringen foreslår å endre regelverket for saldoavskrivninger av landbruksbygg med BU-tilskudd i det distriktspolitiske virkeområde slik at tilskuddet ikke lenger reduserer avskrivningsgrunnlaget. Dette innebærer at BU-tilskudd til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr blir skattefrie på samme måte som tilskudd til investering i distriktene innenfor rammen av Kommunal- og regionaldepartementets regional- og distriktspolitiske virkemidler.

Forvaltningsreformen har forsterket fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør på landbruks- og matområdet. Dette innebærer bl.a. et ansvar for å sikre god kobling mellom landbruk og annet samfunns- og næringsutviklingsarbeid regionalt, og å integrere landbruksområdet i fylkeskommunens øvrige ansvars- og arbeidsområder. Strategiene innenfor det Regionale bygdeutviklingsprogrammet skal legge til rette for å utnytte regionale fortrinn og potensial, som et utgangspunkt for å styrke verdiskapingen fra landbruks- og matsektoren i ulike deler av landet. Fylkeskommunenes deltagelse i arbeidet med strategiene innenfor det Regionale bygdeutviklingsprogrammet blir derfor viktig for å sikre god kobling mot de regionale planstrategiene. Dagens regionale partnerskap blir fortsatt en viktig arena i arbeidet med å utforme overordnede prioriteringer for disponering av regionale midler til utviklings- og innovasjonsarbeid.

8.5.3 Innretning av programmer og satsinger sentralt

På noen områder er det behov for programmer og satsinger av nasjonal karakter, for å realisere potensialet for næringsutvikling i ulike landsdeler og på tvers av fylkesgrensene.

Ved å overføre oppgaver og midler til bedriftsstøtte til RNP, etableres det en klarere ansvarsdeling mellom sentralt og regionalt nivå i virkemiddelapparatet. Dette skal gjøre det enklere for

næringsaktørene i landbruks- og matsektoren å orientere seg i mulighetene for støtte til bl.a. utviklings- og innovasjonstiltak. Det er viktig å videreføre et fortsatt godt samarbeid mellom sentralt og regionalt nivå i virkemiddelapparatet om utviklings- og innovasjonsrettet arbeid, der samlet kompetanse og erfaringer utgjør én felles kompetansebase som kommer alle fylker til gode.

Både på nasjonalt og regionalt nivå skal det arbeides videre for å profilere og bygge omdømme til landbruks- og matsektoren. En viktig del av dette vil være å synliggjøre og koordinere aktiviteter og satsinger på landbruksområdet, som for eksempel innenfor mat, reiseliv og kulturlandskap. Eksempler på tiltak er Grüne Woche og Bondens marked.

8.5.4 Forenklinger

En del entreprenører opplever at møtet med virkemiddelapparatet og forvaltningen er krevende som følge av et omfattende regelverk og mange ulike støtteordninger. Det er derfor behov for å prioritere forenklinger som letter næringslivets arbeid med entreprenørskap og nyskaping høyt. Dette gjelder også for den delen av virkemiddelsystemet som er innrettet mot utvikling og innovasjon i bygdenæringene. De viktigste forenklingene vil være de som bidrar til å lette næringsdrivendes møte med det offentlige, og som fører til ressursbesparelser for alle involverte aktører.

Regjeringen leverer nå et samlet bidrag for et enklere Norge. Siktemålet er at kostnaden som norske bedrifter har for å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav skal reduseres med hele 10 mrd. kroner fra 1.1.2011 til 1.1.2016. Det tilsvarer en reduksjon på omtrent 20 pst. av dagens nivå. Ett av tiltakene er å gjøre det enklere og billigere å etablere aksjeselskaper. Regjeringen har fremmet et lovforslag som bl.a. innebærer at kapitalkravet reduseres fra 100 000,- kroner til 30 000,- kroner. Denne endringen i aksjeloven gjør terskelen og inngangsbilletten for å starte ny næring på landbrukseiendommer enda lavere. Dette vil være et viktig bidrag for å nå målet om et aktivt landbruk over hele landet. Tiltaket vil også være positivt for ungdom som ønsker å etablere seg i næringen.

Regjeringen har opphevet revisjonsplikten for aksjeselskaper med årlige driftsinntekter mindre enn 5 mill. kroner. Mellom 130 000 og 140 000 selskaper berøres av endringen. Hvert av dem antas å spare mellom 10 000 og 30 000 kroner i årlige revisjonsutgifter.

Regjeringen vil utvide beregningsgrunnlaget for jordbruksfradraget ved å redusere kravet til bruk i egen virksomhet i forbindelse med inntekter fra tjenesteyting med, eller utleie av, betydelige driftsmidler. Hensikten er bl.a. å stimulere til bedre utnyttelse av brukets driftsmidler. For nærmere omtale vises det til kapittel 4.5.5.4. om skatte- og avgiftsreglene.

Videre vises det til bl.a. Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementets *Veileder om plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss* som omhandler regleverket for utvikling av jord- og skogbruk og bygdenæring. Mattilsynet har også utarbeidet en veileder om etablering av småskala matproduksjon.

Framover vil det være formålstjenlig å forenkle virkemiddelsystemet gjennom færre ordninger innenfor Landbrukets Utviklingsfond. Målet er å få bedre muligheter for å målrette midler mot prioriterte områder ut fra varierende behov, utfordringer og muligheter. Færre og bredere ordninger gir økt fleksibilitet fremfor mange små ordninger.

Landbruks- og matdepartementet legger betydelig vekt på god dialog med næringsaktørene, landbruksforvaltningen og virkemiddelapparatet. I den forbindelse vil det bli lagt til rette for kontakflater og drøftinger som sikrer god dialog om innretning av politikken, både i et helhetlig perspektiv og innenfor avgrensede temaer og problemstillinger. Ved behov vil departementet invitere til dialogmøter for å få innspill fra private og offentlige aktører. Deltakere på møtene vil kunne variere avhengig av innretning. Dialogmøtene etableres til erstatning for dagens faglige møtearenaer (tre, bioenergi, reiseliv, Inn på tunet og økologisk), som avvikes. Dette vil samtidig frigjøre ressurser som kan anvendes til utviklings- og innovasjonstiltak.

8.6 Juridiske rammevilkår

Flere lover kan være aktuelle ved etablering og utøvelse av ny næringsvirksomhet på gårdsbruk. Regler som styrer arealbruk og bruk av bygninger er sentrale. Slike regler finnes i plan- og bygningsloven og i jordloven.

God dialog mellom myndigheter, organisasjoner og næringsutøvere i en tidlig fase av kommuneplanleggingen vil kunne bidra til å legge til rette for ønsket aktivitet. Det er mulig å tilrettelegge i kommunens arealplaner slik at tiltak knyttet til bygdenæringene kan gjennomføres uten at næringsutøveren må søke dispensasjon eller utarbeide egen plan for tiltaket. I noen tilfeller kan det være

Boks 8.4 Plan- og bygningsloven – plandelen

Kommuneplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven er bestemmende for hva arealer og bygninger kan brukes til. Planformålet i landbruksområder er vanligvis «landbruksnatur- og friluftsmål samt reindrift» (LNFR). I LNFR kan det utøves gårdstilknyttet virksomhet. Bygdenæringer i tilknytning til landbruket vil i noen tilfeller inngå i planformålet LNFR (jf. rundskriv T-1443). I andre tilfeller vil virksomheten falle utenfor dette planformålet. Kommunen har god mulighet til å legge til rette for gårdstilknyttet virksomhet ut over det som inngår i LNFR. Den kan for eksempel utarbeide bestemmelser om spredt utbygging som tillater

at eksisterende bygninger på gårdstun tas i bruk til alternative næringer. Ved bruk av slike bestemmelser kan det også tilrettelegges for oppføring av helt nye bygninger med sikte på ulike former for bygdenæringer. Tiltakene vil da være avklart i plan, og tiltakshaver slipper å søke dispensasjon eller initiere planendring. Selv om tiltaket er i tråd med plan, må tiltakshaver forholde seg til byggesaksreglene som har som hovedformål å sikre kvalitet i byggesaken. Bruk av reguleringsplan kan også være et egnet virkemiddel for større og/eller konfliktfylte tiltak.

hensiktsmessig for næringsutøveren at det deles fra et areal for å starte ny virksomhet, for eksempel fordi det kan bli lettere å sikre finansiering av bygg til bygdenæringer. Omtale av aktuelt lovverk på eiendoms politikkområdet fremgår av kapittel 10.

8.7 Natur og kulturarven som grunnlag for økt lokal verdiskaping

Norsk natur er i særklasse og en hovedårsak til at mange velger Norge som reisemål. Potensialet for verdiskaping basert på natur og kultur er derfor stort her i landet. Verdensarvområder, fjordlandskapet, og andre typer kulturlandskap langs kysten og innlandet, nasjonalparker og andre naturområder, fulge- og dyrelivet og den arktiske naturen er eksempler på områder som sammen med mat- og bygningskultur representerer store opplevelsesverdier.

Natur og kultur kan utgjøre en ressurs for arbeidet med samfunns- og næringsutvikling i kommunene. Et vellykket arbeid er avhengig av at mange aktører drar sammen, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er særlig viktig å utvikle et godt samarbeid mellom ulike næringsaktører, miljø- og landbruksforvaltningen og kommuner og fylkeskommuner.

Nasjonalparker og andre verneområder kan ha stor betydning som attraksjoner i reiselivssammenheng. Nasjonalparksentrene og andre naturinformasjonssentre er viktige formidlingskanaler for å nå allmennheten. Sentrene har et potensial for å bli brukt mer aktivt for å gi kunnskap og skape aktivitet og opplevelser i og i tilknytning til

disse områdene. Videre har 33 norske kommuner fått status som nasjonalparkkommuner, og 5 kommuner har status som nasjonalparklandsbyer. Ordningen er bl.a. etablert for å gjøre nasjonalparkene mer kjent og styrke verdiskapingen i lokalsamfunn.

Kommunal planlegging og forvaltning som tar utgangspunkt i lokal kunnskap og tradisjon kan være viktig for å forvalte unike verdier miljømessig, kulturelt, sosialt og økonomisk, og for å få til en god samordning av aktiviteter. Gjennom samhandling og kunnskapsutvikling og -formidling vil særegne verdier kunne ligge til grunn og bidra til lokal og regional utvikling. Departementet vil bidra til en bred verdiskaping som samtidig forener forvaltning og bevaring av natur og kultur. Prosjekter som *Nasjonale turistveger*, *Pilgrimsleden*, *Telemarkskanalen*, *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområder* er eksempler der natur og kultur er basis for lokalt arbeid med samfunns- og næringsutvikling.

Det er viktig for Regjeringen å støtte opp om lokale og regionale tiltak, og det er behov for en mer samordnet og målrettet innsats for økt verdiskaping med basis i natur og kultur.

Det foregår i dag en rekke programmer og prosjekter under flere departement som fremmer deler av dette perspektivet. For å oppnå god samordning og synergieffekter i arbeidet med verdiskaping basert på natur og kultur, er det nedsatt en arbeidsgruppe på tvers av departementene. Arbeidsgruppa skal utarbeide et forslag til en nasjonal strategi for mer samordnet og målrettet innsats for verdiskaping basert på natur og kultur. Gruppa skal identifisere faktorer som er avgjørende for å lykkes med slik verdiskaping over tid,

vurdere hvordan virkemidler og tiltak kan bidra til å støtte opp om dette og foreslå endringer i eksisterende virkemiddelbruk.

8.8 Potensialet for vekst

Så langt i dette kapitlet er politikken for å videreutvikle bygdenæringene beskrevet. Tidligere satsinger har bidratt til et mangfold av produkter og et bredt spekter av tjenester til enkeltpersoner og samfunnet. Det finnes mer enn 30 ulike næringer som faller inn under begrepet bygdenæringer. I dette kapitlet gis det en nærmere omtale av noen

av disse. Formålet er å illustrere vekstpotensialet for ny næringsvirksomhet i hele landet ved å vise noen eksempler. Dette gjelder både næringer som er viktige i dag (for eksempel grønt reiseliv) og næringer som foreløpig er lite utbredt (for eksempel vindkraft).

8.8.1 Mat med lokal identitet

Landbruks- og matdepartementets satsing på mat med lokal identitet har vist seg å være viktig for å utvikle små matbedrifter og bidra til regional næringsutvikling, herunder utviklingen av reiselivsbedrifter. Mat- og måltidsopplevelser basert på

Boks 8.5 Produsentnettverk i Lofoten

Lofotlam BA består av 110 engasjerte sauebønder, som årlig produserer ca. 10 000 lam. Kulturlandskapet byr på frodig beitegras og næringsrike urter. Plantesammensetningen påvirker kvaliteten på lammekjøttet, som er kjent for god kjøttfylde, mørhet og en særegen, naturlig aroma. Norges Kokkelandslag vant VM-gull med Lofotlam på menyen i 2006. Lofotlam har Beskyttet betegnelse fra KSL Matmerk

og tar ut en høyere pris i markedet enn ordinært lammekjøtt. Lofotlam BA kan derfor betale en merpris til produsentene. Lofotlam BA er en del av matnettverket Lofoten Mat med 86 andelseiere. De produserer mat med lokal identitet og samarbeider med Destinasjon Lofoten om å utvikle landsdelen til et attraktivt reisemål.



Figur 8.3

Foto: Lofotlam

Boks 8.6 Hallingkost

Hallingkost BA har siden 2002 bygd opp en nettverksorganisasjon med over 60 medlemmer. Nettverket leverer Hallingkost til 38 serveringssteder og 25 butikker i regionen. I stedet for å selge varene gjennom grossist har de selv tatt hånd om salgsarbeidet gjennom Hallingkost Distribusjon. Medlemmene er organisert som et lite samvirke med vekslende ansvarskapital og åpent medlemstall. Formålet er bedre verdiskaping for medlemmene av minisamvirket. Arbeidet går ut på å gjøre den lokalproduserte maten synlig og å styrke Hallingdal som reiselivsregion. Hallingkost legger vekt på å selge produkter med lokal identitet og særpreg fra naturen. Dette omfatter bl.a. ferskt lammekjøtt, lokale oster, lokalt speltbrød, spekemat, fiskeprodukt og flatbrød og lefsekling. Budeienettverket tilbyr levende støler for turistene, med melking, separering, ysting, flatbrødbaking, gjeting, hesjing og stell av dyra og salg av nylaget stølsmat. Noen støler tilbyr overnatting og ulike aktiviteter. Virksomheten samarbeider med regionale myndigheter, rådgivnings- og tilsynsmyndigheter samt nasjonale og regionale kunnskapsleverandører.

Boks 8.7 Arktisk kvalitet

Landbruksproduksjonen i Nord-Norge er unik i global sammenheng som følge av lang lys dag og lav temperatur. Dette gir kvalitetsfortrinn med mulighet for ekstra verdiskaping under begrepet arktisk kvalitet. Det er allerede gjort positive erfaringer med flere typer produkter, som lammekjøtt, potet og bær. I prosjektet *Arktisk lammekjøtt- konkurransestrategier i et nasjonalt og internasjonalt marked*, er det dokumentert hvordan et nordlig klima påvirker kvalitet i landbruksprodukter, og hvordan et samarbeid i hele verdikjeden kan bidra til å utnytte disse kvalitetene til økt verdiskaping i nordlig landbruk. Prosjektet har vært en viktig arena for å utvikle samspillet mellom næring, forvaltning og forskning i landsdelen rundt merkevaren arktisk kvalitet.

lokale råvarer og stedege matkultur er med på å bygge særpreg, identitet og attraksjonskraft hos turistdestinasjonene. Dette bidrar til økt etterspørsel etter lokal mat, til å utvikle samarbeidsformer mellom mat og reiselivsbedrifter og til å styrke regional næringsutvikling. Virkemidler for næringsutvikling og innovasjon knyttet til mat med lokal identitet er omtalt i kapittel 5.

Matnettverkene har vist seg å være dynamiske og betyr mye for det regionale utviklingsarbeidet for mat med lokal identitet og for lokal næringsutvikling. Etablerte matnettverk er bl.a. Rørosmat, Lofotenmat og Oi! Trøndersk Mat og drikke.

8.8.2 Småskala alkoholproduksjon

Norge har en lang tradisjon for å utnytte lokale ressurser til å produsere et mangfold av alkoholholdige produkter. Akevitt produsert på norske poteter er en nasjonal merkevare som nylig har fått den beskyttede betegnelsen *norsk akevitt*. I tillegg er det et verdiskapingspotensial i å utvikle norske bær- og fruktressurser til produksjon av alkoholholdige drikker ut over akevitt. Det er i underkant av femti produsenter av øl, sider og vin i Norge. Mange av disse er mikrobryggerier eller små lokale produsenter av frukt- og bærvin basert på norske råvarer. Interessen for å satse på slik produksjon, og etterspørselen blant norske forbrukere etter slike varer, er økende. Produksjonen bidrar til økt mangfold til forbrukerne.

Av helse- og sosialmessige årsaker er det nødvendig å ha en streng regulering av både markedsføring og omsetning av alkoholprodukter.

Nylig er det vedtatt endringer i alkoholoven som gir mulighet for å selge produkter til og med 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produsent. Småskalaprodukter som inneholder mer enn dette må selges via Vinmonopolet. I Sverige er det foretatt flere utredninger av muligheten for å selge egenprodusert alkoholholdig drikk (gårdsalg), bl.a. SOU 2009:22 og SOU 2010:98. Utredningene viser at en ren gårdssalgsordning kan utfordre monopolordningen EU-rettslig. I sistnevnte utredning er det foreslått en alternativ løsning for å tillate at produsenter kan selge alkohol utenfor Systembolagets system. Etter utredernes syn vil denne ordningen være forenelig med EU-retten, men de uttaler også at domstolen kan komme til et annet resultat. Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet følger med på den svenske prosessen.

Vinmonopolet har igangsatt flere tiltak for å synliggjøre norske småskalaprodukter innenfor rammene av alkohollovgevingen og EØS-regel-

verket, bl.a. etablering av en norsk hylle og egne etiketter for norske småskalaprodukter. I tillegg gjøres småskalaprodusentene oppmerksomme på mulighetene de har til å få sine produkter solgt gjennom Vinmonopolet, herunder muligheten til å selge produkter via Vinmonopolets nettbutikk. Det har vært en betydelig økning i antallet lanseringer av norske produkter, både alkoholfrie og alkoholholdige, på Vinmonopolet i 2010.

8.8.3 Ferskvannsoppdrett

Oppdrett av ferskvannsfisk har et begrenset omfang her i landet med en årsproduksjon på ca. 650 tonn fisk fordelt på 20 foretak som produserer mer enn 10 tonn årlig. I 2010 utarbeidet SINTEF Fiskeri og havbruk, i samarbeid med Bioforsk og NOFIMA, en mulighetsstudie for innlands fiskeoppdrett. I følge studien fra SINTEF er det et betydelig behov for forskning, markedsarbeid og investeringsvilje for å få en lønnsom næring. Utvikling av næringen begrenses i følge mulighetsstudien også av dagens rammebetingelser. Hensynene bak dagens rammebetingelser er imidlertid ikke omtalt i studien. Bl.a. påhviler det næringen et stort ansvar for å unngå spredning av ikke hjemmehørende organismer og fiskesykdom-

Boks 8.8 Røyeoppdrett i Fyresvatn

I september 2011 tildelte Telemark fylkeskommune Aketun Fisk AS i Fyresdal kommune konsesjon til å drive oppdrett av røye i Fyresvatn. Bedriften har i mange år drevet med næringsfiske i Fyresvatn og foredlet og solgt fisken til lokale markeder. Samtidig har selskapet kjøpt inn regnbueørret til produksjonen. Planen er at denne skal erstattes av egenprodusert røye fra et anlegg med årsproduksjon på 300 tonn. Fisken skal fores opp til en vekt på 500–800 gram og foredles i et tidligere meieri/slakteri i bygda.

mer, herunder parasitten *Gyrodactylus salaris*. Oppdrett av ferskvannsfisk, der disse hensynene ivaretas, vil på sikt kunne bidra til økt næringsvirksomhet og sysselsetting i distriktene. Fiskeri- og kystdepartementet har sammen med berørte departementer og fagetater satt i gang en prosess for å gjennomgå dagens regelverk og kartlegge muligheter og begrensninger, herunder myndighetsgitte flaskehalser.



Figur 8.4

Foto: Sten Siikavuopio

8.8.4 Grønt reiseliv

Grønt reiseliv er landbrukets bidrag til Regjeringens reiselivspolitik. Grønt reiseliv tilbyr natur- og kulturopplevelser med basis i landbrukets ressurser.

Reiselivet er en viktig bygdenæring og bidrar til å opprettholde levedyktige lokalsamfunn. En rapport fra Bygdeforskning fra 2008 slår fast at det distriktsbaserte reiselivet omsatte for minst 35 mrd. kroner i 2005. Dette utgjorde 37 pst. av den totale reiselivsomsetningen på landsbasis, som var på 91 mrd. kroner. Av totalt 160 000 ansatte var 60 000 sysselsatt innen distriktsbasert reiseliv. Gårdsturisme omsatte for ca. 1 mrd. kroner fordelt på 2 500 årsverk, mens gårdsmatprodusenter omsatte for 370 mill. kroner fordelt på 1 000 årsverk i 2008.

Markedsundersøkelser viser at interessen for opplevels- og aktivitetsturisme er økende i europeiske markeder. Tre ganger (i 2004, 2006 og 2009) har tidsskriftet *National Geographic Traveler* kåret norske fjorder til verdens beste reisemål. Ren natur og høy miljøprofil var en viktig del av begrunnelsen. Dette har stor markedsverdi, men stiller samtidig høye krav til en bærekraftig forvaltning av natur- og miljøverdier.

Turister som kommer til Norge ønsker opplevelsprodukt som spenner over flere aktivitetsområder. Reiselivsprodukter må tilpasses ulike målgrupper og markeder, og krever samhandling mellom næringsaktører og flere sektorer, nivåer og på tvers av både administrative og geografiske grenser.

Utviklingsprogram for Grønt reiseliv ble etablert i 2007 for å styrke produktutvikling, markedsføring og kompetanse innenfor næringen. Lokalmatprogrammet, som ble etablert ved starten av 2011, følger opp tidligere satsinger på profilering av mat og reiseliv. Utviklingsprogrammet for innlandsfiske er også en del av det grønne reiselivet. For å lykkes med satsingen er det nødvendig med god regional og lokal forankring. Grønt reiseliv er derfor et sentralt tema i landbrukets regionale næringsstrategier.

Naturgitte ressurser som vakker natur er ikke alene avgjørende for å skape et godt reiselivsprodukt. Det er nødvendig med en helhetlig tilnærming og mobilisering av lokale og regionale krefter. Landskapsparkene i Hordaland, Valdres natur- og kulturpark og Nærøfjorden Verdsarvpark er gode eksempler på hvordan lokal mobilisering og nettverksarbeid har bidratt til økt verdiskaping og livskraftige lokalsamfunn. Disse har vært foregangsregioner i utviklingsarbeidet med lokale og

regionale natur- og kulturparker etter modell fra andre europeiske land. Prosjektene har som mål å legge til rette for en langsiktig og bærekraftig merkevarebygging basert på områdenes natur- og kulturverdier. Aktiv medvirkning og involvering av lokalbefolkningen står sentralt i satsingene.

I dag er organisering og samarbeid en betydelig utfordring innad i næringen. Reiselivsbedrifter må i større grad jobbe sammen i nettverk for å øke innovasjonsgrad og inntektgrunnlaget. Næringen må videre evne å etablere tettere samarbeid mellom de tradisjonelle, store reiselivsaktørene og de mindre aktørene på en slik måte at man får laget totale produktpakker tilpasset markedets ønsker. Utfordringer som knytter seg til finansiering av fellesgoder og infrastrukturtiltak er vanskelig for den enkelte produsent å ta ansvar for alene. Innovasjon Norge har derfor igangsatt et pilotprosjekt for å se på ulike varianter av frivillig fellesgodefinansiering. Prosjektet skal ferdigstilles innen utgangen av 2012.

Økt profesjonalitet hos tilbydere på områder som forretningsutvikling, produktpakking, vertskapsrollen, distribusjon og salg er avgjørende for å lykkes innenfor det grønne reiselivet. Rekruttering og utdanning av ungdom til næringen er spesielt viktig. Organisasjonen Ungt Entreprenørskap er en samarbeidsaktør for utviklingen av aktiviteter og undervisning i entreprenørskap på ulike nivåer i utdanningssystemet.

Innovasjon vil i stor grad skje i skjæringspunktet mellom ulike sektorer og næringer. For å fremme samarbeid på tvers av næringer og økt økonomisk vekst, vil det fortsatt legges til rette for felles arenaer og møteplasser for mat, destinasjonsutvikling, kultur og tjenesteyting. Reiselivsnæringens eget arbeid med kvalitetssikringssystemer og miljømerkeordninger for produkter og tjenester er sentralt.

Lokal matproduksjon og matkultur er sentrale faktorer for utviklingen på området, og legger sammen med natur- og kulturbaserte opplevelser grunnlaget for produktpakkene som skal tilbys. Det er et stort potensial for økt verdiskaping i koplingen mellom reiselivsopplevelser og matopplevelser. I den forbindelse er det nødvendig med økt samarbeid mellom opplevelsaktører og mataktører. For en nærmere omtale av innsatsen på matområdet vises det til kapittel 5.

Landbruks- og matdepartementet vil forsterke samarbeidet med Nærings- og handelsdepartementet om en samordnet reiselivspolitik. Nærings- og handelsdepartementet arbeider med en ny reiselivsstrategi som også vil omhandle Landbruks- og matdepartementets satsing på reiseliv.

8.8.4.1 Jaktturisme

Salg av jakt er en viktig del av det landbruksbaserte reiselivet. Norges Skogeierforbund har estimert at salget i 2009 utgjorde 44 mill. kroner for småvilt, 214 mill. kroner for storvilt og 840 mill. kroner i tilleggstjenester. En overveiende del av jakta som omsettes her i landet er lite tilrettelagt og skjer i form av kortsalg med lav tilretteleggingsgrad. Nyere undersøkelse viser at jegerne bruker betydelig mer penger på sin hobby nå enn for 10 år siden. Dette, sammen med økt etterspørsel, gir et godt grunnlag for videre satsing på salg av jakt som næring for mange grunneiere. Norges Skogeierforbund anslår at salg av jakt på småvilt, storvilt og tilleggstjenester kan økes fra 1,1 mrd. kroner i 2009 til 1,8 mrd. kroner i 2020 (2009 kr). Det største potensialet for økning i omsetning knytter seg til storviltjakt og økt tilrettelegging, primært hos private rettighetshavere.

For å få en positiv utvikling er det behov for økt samarbeid mellom grunneiere om arealutnyttelse og et mer systematisk arbeid for utvikling av tilrettelagte jaktprodukter der overnatting, guiding og servering inngår.

8.8.4.2 Fisketurisme

Norges Skogeierforbund har estimert at det i 2009 ble omsatt innlandsfiske og tilleggstjenester for til sammen 1,36 mrd. kroner. Det samlede potensialet for salg av innlandsfiske og tilleggstjenester ble anslått til å være 2,1 mrd. kroner innen 2020 (2009 kr). Særlig er arter som ørret, gjedde, harr og røye etterspurt. Innlandsfiske har i liten grad vært tilrettelagt gjennom pakker som inkluderer fiske, overnatting, servering, guiding etc. Dette er nå i endring, og trenden er at stadig flere etterspør tilrettelagte fiskeopplevelser.

Nye produkter kan utvikles både til spesialister og generalister fra inn- og utland. Fiske kan også inngå som en del av destinasjonsutviklingen i større turist- og hytteområder, der nærmarkedet er det viktigste. I slike områder vil gode fiskemuligheter først og fremst gi verdiskaping gjennom økt samlet besøk, økt salg/utleie av hytter og høyere pris på fritidseiendommer. Det norske og skandinaviske markedet er desidert viktigst, men det finnes vekstmuligheter også i land som Tyskland, Danmark, Storbritannia, Russland og Nederland.



Figur 8.5

Foto: Kjell-Erik Moseid/Samfoto

Det vil bli lagt til rette for videreutvikling av bærekraftig fisketurisme i innlandet. Satsingen må gjøres slik at skadevirkninger på miljøet unngås. Det er også viktig at aktører som satser på fisketurisme arbeider aktivt for å forebygge spredning av ikke hjemmehørende organismer, parasitter og sykdommer til nye områder.

Norsk institutt for naturforskning regner med at antall laksefiskere i 2009 var ca. 110 000, hvorav ca. tre av fire var nordmenn. Andre viktige markeder for salg av laksefiske er Danmark, Finland og Sverige. Næringen genererer trolig et sted mellom 2 500 og 2 900 årsverk. Det er ca. 10 000 landbrukseiendommer med fiskerett i laksevasdrag, og ca. 1 000 reiselivsbedrifter tilbyr tilrettelagt laksefiske. Norges Skogeierforbund har estimert at næringen på landsbasis bidro til en lokal omsetning på 1,13 mrd. kroner i 2009. Av dette utgjør kjøp av fiskerett kroner 380 mill. kroner og tilleggstenester 750 mill. kroner. I samme studie anslås det at samlet omsetning av laksefisketurisme har et potensial for vekst til nærmere 2 mrd. kroner innen 2020. Det er viktig at videre satsing på næringen innrettes på en måte som sikrer allmennheten fortsatt god tilgang til laksefiske her i landet. Det er også nødvendig at aktører som satser på fisketurisme arbeider aktivt for å forebygge spredning av parasitter (bl.a. *Gyrodactylus salaris*) og sykdommer til nye områder. Desinfeksjon av båter og fiskeutstyr bør innføres der det er aktuelt.

8.8.5 Kunst og kultur

Kunst- og kulturfeltet skaper nye innfalsvinkler til næringsutvikling i landbruket fordi det kobler landbrukets ressurser på nye måter. Det er en tendens til økende bruk av tradisjonelle, kulturelle symboler i merkevarebyggingen av både mat og destinasjon, i nærings- og stedsutvikling. Lokal mat, matkultur og natur- og kulturlandskap er mange steder koblet til turisme og reiseliv, dvs. til kulturbasert næringsutvikling.

Erfaringene viser at satsing på kunst og kultur kan tilføre lokalsamfunn og regioner ny kreativitet og dynamikk. Det kan være som egen næring utenfor landbruket som en ny vekstnæring innenfor landbruket, med utgangspunkt i gårdens ressurser, eller som en kombinasjon av disse. Det er særlig i kombinasjonene det oppstår levedyktige natur-, og kulturbaserte næringer. Eksempler er turisme, reiseliv, stedsutvikling for bedre markedsføring av reiselivet og festivaler som næring og kulturuttrykk.

Boks 8.9 Rudi Gard i Sør-Fron

Rudi Gard i Sør-Fron i Gudbrandsdalen tilbyr konserter, revy, teater, utstillinger og servering. Gården ligger i et velpleid kulturlandskap med mange kulturminner. Rudi Gard er kjent for store kulturarrangement. Servering er en viktig del av virksomheten på gården, både til små og større grupper. I 2003 mottok Rudi Gard både Bygdeutviklingsprisen for nyskaping og Sør-Fron kommunes kulturpris. I 2004 mottok virksomheten Kulturprisen for Gudbrandsdalen og den nasjonale Bygdeutviseprisen i regi av Innovasjon Norge.

Destinasjonenes mattradisjoner blir synliggjort i butikker, på gårder og spisesteder, og blir ellers koblet til annen kulturarv, sosiale mønstre og tradisjoner som forteller historien bak matproduktene. I tillegg kan natur, – og kulturlandskap, byggeskikk, tradisjonsbåret håndverk, folkemusikk markedsføres som en del av totalopplevelsen og bidra til å fremme stedsutvikling, bygge identitet og attraksjoner for en videre satsing på reiselivet.

Festivaler har vist seg å være et kulturelt magnetfelt, der innovasjon, kreativitet og eksperimentering er sentrale stikkord. Det finnes ikke noe eksakt oversikt over antall matfestivaler, men en studie viser at det i 2007 ble arrangert om lag 60 matfestivaler i Norge. Dette utgjør 6 pst. av alle festivaler som ble arrangert i 2007. Evaluering av matfestivaler viser at de fungerer som testarena for nye produkter og fører til forbedringer.

8.8.6 Inn på tunet

Inn på tunet er en fellesbetegnelse for tilrettelagte tjenester på gårdsbruk til utdannings-, oppvekst-, helse- og sosialsektoren. Inn på tunet møter framtidens velferdsbehov gjennom å tilby både varierte og individtilpassede tilbud. Eksempler er arbeidstrening, demensomsorg og lærings- og mestringsarenaer for barn og unge med lære- eller atferdsproblemer. Inn på tunet utfyller tjenestespekteret i kommunene på en måte som gir større muligheter for individtilpasning. Bruk av Inn på tunet som alternativ språk-, kultur- og arbeidsopplæring for fremmedkulturelle innvandrere og asylsøkere gir nye muligheter for næringen. Det har vært en betydelig vekst i antall tilbydere de siste årene, og det er nå ca. 850 gårdsbruk som tilbyr disse tje-

nestene. NILFs driftsgranskinger viser at lønnsomheten i næringen er god.

Inn på tunet har et vekstpotensial innenfor flere sektorer. Viktige årsaker til dette er større og endrede utfordringer i omsorgssektoren og behov for nye og alternative opplæringsarenaer. Det er viktig å få flere ut i arbeid blant de som i dag står utenfor arbeidslivet. Inn på tunet-næringen kan bidra til å løse slike utfordringer. Både *Omsorgsplan 2015* i regi av Helse- og omsorgsdepartementet og Samhandlingsreformen påpeker et økende behov for omsorgstilbud. På dette området legges det et stort ansvar på kommunene.

Landbruks- og matdepartementets *Handlingsplan for Inn på tunet* fra 2007 la et viktig grunnlag for systematisk arbeid med utvikling og kvalitets sikring av tilbudene. Rapporten *Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov*, utarbeidet av Universitetet for miljø og biovitenskap i 2008, fremhever viktigheten av dokumentasjon, flerfaglig og tverrfaglig samarbeid for å videreutvikle næringen. Viktigheten av internasjonalt samarbeid om forskning ble også påpekt. I 2010 ble et eget kvalitets sikringssystem for Inn på tunet ferdigstilt. Avtalepartene i jordbruket ble høsten 2011 enige om å innføre en godkjenningsordning for Inn på tunet-tilbydere. Matmerk vil være ansvarlig for ordningen, og bruk av varemerket Inn på tunet skal være knyttet til kvalitetssikrede tjenester gjennom godkjenningsordningen.

Kompetanseheving, markedsanalyser, kontraktsforhold og markedsføring er viktige utfordringer tilbyderne samarbeider om å løse, bl.a. gjennom etablering av nettverk og samvirkemodeller.

I mange fylker er det etablert ulike former for tilbydernettsverk. Noen av nettverkene er økonomiske som *Inn på tunet – Trøndelag* som er organisert som et BA. I Hedmark, Troms og Rogaland har tilbyderne organisert seg i nettverk der siktemålet er kompetanseheving og erfaringsutveksling. Det er også under utvikling en rekke utdanningstilbud tilpasset ulike kompetansenivåer og temaer.

Standardisering av innhold i tjenester og avtale typer kan redusere transaksjonskostnader og heve kompetansen i kommuner og på gårdsbrukene. Det er likevel viktig at det samlede tilbudet har en stor bredde. Mye av styrken i Inn på tunet tilbudene ligger nettopp i individuell brukertilpassning og tjenesteutforming.

Inn på tunet-løftet ble igangsatt i 2010 som en treårig, kommunerettet satsing i regi av Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og

regionaldepartementet. Det er avsatt til sammen 18 mill. kroner over tre år til prosjekter i regi av utvalgte deltagerkommuner. I *Inn på tunet-løftet* skal det utvikles modeller som innebærer at fleksibilitet og økonomisk bærekraft for tilbydere og kjøper kan kombineres ved opprettelse av disse tilbudene. Landbruks- og matdepartementet vil følge opp nasjonal strategi for Inn på tunet og bidra til økt tverrsektorielt samarbeid og kvalitets sikring av tilbudene.

8.8.7 Energiproduksjon

Landbruket er en viktig produsent av fornybar energi. Tradisjonelt har produksjonen av ved vært høy her i landet. De senere årene har landbruket trappet opp satsingen på bioenergi. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9. I tillegg til de betydelige mulighetene for økt produksjon av energi fra tre, er det et stort potensial for utvikling av vannkraft og vindkraft på landbrukseiendommer. Utviklingen må sees i et større perspektiv som handler om landbrukets klimaarbeid og utvikling av næringsvirksomhet med utgangspunkt i landbrukets ressurser.

8.8.7.1 Småkraft

Offisiell statistikk i regi av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) tilsier at det ved utgangen av 2010 var drøyt 980 vannkraftverk under 10 MW i drift. Disse hadde en samlet produksjon tilsvarende 7,6 TWh/år. NVEs anslag per 1. januar 2011 av det teoretiske restpotensialet for små vannkraftverk, inkludert opprusting og utvidelse, er 15,6 TWh/år. Ved beregning av dette potensialet er det ikke tatt hensyn til negative konsekvenser for naturmangfold, eller brukerinteresser som fiske og reiseliv. Bransjeorganisasjonen Småkraftforeninga anslår at anslagsvis 500 fallrettshavere er involvert i småkraftnæringen per 2011, men at dette på sikt kan øke til et sted mellom fire og seks tusen. Organisasjonen viser til at det i gjennomsnitt står ca. fem grunneiere bak et småkraftverk.

Tilretteleggende BU-midler kan ytes til småkrafttiltak som ledd i å øke landbrukets engasjement og kompetanse innenfor næringen. Aktuelle tiltak er mobilisering, kurs, seminarer, utarbeidelse av veiledningsmateriell, støtte til etablerte rådgivningsmiljø etc. Videre kan slik støtte bidra til at det gjennomføres tilstrekkelige undersøkelser av biologiske forhold i tråd med kravene som myndighetene stiller på dette området. Med god kunnskap skal den enkelte fallrettshaver kunne

Boks 8.10 Småkraftverk sikrer gårdsbruk i Gloppen

På Byrkjelo i Gloppen kommune har ti gårdbrukere etablert Egge kraft as. Småkraftselskapet startet produksjon i mars 2007. Årsproduksjonen ligger på rundt 20 GWh. Dette tilsvarer årsforbruket til rundt 1 000 husstander. Det forventes et økonomisk resultat i 2011 på ca. 4,5 mill. kroner. I følge eierne har kraftverket gjort det mulig å se for seg fortsatt bosetting og drift på gårdsbrukene i framtiden.

vurdere ulike løsninger for framtidig eierskap. Dette kan være å bygge ut og eie selv, leie ut fallrettighetene til ekstern utbygger, eller etablere felles eierskap med eksterne aktører.

I konsesjonsbehandlingen stilles det krav til at det er gjennomført tilstrekkelige utredninger og at utbygginger er forsvarlige ut fra hensynet til miljø- og andre samfunnsinteresser.

8.8.7.2 Vindkraft

Så langt har interessen for vindkraftutbygging her i landet vært størst langs kysten. I en oppdatert kartlegging av hele landets vindkraftressurser i regi av NVE (2009) slås det fast at skogsområder på Østlandet kan være bedre egnet til utvikling av vindkraft enn tidligere antatt. Enkelte steder på Østlandet har årsmiddelvind tilsvarende deler av Møre- og Trøndelagskysten der vindparkene på Smøla og Hitra ligger. Denne nye kunnskapen gir økte muligheter til å hente framtidige inntekter fra vindkraftsektoren også i innlandet. For den enkelte grunneier kan vindkraftutbygging i skogsområder med lite drivverdig skog kunne gi økt arealutnyttelse. Naturmangfold, herunder landskap, må hensyntas når vedtak om eventuelle vindkraftutbygginger i landbruket skal fattes.

Det kan være verdifull kompetanse å hente fra det svenske landbruket. For tiden pågår det en omfattende planlegging av vindkraft i svenske skogsområder. Utvikling av vindkraft som del av det norske landbruket må også sees i sammenheng med det kommende norsk-svenske sertifikatmarkedet for fornybar energi. Større vindkraftutbygginger i regi av landbruket alene vil ofte ikke være aktuelt. Samarbeid med større kraftselskaper kan da være en mulighet. Støtte fra tilretteleggende BU-midler til kompetansehevede tiltak innenfor landbruket vil bidra til økt kompetanse

blant grunneierne, herunder bl.a. om kontraktsforhold. Dette kan bidra til at landbruket sikres en rettmessig del av inntektene fra framtidige vindkraftutbygginger.

8.8.7.3 Vedproduksjon og vedforbruk

Vedproduksjon er en viktig næring for bønder og skogeiere. Salgsverdien av veden som leveres til markedet ligger rundt 4 mrd. kroner og representerer den desidert største bioenergiformen i Norge. Fyring med ved til romoppvarming i boliger utgjør rundt halvparten av all bruk av bioenergi her i landet, tilsvarende 7–8 TWh. Rundt 25 pst. av norske husstander har vedfyring som hovedvarmekilde, mens 70 pst. av alle norske boliger har vedovn eller et åpent ildsted.

Det er av stor betydning at skogeier følger produksjonen langt ut i verdikjeden. Ved gir fem til seks ganger større betalingsevne til produsent sammenlignet med flis. Tre av fire vedprodusenter produserer også ved i kombinasjon med jordbruk. Dette gir viktige inntekter for bøndene. Vedproduksjon er relativt arbeidsintensivt, og dagens produksjonsnivå gir en sysselsetting på noe over 7 000 årsverk. Det er likevel fortsatt behov og muligheter for utvikling av vedmarkedet, noe som representerer et stort potensial for økte inntekter til landbruket.

8.8.8 Hestehold

Hesten har alltid hatt en spesiell plass i vårt samfunn, historisk knyttet til transport og som arbeidskraft i jordbruk og industri. I dag representerer hesten et viktig bindeledd mellom by og land og gir mennesker i byer og bynære områder muligheten til å knytte kontakten med dyr og det miljøet dyr representerer.

Med mekaniseringen i landbruket falt antall hester til et bunnivå omkring 15 000 på begynnelsen av 1980-tallet. Siden har hestetallet økt jevnt, hovedsakelig innen bruksområdene sport og fritid. Norsk Hestesenter anslår at det i dag er ca. 60 000 hester her i landet. Virksomheter med hest egner seg godt i kombinasjon med andre produksjoner på gårdsbruk, men også som eneste virksomhet. I områder med få andre husdyr er hesten som beitedyr også en bidragsyter til pleie av kulturlandskap.

Trav- og galoppporten genererer årlige inntekter til hestesporten på om lag 600 mill. kroner fra totalisatorspillet. Hestesport engasjerer mange. Det Norske Travelskap har drøyt 15 000 medlemmer fordelt på mer enn 170 lokale travlag.

Norges Rytterforbund har om lag 42 000 medlemmer fordelt på nærmere 400 klubber.

Bruk av hest til ulike former for fritidsridning og turisme har fortsatt et betydelig vekstpotensial. Hesten brukes også i økende grad innen helse og rehabilitering og for læring og mestring, bl.a. innen departementenes *Inn på tunet-løft*.

Økt omfang av hestehold og bruk av hest på nye områder gir nye kunnskapsutfordringer. Det ble i 2010 etablert et norsk-svensk samarbeid om forskning på hest. Satsingen disponerer ca. 80 mill. kroner i perioden til og med 2014. Prioriterte områder omfatter hestens helse, velferd, reproduksjon, oppdrett, føring og doping, i tillegg til hestens rolle for mennesket, samfunnet og miljøet.

Stiftelsene Norsk Hestesenter, Norsk Fjordhestsenter og Nord-Norsk Hestesenter fungerer som kompetansesentra for hestefag og hestehold. De tilbyr et bredt spekter av kurs og aktiviteter. Norsk Hestesenter ivaretar det nasjonale ansvar for avlsarbeidet på hest generelt og for utdanning av hestefaglig personell, bl.a. ridelærere, travtrenere, galopptrenere og stallmestere. Hvert av sentrene har ansvar for en av de særnorske rasene. Norge har et ansvar for å ivareta de nasjonale hesterasene i henhold til Rio-konvensjonen. Selv om hestetallet i Norge har økt, har det blitt mer krevende å opprettholde en levedyktig bestand av de nasjonale hesterasene.

I tillegg til egengenererte inntekter får Norsk Hestesenter et årlig tilskudd fra Norsk Rikstoto på om lag 23 mill. kroner. For å styrke bevaring og bruk av de norske hesterasene økes tilskuddet til Norsk Fjordhestsenter og Nord-Norsk Hestesenter med 1 million kroner, til totalt 2,867 millioner over statsbudsjettet for 2012. På grunnlag av en utredning i regi av Norsk Hestesenter vil departementet gjennomgå oppgaveportefølje, arbeidsdeling og finansieringsmodell for hestesentrene.

Det er viktig at tilbydere av tjenester med hest gir kunden trygge tilbud av en viss standard og sørger for at dyrevelferden er godt ivaretatt. Norsk Hestesenter har derfor sammen med hestesportsorganisasjoner utarbeidet utkast til en bransjestandard for hestesentre. Departementet mener det er viktig at kompetansen ved hestesentrene på denne måten også brukes til å fremme kvaliteten på ulike typer tjenestetilbud med hest.

Aktiviteter med hest kan være arealkrevende og også skape konflikter i forhold til andre interesser. Det er sikkerhetsutfordringer for hest og rytter knyttet til at hester i stor grad må ferdes i biltrafikken. Et godt forhold mellom hesteeiere og grunneier, og avtaler om bl.a. ferdsel, er av stor

betydning. Det er også viktig å inkludere næringsvirksomhet med hest og arealer til rideveier i kommunale regulerings-/arealplaner for å unngå konflikter som følge av økt hestehold. Departementet vil i samarbeid med andre berørte departement arbeide for å synliggjøre og videreutvikle hestens potensial innen verdiskaping, helse, utdanning og som brobygger mellom by og land.

8.8.9 Bygdeservice

Bygdeservice er en viktig form for landbruksbasert tjenesteproduksjon der det tilbys tjenester innen et bredt spekter av oppgaver fra snøbrøyting, grøntanleggsarbeid, bygg- og vedlikeholdsarbeid til vaktmester- og vikartjenester. Med ca. tusen personer fordelt på 65 bygdeserviceforetak innenfor organisasjonen Bygdeservice Norge hadde næringen i 2009 en samlet omsetning på over 200 mill. kroner. Næringen er av stor økonomisk betydning for mange gårdsbruk. Gjennom å bedre utnytte bønderens utstyr og kompetanse skapes inntektsbringende arbeid på en fleksibel måte, innimellom annet arbeid på gården. Bygdeservice rår over et bredt spekter av utstyr og har relativt lave driftskostnader, siden oppdragene tas innimellom ordinært gårdsarbeid. Tjenestene har derfor vist seg å være konkurransedyktige i markedet. I tillegg til å utnytte maskinparken, og å utføre mange fysisk krevende tjenester, omfatter bygdeservice også omsorgsbaserte oppdrag. Inntekten fra bygdeservice kan gjøre at det blir mer attraktivt for neste generasjon å overta gårdsbruk.

8.8.10 Bruk av ledige landbruksbygg til ny næringsvirksomhet

Norsk landbruk har en rikholdig bygningsmasse med stor variasjon i byggeskikk, materialbruk, bygningsteknikker og utforming. Bygningene er viktige som kulturbærere og de bidrar til identitet og lokal kultur. Endringer i bosetting, bruksstruktur og driftsforhold i landbruket har ført til at mange av landbrukets bygninger står tomme. Disse kan gjennom restaurering og tilpasninger gi muligheter for nye virksomheter. Ofte er dette næringer knyttet til kultur, reiseliv og servering. Men det finnes også mange gode eksempler på produksjonsbedrifter, tjenesteytende virksomheter av forskjellig slag og kunst- og kulturrelaterte virksomheter som etableres i ledige landbruksbygg. Restaurering og istandsetting av bygningene bidrar både til sysselsetting av lokale håndverkere opprettholdelse av gamle håndverksteknikker. Selv om bruken endres sammenliknet

med tidligere, sikres i stor grad kulturminneinteressene.

Landbruks- og matdepartementets nasjonale program for landbruksbygg og kulturlandskap har som mål å sikre ivaretagelse av landskaps- og miljøhensyn ved oppføring av nye store landbruksbygg og å stimulere til ny bruk av ledige bygninger. Utviklingsprogrammet skal fremskaffe ny kunnskap, finne flaskehalsene og mangler i regelverk samt formidle erfaringer fra utviklingsprosjekter og gode byggetiltak. Innenfor programmet skal det utarbeides en veileder der målgruppen er personer som vurderer å starte ny næringsvirksomhet i ledige landbruksbygninger.

Boks 8.11 Fra tomme fjøs til næringsinstitusjon i Nordland

Fram til utgangen av 2011 gjennomfører Fylkesmannens landbruksavdeling i Nordland det tre-årige prosjektet *Fra tomme fjøs til nærings- og kulturinstitusjoner*. Siktemålet er å revitalisere Nordlands mange ubrukte fjøs for å skape ny virksomhet, nye møteplasser og sikre kulturlandskapet for fastboende og tilreisende. I prosjektperioden skal ti tomme fjøs i Hattfjelldal og Steigen/Hamarøy utvikles til å bli nærings- og kulturinstitusjoner. Gjennom prosjektet får eierne drahjelp til å utvikle sine ideer.

9 Miljø og arealressurser i landbruket

Bærekraftig bruk og forvaltning av økosystemene og verdier knyttet til naturmiljø og kulturmiljø må ligge til grunn for norsk landbruks- og matpolitikk. For å sikre at både dagens befolkning og fremtidige generasjoner har tilgang på nok og trygg mat, tømmer og energi, må landbruket drives på en miljømessig bærekraftig måte. Dette innebærer at man utnytter naturens ressurser i tråd med dens tåleevne og i et positivt samspill med naturen. Naturressursene må tas i bruk der de finnes. For å få mest mulig ut av våre nasjonale ressurser må vi ha et landbruk der man på en bærekraftig måte utnytter både knappe nasjonale kornarealer og gras- og beitearealer. Produksjonen må tilpasses de naturgitte forutsetninger i alle deler av landet. Landbruket må ta sin del av ansvaret for å redusere egen forurensing og klimagassutslipp, samt å stanse tapet av naturmangfold.

Å ivareta produksjonspotensialet er avgjørende for å sikre fremtidig matproduksjon. Norge har lite jordbruksareal sammenlignet med mange andre land. Med landets begrensede areal for matproduksjon er det viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet. Utover å levere varer og tjenester, bidrar et levende jordbruk i hele landet til å pleie og bevare kulturlandskap, som også er rike på kulturminner og er en forutsetning for naturmangfold som er avhengig av beite og slått. Dagens tredelte modell for økonomiske miljøverktøyer i jordbruket gir i sum lave forvaltningskostnader samtidig som det er rom for målrettede tiltak som krever regional og lokal kompetanse.

Norsk skog og jord er store karbonlagre, og råstoff fra skogen til bioenergi kan substituere fossilt brensel. Landbruket skal være en del av løsningen på klimautfordringene. Kartlegging og bevaring av landbrukets genetiske ressurser er nødvendig for å tilpasse matproduksjonen til et endret klima.

Regjeringen vil

- ivareta naturmangfoldet, legge til rette for jordbrukets produksjon av miljøgoder og begrense miljøbelastninger fra jordbruket, bl.a. gjennom å videreutvikle dagens økonomiske virkemidler og forvaltningen av disse.
- vurdere behov for forsterkede juridiske virkemidler for å redusere jordbrukets miljøbelastning ytterligere.
- redusere avrenning og tilførsel av næringsstoffer til vann.
- øke kunnskapen om teknologi, drift og organisering knyttet til biogassproduksjon for å redusere kostnadene og øke lønnsomheten.
- ta i bruk virkemidlene i plan- og bygningsloven for å sikre dyrka mark for fremtidig matproduksjon.
- bevare og videreutvikle landbrukets genetiske mangfold med sikte på klimatilpasning og økte klimagevinster.

9.1 Utviklingstrekk

I tusener av år har menneskers landbruksvirksomhet gitt livsgrunnlag til en økende befolkning. Aktiviteten har påvirket omgivelsene gjennom dyrking av jord, husdyrhold og høsting av brensel og byggematerialer fra skogen. Dette har igjen etterlatt seg et mangfold av miljøverdier i form av kulturpåvirkede arter og naturtyper, samt kulturminner og kulturmiljøer. Det er et overordnet mål å ta vare på økosystemtjenestene i jordbrukslandskapet, både fordi mangfoldet har en verdi i seg selv, og fordi vi som mennesker er avhengige av funksjonene som utføres i form av f.eks. flomdemping. Teknologisk utvikling på 1900-tallet sikret at matproduksjonen holdt tritt med den sterke befolkningsveksten, men ikke uten kostnad for miljøet. Skogområder er ryddet til fordel for jordbruksarealer, og vanning har i enkelte land ført til uttørring av elver og sjøer og senking av grunnvannet. Uvettig bruk av kjemikalier har vært til skade for dyr og mennesker, og intensiv bruk av gjødselvarer har redusert forekomsten av arter som er tilpasset det historiske jordbruket. Gjødselbruken har også stedvis gitt omfattende problemer med fosfor- og nitrogenavrenning som har bidratt til betydelig forurensing av ferskvann og kystnære havområder. For å kunne fø en stadig økende verdensbefolkning vil, i følge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), den globale matproduksjonen måtte økes med 70 pst.

fram mot 2050. Produksjonsøkningen må gjennomføres uten å ødelegge ressursgrunnlaget for fremtidige generasjoner. Klimaendringer påvirker potensialet for produksjonsøkning rundt om i verden, med store regionale forskjeller.

Verne om arealressursene

På grunn av bl.a. topografi og klima er det norske potensialet for matproduksjon på land i utgangspunktet begrenset. Norsk landbruk er relativt spredt og småskalapreget, sammenlignet med andre industrialiserte land, selv om det også her til lands er en viss økning i størrelsen på jordbruksforetakene. Norge har bare 3 pst. jordbruksareal, mens gjennomsnittet for OECD-land er nær 40 pst. Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark til andre formål reduserer produksjonspotensialet ytterligere. Det er derfor svært viktig å verne om de beste jordressursene.

Sikre naturmangfold og miljøgoder

Aktivt landbruk i hele landet har skapt de vakre kulturlandskapene våre, med et rikt naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Dette er viktige miljøgoder for både lokalbefolkning og turister. Norske bønder har lang tradisjon for å utnytte utmarksressurser gjennom beitebruk, og en rekke plantearter har gjennom århundrer tilpasset seg de gamle driftsformene i jordbruket, der også ekstensiv bruk av ugjødsle slåtteeenger i utmark, kystlynghei og andre beitearealer inngikk. Om lag 1000 truede arter er tilknyttet landbrukets kulturlandskap. Samfunnsutviklingen, inkludert strukturendrin-

gene i landbruket har ført til omlegging eller opphør i drift, noe som truer deler av dette naturmangfoldet. Videre kan omlegging eller opphør av drift føre til at kulturminner og kulturmiljøer mister sine funksjoner, forfaller eller blir ødelagt. Dersom det skulle bli økt etterspørsel etter grovfôrbaserte husdyrprodukter vil Regjeringen legge vekt på økt bruk av beiteressursene.

Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen

Norsk landbruk står overfor både muligheter og utfordringer som følge av klimaendringer. NOU: 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring* konkluderer med at en lengre vekstsesong trolig vil komme norsk mat- og skogproduksjon til gode. Nye og tilpassede plantesorter vil være viktig for at dyrkningspotensialet med et varmere klima kan tas ut. Samtidig kan klimaendringene bidra til at nye sykdommer og skadegjørere etablerer seg i Norge og at eksisterende spres til nye områder, noe som igjen kan påvirke bruken av plantevernmidler. Nye sykdommer og skadegjørere kan også gi negative effekter på naturmangfoldet.

Norge har også store skogressurser som er fornybare og som bidrar til verdiskaping over store deler av landet. Biomasse fra skog- og jordbruk kan erstatte fossil energi i form av varmeenergi, elektrisitet og drivstoff. Livsløpsanalyser viser at økt bruk av trematerialer kan erstatte mer klimabelastende bygningsmaterialer som stål og betong. Landbruket har på linje med alle andre sektorer et ansvar for å redusere egne klimagassutslipp og bli mer klimaeffektivt (mindre utslipp per produsert enhet).

Redusere forurensingen fra landbruket

Tidligere utslippsproblem fra gjødselkjellere og siloer ansees i stor grad for å være løst, og fosforbruken er langt bedre tilpasset plantenes behov. En aktiv innsats gjennom flere år har ført til en reduksjon i bruken av kjemiske plantevernmidler. Næringsstoffavrenning fra jordbruksarealene er fortsatt en utfordring for vannkvaliteten i utsatte vassdrag og kystområder, som det arbeides med å løse. Mildere vintre med kortere frostperioder har bidratt til å øke utfordringen knyttet til avrenning.

Utslipp og forurensning fra landbruket er i liten grad omfattet av sektorovergrepene virkemidler, men omfattes av sektorspesifikke juridiske og økonomiske virkemidler som motiverer produsenter og forbrukere til utslippsreduksjoner. Det generelle prinsippet om at forurenser skal betale gjelder som i miljøpolitikken for øvrig.



Figur 9.1

Foto: Bård Løken/Samfoto

Miljø og bærekraft – en integrert del av landbruket og landbrukspolitikken

Norsk landbruk har lange tradisjoner for bærekraftig forvaltning, som tar hensyn til dyrevelferd, natur og miljø. Likevel har ny kunnskap og juridiske og økonomiske virkemidler bidratt til at norsk landbruk på mange områder er mer miljøvennlig i dag enn for 20–30 år siden. Virkemidlene og landbruksforvaltningen bidrar i større grad til bevaring av de delene av kulturlandskapet som påvirkes negativt av endringene i jordbruket. Økologisk landbruk har blitt et satsingsområde, med mål om 15 pst. produksjon og forbruk i 2020. I 2007 fikk reindriften en ny lov der næringen i stor grad er gitt medinnflytelse og ansvar for å sikre en økologisk bærekraftig utvikling i reindriften. For skogbruket er det gitt en egen bærekraftforskrift hjemlet i skogloven og en sertifiseringsordning er etablert basert på Levende skog-standarden. I 2009 fikk landbruks- og matpolitikken sin egen «klimamelding», St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Regjeringen legger til grunn at landbruks- og matpolitikken skal ivareta en bærekraftig forvaltning av matjorda, matproduksjonen, skogen og de andre ressursene som det norske landbruket er tuftet på.

9.1.1 Miljøgoder og økosystemtjenester

9.1.1.1 Landbrukets miljøgoder

I tillegg til å levere markedsgoder som mat, fôr og fiber, er landbruket en leverandør av fellesgoder, herunder miljøgoder som lagring av karbon og bevaring av landbruksavhengig naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap. Karakteristisk for et fellesgode er at en persons forbruk av et gode ikke påvirker andres muligheter til å forbruke det samme godet. Dette gjør at fellesgoder i liten grad verdsettes økonomisk i dag. Godene er like fullt viktige for menneskelig velferd og livskvalitet. Landbrukets produksjon av miljøgoder og andre fellesgoder representerer dessuten et betydelig bidrag til annen næringsaktivitet som bl.a. reiselivsnæringen baserer seg på. Landbruks- og matpolitikken i Norge har lenge lagt vekt på miljøgoder og andre fellesgoder som en viktig del av landbrukets mangesidige (eller multifunksjonelle) oppgaver. Både St.prp. nr. 8 (1992–93) *Landbruk i utvikling* og St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, fastslår at det er behov for økt bevisstgjøring og en aktiv tilnærming til produksjon av både mat, trevirke og fellesgoder. Videre har det vært en dreining av virkemiddelbru-

ken både i Norge og internasjonalt, mot produksjonen av slike fellesgoder bl.a. gjennom etablering og endring av juridiske og økonomiske virkemidler.

Den internasjonale landbruksutredningen IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development) har bidratt til et større internasjonalt fokus på landbrukets fellesgoder inkludert i miljø- og utviklingskretser. Utredningen tar til orde for at agronomi og teknologisk utvikling i landbruket må inkludere fellesgodene for å løse sammenkoblede utfordringer knyttet til mat, fattigdom, klima og helse.

9.1.1.2 Økosystemtjenester

Det internasjonale TEEB-prosjektet (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) har de siste årene bidratt til å synliggjøre ulike verdier av tjenestene vi mottar fra jordas økosystemer, såkalte økosystemtjenester. Økosystemtjenester omfatter både markedsgoder som mat og tømmer og en lang rekke fellesgoder som rent vann, karbonlagring, pollinering, flomsikring, genetiske ressurser, naturopplevelser m.m.

Landbruket forvalter store arealer og er både avhengig av naturens økosystemtjenester i egen produksjon, og er selv leverandør av økosystemtjenester til resten av samfunnet. Der landbruket er leverandør av økosystemtjenester, utenom markedsgoder som for eksempel mat og tømmer, er det i denne meldingen valgt å benytte begrepet *miljøgoder*, da dette er et godt innarbeidet begrep.

I jordbruket finnes det bl.a. økonomiske virkemidler for bevaring av genetiske ressurser og skjøtsel av jordbrukets kulturlandskap. Internasjonalt er det i ferd med å utvikle seg nye økonomiske virkemidler knyttet til økosystemtjenester og miljøgoder. Etablering av betalingsmekanismer for karbonlagring i skog (REDD – Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation) er et eksempel på dette.

9.1.1.3 Allemannsretten og friluftsliv

I Norge legger allemannsretten til rette for at hele samfunnet kan nyte godt av og bruke landbrukets arealer og fellesgoder i utmark, og i jordbrukslandskapet. Tilgjengelighet og skilting til friluftsområdene i skog og utmark er avgjørende for at friluftsmulighetene i slike områder benyttes. Bevaring av «hundremeterskoger» og mindre friluftsområder tilknyttet byer og tettsteder er viktig for barns lek, trivsel, opplevelse av natur og kulturarv og rekruttering til friluftsliv.

Mange bønder og grunneiere bidrar til å fremme friluftslivet i lokalmiljøet, herunder jakt og fiske, gjennom et samarbeid med kommune og friluftsansjoner om etablering av stier, merking av løyper, etablering av parkeringsplasser, salg av jakt- og fiskekort osv. Bøndenes og grunneierenes kompetanse og lokalkunnskap som arealforvaltere er viktig i denne sammenheng, og gir landbruket en mulighet til å bidra på ulike arenaer i samfunnet. På denne måten sikres kunnskaps- overføring og større forståelse for landbruk i befolkningen.

Landbrukets veier er viktige ferdselsårer for friluftslivet. Det samme gjelder også for idretten og både ski- og sykkelidretten har stor nytte av landbrukets veier. Det er et mål at landbruket i større grad bidrar til at næringens behov for vei kombineres med friluftslivets behov. Andre interesser enn de landbruksfaglige kan bl.a. være tjent med at opprusting eller vedlikehold av landbruksveier tilpasses deres bruk av veien. Et tettere samarbeid mellom landbruket, kommunen og frivillige organisasjoner om utformingen av veier,



Figur 9.2

Foto: Melk.no

Boks 9.1 Medalhus

Et eksempel på tilrettelegging for friluftsliv er en gruppe bønder i Melhus kommune i Sør-Trøndelag. Grappa kaller seg *Medalhus* og er organisert av bøndene på seks landbrukseiendommer med i alt ca. 2 400 dekar areal kloss inntil Melhus sentrum.

Bøndene ønsker å sikre arealene mot nedbygging ved å tilrettelegge for allmennheten samtidig som de driver aktiv jordbruksproduksjon. Området er åpnet for at allmennheten kan bruke det til rekreasjon og friluftsliv, og bøndene ønsker at dette også skal synliggjøres i kommunens planverk. Sommerstid er det badeliv i bekken, og det er anlagt en 4–5 km lang tursti i åkerkanten som kan brukes også i andre årstider. Her er hvilebenker og tilrettelagte aktivitetsmuligheter underveis. Opplysningsskilt og en turguide for traseen er utarbeidet, og i tillegg arbeides det for å gjøre området enda mer innbydende ved å få gravd ned et luftkabelnett som går gjennom området.

eventuelt tilrettelagte stier, kan øke forståelsen for aktørenes ulike behov.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner, for å videreutvikle friluftslivstilbud i kulturlandskap, skog og utmark. I arbeidet med *Nasjonal handlingsplan for statlig sikrede friluftsområder* vil også landbrukets bidrag bli drøftet.

9.1.2 Landbrukets sektoransvar for miljø og forholdet til naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven har som formål å ta vare på naturmangfold gjennom bærekraftig bruk og vern. Loven gjelder for all natur og omfatter alle tiltak og aktiviteter som berører naturmangfoldet. Loven erstatter naturvernloven og deler av viltloven og laks- og innlandsfiskloven. Naturmangfoldloven har betydning der natur berøres, både for landbruksforvaltningen og utøverne i næringen. Loven inneholder en rekke bestemmelser om bærekraftig bruk og vern som er viktige i arbeidet med en bærekraftig forvaltning av landbrukets ressursgrunnlag. I det følgende vil landbrukets sektoransvar for naturmangfold bli omtalt nærmere i lys av naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven kapittel

II. Dette er miljørettslige prinsipper, som skal være en rettesnor for utforming av nytt regelverk og for tolking av og utøving av skjønn etter naturmangfoldloven og andre lover. Det er behov for økt kunnskap om naturmangfoldloven i både lokal og regional forvaltning. Miljøverndepartementet arbeider med en veileder som vil gi nærmere anvisning om saksbehandling etter naturmangfoldloven.

I § 7 i naturmangfoldloven fremgår det at offentlige myndigheter skal legge til grunn prinsippene for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12 som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfoldet. Dette gjelder både ved utforming av forskrifter og enkeltvedtak, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd, og omfatter således også blant annet søknadspliktige jord- og skogbrukstiltak etter landbrukslovgivningen, og omdisponering av dyrka og dyrkbar mark etter plan- og bygningsloven. Vurderingen og vektleggingen av prinsippene skal fremgå av beslutningen. Dette gjelder selv om det etter alminnelige forvaltningsrettslige regler ikke skulle foreligge begrunnelsesplikt. I saker hvor forvaltningen har fritt skjønn skal prinsippene inngå som en integrert del av saksforberedelsen og skjønnutøvingen. Prinsippene kommer ikke til anvendelse ved såkalte regelbundne vedtak eller der det er svært begrenset rom for skjønn, noe som særlig kan være tilfelle for flere av tilskuddsordningene i landbruket. Landbruks- og matdepartementet vil sørge for at prinsippene trekkes inn på en relevant måte ved utforming av nytt regelverk og ved revidering av eksisterende regelverk.

9.1.2.1 Kunnskapsgrunnlaget

Bestemmelsen omfatter både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Det kan også omfatte kunnskap som evt. må fremskaffes. Med fremskaffes menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap. Kunnskapsgrunnlaget for offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Et absolutt krav om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for enhver beslutning som berører naturmangfoldet vil favne for vidt. For det første er naturmangfoldet og de prosesser som virker der så komplekst at vi neppe i overskuelig framtid vil ha inngående viten-

skapelig kunnskap om alle arter, naturtyper og økologiske prosesser. For det andre er det heller ikke hensiktsmessig å bruke en omfattende og kostbar forsknings- og utredningsinnsats når det er tale om begrenset virksomhet og ubetydelig forventet skade. Kunnskapsgrunnlaget skal videre stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Naturmangfoldloven § 8 er en konkretisering av og et supplement til forvaltningslovens alminnelige krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Når det skal tas hensyn til sakens karakter, innebærer dette at forvaltningen bl.a. skal ta hensyn til omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller permanent påvirkning.

Naturmangfoldloven § 8 stiller også krav til kunnskap om den samlede belastningen som arten, naturtypen eller økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. § 10.

9.1.2.2 Føre-var-prinsippet

Den praktiske hovedregelen etter naturmangfoldloven er at eksisterende og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag oppfyller kravene i naturmangfoldloven § 8. Selv om naturmangfoldloven § 8 er oppfylt kan det i mange tilfeller oppstå situasjoner der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger tiltaket kan ha. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak. Det innebærer at myndigheten innenfor landbruket har en plikt til å vurdere og eventuelt å iverksette tiltak der det er fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet tar således sikte på situasjoner hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. I slike situasjoner skal beslutningstakeren ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, noe som kan tilsi at søknaden må avslås, eller at det gis tillatelse med vilkår, dersom usikkerheten er stor sett i lys av de mulige konsekvenser. I realiteten kan det være en mellomsoner hvor usikkerheten i kunnskapsgrunnlaget vil stille forvaltningsorganet friere til å vurdere om det skal legges stor vekt på føre-var-prinsippet ved behandling av søknader. Er kunnskapen om virkningene tilstrekkelig, har føre-var-prinsippet mindre betydning.

9.1.2.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning på naturmangfoldet

Det som er relevant å vurdere etter § 10 er tiltakets samlede belastning på landskap, økosystemer og naturtyper. Dette innebærer at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den belastning på naturmangfoldet som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger og påregnelige fremtidige påvirkninger fra landbrukssektoren og andre samfunnssektorer. Også tiltakets betydning for økosystemer, naturtyper og arter på landsbasis skal inngå i vurderingene. Slike påvirkninger omfattes også av kravet til kunnskapsgrunnlaget i § 8. Begrunnelsesplikten omfang vil bero på hvor inngripende beslutningen er. Anvendelsen av § 10 må også ses i lys av at flere påbud som tiltakshaver uansett må følge også ivaretar hensynet til samlet belastning, jf. forskrift om bærekraftig skogbruk. Om et tiltak vil være en tålbar belastning for et økosystem, naturtype eller art skal vurderes etter landbrukets regelverk og naturmangfoldloven, hvor miljøprinsippene inngår som en integrert del av vurderingene og beslutningen.

9.1.2.4 Kostnadene ved miljøforringelse

Etter § 11 skal tiltakshaver dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom det ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Prinsippet kommer bare til anvendelse dersom det har skjedd en skade på naturmangfoldet, eller det er risiko for slik skade, med mindre de forebyggende eller gjenopprettende tiltak gjennomføres. Prinsippet omfatter også kostnader ved å fremskaffe kunnskap. Kostnader ved å hindre eller begrense miljøforringelse omfatter alle kostnader ved forebyggende eller gjenopprettende tiltak.

9.1.2.5 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

I § 12 er det bestemt at det for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater. Også her må anvendelsen av prinsippet ses i lys av om det gjelder særskilte regler som nettopp pålegger miljøforsvarlig lokalisering, teknikker og driftsmetoder, og at disse reglene både kan være strengere og mildere enn det § 12 legger opp til¹. Paragraf 12 i naturmang-

foldloven vil her supplere de regler som gjelder i landbruket.

Naturmangfoldloven har betydning der natur berøres, både for landbruksforvaltningen og utøverne i næringen. Landbruksforvaltningen vil bidra med kunnskapsoppbygging og veiledning om anvendelse av naturmangfoldloven, og forvaltningen vil følge opp bestemmelsene i loven og legge til grunn de omtalte prinsippene i §§ 8-12 som retningslinjer ved utøving av myndighet på en hensiktsmessig og effektiv måte.

9.1.3 Internasjonale avtaler og forpliktelser

Norsk landbruks- og matpolitikk påvirkes av internasjonale handelshensyn og nye avtaleverk på en rekke områder, herunder et økende internasjonalt samarbeid på miljø- og klimaområdet. Selv om landbrukspolitikken i stor grad faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, er landbruket forpliktet til å følge opp EUs politikk på klima og forurensningsområdet, siden denne i stor grad omfattes av EØS-avtalen. EUs rammedirektiv for vann er et eksempel på et regelverksområde som har innvirkning på landbrukspraksis framover, gjennom strenge krav til redusert avrenning av næringsstoffer og annen forurensning til sårbare vassdrag. EUs bærekraftskriterier for biodrivstoff og biomasse er eksempler på at internasjonale rammevilkår også etableres på produktnivå.

Norges forpliktelser til å bevare naturmangfoldet er særlig regulert gjennom FN-systemet, Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (ITPGRFA). Det ble i oktober 2010 internasjonal enighet om nye mål for å hindre tap av naturmangfold fram mot 2020 under Konvensjonen om biologisk mangfold. Landbruks- og matdepartementet vil integrere de forpliktelser Norge har påtatt seg til virksomhet i egen sektor. Norge har også forpliktet seg til å følge opp Den europeiske landskapskonvensjonen, bl.a. ved at alle sektorer skal legge vekt på virkninger for landskapet i sine mål og prioriteringer. Videre er Norge forpliktet til å ta vare på arkeologiske kulturminner fra alle tidsepoker gjennom sin tilslutning til Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv.

Arbeidet med en internasjonal klimaavtale under FNs klimakonvensjon (UNFCCC) har stor betydning for Norges fremtidige klimaregnskap,

særlig med tanke på mulighetene for å godskrive karbonlagring i skog og jord. Kyotoprotokollen for 2008–2012 har tillatt Norge og andre industri-land å godskrive bindingseffekten fra skogforvaltning til 3 pst. av utslippsnivået i 1990.

9.2 Landbruks- og matpolitikens miljømål

Bærekraftig landbruk er et av hovedmålene i den norske landbruks- og matpolitikken, jf. figur 1.1. Herunder finnes miljømål knyttet til beskyttelse av arealressursene, produksjon av miljøgoder, naturmangfoldet, klimautfordringene og redusert forurensning fra jordbruket. *Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi for 2008–2015* sammenstiller miljømålene, med den hensikt å beskrive hvordan miljøinnsatsen i landbruket skal styrkes og utvikles for å følge opp Regjeringens samlede miljøpolitikk. Videre understrekes det i miljøstrategien at landbruket kan bidra til å løse oppgaver på andre sektors ansvarsområder som håndtering av matavfall, avløpsslam, flomvern, leveranse av råstoff til fornybar energi osv. Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi skal fortsatt danne grunnlaget for det samlede overordnede mål- og resultatstyringsarbeidet på miljøområdet i landbruks- og matpolitikken.

Regjeringens sektorvise klimamål for primærnæringer og avfall ble fastsatt i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* og klimaforliket på Stortinget fra januar 2008. St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* inneholder en gjennomgang av ulike klimatiltak og viser landbrukssektorens betydelige potensial for både utslippsreduksjoner og opptak av klimagasser. Meldingen har bidratt til å øke forståelsen for og kunnskapen om landbruk og klima. Klimatiltak og påvirkningsfaktorer i landbruket behandles i en helhetlig sammenheng i forbindelse med den kommende klimameldingen. Alle nye forslag drøftes der.

Landbrukets påvirkning på miljø avhenger av en rekke sammenhenger i naturen og bøndenes selvstendige beslutninger om produksjonsvolum, metoder, gjødselbruk osv. Det er vanskelig å sette miljømål i landbruket som lar seg måle i naturen, og samtidig isolere effektene av tiltak fra andre prosesser og påvirkninger. Det er derfor behov for å videreutvikle indikatorer og gode rapporteringssystemer, slik at effektene av tiltak og virkemidler bedre kan måles og synliggjøres. På flere områder er det i dag valgt aktivitetsbaserte mål, og iverksatte tiltak og virkemidler er rettet inn

¹ Se skogbruksloven § 4 første ledd annet og tredje punktum, § 7 annet ledd første punktum og § 8 første ledd første punktum og bærekraftforskriften § 4 og § 5.



Figur 9.3

Foto: Torbjørn Takle

mot aktivitetene som gjennom erfaring og forskning, har vist seg å bidra til å nå ønskede miljøeffekter. Flere av miljøutfordringene er av lokal og regional karakter, noe som ofte fordrer stedspesifikk kompetanse. Det er derfor også innført miljømål og miljøvirkemidler på regionalt og kommunalt nivå. Dette gir nærhet til mottaker og gjør at virkemidlene kan iverksettes raskere. I tillegg til dette kommer obligatorisk miljøplan for alle gårdsbruk som mottar produksjonstilskudd, som trådte i kraft fra 2003.

Det er igangsatt et arbeid med forbedring av rapporteringssystemene, herunder miljøindikatorer, for bedre å kunne samle resultater på et nødvendig detaljnivå, uten at det blir for ressurskrevende. I Jordbruksoppgjøret 2011 ble partene enige om å nedsette en partssammensatt gruppe som skal foreslå en felles rapporteringsstruktur for miljømål, virkemiddelbruk og indikatorer for miljøoppnåelse. Landbruks- og matdepartementet vil videreutvikle resultatrapporteringen og sammenstille dette med annen miljøinformasjon, for å danne grunnlag for en enda bedre måloppnåelse på området.

9.3 Økonomiske miljøvirkemidler

De fleste av de økonomiske virkemidlene for et miljøvennlig jordbruk er en del av jordbruksavtalen. Disse virkemidlene omtales i teksten under.

For skogbruket gjelder *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*, som ble etablert ved hjemmel i skogbruksloven i 2005. Formålet med forskriften er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til naturmangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. Skogfondsordningen er et annet sentralt virkemiddel, som sist ble endret i 2007. Ordningen forplikter skogeier til å sette et beløp tilsvarende 4–40 pst. av omsatt virke på en egen fondskonto, med en beskatning på 15 pst.. De økonomiske miljøvirkemidlene i skogbruket omtales nærmere i kapittel 6. Regjeringens politikk for bærekraftig skogbruk er også grundig beskrevet i St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.

Det er viktig at tilskuddsordningene i landbruket også ivaretar hensynet til naturmangfold, kulturminner og andre viktige miljøverdier. De omforente miljømessige føringene, samt hensynet til naturmangfoldloven, vil bli innarbeidet i tilskudds-

ordningene ved revisjon av disse, der det er relevant.

9.3.1 Miljørettede tilskudd over jordbruksavtalen

Gjennom de siste 25 årene har en stadig større andel av den økonomiske støtten over jordbruksavtalen kommet gjennom ordninger med formål å opprettholde og forbedre miljøet. Miljøvirkemidlene har siden 2004 vært strukturert etter programmer på ulike forvaltningsnivå. Forstudier og evalueringer har vist at denne forvaltningsstrukturen har mange fordeler, gjennom å ivareta både bredden i norske jordbrukslandskap og de spesifikke miljøutfordringene. Regjeringen vil bygge videre på dagens modell hvor de økonomiske miljøvirkemidlene forvaltes på tre ulike forvaltningsnivå. Det gir i sum lave forvaltningskostnader samtidig som det også er rom for målrettede tiltak som forvaltes lokalt. Dette er etter Regjeringens syn den beste modellen for et bærekraftig norsk jordbruk. Regjeringen vil videre opprette Regionale bygdeutviklingsprogram for å styrke og samordne det regionale nærings- og miljøarbeidet på landbruks- og matområdet jf. kapittel 1. Regionalt miljøprogram (RMP) vil videreføres innenfor denne overbygningen.

Landbrukspolitikken har som mål å ivareta kulturlandskapet og jordbruksarealene, altså jordbrukets kulturlandskap jf. figur 9.4. Mange kulturlandskap er verdifulle av kulturhistoriske eller naturmessige årsaker. Noen av landskapsområdene som er spesielt rike på kulturminner og naturmangfold, er utpekt som Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Til målene om ulike kultur-

landskap er det knyttet virkemidler for å opprettholde disse verdiene. Som vist i figur 9.4 er de ulike økonomiske virkemidlene over Landbruks- og matdepartementets budsjett (Jordbruksavtalen) innrettet for å nå ulike miljømål.

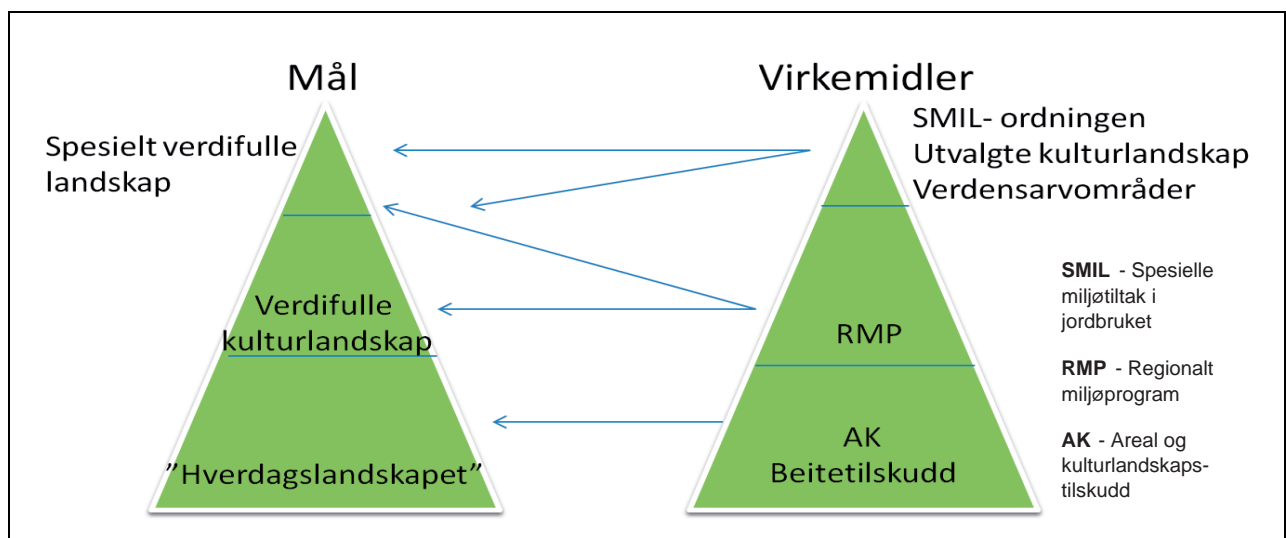
Areal- og kulturlandskapstilskudd (AK) er sammen med beitetilskudd en sentral del av Nasjonalt miljøprogram. Regionalt miljøprogram (RMP) inneholder regionalt prioriterte tilskuddsordninger. SMIL-ordningen forvaltes på kommunalt nivå. Tilskudd til utvalgte kulturlandskap og verdensarvområder er målrettede virkemidler for de mest verdifulle landskapene med natur- og kulturminneverdier.

9.3.1.1 Nasjonalt miljøprogram

Nasjonalt miljøprogram har som mål å sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap, og å sikre at et bredt utvalg av særlige verdifulle biotoper, naturtyper, kulturminner og kulturmiljøer ivaretas og skjøttes. Videre skal nasjonalt miljøprogram også bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensing og tap av næringsstoffer.

Ordningene som inngår i nasjonalt miljøprogram er

- betaling for skjøtsel av jordbrukslandskap (areal- og kulturlandskapstilskuddet)
- tilskudd til dyr på beite (inn- og utmark)
- tilskudd til bevaringsverdige storferaser for å bevare genetisk mangfold
- tilskudd til økologisk jordbruk
- utviklings- og informasjonsmidler
- krav om miljøplan for å motta tilskudd



Figur 9.4 Miljømål og virkemidler i jordbruket

De store ordningene over nasjonalt miljøprogram, som areal- og kulturlandskapstilskuddet og beitetilskuddene, bidrar til at det norske jordbruksarealet holdes i hevd (se figur 9.4). Disse ordningene utgjør per i dag også over 80 pst. av de samlede miljørettede tilskudd over jordbruksavtalen. Noen areal går eller står i fare for å gå ut av drift. I kapittel 4.5.6.5 foreslår Regjeringen at dagens produksjonskrav i kulturlandskapstilskuddet avvikles, slik at alle arealer som oppfyller grunnvilkårene i produksjonstilskuddene, samt formålet med kulturlandskapstilskuddet, kan få dette tilskuddet. Det betyr at arealene må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong. Endringer i antall dyr på beite påvirker også kulturlandskapet, og Regjeringen har økt tilskuddene til beiting betraktelig for å opprettholde denne driftsformen.

9.3.1.2 Regionalt miljøprogram

Regionalt miljøprogram (RMP) har som mål å løse mer spesifikke, regionale miljøutfordringer i jordbruket. Regionale program ble introdusert i hele landet fra 2005, og det ble foretatt en rullering i 2009. Miljøprogrammene planlegges i hovedsak for fire år av gangen, men det kan foretas justeringer også i programperiodene. Målene for programmene varierer fra fylke til fylke avhengig av de viktigste miljøutfordringene i det aktuelle fylket. RMP skal bygge videre på målene i Nasjonalt miljøprogram og skal rettes spesielt mot verdifulle arealer eller spesielle miljøutfordringer. Dette innebærer skreddersydde ordninger i alle fylker. Alle som er mottakere av produksjonstilskudd og som kvalifiserer for de aktuelle ordningene under RMP er berettiget årlige tilskudd. Dette er uavhengig av om de eier eller leier det aktuelle arealet. Rettighetsbasert tilskudd bidrar ofte til lave transaksjonskostnader ved håndtering av ordningene.

Innenfor rammen av RMP gis tilskudd til ulike tiltak som bl.a. skjøtsel og ivaretagelse av kystlynghei, seterdrift og drift i brattlendt terreng. For å begrense avrenning av næringsstoffer til vassdrag, er det i noen fylker innført tilskudd til endret jordarbeiding, dvs. ikke høstpløying på kornarealer, slik at åkerarealet forblir i stubb over vinteren. Dette er den klart største ordningen under RMP. Tiltaket bidrar også til å redusere klimagassutslipp (lystgass) fra jordbruksjord, som oppstår ved nedbryting av nitrogenforbindelser i jorda.

I dag er ingen av ordningene direkte innrettet mot å redusere klimagassutslipp selv om bl.a. ordningen med endret jordarbeiding også har en positiv klimaeffekt. Landbruks- og matdepartementet

vil innføre reduksjon av klimagassutslipp i formålet med RMP, og vil i løpet av de kommende årene vurdere aktuelle klimarelaterte ordninger som kan inngå i RMP.

9.3.1.3 Spesielle miljøtiltak i jordbruket

Ordningen Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) er spisset mot de spesielle natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og forvaltes av kommunene. Ordningen fungerer som en investeringsstøtte for miljøtiltak, og det må søkes særskilt for hvert enkelt prosjekt. Prosjektene vurderes opp mot hverandre ut fra strategier som kommunene har laget, og de beste prosjektene får støtte. Det meste av støtten går til fredede og verneverdige bygninger, til gammel kulturmark og støtte til hydrotekniske anlegg.

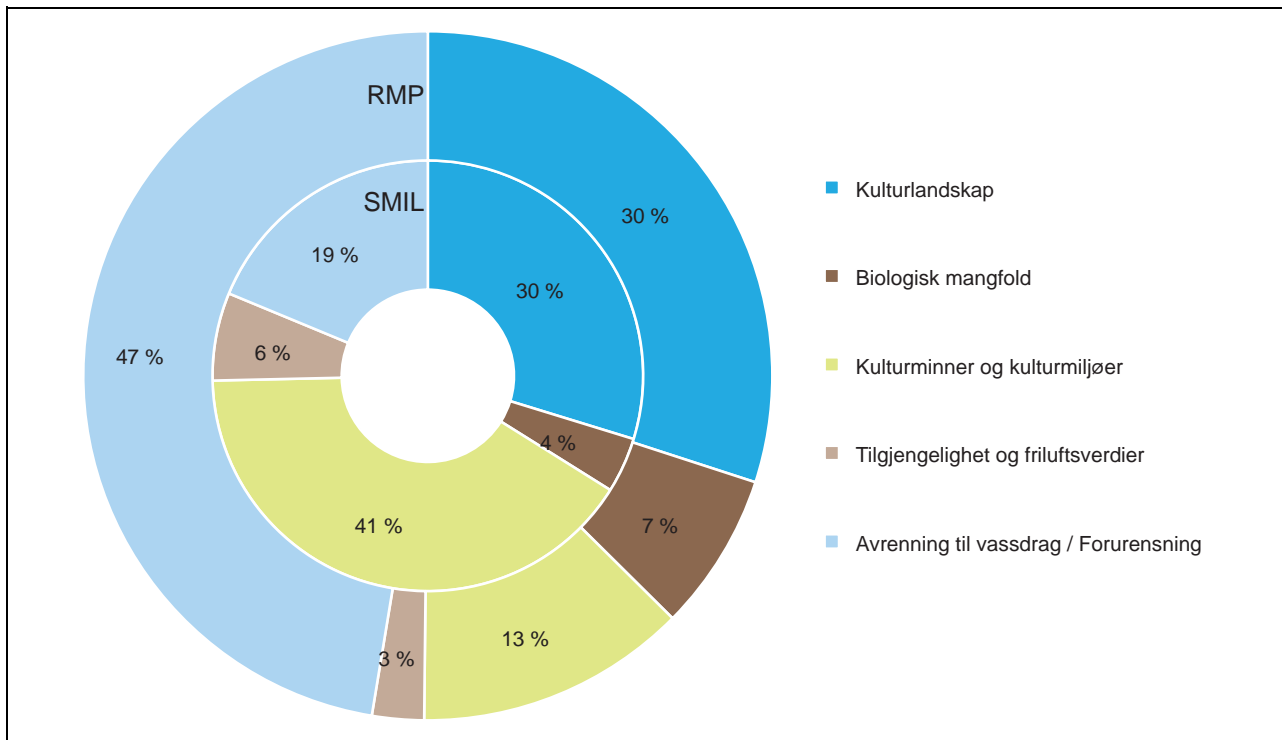
9.3.1.4 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og støtte til verdensarvområder

I tillegg til hovedsystemet for tilskuddene er det etablert særskilte støtteordninger for de til nå 22 utvalgte kulturlandskapene i jordbruket, samt støtte til verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyan. Dette gjøres for å sikre fortsatt drift og få en mer helhetlig skjøtsel og vedlikehold av noen større og spesielt verdifulle kulturlandskap.

Med satsningen på Utvalgte kulturlandskap i jordbruket tar landbruks- og miljøforvaltningen felles grep om investeringer i og forvaltning og skjøtsel av naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket. Forvaltningen er basert på frivillige avtaler med grunneiere og brukere. Utvalgte kulturlandskap bidrar også til kunnskapsoverføring til forvaltning av andre landskap med viktige miljøverdier. Satsingen vil videreføres på en hensiktsmessig måte, som også integrerer hensyn til bevaring av landbrukets genetiske ressurser. Av hensyn til de involverte grunneierne og verdiene de forvalter, er det viktig at ordningen sikres langsiktighet. Kommunene har en viktig rolle gjennom å støtte opp om de utvalgte landskapene i den kommunale planleggingen og legge til rette for at områdene benyttes i lokal næringsutvikling.

9.3.2 Måloppnåelse – hvor bra treffer miljøvirkemidlene?

Gjennom sentralt, regionalt og lokalt forvaltede virkemidler er det etablert forvaltningsstrukturer for å møte miljøutfordringene. En utfordring framover



Figur 9.5 RMP og SMIL 2010, Prosentvis fordeling på miljøtema

Kilde: Statens landbruksforvaltning

er å videreutvikle og forbedre virkemidlene for å øke måloppnåelsen. Miljøstatus viser at det til tross for god innsats i mange år fortsatt er behov for forbedringer. Miljøutfordringene er ulike rundt om i landet. Det innebærer at det er behov for større geografisk differensiering av virkemidlene for å få nødvendige tiltak på plass i noen områder, samtidig som næringen skjermes for unødige miljøkostnader andre steder.

De regionale miljøprogrammene skal videre fange opp arealer som står i fare for å gå ut av bruk, slik at miljøverdiene blir ivaretatt. Deler av disse områdene har også behov for investeringer og mer spesielle tiltak. De kommunale SMIL-midlene skal støtte opp under slike behov.

Det kan være vanskelig å skille mellom generelle kulturlandskapstiltak og tiltak for spesifikt å bevare naturmangfold i dagens rapporteringssystem. Fordelingen vist i figur 9.5 viser at andelen rene naturmangfold-tiltak er forholdsvis beskjeden, både i RMP og i SMIL-ordningen. Mange av kulturlandskapstiltakene har likevel stor betydning for naturmangfoldet, og er dermed tatt med i denne sammenheng.

Tilskudd til tiltak mot avrenning av næringsstoffer er den største tilskuddsordningen i RMP. I all hovedsak er dette tiltak for endret jordarbeiding, slik at det blir mindre jordarbeiding om høs-

ten. Dette gir også en klimagevinst. Endret jordarbeiding er et viktig tiltak i kornområdene hvor næringsstoffavrenning til vassdrag er en utfordring. SMIL-ordningen følger opp dette bl.a. ved at det gis tilskudd til hydrotekniske tiltak, som for eksempel fangdammer som samler opp næringsstoffavrenning før det når bekker og innsjøer. Virkemidler mot avrenning av næringsstoffer må sees i sammenheng med de regionale vannforvaltningsplanene.

Både innenfor RMP og SMIL går betydelige midler til bevaring av kulturminner og kulturmiljøer. Innenfor SMIL gis det støtte til istandsetting av verneverdige bygninger i jordbruket, noe som er et viktig bidrag til at den norske bygningsarven blir ivaretatt. Det er imidlertid et forbedringspotensial med hensyn til kvalitetssikring av tiltak og det er behov for å styrke kompetansen i kommunene.

9.3.3 Miljøeffekten av den generelle økonomiske støtten i jordbruket

Det er viktig at tilskuddsordningene ivaretar hensyn til naturmangfold og andre miljøverdier (jf. naturmangfoldloven, kulturminneloven m.v.), og at man på egnet detaljnivå kan dokumentere dette. Videre er det viktig å vurdere hensyn til

naturmangfold og andre viktige miljøverdier, sammen med hensyn til andre mål som tilskuddene skal oppfylle, ved revidering av tilskuddsordninger.

Det er en utfordring å måle den samlede miljøeffekten av generelle økonomiske overføringer i jordbruket. Den teoretiske inngangen for denne typen vurderinger hos bl.a. OECD, er at mer produksjonsrelatert støtte fører til mer intensiv produksjon, og dermed til en større miljøbelastning.

En gjennomgang av empiri bl.a. ved å vurdere statistikken og oversikten i OECD-rapporten *Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries since 1990* viser at det er vanskelig å påvise at land med høyt støttenivå har større miljøutfordringer enn land med lavt støttenivå. Dette kommer sannsynligvis av at markedsdrivere kan være minst like sterke som påvirkningen fra den økonomiske støtten. Videre kan en forklaring være at de landene som gir økonomisk støtte ofte i tillegg gir rammer for jordbruksaktiviteten for å begrense potensielle negative effekter. Slike begrensninger av produksjonen er sjelden tatt med i teoretiske betraktninger knyttet til vurdering av eksterne effekter av landbrukssubsidier. På den annen side kan man ut fra samme empiri heller ikke påvise at miljøutfordringene er mindre i land med støtte enn i land uten støtte.

Deler av den økonomiske støtten til norsk jordbruk er direkte produksjonsrelatert (skjeringsstøtte og prisstøtte), mens mye av støtten er utbetalt per areal eller per dyr. En overgang fra produksjonsrelatert støtte til arealbaserte tilskudd stimulerer til en mindre intensiv drift. Det er også derfor denne støtten ofte anses som et miljøtilskudd som opprettholder kulturlandskapet, uten å stimulere direkte til aktivitet som kan føre til forurensing. Støtte per dyr, og ikke minst økonomisk støtte til beiting, bidrar til å opprettholde kulturbetingete naturtyper i utmark (og delvis på ekstensivt drevet innmark), som inneholder en rekke arter som er avhengig av beiting.

En gjennomgang av nyere europeisk forskning viser at det er vanskelig å konkludere rundt effektene av ulike former for tilskudd eller betaling for miljøgoder. Dette kommer av at det er utfordrende å isolere og måle miljøeffekter av jordbruksaktivitet, siden denne aktiviteten bare er en av flere faktorer som påvirker miljøresultatet. I tillegg er det mange faktorer som spiller inn på hvordan bonden velger å drive sin aktivitet. Tilskuddene er bare én del av det som påvirker beslutningene. Dette har også medført at miljøtilstanden før endringer i virkemiddelbruk er lite

eller dårlig kartlagt, og at det dermed blir vanskelig å måle effekten av endringer.

Følgende konklusjoner kan trekkes fra forskning som er gjennomført:

- I Europa er det en sterk oppslutning om miljøtiltak (med positive økonomiske virkemidler) i områder som driver lite intensiv drift. En grunn til dette kan være at det er lettest å tilpasse seg miljøkrav i disse områdene. I intensivt drevne områder er tilpasning ofte mer kostbart og tapet av markedsinntekter større. Det er også de intensivt drevne områdene som har mest negativ innvirkning på naturmangfold.
- Overvåkingsresultatene i Norge (se boks 9.2 om 3Q-programmet for tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap) viser små endringer i omfanget av miljøverdier på landskapsnivå over tid, siden overvåkingen ble startet opp for ca. 12 år siden. Overvåkingen fanger ikke opp utviklingen for enkeltarter eller kvaliteten på kulturminner, men viser om leveområdene for artene eller omgivelsene til kulturminnene endrer seg. Selv om det vil ta lengre tid å måle klare effekter, kan resultatene fra overvåkingen allerede nå tyde på at virkemiddelbruken virker som forutsatt. Det antas også at arealstøtten (Areal- og kulturlandskaps-tilskuddene) er den viktigste faktoren for denne stabiliteten. Dagens overvåkingssystemer fanger i liten grad opp kvaliteten på miljøverdiene. For sikkert å kunne vurdere den kvalitative effekten av miljøtilskuddene i jordbruket trengs det stedsspesifikk informasjon og kartlegging. Et overvåkingssystem som i større grad fanger opp miljøkvalitet vil være ressurskrevende da dette innebærer en langt større andel feltarbeid. Det er under utvikling systemer som gjennom bruk av eksisterende data kan vurdere sannsynlighet for at tiltakene har ønsket kvalitativ effekt uten å innføre ressurskrevende overvåkingssystemer.

Miljøeffekten av jordbrukspolitikken

Med utgangspunkt i produksjonsforhold og klimatiske betingelser i ulike deler av landet, er jordbrukspolitikken innrettet slik at den stimulerer til forskjellig produksjon i de ulike landsdeler. Målet med politikken har vært å opprettholde landbruksproduksjon i distriktene med de produksjonsmulighetene som var der, samtidig som kornproduksjonen kunne økes i mer sentrale strøk på Østlandet og i Trøndelag, og dermed øke den norske selvforsyningsgraden og bidra til å spre norsk jordbruksproduksjon over hele landet. Virkemidlet som ble

brukt var høy kornpris, og senere regulering av hvor melkeproduksjonen kunne være, gjennom kvotesystem med soner etc. Resultatet av politikken har vært som forutsatt ved at kornproduksjon og annen spesialisert planteproduksjon nå i hovedsak foregår på flatbygdene på Østlandet, Jæren og i Trøndelag, der forholdene ligger best til rette for dette, mens det i andre områder av landet i hovedsak drives grovfôrbaserte husdyrproduksjoner.

Miljømessig har denne politikken gitt både utfordringer og gevinster. Ensidig korndyrking på Østlandet har medført at det dyrkes korn på en del erosjonsutsatte arealer som heller kunne vært brukt til mer permanent grasdyrking, som ville gitt lavere erosjon. Grasdyrking på disse arealene forutsetter større grovfôrbasert husdyrhold i disse områdene. De siste årene er det gjort tiltak for å styrke økonomien i ammekuholdet, noe som har bidratt til å øke husdyrproduksjonene og eng- og beitearealet i kornområdene. På den annen side er det forholdsvis store utfordringer med å ha kontroll på næringsstoffene ved spredning av husdyrgjødsel, og dermed vil et økt innslag av husdyr i enkelte vassdrag på Østlandet kunne føre til fare for større tap av næringsstoffer fra husdyrgjødsel

til vassdrag enn det som er tilfelle ved bruk av mineralgjødsel. Korndyrking med redusert innslag av vekstskifte kan også gi noen utfordringer med ugras og sopp. Dette kan i neste runde øke behovet for plantevernmidler, og dermed potensielt øke faren for forurensning til vassdrag av plantevernmidler.

Jordbrukspolitikken har også gitt mulighet for å opprettholde et jordbruk og husdyrproduksjon i deler av landet som er mindre konkurransedyktige ut fra naturgitte forhold. Uten en slik geografisk arbeidsdeling ville det vært langt mindre jordbruk i fjellområdene, på Vestlandet og i Nord-Norge. Dermed har politikken bidratt til å opprettholde kulturlandskapet i store deler av landet, noe som også har ført til at slått- og beitebetinget naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer (f.eks. setergrender) blir tatt vare på av jordbruket gjennom aktiv drift. Den geografiske fordelingen av produksjon er videre en forutsetning for å ta i bruk naturressursene der de finnes, og for å sikre at vi samlet sett får mest mulig ut av våre nasjonale ressurser. Videre er et landbruk med variert bruksstørrelse viktig for å utnytte ressursgrunnlaget.



Figur 9.6

Foto: Terje Bendiksbj/Scanpix

Det har vært et mål å spre husdyrproduksjonen. At vi i dag har enkelte områder med forureningsutfordringer knyttet til høy dyretetthet, har kommet på tross av politikken og ikke på grunn av den. Spesielt kvotereguleringen for melk har hatt og har strenge regler for å hindre sentralisering av produksjonen, samtidig som tilskuddssystemet også har blitt brukt for å hindre sentralisering gjennom geografisk differensiering av satser. En sentralisering av produksjon som samtidig gir høy dyretetthet per arealenhet vil kunne øke faren for vannforurensing og gi dårligere resirkulering av næringsstoffer. Det er få områder i Norge som har eller står i fare for å få slike problemer.

Det er regelverket knyttet til lagring og bruk av husdyrgjødsel (forskrift om gjødselvarer m.v. av organisk opphav) som regulerer bruken av husdyrgjødsel, og dermed de potensielle forureningsfarene for avrenning av næringsstoffer fra husdyrgjødsel.

En geografisk produksjonsfordeling fører til mer transport mellom distriktene og sentrale strøk og bidrar dermed til å øke miljølempene denne transporten skaper. Alternativet er en betydelig lavere kornproduksjon i Norge, med tilsvarende behov for økt import av kornvarer og eventuelt kjøtt fra kraftfôrkrevende produksjoner som fjørfe og svin, som følge av etterspørselen i markedet. Transport og andre miljølempene i et slikt driftssystem er vanskelig å kvantifisere.

Et landbruk over hele landet, som forutsetter en geografisk produksjonsfordeling, er nødvendig for å nå de miljømålene som Stortinget har hatt med landbrukspolitikken. De negative miljøeffektene den geografiske produksjonsfordelingen bidrar til, som for eksempel avrenning som følge av ensidig korndyrking i enkelte vassdrag i sentrale strøk, må håndteres gjennom forskrifter og økonomiske virkemidler rettet mot disse utfordringene spesielt.

9.4 Tilpasning til klimaendringer

Vi erfarer allerede i dag mer ekstremvær, stormer og intense tørkeperioder. Regnskyll og oversvømmelser fører til tap av avlinger og erosjon fører til forringelse av jordsmonnet og lavere produksjon. Vekstvilkårene forverres og jorda utarmes. Ekstremvær og avlingssvikt utfordrer matsikkerheten.

I mange deler av verden vil klimaendringer være utelukkende negativt for matproduksjonen. Andre steder vil temperatur- og nedbørsendringer kunne gi bønder muligheter for økt avkastning og

dyrking av nye typer vekster. I Norge er det mye som tyder på at moderat temperaturøkning vil forlenge plantenes vekstsesong og gi grunnlag for økt produksjon i jord og skog. I NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring – Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane* er det sannsynliggjort en økning i den årlige norske middeltemperaturen på mellom 2,3 og 4,6 grader fram mot år 2100, med størst temperaturøkning vinterstid i Nord-Norge. Årsnedbøren ventes å øke med mellom 5 og 30 pst. i denne perioden, med stor variasjon mellom årstider og regioner. I gjennomsnitt er norske avlinger anslått til å øke med 15–30 pst. og tilveksten i skogen med 20–40 prosent, med moderate endringer i klima. Utfordringene og mulighetene for norsk landbruk beskrives nærmere i St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.

Nye vekstvilkår forutsetter spesielt tilpassede plantesorter siden våre nordlige lysforhold gir særegne vekstbetingelser. Dermed kan ikke sorter fra land med tilsvarende klimasone i dag automatisk benyttes i Norge. Mildere norske vintre betyr samtidig økt fare for spredning av sykdommer og skadegjørere som utfordrer landbruksproduksjonen og kan medføre behov for økt bruk av plantevernmidler. Økt nedbør vil påvirke jordsmonn og innhøstingsforhold, og kan gi behov for endrede driftsformer. Økt nedbør vil også kunne forsterke forurensningsproblemer fra landbruket, for eksempel avrenning av næringsstoffer og plantevernmidler. Klimatilpasning i skogbruket omtales i kapittel 6.4, og planteforedling omtales i kapittel 3.3.4.2.

Erosjon på jordbruksarealer er også en utfordring knyttet til et våtere og mildere klima. For å forebygge dette er det viktig å opprettholde en god jordstruktur og et godt dreneringssystem. I tillegg til å hindre erosjon vil det bidra til lavere utslipp av lystgass (en sterk drivhusgass) fra jordbruksjorda, og det gir bedre vekstvilkår for plantene og dermed høyere avlinger. Vedlikehold av jordstruktur og et godt dreneringssystem er en naturlig del av den vanlige jordbruksaktiviteten og en forutsetning for langsiktig avkastning fra arealene.

Ivaretagelse av velfungerende økosystemer er viktig for å hindre brann, skred, ras og flom som følge av klimaendringer. Landbruket forvalter store arealer og kan gjennom riktig skjøtsel bidra til skadeforebygging i andre sektorer. Nedbygging av dyrka mark kan derimot forsterke flomproblemer.

I tillegg til potensialet for økt produksjon, mener Klimatilpasningsutvalget at dagens institusjonelle og økonomiske rammer trolig er tilfredsstillende for tilpasningsarbeidet i landbruket. Det er likevel behov for teknologisk utvikling og styrking av kunnskap. Utvalget peker på viktigheten av kompetanse og kapasitet i landbruksforvaltningen og integrering av ny kunnskap om klimatilpasning i landbruksutdanningen. Utvalget mener også det er behov for en gjennomgang av regelverk og tilskuddsordninger i landbruket for å vurdere om disse hemmer eller fremmer tilpasning. Landbruks- og matdepartementet vil komme tilbake til klimatilpasningsutvalgets konklusjoner på en egnet måte.

9.5 Landbruk og klimagassutslipp

Sammenhengen mellom landbruk og klima er grundig utredet i St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Meldingen viser hvordan landbruket kan bidra til å oppfylle Norges forpliktelser om reduserte utslipp av klimagasser innen 2020. Meldingen bygger på Klima og forurensningsdirektoratets (KLIF, tidl. SFT) tiltaksanalyse fra 2007 og sektormålet for primærnæringene og avfallssektoren på 1,0–1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i Stortingets klimaforlik fra januar 2008. Utredningen *Klimakur 2020* har synliggjort en rekke virkemidler som kan gjøre det mulig å innfri sektormålsettingen fra klimaforliket i 2008, samtidig som jordbruksproduksjonen holdes oppe. Utredningen vil, sammen med eventuelle andre tiltak, bli vurdert i Regjeringens nye klimamelding som er planlagt fremlagt våren 2012.

I 2010 var de samlede utslippene fra landbruket på om lag 4,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, og utgjorde 9 pst. av de nasjonale utslippene. Over 90 pst. av utslippene fra jordbruket er metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Metan stammer fra fordøyelsesprosessen (utånding) hos drøvtyggere (ku, sau, geit m.fl.) samt fra husdyrgjødsel. Lystgass fra jordbruksaktivitet blir dannet som følge av nedbryting av nitrogenholdig materiale og fra tilført nitrogen i form av gjødsel.

Klimakur 2020 inneholder en rekke sektorrapporter, inkludert for jordbruk og skogbruk, som vurderer tiltak og kostnader knyttet til tiltakene. Landbruksrapportene bygger delvis på St.meld. nr. 39. Klimakur 2020 viser at kostnadene ved tiltakene er høyere enn tidligere antatt. Biogass er et tiltak som kommer ut med høyere kostnader i Klimakur 2020 enn i tiltaksanalysen fra 2007 som St.meld. nr. 39 bygger på. I Klimakur

2020 fremmes produksjon av biokull og lagring i jordbruksjord som et nytt tiltak, men kostnads-effektiviteten er usikker pga. lite sammenligningsgrunnlag.

9.5.1 Økt produksjon og bruk av fornybar energi

I kapittel 6 er Regjeringens satsing på fornybar energi herunder målet om økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020, omtalt. Landbruket vil være den viktigste leverandøren av råstoff til bioenergi, og i St.meld. nr. 39 er det lagt fram estimer for hvilke råstoffressurser som finnes både i skogbruket og i jordbruket som potensielt kan nyttes til bioenergi. Dette er oppsummert i kapittel 6 sammen med en utdyping av mulighetene som ligger i en økt utnyttning av hogstavfall (GROT) til bioenergi, og hvordan hensynet til naturmangfoldet kan ivaretas. Se også kapittel 6 for en omtale av målet om å utvikle landbruket som en leverandør av småskala biovarme til andre samskapssektorer.

I St.meld. nr. 39 er det også satt et mål om å øke bruken av fornybar energi internt i landbruket – og dermed redusere sektorens CO₂-utslipp fra fossil energi. Viktige sektorer er veksthusnæringen og andre næringer med et høyt energibehov som svine- og fjørfeproduksjonen. Det viktigste virkemidlet i denne sammenhengen er Landbruks- og matdepartementets *Bioenergiprogram* som forvaltes av Innovasjon Norge. Fra 2005 ble det åpnet for å gi støtte til investering i gårdsvarmeanlegg under programmet, og siden da er det gitt støtte til rundt 850 gårdsvarmeanlegg. Programmet gir også støtte til biovarmeanlegg i veksthus, flisproduksjonsutstyr og biogass. Det er hittil gitt støtte til 27 forprosjekter og småskala pilotanlegg for biogass over bioenergiprogrammet. I kapittel 6 finnes en nærmere omtale av resultatene av bioenergiprogrammet og andre virkemidler innen Landbruks- og matdepartementets satsing på bioenergi. Biogass vil omtales nærmere i Regjeringens nye klimamelding i 2012.

I tillegg har ENOVA kontraktfestet et energireultat på 3,4 TWh bioenergi i perioden 2001–2010 innenfor byggoppvarming og bruk av varme i industrien, samt produksjon av biobrensel (flis, pellets og briketter) tilsvarende 0,9 TWh. Dårlig lønnsomhet og perioder med lave strømpriser og generelt høye investeringskostnader er en viktig årsak til at ikke flere prosjekter har blitt realisert. Samtidig kan det likevel vises til en sterk økning i investeringene i anlegg som nytter biomasse som råstoff. Investeringsnivået i fjernvarmeanlegg er

mer enn tidoblet fra omkring tusenårsskiftet til 2009 (fra et nivå på 200–300 mill. kr til ca 3 mrd. per år).

9.5.1.1 *Energibruk i veksthus*

Veksthusproduksjon er den driftsformen i landbruket som krever mest energi. Samlet sett bruker den norske veksthussektoren i underkant av 1 TWh energi per år (909 GWh). Denne fordeler seg på 59 pst. elektrisitet og 39 pst. fossilt (henholdsvis 26 pst. naturgass/propan og 13 pst. fyringsolje), mens bioenergi så langt utgjør under 2 pst. Særlig er bruken av fyringsolje kraftig redusert de siste femten årene, med dreining mot el og gass. En økende andel av el-forbruket er vekstlys i blomsterproduksjon og helårsproduksjon av agurk. I Rogaland har utbygging av gassnett vært avgjørende for omlegging til naturgass i bl.a. tomatproduksjonen. Totalt er CO₂-utslippene fra veksthusproduksjonen redusert med 35 pst. siden 1998.

Siden 2007 har konvertering til bruk av bioenergi i veksthus vært et målområde for Bioenergi-programmet. Så langt er det gitt støtte til 21 anlegg over programmet. For større anlegg kan det søkes støtte hos ENOVA. Veksthusnæringen har selv en ambisjon om at 75–80 pst. av den totale energibruken i næringen skal være fornybar innen 2020. Dette inkluderer økt bruk av bioenergi. Mer konkret er det satt et mål om å konvertere 120 GWh til bioenergi og varmepumper for perioden 2007–2012. Norsk Gartnerforbund rapporterer om at dette målet nå er nådd, og at de ser at potensialet fortsatt er stort. Rådgivning og kunnskap har vært viktig for å få dette til. Økt energieffektivisering, bl.a. ved å ta i bruk nye bygningsmaterialer og lysteknologi, er også avgjørende for ytterligere å redusere energibruken i veksthus.

9.5.1.2 *Forskning på bioenergi og biodrivstoff*

Høy forskningsaktivitet er avgjørende for utvikling av konkurransedyktige og miljøvennlige biodrivstoff. Ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) er det gjort oppsiktsvekkende funn av enzymer som kan gjøre nedbryting og omdanning av biomasse som halm, hogstavfall og biprodukter fra matproduksjon, til biodrivstoff på en svært effektiv måte. Borregaard har også jobbet i flere år med å utvikle en ny teknologi for produksjon av annengenerasjons bioetanol. Innovasjon Norge har i 2011 bevilget 58 mill. kroner til Borregaards planer om å bygge et pilotanlegg til en kostnad på ca. 130 mill. kroner, for å teste ut produksjon av høyverdig bioe-

tanol fra lavverdige råvarer som for eksempel hogstavfall og halm. Dersom dette blir vellykket, vil et fullverdig anlegg bli bygget om 2–5 år. Dette er eksempler på at det pågår viktig forskning for å kunne gjøre annengenerasjons biodrivstoff kommersielt lønnsomt og svare på de utfordringer en ser knyttet til produksjon av førstegenerasjons biodrivstoff.

Regjeringens mål om å øke utbyggingen av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020, vil innebære en betydelig økning i bruken av stasjonær bioenergi det neste tiåret. Svak lønnsomhet er fortsatt en utfordring for å få fart på utbyggingen av bioenergi. Innen forskningen prioriteres derfor prosjekter som kan bidra til utvikling av effektive driftsmetoder og logistikk i råstoffproduksjon og økt effektivitet i de øvrige ledd i verdikjeden fra råstoffproduksjon fram til kunde. Landbruket har gode forutsetninger for både energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi til eget bruk eller salg. Næringen har et selvstendig ansvar for å gjennomføre tiltak og legge til rette for at forbruket av fossil energi i næringen kan gå ned. Norges Bondelag har satt som mål at norske gårdsbruk skal være uavhengig av fossil energi innen 2030. Det er viktig at næringer setter egne mål dersom forbruket av fossil energi skal kunne fases ut i et langsiktig perspektiv. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for forskning på fornybar energi, og at produksjon av slik energi får langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Videre vil Landbruks- og matdepartementet legge til rette for at FoU-prosjekter som er relevante for næringen kan iverksettes, slik at kunnskapen på dette området videreutvikles.

9.5.2 **Optimalisert gjødsling og jordarbeiding**

Tidligere beregninger gjennomført av Bioforsk har tydet på at det foregår ca. 10 pst. overgjødsling i kornsektoren, noe som er både miljøskadelig med hensyn til klimautslipp og avrenning av næringsstoffer til vassdrag, og lite lønnsomt. Imidlertid har forbruket av mineralgjødsel gått betydelig ned de siste to årene. Landbruks- og matdepartementet har startet en gjennomgang av regelverket for gjødslingsplan slik at potensialet for reduksjon kan realiseres. En pilotordning for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel ble iverksatt i 2008 og gjennomføres nå i 5 fylker. Ordningen evalueres i løpet av 2011 og miljøeffektene skal kvantifiseres. I tillegg til å begrense avrenning av næringsstoffer, gir redusert høstpløying også lavere utslipp av CO₂ fra

jordbruksjord. Tiltaket beskrives nærmere i kapittel 9.7.2.

9.5.3 Økt karbonlagring i jord

Økt karbonlagring i jord er av FN's klimapanel regnet som det desidert største klimatiltaket i jordbrukssektoren (IPCC 4. rapport 2007). Tiltaket innebærer å endre driftsformer slik at humuslaget bygges opp (at karbon lagres i jorda). Norge rapporterer i den internasjonale klimarapporteringen et årlig utslipp av CO₂ fra jordbruksjord på anslagsvis 2,4 mill. tonn CO₂ per år. Dette kommer i all hovedsak fra oppdyrket myr og fra tap av karbon fra åpenåkerproduksjoner. Norge har et forholdsvis kaldt og vått klima, noe som medfører at vi har mye humusrik jord. Pløying og grøfting (drenering) bidrar til å øke omdanningen i jorda, og dermed nedbryting av humus som gir utslipp av CO₂. Oppdyrket myr er en vesentlig forklaring på at Norge har et netto tap av karbon i jord. Beregninger fra Norsk institutt for skog og landskap viser at Norge

har et langsiktig potensial til å lagre ca. 7,5 mill. tonn karbon i jordbruksjord. Dette tilsvarer ca. 27 mill. tonn CO₂. Beregningene indikerer muligheter for at et norsk jordbruk kan oppnå netto utslipp nær null fra jordbruksjord. Selv om vi fortsatt vil ha utslipp fra noen arealer, så vil det bindes karbon på andre arealer. Noen av tiltakene innebærer imidlertid å redusere kornarealer til fordel for gras. Dette medfører behov for en rekke avveininger før eventuelle tiltak settes i verk, både opp mot målet om økt matproduksjon, men også når det gjelder samlede miljøeffekter nasjonalt og internasjonalt.

Produksjon av biokull som kan lagres i jordbruksjord er vurdert som både virkningsfullt og forholdsvis kostnadseffektivt i Klimakur 2020. Tiltaket går ut på å forbrenne halm eller trevirke uten tilgang på oksygen (pyrolyse). Denne prosessen gir både biokull og bioolje. Biokullet er stabilt karbon som kan lagres i jordbruksjord. Siden kullet ikke reagerer med oksygen og derfor ikke danner CO₂, regnes det som karbon som er tatt ut av det naturlige kretsløpet. I tillegg til karbon-



Figur 9.7

Foto: Bård Løken/Samfoto

lagringseffekten, kan biokullet ha jordforbedrende effekter på jorda den lagres i, slik at jorda blir mer fruktbar. Biooljen som dannes kan erstatte fossil fyringsolje. Klimakur 2020 anslår at biokull fra halm som lagres i jordbruksjord kan gi et reduksjonspotensial på 0,56 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år innen 2020. Tiltaket benytter kjent teknologi, men det er store utfordringer knyttet til logistikk, verdikjeder og kostnader, og det kreves derfor mer forskning og utprøving før det kan startes opp i stor skala. Landbruks- og matdepartementet har igangsatt prosjekter som vurderer biokull. Regjeringen vil bidra til at teknologien for produksjon av biokull og lagring i jordbruksjord utvikles og vurderes som et klimatiltak for norsk landbruk.

9.5.4 Økt karbonlagring i skog og tre

Skogen har flere funksjoner i klimasammenheng. Skogøkosystemene representerer store karbonlagre, og norske skoger binder årlig tilnærmet halvparten av Norges utslipp av klimagasser, fordi tilveksten er betydelig større enn avvirkingen. I klimasammenheng er det viktig å bevare eller øke de store karbonlagrene i skog. En annen viktig funksjon er skog som kilde til ulike typer råvarer som kan erstatte fossile energivarer og materialer som innebærer store utslipp av klimagasser ved produksjon.

Gjennom St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*, klimaforliket på Stortinget fra 2008 og St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* er det slått fast at skogforvaltningen er viktig i det samlede arbeidet for å begrense de menneskeskapte klimagassutslippene. Samtidig kan en styrking av enkelte skogtiltak også medføre negative konsekvenser for naturmangfold, kulturverdier og friluftslivs- og opplevelseskvaliteter. Dette gjelder ikke minst for naturmangfold, jf. at et stort antall truede og nær truede arter lever i skog, og at en stor andel av disse artene har skogbruk som negativ påvirkningsfaktor. Med bakgrunn i dette, vil Regjeringen prioritere tiltak som har positiv effekt for å motvirke klimaendringene, og positiv eller akseptabel effekt for bevaring av naturmangfold og andre viktige miljøverdier. Skogens rolle i klimasammenheng er nærmere omtalt i kapittel 6.

9.5.5 Transport

En betydelig del av godstransporten i Norge er knyttet til matvarekjeden. Spredt produksjon gir klimagassutslipp fra transport ved at mineralgjød-

sel og kraftfôr fraktes ut til distriktene, mens dyr og råvarer fraktes tilbake til slakterier og andre anlegg, og deretter ut til butikk. Endring i bruks- og anleggsstruktur fører til endret transportmønster. Transportbehovet er delvis en konsekvens av de politiske målsetningene om landbruk over hele landet. I denne sammenhengen er det viktige å sikre en mest mulig effektiv transport, slik at klimagassutslippene blir lavest mulig. Dagens støttesystemer er utformet på en slik måte at aktørene i næringen har et økonomisk insitamant for å gjøre transporten så rasjonell som mulig samtidig som målsettingene om spredt produksjon ivaretas.

9.6 Matavfall

Matavfall er en avfallsfraksjon som har økt mye i Norge siden 1995. Ifølge Statistisk sentralbyrå ble det i 2007 generert 1,7 mill. tonn våtorganisk avfall i Norge, en vekst på 63 pst. fra 1995. Foreløpige tall for 2008 og 2009 tyder på at veksten har stagnert noe. I 2007 var det i følge Østfoldforskning om lag 335 000 tonn nyttbart matavfall, dvs. avfall fra mat som kastes, men som kunne ha blitt spist av mennesker. Norske husholdninger kaster en fjerdedel av maten de kjøper og det genereres omtrent 50 000 tonn nyttbart matavfall fra dagligvarehandelen. Klimagassutslipp knyttet til produksjon og distribusjon av mat som kastes, beregnes til ca. 535 000 tonn CO₂-ekvivalenter, noe som tilsvarer årlige utslipp fra ca. 160 000 biler.

Fra et klimaperspektiv er det i størrelsesorden ti ganger mer effektivt å forebygge matavfall framfor å behandle det som avfall og produsere biogass. Produksjon av biogass gir samtidig gjødselproduktet biorest. Etter at det fra 1. juli 2009 ble forbudt å deponere våtorganisk avfall, bl.a. for å redusere metanutslipp fra avfallssektoren, går dette avfallet nå oftest til forbrenning, fôrproduksjon eller kompostering, men det er voksende interesse for å øke andelen som utnyttes til biogass.

Matavfall er både miljømessig og etisk problematisk. Norske myndigheter jobber sammen med næringsmiddelbedrifter og dagligvarehandelen på en rekke tiltaksområder for å redusere matavfallet i Norge. Økt oppmerksomhet, kunnskap og samarbeid i hele verdikjeden er avgjørende.

Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Mattilsynet har sammen med aktører innen Norgesgruppen og Kirkens Bymisjon deltatt i en arbeidsgruppe som har sett på mulighetene for å etablere en matsentral i Norge. Arbeidsgruppen har konkludert med

at det ikke foreligger noen vesentlige hindringer for å opprette en matsentral for distribusjon av fullverdig mat, som av praktiske årsaker ikke kan omsettes i vanlige kanaler. I næringens regi arbeides det nå med et forprosjekt til en eventuell matsentral.

ForMat-prosjektet har som mål å redusere mengden nyttbart matavfall med 25 pst. fra 2009 til 2015 gjennom matverdikjeden fra industrien til dagligvarehandelen og forbrukerne. Hovedfokus er på områder der bedriftene har ansvar for tiltak. Dette søkes oppnådd gjennom en rekke ulike tiltak slik som systematisk kartlegging av matavfallet, nettverkssamarbeid mellom bedrifter og FoU-miljøer for å redusere matavfallet og satsing på kommunikasjon om forebygging av matavfall. Prosjektet har god forankring i næringslivet og kan bidra til reduksjon av klimautslipp og spare kostnader for samfunnet. Bak samarbeidsprosjektet står bl.a. NHO Mat og Drikke, NHO Mat og Bio, Norges Colonialgrossisters forbund, Dagligvareleverandørenes forening, Dagligvarehandelens miljøforum, Retursamarbeidet LOOP og Nofima. Myndighetene ser dette som et betydningsfullt initiativ, og prosjektet har i 2011 mottatt støtte fra Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Parallelt med ForMat-prosjektet skal det gjennomføres et forskningsprosjekt på matavfall som finansieres av matprogrammet i Forskningsrådet, med Østfoldforskning, Nofima Mat og Statens institutt for forbruksforskning som samarbeidspartnere. Nordisk ministerråd har også iverksatt et prosjekt i 2010–2011 for å få fram muligheter og konsekvenser av å forebygge matavfall fra dagligvarehandelen. Prosjektet gjennomføres av IVL Svenska Miljöinstitutet og Østfoldforskning. EU gjennomførte i 2010 en utredning som oppsummerer status på matavfallsområdet samt pågående initiativ for å forebygge matavfall i 27 EU-land.

Regjeringen vil utarbeide en melding til Stortinget om avfall. Norske myndigheter har som mål at veksten i avfallsgenereringen totalt sett skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten. Med grunnlag i dette og for å redusere miljøeffektene knyttet til at mat blir kastet, har Miljøverndepartementet gitt Klima- og forurensningsdirektoratet i oppdrag i 2010–2011 å vurdere behovet og potensialet for virkemidler for forebygging av matavfall.

Mye matavfall oppstår fordi forbrukere kjøper for store enheter og lager for mye mat der en del

blir kastet. Informasjon kan være et viktig virkemiddel for å redusere mengden matavfall. Flere nettstedet som Matportalen, Matprat, Grønn hverdag og ForMats nettside matavfall.no gir informasjon om tiltak for å redusere mengden matavfall, blant annet gjennom restematoppskrifter, gode råd om oppbevaring av matvarer, samt veiledning om datomerking.

Forbrukernes manglende kunnskap om forskjellen på datomerkingen «Siste forbruksdag» og «Best før» bidrar til at nyttbar mat kastes. Produzentene har ansvaret for at maten er trygg og at produktene er riktig merket. Det er videre produsentene som selv bestemmer kriterier og merker med holdbarhetsdatoen. Regjeringen støtter opp om gjennomgangen av fastsettelsen av datomerkingen som næringen og ForMat har initiert. Bl.a. har TINE endret merkingen på sine søte og syrlige meieriprodukter fra «Siste forbruksdag» til «Best før» og Nortura har endret merkingen på flere av sine kjøttprodukter fra «Siste forbruksdag» til «Best før».

Regjeringen forventer at aktørene i verdikjeden vil bidra slik at ForMats mål om å redusere mengden nyttbart matavfall med 25 pst. innen 2015 nås. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av effekten av eksisterende initiativ og behovet for ytterligere innsats for å redusere mengden matavfall i Regjeringens varslede melding til Stortinget om avfall.

9.7 Redusert næringsstoffavrenning og vannforurensning

De viktigste tilførslene av næringsstoffer og partikler til ferskvann kommer fra jordbruk, kommunalt avløp og industri. Bakgrunnsavrenning eller tilførsler som skyldes nedbør og naturlige prosesser i jordsmonn og berggrunn via vassdragene, er også betydelige kilder. Avrenning av fosfor og nitrogen og erosjon av jordpartikler reduserer vannkvaliteten i vassdragene og kan bidra til redusert drikkevannskvalitet (se kapittel 3.3.5). Ferskvann med overgjødslingsproblemer (eutrofiering) finnes særlig i områder under marin grense (havnivå ved slutten av siste istid og før landheving) hvor det naturlige næringsinnholdet også er høyt, og hvor disse er påvirket av stor befolkningstetthet og/eller landbruksintensive områder. Viktige områder er lavlandet på Østlandet, spesielt området rundt Oslofjorden, områdene rundt Stavanger, Jæren og langs Trondheimsfjorden. Reduserte tilførsler av næringsstoffer og tiltak mot vannforurensning er en viktig del av miljøarbeidet i jordbruket. Tiltak

mot næringsavrenning bidrar også til å redusere jordbrukets klimagassutslipp (lystgass).

Å oppfylle målet i Nordsjødeklarasjonen om 50 pst. reduksjon i utslippene av fosfor og nitrogen til sårbare områder av Nordsjøen, har vært høyt prioritert i arbeidet med å redusere næringsstoffavrenning. Målet om reduksjon av fosfor er nådd, mens målet om reduksjon av nitrogen ennå ikke er nådd. Jordbruket er den største enkeltkilden til nitratavrenning. Nitratavrenning er ikke et problem i ferskvann i Norge, men blir vurdert til å være en utfordring i enkelte kystnære områder (østsiden av Ytre Oslofjord og Indre Oslofjord).

Det er gjennomført en rekke tiltak for å redusere miljøbelastningen i de mest jordbrukspåvirkede vassdragene. Jordbruket har bl.a. i stor grad løst utfordringene knyttet til punktutslipp fra gjødselkjellere og siloer, og det har vært arbeidet med å redusere avrenning av næringsstoffer og erosjon fra diffuse kilder (arealavrenning). Tiltakene har forbedret vannkvaliteten i en rekke ferskvann og vassdrag vesentlig siden 1970-tallet.

9.7.1 EUs rammedirektiv for vann

Aktiviteten i forvaltningen har de siste årene vært rettet mot å følge opp EUs rammedirektiv for vann. Vannforekomstene i Norge ble kartlagt i 2004–2005. Flere av vannforekomstene i de større jordbruksområdene er blitt klassifisert som dårlig vannkvalitet. Til tross for at det er gjennomført en rekke tiltak i mange av disse områdene, har ikke program for *Jord- og vannovervåking i landbruket* (JOVA) påvist forbedringer i vannkvalitet for jordbrukspåvirkede bekker. Dette skyldes trolig at det i samme periode har vært mer nedbør og ustabile vintre som har ført til økt avrenning.

Vannforskriften ble fastsatt i 2006 som en gjennomføring av direktivet fra 2000. Hovedformålet med direktivet og forskriften er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Vannforskriften gir rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Det er vedtatt forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer for vannområder i første planperiode, og arbeidet med planer for øvrige vannområder er startet opp. Planene skal legge til rette for en helhetlig tilnærming der tiltak som gjennomføres skal være kostnadseffektive og skal gi grunnlag for målrettet virkemiddelbruk i jordbruket. I henhold til vannforskriften skal alle vannforekomster minst opprettholde eller oppnå god tilstand eller

godt potensial innen seks år etter at første forvaltningsplan er trådt i kraft (henholdsvis 2015 og 2021). Det er anledning til å utsette måloppnåelsen eller vedta mindre strenge miljømål, dersom det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målet om god tilstand eller godt potensial.

Oppfølgingen av vannforskriften stiller store krav til faglig kunnskap og kompetanse i landbruket, og utløser et betydelig behov for lokal kunnskap om naturgitte forhold og deres betydning for vannkvaliteten. Regjeringen vil videreutvikle kunnskapsgrunnlaget gjennom forskning og overvåking bl.a. knyttet til jordsmonn og klimaets betydning, naturlig erosjon i bekke- og elveløp, frigjøring av næringsstoffer fra sedimenter og effekter av miljøtiltak i jordbruket. Det skal også utarbeides forbedret metodikk for tiltaksrettet overvåking, for at tiltaksgjennomføringen skal bli mer treffsikker.

Det blir krevende for landbruket å oppnå målet innen de gitte tidsfrister i områder med erosjon og i områder med omfattende husdyrhold. Forvaltningsplanene viser at det er behov for å videreutvikle virkemidlene innen jordbruket, og å bedre resultatrapporteringen.

9.7.2 Målrettede regionale virkemidler

Tiltak for ytterligere å redusere avrenning og vannforurensing vil videreføres gjennom forskrifter og økonomiske virkemidler i de regionale miljøprogrammene i jordbruket. Det er hjemmel til å fastsette forskrift om tiltak i de vassdragene der dette er nødvendig. Formålet er å skreddersy tiltak mot de største miljøutfordringene, og å unngå kostnadskrevende tiltak andre steder. Landbruks- og matdepartementet vil arbeide for å få fram sikrere kostnadsanslag for tiltak innen landbruket. Kostnader skal i utgangspunktet bæres av forurenser i samsvar med forurenser-betaler-prinsippet. På samme måte som i mange andre land, er økonomiske overføringer til næringen i stor grad dreid fra ren produksjonsrelatert støtte til støtte innrettet mot å redusere miljøbelastning. I Norge er det i de siste årene lagt til rette for flere økonomiske virkemidler knyttet til vannforurensning i Regionale miljøprogram (RMP), med ordningen *Endret jordarbeiding* som den største. Tiltaket innebærer å flytte jordarbeidingstidspunktet fra høsten til våren, evt. redusert jordarbeiding om høsten og dermed redusere faren for erosjon og avrenning. Andelen av arealet som ikke høstpløyes, har økt siden tidlig på 1990-tallet og er nå på ca. 60 pst. for vårkorn. Det jobbes videre i forskningsmiljøene for å kvalitets-

sikre effekter av andre jordarbeidingsformer enn tradisjonell høstpløying.

9.7.3 Bedre utnyttelse av næringsstoffene i gjødsla

Fosfor og nitrogen er viktig plantenæring og finnes både i husdyr- og mineralgjødning. Utslipp av fosfor er også hovedutfordringen for jordbrukets påvirkning av ferskvannressursene og kan føre til algeoppblomstring.

Bedre utnyttelse av husdyrgjødsel kan redusere faren for avrenning av fosfor og nitrater til vann og vassdrag, og tap av ammoniakk og lystgass til luft. Mer effektiv bruk av husdyrgjødsel vil også redusere behovet for mineralgjødning. Det er potensial for bedre utnyttelse av husdyrgjødsel. Det arbeides med nye gjødselingsnormer, og spredningsteknologi prøves ut i stor skala, slik at utnyttelsen av næringsstoffene i husdyrgjødsel øker.

Regjeringen har igangsatt en revidering av forskrift som regulerer lagring og spredning av husdyrgjødsel for å øke utnyttelsesgraden. Videre planlegges det en revidering av gjødselingsplanregelverket. Arbeidet innebærer tett samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen, forskningsmiljøene og næringsutøvere, bl.a. gjennom utprøvningsprosjekter som sikrer rask implementering og testing av ny kunnskap og forskningsresultater.

9.8 Kjemiske plantevernmidler

Kjemiske plantevernmidler er en viktig innsatsvare for å kontrollere skadegjørere i dagens landbruk. Samtidig vet vi at slike midler kan ha uønskede effekter på helse og miljø. Det har vært arbeidet målrettet med å redusere bruken og risikoen knyttet til plantevernmidler i en årrekke, bl.a. gjennom oppfølging av handlingsplaner på området og gjennom et restriktivt regelverk for godkjenning og bruk. Mengden kjemiske plantevernmidler som blir brukt er redusert, men bruken ser ut til å ha stabilisert seg de siste årene. Helse- og miljørisikoen har blitt redusert i løpet av de siste 10 årene, bl.a. gjennom en dreining av plantevernmiddelbruken til mindre risikofylte preparater. Handlingsplanen for 2010–2014 har en todelt målsetting. Norsk landbruk skal bli mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler, og helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler skal ytterligere reduseres. Målet om mindre avhengighet skal bl.a. nås gjennom økt bruk av integrert plantevern. Integrert plantevern går ut på å kombinere flere ulike tiltak og metoder for å redusere bruken av kje-

miske plantevernmidler. Kjemiske plantevernmidler benyttes i kombinasjon med andre planteverntiltak som for eksempel biologisk bekjempelse, fysiske bekjempelsesmetoder, sortsvalg, bruk av vekstskifte, m.v. Innen 2014 skal minst 70 pst. av brukerne av plantevernmidler i jordbruket ha gode kunnskaper om integrert plantevern, mens minst 50 pst. skal benytte integrert plantevern. Regjeringen vil videreføre tiltakene i handlingsplanen. Regelverk, tilsyn og særlige tiltaksområder knyttet til plantevern omtales i kapittel 3.3.4.

9.9 Forvaltning av jordressursene

Jordbruket er en arealbasert næring som er avhengig av mengden og kvaliteten på jordressursene, den dyrka og dyrkbare marka og beiteressursene i inn- og utmark. Den globale matsituasjonen er også et viktig bakteppe når vi skal vurdere den fremtidige matproduksjonen i Norge. Kornarealene, og spesielt matkornarealene, er en viktig faktor for Norges matsikkerhet og selvforsyningsgrad. Med landets begrensede areal for matproduksjon er det viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet.

9.9.1 Dyrkbar jord

Det er omtrent 10 mill. dekar jordbruksareal i drift i Norge i dag, inkludert overflatedyrka jord og innmarksbeite. I tillegg har Norge i overkant av 12 mill. dekar dyrkbar jord. Produksjonspotensialet til den dyrkbare jorda er imidlertid i sum vesentlig mindre enn for dagens jordbruksareal. En stor del av det dyrkbare arealet har kvaliteter som gjør at oppdyrking kan ha negative miljøeffekter.

Bortimot 25 pst. av den dyrkbare jorda ligger over 600 moh., mens bare 6 pst. av den dyrka jorda ligger der. Halvparten av det dyrkbare arealet under 150 meter ligger i Nord-Norge og er best egnet for grasproduksjon. Som tabell 9.1 viser, er det meste av dyrkingsreservene i klimasone 1 tatt i bruk. Følgene er at vi har lite arealer i reserve som er godt egnet til å produsere matkorn. Når arealer av denne kvalitet blir nedbygd, kan vi derfor i liten grad erstatte disse arealene ved nydyrking. Tabell 9.1 viser også at hele 73 pst. av det dyrkbare arealet er i klimasone 4, 5 eller 6, der arealene er uegnet for matkorn dyrking.

35 pst. av det dyrkbare arealet er myr. Oppdyrking av myr gir utslipp av klimagasser, og myr i kornområdene og i en del lavereliggende områder er viktig for å bevare naturmangfoldet. På den andre siden er myr i en del tilfeller det eneste alter-

nativet den enkelte grunneier har for å utvide sitt produksjonsareal. I dagens forskrift om nydyrking er hensynet til naturmangfold og næringsinteressene balansert. Forskriften har imidlertid ingen regulering i forhold til klimagassutslipp. Landbruks- og matdepartementet arbeider med et forslag til virkemiddelbruk slik at også klimagassutslippene blir vurdert opp mot næringsinteressene.

Nydyrkingspotensialet er likevel stort, men først og fremst i mindre produktive områder. De siste årene har nydyrkingen økt, og i 2010 ble nesten 20 000 dekar dyrket opp. Ved vurdering av nydyrkingspotensialet må det tas hensyn til at dyrkbare områder også har andre viktige miljøkvaliteter. Noen områder ligger i naturvernområder eller i andre viktige natur- eller friluftsområder, mens andre områder har viktige kulturminner som det må tas hensyn til.

Det meste av de dyrkbare fastmarksarealene på Østlandet og i Trøndelag er av høy eller middels høy bonitet for skog. I landet som helhet er 56 pst. av det dyrkbare arealet produktiv skogsmark. Nydyrking må derfor også vurderes opp mot skogbruksinteressene og klimaeffekten av oppdyrking.

9.9.2 Omdisponering

Etter 2. verdenskrig har den registrerte omdisponeringen av dyrket og dyrkbar mark vært på ca. 1,2 mill. dekar totalt, noe som utgjør ca. 18 700 dekar årlig. Det meste av dette er arealer som har vært egnet til matkornproduksjon. Noe av arealtapet er kompensert ved nydyrking, men disse områdene er ofte mindre produktive enn arealene som er gått tapt.

Omdisponering av dyrket og dyrkbar mark til andre formål enn jordbruksproduksjon skjer i kommunen gjennom vedtak av arealplaner etter plan- og bygningsloven eller ved behandling av enkeltsaker etter jordloven og plan- og bygningsloven.

Sammenlignet med 10-årsperioden fra 1994 til 2003 har det vært en markert nedgang i den årlige omdisponeringen av dyrket mark de siste årene, fra i gjennomsnitt 11 400 dekar til ca. 6 700 dekar i 2010. En tredjedel av nedbyggingen siden 2004 skyldes omdisponering til boligformål. Andre viktige byggeformål er fritidsbebyggelse og golfbaner, nye driftsbygninger i jordbruket, forretning, industri, kontor m.m. og samferdselstiltak.

I 2007 nedsatte LMD en arbeidsgruppe for å få en vurdering av og forslag til nye virkemidler for å styrke jordvernet. Jordverngruppa la fram rapporten *Klimaskifte for jordvernet* i januar 2008. Av forslagene fra gruppa er flere innspill til ny plan- og bygningslov fulgt opp, fylkesmannen har fått innsigelsesmyndighet, jordvern hensyntas sterkere i nye samferdselsprosjekt og jordvernhensynet tydeliggjøres i styringsdialogen med fylkesmennene og Statens landbruksforvaltning (SLF).

Landbruks- og matdepartementet vil arbeide videre med å informere om viktigheten av et sterkt jordvern. Holdninger i befolkningen gjenspeiles i de beslutningene som fattes i planprosesser på alle nivåer, og utgjør således et fundament for ivaretagelse av jordvernet. Informasjonen må favne bredt, og rettes inn mot hele befolkningen og mot både lokal, regional og sentral forvaltning. Dette vil bidra til oppslutning om målsettingen og bruken av nye virkemidler i plan- og bygningsloven i planleggingen lokalt og regionalt.

Tabell 9.1 Jordressurser i 2010 fordelt på klimasoner, tusen dekar

Klimasoner	Egnethet for dyrking – matkorn, fôrkorn og grovfôr	Fulldyrka jord	Dyrkbar jord	Sum*
Sone 1	Godt egnet for matkorndyrking	921	183	1 104
Sone 2	Egnet for matkorndyrking	3 221	1 284	4 505
Sone 3	Marginalt for matkorndyrking	2 443	1 850	4 293
Sone 4	Marginalt for fôrkorndyrking	1 306	3 189	4 495
Sone 5	Egnet for grovfôrdyrking	581	3 038	3 619
Sone 6	Mindre egnet for grovfôrdyrking	243	2 799	3 042
Totalt >		8 715	12 343	21 058

* Omfatter ikke innmarksbeite og overflatedyrka mark.

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap



Figur 9.8

Foto: Øystein Søybe/Samfoto

9.9.3 Jordvernmålet

Regjeringens mål har vært å halvere den årlige omdisponeringen av viktige jordressurser innen 2010. Målet ble formulert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, og innebærer en årlig omdisponering på under 6 000 dekar. Målet er også tatt inn i Norges strategi for bærekraftig utvikling, jf. Nasjonalbudsjettet for 2008. Bærekraftsindikator 11 i denne strategien skal vise graden av irreversibel avgang av produktivt areal. Regjeringen mener at denne målsettingen har vært viktig for jordvernet, og vil videreføre jordvernmålet.

Kombinasjonen av at mange byer og tettsteder er omgitt av dyrket mark, og at en ønsker en mest mulig kompakt utbygging, fører til at det er vanskelig å finne nye utbyggingsområder uten å bygge ned dyrket mark eller viktige natur- og friluftsområder. Bare i Oslo-regionen er befolkningen forventet å øke med 350 000 fram mot 2030. I Nasjonal transportplan er nedbyggingen av dyrket mark (A-jord) på grunn av riksvei- og jernbaneprosjekter anslått til å bli om lag 6 000 dekar i 10-årsperioden fram til 2019. Bygging av kommunale og fylkeskommunale veier, gang- og sykkelveier,

eventuelle nye statlige vei- og jernbaneprosjekter og annen infrastruktur kommer i tillegg.

9.9.4 Styrke jordvernet i arealplanleggingen

Ny plandel i plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009. Den nye loven inneholder flere nye virkemidler som kan brukes for å forsterke jordvernet. For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen og legges til grunn for statens deltakelse. I det første forventningsdokumentet som ble vedtatt i juni 2011 heter det at:

«Regjeringen forventer at

fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til landbruksarealer og kulturlandskapet, og bidrar til at de nasjonale jordvernmålene nås ved å begrense omdisponering av de mest verdifulle jordressursene og redusere oppsplitting av viktige arealer

fylkeskommunene og kommunene bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder. Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom

langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnstruktur

fylkeskommunene gir innspill til transportetatenes utredninger av transportbehov, blant annet som grunnlag for å prioritere transporttilbud som kan dreie ny utbygging mot områder med færre arealkonflikter.»

I den nye loven styrkes i tillegg regional planlegging som verktøy. Det kan utarbeides regional planbestemmelse for å sikre at tiltak gjennomføres i samsvar med regional plan. Kommunal planstrategi er vedtatt som obligatorisk planverktøy på kommunalt nivå, der valg knyttet til langsiktig arealbruk skal drøftes. Hensynssoner innføres som et nytt virkemiddel for å synliggjøre ulike arealintresser, og kan bl.a. benyttes for å ivareta jordvern. Vilkårene for dispensasjon er klargjort og strammet inn slik at det bl.a. vil bli vanskeligere å omdisponere jord ved dispensasjon fra vedtatte planer.

Regjeringen vil ta i bruk virkemidlene i plan- og bygningsloven for å sikre dyrka mark for fremtidig matproduksjon. I tillegg skal jordvernhensynet klargjøres og forsterkes i statlige planretningslinjer, som er en videreføring av rikspolitiske retningslinjer. Det skal også vurderes å lage en egen statlig planretningslinje for jordvern med en geografisk differensiert politikk.

Fylkesmannen må følge opp vektleggingen av jordvernhensyn i plan- og bygningsloven overfor fylkeskommunen og kommunene. Hvis ikke veiledningen fører fram må fylkesmannen bruke sin innsigelsesmyndighet overfor kommunale planer og sin klagerett i dispensasjonssaker. Ved innsigelse blir saken løftet til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse, og Landbruks- og matdepartementet får saker som begrunnes med jordvern til uttalelse. Fra 2005 til 2011 har Miljøverndepartementet avgjort 34 innsigelsessaker knyttet til jordvern. Disse innsigelsene ble fulgt opp i 25 saker, 4 saker ble delvis fulgt og kun i 5 saker ble innsigelsen ikke tatt til følge.

Kommunene har en svært sentral rolle med å ivareta nasjonale og regionale jordvernhensyn, ved at de har hovedansvaret for arealforvaltningen gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Det er viktig at kommunene vektlegger jordverninteressene sterkere i sin behandling. På den måten vil kommunene tidlig se betydningen av jordressursene og se etter alternativer til omdisponering. Kommunene må også arbeide for en høyest mulig utnyttelse av gamle og nye byggeområder. Kommunenes sentrale rolle med hensyn til jordvern er bl.a. presi-

sert i to felles brev fra Miljøvernministeren og Landbruks- og matministeren til alle landets kommuner, i henholdsvis 2006 og 2010.

Et forslag om en hjemmel i jordloven for varig vern av dyrket mark har vært på bred høring. Som mange av høringsinstansene påpeker i høringen om jordvernhjemmel, er plan- og bygningsloven det viktigste verktøyet for å fremme bærekraftig utvikling og for å sikre dyrka mark for fremtidig matproduksjon. En aktiv bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven gir derfor mulighet for langsiktige løsninger som ivaretar hensynet til samfunnsutviklingen samtidig som omdisponeringen kan holdes innenfor jordvernmålet.

9.10 Naturmangfold og kulturminner

I tillegg til grunnleggende økologiske faktorer som klima, topografi, berggrunn og jordsmonn, er naturmangfold og kulturminner i jordbrukets kulturlandskap betinget av arealbruk og skjøtselsformer, og omtales videre i dette kapitlet.

Skogen er et av de viktigste økosystemene våre og leveområde for mange planter og dyr, noen av dem trua og sårbare. Et rikt naturmangfold bidrar til en robust skognatur som kan møte framtiden og klimaendringer på en best mulig måte. Hogst og skogplanting påvirker skogøkosystemene. Regjeringen vil legge til rette for at virkemidlene i den nye naturmangfoldloven skal virke sammen med virkemidlene i skogpolitikken. Dette gjelder bl.a. for miljøregistreringer, kunnskapsutvikling og *Levende skog*-standarden, jf. kapittel 6.6.8, for å bidra til at det gjennomføres en helhetlig skogforvaltning som ivaretar naturmangfoldet og andre viktige miljøverdier i skog, samtidig som skogenes viktige rolle i klimasammenheng og i næringssammenheng videreutvikles. Naturmangfold med hensyn til skogbruk omtales nærmere i kapittel 6.

Levende Skog-standarden favner også kulturminner i skog og skal sikre at det tas hensyn til kulturminner og mindre kulturmarker i skoglandskapet. Det er fortsatt knyttet vesentlige utfordringer til oppfølgingen av kulturminneregistreringer i skog. I arbeidet med hogst og skogbehandling er det skogeierens ansvar å gjøre seg kjent med hva som er registrert av kulturminner. Et sentralt hjelpemiddel her er å sørge for riktig markering av kjente kulturminner og kulturmiljøer i skogbruksplanen. En viktig del av skogbrukets kulturarv er knyttet til tradisjonsbåren kunnskap om produksjon, foredling og bruk av trevirke både i byggebransjen generelt og i det praktiske arbei-

det med både drift og vedlikehold og restaurering av kulturminner. Her finnes et potensial for verdiskaping med nytte både for skogbruket og kulturminneforvaltningen. Skogpolitikken omtales for øvrig i kapittel 6.

9.10.1 Jordbrukets kulturlandskap

Gjengroing av kulturlandskapet er en trussel mot naturmangfoldet, særlig i artsrike naturtyper som slåttevær, slåttemark og artsrike beitelandskaper. Nær 50 pst. av alle karplanter og 60 pst. av alle sommerfugler på *Norsk rødliste for arter 2010* finnes i jordbrukets kulturlandskap. 24 pst. av artene på Norske rødliste for arter 2010 er truet på grunn av opphør av bruk og gjengroing, mens 16 pst. er truet på grunn av intensivert jordbruksdrift. Direktoratet for naturforvaltning lanserte i 2010 sin første naturindeks over utviklingen for naturmangfoldet i de store økosystemene. Skog og åpent lavland er to av disse økosystemene, jf. Direktoratet for naturforvaltning, www.dirnat.no/naturindeks.

Landbruket har skapt og forvalter sentrale deler av landets kulturarv. Ivaretagelse av de fleste kulturminner og kulturmiljøer i jordbruks-

landskapet er avhengig av fortsatt bruk og vedlikehold og bøndenes kunnskap om dette. Forfall og gjengroing truer særlig en del utsatte bygningstyper, mens kulturminner under bakken er truet av intensiv drift. Hensynet til naturmangfoldet og kulturarven er derfor viktig i forvaltning og skjøtsel av jordbrukets kulturlandskap. Naturmangfoldloven legger også vekt på disse forholdene i forvaltningen av kulturlandskapet, og naturmangfoldlovens kapittel II vil gjelde for nye tiltak i kulturlandskapet slik som i annen natur, jf. kapittel 9.1.2

Prioriterte arter er et av de nye, sentrale virkemidlene i naturmangfoldloven. Det skal bidra til at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. De første prioriterte artene er nylig vedtatt av Regjeringen, og eksempler på arter som har fått sin forskrift, er fuglearten svarthalespove og planteartene dragehode, honningblom og rød skogfrue.

For noen av de prioriterte artene gis det også regler om ivaretagelse av artens økologiske funksjonsområder gjennom bærekraftig bruk. I slike områder er enkelte ødeleggende tiltak og handlin-



Figur 9.9

Foto: Sissel Rubberdt

ger eksplisitt forbudt. For andre tiltak og bruk kan berørte grunneiere inngå avtaler med myndighetene om bruk og forvaltning av det økologiske funksjonsområdet. Det er etablert en egen tilskuddsordning for skjøtselstiltak og andre tiltak knyttet til prioriterte arter og deres funksjonsområde.

Utvalgte naturtyper er også et nytt virkemiddel i naturmangfoldloven, og skal bidra til at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde. De utvalgte naturtypene inneholder et stort mangfold av plante- og dyrearter. Eksempler på de første utvalgte naturtypene er slåttemark, slåttemyr og hule eiker utenfor produktiv skog. For noen av de utvalgte naturtypene der aktiv skjøtsel er en forutsetning for å ivareta forekomstene, blir det utarbeidet handlingsplaner. Det er også etablert en egen tilskuddsordning for aktiv skjøtsel og andre tiltak som blant annet grunneiere kan søke på. Når en naturtype er utvalgt skal det ved alle beslutninger etter plan- og bygningsloven og andre lover som berører forekomster av utvalgte naturtyper tas særskilt hensyn til forekomstene.

9.10.1.1 Kunnskap og overvåking

Selv om det finnes mye kunnskap om endringer i kulturlandskap og miljøverdier, er det utfordrende og svært kostnadskrevenende å ha en fullstendig overvåking av disse verdiene.

Norge har som et av de første landene i Europa etablert et detaljert overvåkingsprogram for jordbrukets kulturlandskap. Gjennom det interdepartementale samarbeidet om kartlegging og overvåking av naturmangfold, samt forskningen på området, utvikles dessuten kunnskapen om naturmangfold i jordbrukets kulturlandskap. Det er vanskelig å skille ut effektene av jordbrukspolitikken generelt, og miljøvirkemidlene spesielt, fra andre påvirkningsfaktorer som endret klima, ny teknologi og samfunnsutvikling.

9.10.1.2 Åpent kulturlandskap og gjengroing

Landskap er i kontinuerlig endring, og dette er også tilfelle for jordbrukets kulturlandskap som er blitt til gjennom menneskelig aktivitet. Jordbrukspraksis har endret seg mye de siste 150 år i takt med teknologisk og økonomisk utvikling og samfunnsendringer for øvrig. Norge har gått fra et utmarksbasert jordbruk med et betydelig innslag av selvbergingsbruk til et moderne og mer innmarksbasert jordbruk som leverer varer til stor-

Boks 9.2 3Q-programmet

3Q-programmet for tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap ble etablert ved Norsk institutt for skog og landskap i 1998. Programmet er utformet som en utvalgsundersøkelse av 1400 flater à 1 km² fordelt over hele landet. Data samles via flyfotografering av utvalgsflaten hvert femte år, og i tillegg innhentes relevant informasjon fra tilgjengelige kart og registre. Hele Norge ble kartlagt i perioden 1998–2004, før oppstart av andre omdrev i 2004. Den første informasjonen om endringer var tilgjengelig 2006. Programmet produserer nå regionale og fylkesvise rapporter løpende. Resultatene fra overvåkingen benyttes i et sett nasjonale og regionale indikatorer som beskriver tilstand til landskapets arealstruktur, naturmangfold, kulturminner og tilgjengelighet. Indikatorene er bl.a. viktige for rapportering til internasjonale organisasjoner som FN, OECD og EU.

samfunnet. Antall sysselsatte i jordbruket er også redusert betydelig.

Strukturendring i jordbruket og samfunnet rundt påvirker kulturlandskapet. Direktoratet for naturforvaltnings naturindeks for åpent lavland er et eksempel på dette. I indeksen består åpent lavland i hovedsak av kystlynghei og semi-naturlig slåttemark, to kulturbetingede naturtyper som er utsatt for press. En indeks som i større grad beskriver dagens jordbruksarealer er under utvikling.

Endringene i jordbruksareal har vært forholdsvis små de siste 20 årene, jf. tabell 4.4 i kapittel 4. Det er imidlertid relativt stor variasjon i arealutviklingen mellom kommunene. Som kartet i figur 4.9 i kapittel 4 viser, er det en økning i jordbruksareal for en rekke kommuner. Dette er i stor grad innlandskommuner, og kan sannsynligvis relateres til økning i innmarksbeitearealene. Figur 4.9 viser også stor nedgang i jordbruksareal i enkelte sentrale strøk som for eksempel Østfold og Vestfold. Dette henger bl.a. sammen med store veiprosjekt og utbygginger som har lagt beslag på et betydelig antall dekar jordbruksareal. Kartet i denne figuren viser også en betydelig nedgang i arealet i flere kommuner bl.a. på Vestlandet, Hedmark og i Agderfylkene. Dette skyldes bl.a. omdisponering, men særlig at jordbruksareal er tatt ut av drift.

Det har også foregått betydelige endringer i arealbruken fra 2. verdenskrig og fram til 1999, som figur 4.9 tar utgangspunkt i. En undersøkelse fra Norsk institutt for skog og landskap viser at det har vært betydelige endringer i arealbruken i Nord-Norge mellom 1969 og 1999. Det totale dyrkede arealet er opprettholdt, men det har vært en betydelig nedgang i ytre kyststrøk, mens det har vært en økning i en del kommuner lenger inn i landet.

For fjellområdene har nedgangen i setring påvirket beitingen i disse områdene. Tilskuddsordninger for setring har stor betydning for ivaretagelsen av denne driftsformen, men antall setre i drift fortsetter å falle i takt med nedgangen i antall melkebruk. Antall setre i drift har falt med 30 pst. siden 1995.

9.10.1.3 Beitelandskapet

Jordbrukets kulturlandskap består også av beitelandskap utenfor de fulldyrka arealene. Fra 1990 til 2008 har det vært en nedgang i antall dyr på utmarksbeite. Det har vært en 20 pst. nedgang i storfe, 35 pst. nedgang i geit og 20 pst. nedgang i sau på utmarksbeite. Nedgangen i geit og storfe har betydning for landskapet rundt de fulldyrka

arealene, siden det er sannsynlig at disse dyrene går nært gården. Dette kan føre til økt gjengroing i disse områdene.

Endringene de siste 10 årene ser ut til å være mindre enn endringene i et 20-års perspektiv. Figur 9.11 viser at antall beitedyr på utmarksbeite er forholdsvis stabilt, og det til tross for en nedgang i totalt antall beitedyr. Den relative andelen beitedyr på beite er dermed svakt økende, både når det gjelder innmarksbeite og utmarksbeite. Det tyder på at satsingen på beiting de siste 5 årene, og da spesielt med det nye beitetilskuddet fra 2005, har bidratt til at nedgangen i antall dyr på beite er lavere enn nedgangen i totalt antall storfe, sau og geit. I tillegg bidrar ordningene med dyr i prioriterte områder over de regionale miljøprogrammene (RMP) til at viktige miljø og landskapsverdier blir ivaretatt. Beitebruk er en viktig del av det norske jordbruket, og Regjeringen vil videreføre prioriteringen av denne driftsformen.

9.10.2 Ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket

Jordbrukets kulturlandskap inneholder et stort mangfold av kulturminner og kulturmiljøer, fra gravhauger og rydningsrøyser til bygninger, veifar



Figur 9.10

Foto: Merete Støvring

og steingjerder. Alle kulturminner fra før 1537, bygninger fra før 1650 og samiske bygninger eldre enn 100 år er automatisk fredet. Videre er landbruket en viktig kulturbærer gjennom videreføring av kunnskap om tradisjonell byggeskikk, materialbruk og tradisjonell håndverkkompetanse, mattradisjoner og andre kulturhistoriske verdier.

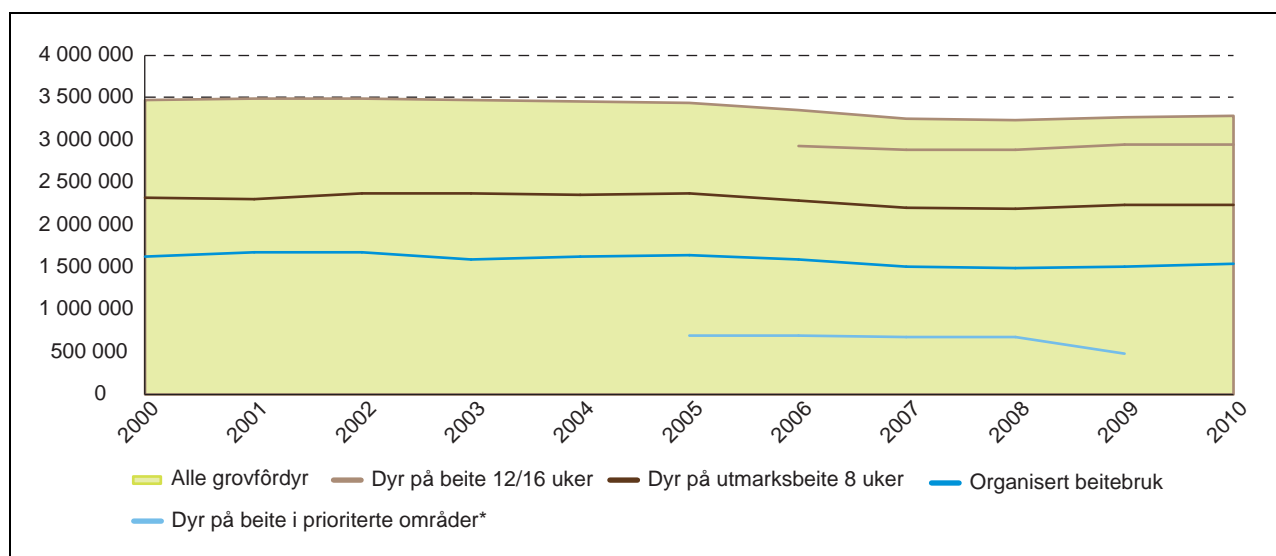
Deler av jordbruksdriften (f.eks. pløying, grøfing, nydyrking) kan være en trussel mot kulturminner. Spesielt gjelder dette automatisk fredete kulturminner, både over og under bakkenivå. Sistnevnte gruppe er i stor grad ikke kjente. Kjente, automatisk fredete kulturminner er registrert i kulturminnedatabasen *Askeladden*, som også er tilgjengelig i *Gårdskart på internett*, og kan sjekkes av grunneier ved nydyrking eller andre tiltak. Tilskudd til arkeologiske undersøkelser i forbindelse med mindre, private tiltak på Miljøverndepartementets budsjett har økt de siste årene. Staten kan også, uavhengig av tiltakets størrelse og karakter, dekke slike utgifter når det foreligger særlige grunner. Dette er viktig for tiltakshavere i landbruket. Når det gjelder tilfeldige funn under vanlig drift, er det aldri grunneier som betaler. Det er behov for å gjøre informasjon om registreringer og regelverk kjent blant grunneiere.

Samlet har landets landbrukseiendommer en million bygninger. Landbrukets bygningsmasse er en helt dominerende faktor i den norske bygningsarven. De fleste av våre drøyt 230 middelalderbygninger befinner seg på gårdsbruk. Over

30 pst. av de vedtaksfredete bygningene (ca. 2 000) og 80 pst. av de SEFRAK-registrerte² bygningene på landsbasis er på landbrukseiendommer. Omtrent en fjerdedel av alle driftsbygninger og våningshus på gårdsbruk er SEFRAK-registrerte. 15 pst. av landbrukets bygninger er i forfall eller ruin, og 21 pst. av bolighusene er uten helårs bosetting.

Landbrukets bygninger representerer store bruksressurser, men også vesentlige utfordringer knyttet både til å sikre og å øke bruken, finne gode løsninger ved endringsbehov og sikre nødvendig vedlikehold. Dette krever ressurser i form av både kompetanse og kapasitet innen bygningsbransjen. Videre er det behov for god kontakt mellom kommunene og regional kulturminneforvaltning for å sikre kvalitet på istandsettingstiltak. Ivaretagelse av bygningsmiljøer som ikke inngår som en del av dagens næringsutøvelse, er kostnadskreven. Landbruksbygninger som ikke lenger er i bruk (høyløer, seterbygninger osv.), står i fare for å forfalle og gå tapt. Dette vil medføre forringelse av de historiske kulturmiljøene, bl.a. setermiljøene, som Norge har et internasjonalt ansvar for å ivareta.

² SEFRAK (Sekretariatet for registrering av faste kulturminner i Norge) er et register over eldre bygninger, i hovedsak fra før år 1900, i deler av landet fra før 1945. Riksantikvaren har ansvar for databasen, som også inngår i Statens Kartverk sitt eiendomsregister Matrikkelen



Figur 9.11 Utvikling i antall dyr på beite og beitebruk i perioden 2000–2010

* Dyr på beite i prioriterte områder (RMP-tilskudd) er estimert for 2009 pga. omlegging av rapportering.

Kilde: Statens Landbruksforvaltning

Utviklingen i jordbruket med oppføring av nye store driftsbygninger og eldre driftsbygninger som mister sin funksjon, er en utfordring for kulturlandskapet og kulturmiljøene. De røde låvene, karakteristiske for det norske jordbrukslandskapet, er etter hvert en truet bygningstype. Landbruks- og matdepartementets nasjonale program for *Landbruksbygg og kulturlandskap* (2008–2012) har som mål å sikre bedre utforming ved oppføring av nye store landbruksbygg og å stimulere til ny bruk av ledige bygninger. Utviklingsprogrammet skal fremskaffe ny kunnskap, finne flaskehalsen og mangler i regelverk samt se på og formidle erfaringer fra utviklingsprosjekter og gode byggetiltak. Programmet skal også utvikle metoder for å registrere kulturhistorisk viktige landbruksbygg. Erfaringene fra dette programmet vil bli brukt videre i landbrukssektorens arbeid med nye driftsbygninger og ny bruk av eksisterende driftsbygninger. Dette skal bidra til at slike bygg blir lokalisert på en slik måte at kvalitetene i landskapet ivaretas og der byggets utforming, materialbruk og detaljering tilfører gården og landskapet en merverdi. Det skal tas hensyn til eksisterende bygningsmiljøer og tunformer samtidig som de nye bygningene må være framtidrettede. Landbruks- og matdepartementet vil følge opp erfaringene fra det nasjonale programmet *Landbruksbygg og kulturlandskap* med sikte på å ta disse i bruk i den fremtidige landbrukspolitikken.

De kulturhistoriske verdiene i jordbruket kan også være en ressurs for gårdene og bygdene, og kan være et bidrag til verdiskaping og næringsutvikling. Bruk av eksisterende bygninger, formidling av jordbrukets kulturarv og de gode historiene, autentiske opplevelser, tradisjonsmat m.m. i småskala reiseliv og grønn omsorg/inn på tunet er svært aktuelt.

De senere 10-årene er det utviklet et godt samarbeid mellom kulturminnemyndighetene og landbrukssektoren. Det har blitt etablert flere ordninger som bidrar til ivaretagelse av kulturminner. Av økonomisk støtte til ivaretagelse av kulturminner er den kommunale ordningen *Spesielle miljøtiltak i jordbruket* (SMIL) sentral (se kapittel 9.3 for omtale). I tillegg er det skjøtselsordninger for kulturminner over de regionale miljøprogrammene (RMP). Midler til *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* kommer også kulturminner til gode. Kulturminnemyndighetene har selv støtteordninger over Riksantikvarens budsjett og Norsk kulturminnefond. Det er stor interesse i samfunnet for å ta vare på slike verdier. Mange av dagens støtteordninger gjelder engangstiltak. Det er behov for bedre sikring og stimulering av det

jevne, årlige vedlikeholdet av verdifulle bygninger.

9.11 Husdyr på utmarksbeite

I dag høstes fôr fra utmarksbeite tilsvarende netto grasproduksjon på ca. 1 mill. dekar innmark av i hovedsak sau og storfe. Reindriftens høsting kommer i tillegg til dette. Beiting i utmark er en forutsetning for effektiv høsting av denne ressursen og et viktig bidrag til vår nasjonale selvforsyning. Forutsatt at beitingen skjer innenfor rammen av naturens tåleevne, bidrar driftsformen til en økologisk bærekraftig matproduksjon, og videre til å holde kulturlandskapet åpent, opprettholde beiteavhengig naturmangfold og synliggjøre landbruksaktivitet og kulturminner. Anslag gjort av Norsk institutt for skog og landskap viser at i 2009 ble under halvparten av de lett nyttable utmarksbeiteressursene utnyttet av husdyr. Plantedekket i norske utmarksbeitearealer gir med andre ord grunnlag for vesentlig økning i beitetrykk. I kommuner med betydelige beiteområder bør arbeidet med beitebruksplaner videreføres for å synliggjøre ressursen og gi forutsigbarhet for næringen og andre samfunns-hensyn/behov. De totale beiteressursene kvantifiseres i kapittel 4.3.

9.11.1 Fôropptak på utmarksbeite

Totalt var det i 2010 2,2 mill. husdyr på utmarksbeite i Norge av ulike slag (sau, storfe, geit og hest). Av totalt 2,3 mill. sauer var i underkant av 2 mill. på utmarksbeite det meste av beitesesongen og de står for om lag 2/3 av det totale fôropptaket fra utmarka. Antall sau økte sterkt fra 1970-tallet til ut på 1980-tallet og har senere holdt seg relativt stabilt, mens antall bruk med sau er redusert. Antall mottakere av utmarksbeitetilskudd er redusert med 1/3 til ca. 12 500 bruk i perioden fra år 2000 til 2009, med en økning i gjennomsnittlig besetningsstørrelse fra 108 til 151 sau/lam. Utmarksbeite var midt på 1900-tallet viktig i storfeproduksjonen og stod for over 50 pst. av det totale fôropptaket fra utmarka. Storfeets andel sank fram til 1980-tallet, men har senere økt igjen og utgjør nå om lag 30 pst.

Økning i besetningsstørrelse og færre brukere kan gjøre tilsynet i utmark utfordrende og krever samarbeid om tilsyn for å lette arbeidskravet på hver enkelt bruker. De fleste dyreeierne er derfor organisert i et beitelag, samt registrert i Organisert Beitebruk (OBB). Et av formålene med OBB er å samarbeide om tilsyn og sanking



Figur 9.12

Foto: Anna Rehnberg

og bidra til minimering av tap på beite. I 2009 omfattet OBB i underkant av 900 beitelag, 80 pst. av sauene og 25 pst. av storfeet på utmarksbeite.

9.11.1.1 Tap av sau på utmarksbeite

De siste årene har omkring 125 000 sau blitt tapt på utmarksbeite årlig. På grunn av at sau går fritt med ukentlig tilsyn i beiteområdet gjenfinnes normalt ikke kadaver i tide til å kunne fastslå dødsårsak. Omkring 30 pst. av totaltapene blir hvert år erstattet som tapt til fredet rovvilt, mens omkring 45 pst. blir omsøkt erstattet som tapt til rovvilt. Tap av sau til årsaker som ikke skyldes rovvilt ser ut til å ha økt de siste årene på Vestlandet, hvor det områdevis registreres store tap pga. flåttbårne sykdommer og i enkelte år og områder pga. alveld. Flåttbårne sykdommer har en økende tendens både i antall tap og geografisk utbredelse, og følges opp med et eget forskningsprosjekt finansiert av Norges Forskningsråd. Det har i en årrekke vært forsket på alveld som i enkelte år kan forårsake store tap i begrensede geografiske områder. Senere år har det også vært større oppmerksomhet om fluemark som tapsårsak på Vest-

landet. Årsaker til tap av sau på utmarksbeite av andre årsaker enn rovvilt registreres ikke systematisk, men på grunnlag av særskilte tapsundersøkelser kan tapet tilskrives ulike sykdommer/snyltere og ulykker. Uavhengig av årsak er vedvarende høye tapsnivå i mange områder en jordbruksfaglig utfordring både driftsøkonomisk og dyrevelferdsmessig. Kunnskap om beiteressurser, dyrenes bruk av beiteområdene (beitemønstre), tapsårsaker, samarbeidsformer, m.m. er viktige forutsetninger for utvikling av rasjonelle, framtidrettede driftsopplegg innenfor jordbruksfaglige, herunder dyreetiske rammer.

Fram til 1990-tallet var gjennomsnittstapet for sauebruk tilsluttet OBB omkring 4 pst. og tilsvarte omkring 80 000 sau. Tap p.g.a. rovvilt var fram til da begrenset (figur 9.13). Senere har tapene økt. De siste årene har gjennomsnittstapet ligget rundt 6,4 pst., en økning som tilsvarer ca. 46 000 dyr per år. Det er imidlertid en del variasjoner mellom områder og besetninger.

Antallet sau erstattet som tapt til rovvilt økte jevnt fram mot 2000, og antallet har etter 2000 ligget på i overkant av 33 000 sau i gjennomsnitt. Antall omsøkt erstattet som tapt til rovvilt har lig-

get på 54 000 i gjennomsnitt. Fra 2000 til 2010 har i gjennomsnitt 2 400 sauebrukere hvert år søkt om erstatning for sau tapt til rovvilt, eller omkring 12 pst (2 591 sauebrukere) og 19 pst. (2 324 sauebrukere) av totalt antall driftsenheter med sau i landet i henholdsvis 2000 og 2010. Utfordringer med å sikre god dyrevelferd på utmarksbeite er knyttet til flere faktorer som sykdom/snyltere, ulykker og rovvilt. Fra 1990-tallet viser tapsutviklingen at rovvilt i mange områder har utviklet seg til en begrensende faktor for næringsdrift med sau på utmarksbeite. I andre områder er sykdom fra flått og alveld den største utfordringen for næringen. Disse faktorene har medført at rammevilkår for levedyktig beitedrift er endret i mange områder. Dette gir behov for ulike forebyggende tiltak

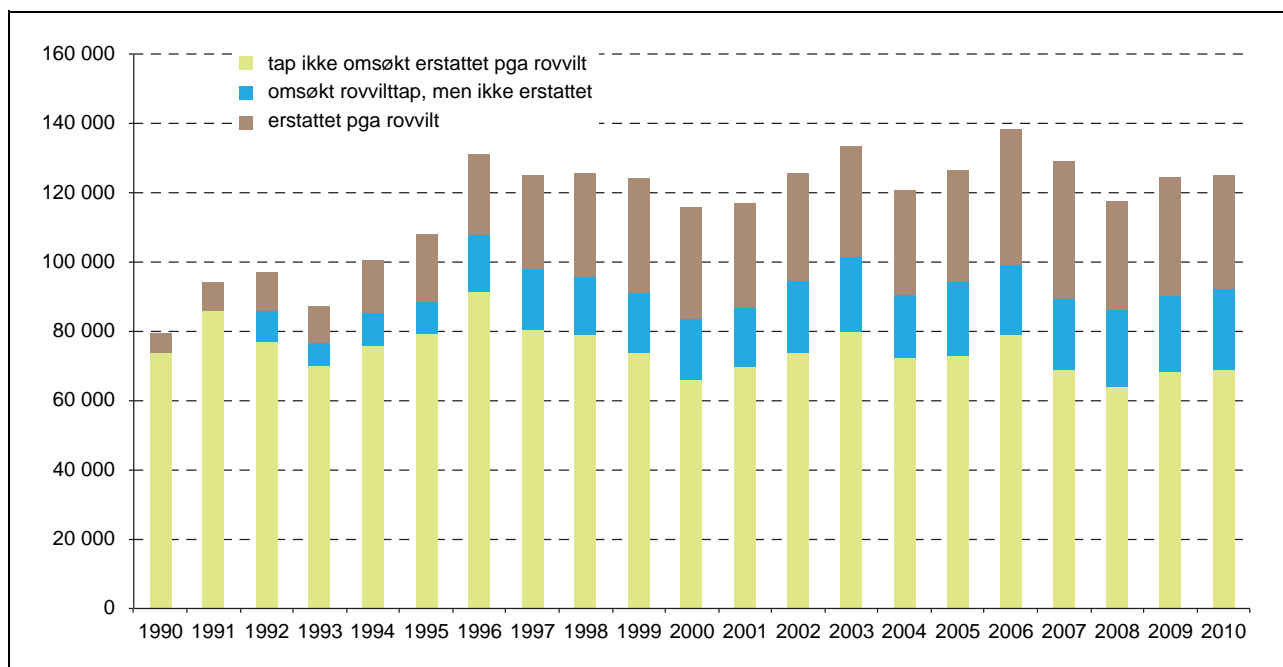
Eksempelvis var total tapsprosent i Organisert Beitebruk for sau i Hedmark i gjennomsnitt 3,8 pst. i årene 1984–90, mens den har ligget på 9–10 pst. etter 2000. Økningen er i hovedsak erstattet p.g.a. rovvilt. Gjennomsnittlig tap i mange kommuner har økt til over 15–25 pst. i enkelte år. I noen kommuner innenfor prioriterte rovviltområder (jf. regional forvaltningsplan for rovvilt) er sauehold basert på utmarksbeite utviklet, delvis med tilskudd til omlegging av driften eller til drift innenfor rovviltsikkert gjerde. Avviklingen i disse

kommunene er en følge av den todelte målsettingen om rovvilt og beitebruk.

9.11.1.2 Rovvilt

Stortingsforliket om rovviltpolitikken i juni 2011 viderefører den todelte målsettingen om å ivareta beitenæringenes interesser samtidig som man skal sikre en bærekraftig forvaltning av rovviltet. Det er viktige miljøverdier som ligger til grunn for begge målsettingene. På den ene siden er rovvilt en del av den norske naturarven som vi er forpliktet til å bidra til å bevare gjennom Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. På den andre siden er beitenæringen forvalter av et naturvennlig matproduksjonssystem og et premiss for det kulturbetingede naturmangfoldet i kulturlandskapet og bidrar til oppfylging av forpliktelser etter Den europeiske landskapskonvensjonen. Det er krevende å forene de to målsettingene.

I regjeringsplattformene fra 2005 og 2009 er det nedfelt konkrete tiltak med sikte på å redusere rovviltkonflikten, særlig i forhold til sau og rein. På tross av oppfølging av tiltakene gjennom satsing på forebyggende tiltak, effektiv skadefelling, bedre bestandsdata m.m., viser bl.a. statistikken over erstatningsutbetalinger at det fortsatt er betydelige utfordringer. Regjeringen vil følge opp



Figur 9.13 Utvikling i antall tapt sau/lam på utmarksbeite fordelt på rovvilttap og andre tapsårsaker*.

* Antall tapt sau/lam på utmarksbeite er beregnet med grunnlag i registrert tap i Organisert beitebruk (OBB) som omfatter 80 pst. av sauen på utmarksbeite med et tillegg på 0,6 pst. for sau utenfor OBB. For 1990–2002 er antall sau på utmarksbeite lest fra kode 430, og fra 2003 fra kode 431+432 i søknad om produksjonstilskudd. Tall for erstattet pga. rovvilt er ikke innhentet for perioden før 1990, men tapene var generelt lave.

det brede forliket i Stortinget om rovviltforvaltningen.

Prinsippet med rovviltforliket er at rovviltet skal forvaltes slik at bestandene holdes så nær fastsatt bestandsmål som mulig. I rovviltforliket fra juni 2011 videreføres mål om 39 årlige ynglinger av jerv, 65 årlige ynglinger av gaupe og 3 hennorske årlige ynglinger av ulv. Bestandene av gaupe og jerv har i gjennomsnitt ligget henholdsvis 23 og 33 pst. over bestandsmålene siste treårsperiode. Bestandsmålet for ulv ble for første gang nådd i 2010. I rovviltforliket i 2011 ble bestandsmålet for bjørn justert ned til 13 ynglinger samtidig som forholdet hannbjørn/binner ble satt til 1,5 og forholdet binner/ynglinger til 6,5. I tillegg til redusert bestandsmål innebærer endringen mulighet for redusert konflikt ved at det blir en lavere terskel for uttak av hannbjørn som utgjør et skadepotensial i prioriterte beiteområder. Videre legger forliket til grunn at oppfylling av bestandsmålet skjer innenfor grensene for dagens yngleområder for bjørn. For bjørn er det estimert at man i 2010 hadde 6 ynglinger. Rovviltforliket utsetter vurdering av nytt bestandsmål for ulv i påvente av en svensk utredning som er varslet 1. juli 2012.

Rovviltforliket 2011 øker handlingsrommet for måloppnåelse for vern av rovvilt og mulighet for næringsmessig beitebruk. Forliket legger til rette for redusert konfliktnivå gjennom styrking av regional forvaltning, justering av bestandsmålet for bjørn, økt offentlig ansvar for bestandsregulering og skadefelling, økt forutsigbarhet for næringsmessig tradisjonelt beitebruk i prioriterte beiteområder, samt nødverge for hund.

Skade på og tap av beitedyr til rovvilt har også en dyrevelferdsmessig dimensjon. Ivaretagelse av dyrevelferd er et viktig hensyn ved tildeling av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Restriksjoner på beitebruk, spesielt pålegg om nedsanking for å forebygge akutt fare, kan i visse tilfeller være nødvendig for å ivareta dyrevelferden, men skal generelt være siste utvei. Rovviltforliket forutsetter at ved vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt, skal dyreeier ha rett til full kompensasjon etter nærmere regler. Kompensasjonen skal gis fra dag en. Rovviltforliket legger til grunn at rovviltforvaltningen utøves på en slik måte at det ikke er behov for beitenekt etter dyrevelferdsloven i prioriterte beiteområder.

Den todelte målsettingen om rovvilt og beitebruk innebærer at forvaltningen skal arbeide for begge mål samtidig. Dette skal følges opp i regionvise forvaltningsplaner gjennom differensiert forvaltning i prioriterte rovviltområder og priori-

terte beiteområder. I områder som er definert som prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Dette innebærer at det i enkelte prioriterte rovviltområder vil være behov for langsiktige investeringer i endret driftsopplegg eller omlegging til annen produksjon. Rovviltforlikets krav om at økning av bjørnebestanden skal skje ved fortetting innenfor dagens yngleområder vil medføre økt behov for omstilling i disse områdene. En arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet leverte våren 2011 en rapport med forslag om retningslinjer/standarder for behandling av søknader om omstilling av driften på grunn av rovvilt. Rapporten følges opp med videre prosess.

I prioriterte beiteområder kan rovvilt felles selv om bestandsmålet ikke er oppfylt innenfor rovviltregionen. I disse beiteområdene skal foretakene kunne påregne at rovvilt ikke vil være til hinder for tradisjonell drift med sau på utmarksbeite og reindrift. Dette innebærer at rovvilt som vandrer inn i disse områdene, og som utgjør en potensiell skade for beitedyr, raskt skal kunne tas ut gjennom kvotejakt, lisensfelling eller ved ekstraordinære tiltak. En forutsetning for slik felling er imidlertid at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger, og at slik felling ikke truer den aktuelle bestands overlevelse.

Levedyktig næringsdrift i områder med rovvilt forutsetter at det legges til rette for jordbruksfaglig holdbare vilkår i regionale forvaltningsplaner for rovvilt, basert på prinsippet om differensiert forvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. Forutsigbarhet og langsiktighet som strekker seg over en investeringsperiode og generasjonsskifter er avgjørende. Regjeringen vil legge til rette for forsvarlig forutsigbarhet for levedyktig næringsdrift basert på utmarksbeite generelt og i forhold til den til enhver tid gjeldende rovviltpolitikk.

9.11.2 Økonomiske virkemidler

Det er et mål å øke utnyttningen av utmarksbeiteresursene i norsk husdyrproduksjon. Ulike økonomiske ordninger som stimulerer til økt beitebruk er viktig for å oppnå et tilfredsstillende driftsøkonomisk resultat og levedyktig næringsdrift. På samme måte er tilskudd til forebyggende tiltak og erstatning p.g.a. rovvilt i områder med tap og stor risiko for tap av beitedyr tilsvarende viktig. Landbrukspolitiske og miljøpolitiske støtteordninger må ses i sammenheng, med sikte på måloppnåelse

både for bevaring av natur- og kulturlandskapskvaliteter, herunder rovvilt, og husdyrproduksjon basert på utmarksbeite. Ordninger må ivareta behovet for nødvendig langsiktighet og forutsigbarhet som er en forutsetning for levedyktig næringsdrift.

Utstrakt samarbeid mellom næringsutøvere/beiterettighetshavere er en forutsetning for rasjonell utnytting av beiteressursene i norsk husdyrproduksjon. Regjeringen vil stimulere til forpliktende samarbeid og reorganisering av samarbeidsformer mellom næringsutøvere/beiterettighetshavere i tråd med endring i besetningsstruktur og aktive/passive beiterettshavere. At samfunnsnyttene av selve beitingen (kulturlandskapspleie) har fått og forventes å få større betydning medfører økt behov for involvering og tilrettelegging på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

9.11.3 Utvikling av kunnskap og teknologi

Regjeringen vil opprettholde frittgående beitedrift med husdyr i utmark. Det legges vekt på kunnskapsbasert utnytting av utmarksbeiteressursene gjennom kartlegging av beitegrunnet og beitekvaliteten, å stimulere til effektiv arealbruk, i større grad å ha fokus på kvalitetsproduksjon og lønnsomhet, samt økt vekt på synergi mellom beitebruk og andre samfunnshensyn. Det legges vekt på at næringen kontinuerlig må søke å forbedre driftsmåte og aktivt nyttiggjøre seg ny teknologi som bidrar til å effektivisere og dokumentere driften, redusere tapene og sikre dyrevelferden. Beitedrift på mer begrensede inngjerdede områder i utmark og permanent innmarksbeite for sau er aktualisert av flere forhold. Dette gjelder for eksempel behov for kulturlandskapspleie, alternativ beiteform i belasta rovviltområder og høsting av fôr på marginale jordbruksarealer på inn- og utmark. Denne type beitedrift stiller krav til ny kunnskap hos husdyrbrukerne på flere områder, herunder beitekvalitet og beitehygiene, sykdomsforebygging og bekjempelse, avl og dyrevelferd, gjerdeteknikk, m.m. Regjeringen vil legge opp til økt forskning og utprøvningsprosjekter som bidrar til kompetanseoppbygging og erfaringsoverføring innenfor næringen.

9.12 Landbrukets genetiske ressurser

Det er avgjørende for matsikkerheten og et bærekraftig landbruk å ta vare på de genetiske ressursene innen matplanter, skogstrær og husdyr, for å kunne tilpasse landbruket til endringer i klima,

natur- eller produksjonsmiljø. Tilgang til genetisk mangfold er grunnlaget for naturlig seleksjon så vel som menneskelig styrt seleksjon gjennom avl og foredling. Regjeringen vil bevare og videreutvikle landbrukets genetiske mangfold med sikte på klimatilpasning og økte klimagevinster. I følge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) er den genetiske variasjonen innen landbruket trolig redusert med 75 pst. de siste 50 årene. Endringer fra småskalalandbruk til større enheter og mindre variasjon i produksjonsformer er noen av årsakene til tap av både de genetiske ressursene og den tilhørende kunnskapen. Bevaring av genetisk mangfold innen landbruket har de senere år fått stor oppmerksomhet internasjonalt bl.a. gjennom en økende erkjennelse av behovet for samarbeid for å sikre tilgang til og rettferdig fordeling av inntektene fra bruk av det genetiske mangfoldet. Det er satt søkelys på å styrke rettigheter til utviklingsland som er opphav til store deler av dette mangfoldet, så vel som på lokalsamfunns og bønders rettigheter til det mangfoldet som de har vært med å forvalte. Naturmangfoldloven legger også vekt på disse forholdene for å sikre tilgangen til genetiske ressurser for landbruket.

For å bevare det genetiske mangfoldet innenfor landbruket er det behov for å videreutvikle eksisterende bevaringstiltak gjennom økt samarbeid med de nordiske landene, tettere kontakt med næringsaktører og ved å stimulere næring, bønder og frivillige aktører til å ta i bruk dette mangfoldet. Genetiske ressurser bør også sikres gjennom bevaring i naturens økosystem (in situ) og i bondens åker (on farm). Det er særlig behov for økt kunnskap om og styrking av bærekraftig bruk og bevaring av genetisk mangfold i naturlige økosystemer.

Redusert bruk av gamle og tilsynelatende mindre produktive husdyrraser og plantesorter vil kunne redusere det genetiske mangfoldet og innebærer dessuten tap av kulturhistoriske verdier knyttet til disse. Et viktig skritt vil være økt bruk og omsetning av eldre plantesorter, bl.a. innen økologisk produksjon og hobbydyrking, samt å utnytte kulturhistoriske verdier i næringsutvikling basert på lokal identitet. Avlsarbeid og andre tiltak for å opprettholde populasjonsstørrelsene innenfor gamle husdyrraser, vil gjøre disse mer attraktive i jordbruksproduksjon, som kulturlandskapspleiere eller i bygdenæringene.

Det genetiske mangfoldet forventes i økende grad å romme et potensial for næringsutvikling basert på produkter fra planter, husdyr eller trevirke. Utvikling av foredlings- og avlsmateriale kan åpne for både nye produkter og markeder.

Internasjonalt er det stor oppmerksomhet og store forventninger til en positiv utvikling på dette området. Det vil være viktig å legge til rette for økt næringsutvikling basert på bruk av den genetiske variasjonen og tilhørende kunnskap i samsvar med naturmangfoldloven og de internasjonale avtalene på området.

Høyt kompetanse- og kunnskapsnivå om landbrukets genetiske ressurser og deres verdi er en forutsetning for bærekraftig forvaltning av disse ressursene i landbruket og annen næringsøymed. Det er behov for forskning på genetiske ressurser, spesielt innen foredling av planter og skogplanter, samt innen karakterisering av nasjonalt genmateriale innen husdyr, planter og skogstrær med tanke på kartlegging av verdiene disse representerer.

Bedre tilrettelegging for å kombinere ønskede genetiske egenskaper i planteforedling og husdyravl vil gi økt kunnskap om hvordan planter og husdyr påvirkes av nye klimafaktorer og andre aktuelle betingelser. Moderne teknologiske metoder må benyttes i denne sammenhengen. Planteforedling og husdyravl er videre omtalt i kapittel 3.3.4. Skogplanteforedling omtales i kapittel 6.6.4.

Internasjonalt samarbeid

Det er behov for et sterkt internasjonalt samarbeid for å stanse tap av genetisk variasjon som er viktig for den globale landbruks- og matproduksjonen. Norge har igjennom en årrekke hatt en viktig pådriverrolle, bl.a. gjennom arbeidet med Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (ITPGRFA) og støtte til dens fond for nyttefordeling (*Benefit Sharing Fund*). Svalbard Globale frøhvelv er et banebrytende og unikt initiativ for å sikre verdens frømangfold for fremtiden.

Tiltak for å ta i bruk det genetiske mangfoldet for å møte globale utfordringer knyttet til matsikkerhet og klimaendringer er et sentralt tema for internasjonalt samarbeid framover. Norge har ansvar for å sikre sine genetiske ressurser. Dette ansvaret er bl.a. stadfestet i Konvensjonen om biologisk mangfold, Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser (ITPGRFA) og andre internasjonale avtaler, og følges også opp i det nordiske samarbeidet.

Den internasjonale plantetraktaten (ITPGRFA), som trådte i kraft i 2004, var det første internasjonale



Figur 9.14

Foto: Anna Rehnberg

nale rammeverket for utveksling av genressurser og en rettferdig fordeling av godene som oppstår ved bruk av slike ressurser, som bidrag til gjennomføringen av Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Plantetraktaten etablerte et multilateralt system for forenklet tilgang til plante-genetiske ressurser for forsknings-, utdannings-

og foredlingsformål som omfatter de fleste viktige matvekster og fôrvekster for global matforsyning. Plantetraktaten sikrer bevaring og bærekraftig bruk av plante-genetiske ressurser, bønders rettigheter til sine egne genressurser og at inntekter, teknologi, kunnskap og andre goder som oppstår ved bruk av genressursene, blir rettferdig fordelt,

Boks 9.3 Svalbard Globale frøhvelv

Svalbard Globale frøhvelv er ikke bare et stolt landemerke som besøkende til Longyearbyen har bitt seg merke i. Frøhvelvet, som ble etablert av den norske regjeringen i 2008, gir verdens nettverk av genbanker et trygt sikkerhetslager for frøsamlingene sine. Byggingen av hvelvet inne i et fjell med permafrost, der temperaturen senkes til -18°C og hvor frøene vil ivaretas selv ved strømbrydd, gir genbankene tryggheten de trenger for å deponere en kopi av sine dyrebare frøsamlinger. Frøene ankommer på såkalt «svart boks»-vilkår, som betyr at frøene kun kan tas ut

av hvelvet av institusjonene som deponerte dem. Mer enn 600 000 frøprøver fra til sammen 228 opprinnelsesland er blitt sikkert lagret i hvelvets hyller etter vel tre års drift. Av disse er det 140 000 varianter av ris, og 130 000 varianter av hvete. Så langt har 39 nasjonale og internasjonale institusjoner deponert frø i hvelvet. For Svalbard Globale frøhvelv er dette bare begynnelsen – hvelvet har kapasitet til å lagre 4,5 millioner forskjellige frøprøver. Dette er mer enn dobbelt så mange typer enn det som lagres i verdens genbanker i dag.



Figur 9.15

Foto: Anna Rehnberg

bl.a. gjennom innbetaling til plantetraktatens *Benefit Sharing Fund* som skal finansiere tiltak i utviklingsland og overføring av teknologi og kompetanse.

På det 10. partsmøtet i Konvensjonen om biologisk mangfold i Nagoya høsten 2010 ble det oppnådd enighet om en legalt bindende protokoll om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig fordeling. Dette var et viktig skritt framover for å sikre at land og samfunn som tar vare på genetiske ressurser også nyter godt av de potensielle verdiene som oppstår gjennom bruk. Nagoya-protokollen er basert på inngåelse av bilaterale avtaler om tilgang og godefordeling og omfatter all bruk som ikke er regulert i andre avtaler. Nagoya-protokollen anerkjenner Den internasjonale plantetraktaten og er gjensidig utfyllende, slik at den vil gjelde på områder som ikke omfattes av plantetraktatens formål. Nagoya-protokollen anerkjenner at genetiske ressurser for mat og landbruk står i en særstilling med behov for egne løsninger. Disse behovene vil bli fulgt opp i FAOs kommisjon for genetiske ressurser for mat og landbruk hvor Norge er medlem.

Regjeringen vil opprettholde norske bidrag til internasjonale prosesser vedrørende tilgang og rettigheter til genetiske ressurser, samt bidra til økt globalt samarbeid om forvaltningen av genetisk mangfold og sikre rettferdig andeler av utbytte til dem som har forvaltet og utviklet mangfoldet. Oppfølging av den internasjonale plantetraktatens fond for nyttefordeling er et eksempel på dette, der Norge har tatt en leder- og pådriverrolle. Norge bidrar årlig med 0,1 pst. av verdien av norsk såfrøomsetning til fondet som vil styrke bønder i utviklingsland sin evne til å bevare eget mangfold og få tilgang til klimatilpasset såfrø.

Norge har ved etableringen av Svalbard Globale frøhvelv tatt et unikt initiativ til å sikre verdens frø mangfold for framtiden. Anlegget har høstet bred internasjonal anerkjennelse og oppmerksomhet. Den norske stat ved Landbruks- og matdepartementet samarbeider med Nordisk genressursenter (NordGen) og Global Crop Diversity Trust om driften av frøhvelvet. I tillegg til å sikre den globale variasjonen innen matplantene, bidrar også frøhvelvet til økt oppmerksomhet og kunnskap om arbeidet med genressurser og disses



Figur 9.16

Foto: Mari Tefre/Svalbard Globale frøhvelv

bidrag til å sikre bønder klimatilpasset såfrø. Oppfølgingen av frøhvelvet vil være et viktig element i Norges videre deltakelse i det internasjonale samarbeidet. Regjeringen bidrar også til forsk-

ning og utvikling av klimatilpasset såfrø gjennom støtte til Global Crop Diversity Trust fra Utenriksdepartementet.

10 Eiendoms- og bosettingspolitikk

Den private eiendomsretten danner grunnlaget for eiendomspolitikken. Den gjelder ikke winnskrenket, men medfører ansvar og plikt om forvaltning av ressurser for framtiden. Eiendomspolitikken skal bidra til at produktive arealer skal bestå, og at de kan bli brukt til framtidig matproduksjon. Den skal bidra til å sikre grunnlaget for rasjonell og bærekraftig drift av landbrukseiendommene.

Det legges opp til en aktiv eiendoms- og bosettingspolitikk som kan bidra til å sikre bosettingen i distriktene. Bygninger, areal, jakt og fiske og ulike kulturverdier knyttet til landbrukseiendommen gjør mange slike eiendommer til attraktive boplasser. Dette er en ressurs som kan bidra til å oppfylle Regjeringens mål om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Utviklingen i bosetting, eier- og bruksstruktur må ses i et bredt og langsiktig perspektiv. Utviklingen framover må følges nøye, og lovgivningen må tilpasses framtidige samfunnsmessige behov. Det ble gjort store endringer i eiendoms- og bosettingslovgivningen i 2009. Endringene førte til et tydeligere og enklere lovverk. I sum innebar endringene en betydelig modernisering av lovverket, noe som var et viktig grunnlag for Regjeringens arbeid med å opprettholde et levende og variert landbruk i hele landet. Meldingen her bygger i all hovedsak på at de juridiske virkemidlene i eiendomspolitikken er oppdatert i forhold til de behov som foreligger i dag.

Regjeringen vil

- fremme proposisjon om ny jordskiftelov
- innskrenke odelskretsen
- oppheve reglene om odelsfrigjøring av landbruks-eiendom
- endre praksis i forbindelse med deling av landbrukseiendom
- sikre bedre kunnskap om eier- og bruksforhold

10.1 Mål og handlingsrom for en framtidig eiendoms- og bosettingspolitikk

Regjeringen vil at ressursene på landbrukseiendommene skal bli bedre utnyttet for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Det er særlige utfordringer i områder med avstand til større markeder og nedgang i folketall, og det må settes et særlig politisk fokus på slike områder. Det er viktig med lokale og regionale initiativ, kreativitet og engasjement som fremmer ønsket utvikling. Det må legges til rette for at virkemidlene kan brukes ulikt i distrikt og i byområder. I pressområder er det særlig viktig å sikre et sterkt jordvern, mens utfordringene i utkantene er å legge til rette for bosetting. Formålene i lovverket, og virkemidlene i lovene har sammenheng med disse målene.

Formålet i jordloven er å legge forholdene til rette slik at arealressursene kan bli brukt på den måten som er mest gagnlig for samfunnet, og for de som har yrket sitt i landbruket. Det tilstrebes en tjenlig, variert bruksstruktur med hovedvekt på hensynet til bosetting, sysselsetting og driftsmessig gode løsninger. Ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov, noe som innebærer at forvaltningen av ressursene skal være miljøforsvarlig og bl.a. ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter. Formålet i konsesjonsloven er å regulere og kontrollere omsetningen av eiendommer slik at det kan oppnås et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Målene for eiendoms- og bosettingspolitikken i landbruket bygger på disse bestemmelsene som også er dekkende for de utfordringene som er nevnt ovenfor. Et viktig virkemiddel i denne sammenhengen er personlig boplikt for eier. I Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) heter det om dette:

«Boplikten påvirker hvem som får overta landbrukseiendom, og dermed hvordan eiendom-



Figur 10.1

Foto: Helen Haaland

mene vil bli brukt. Når boplikt er en forutsetning for konsesjonsfrihet, vil mange ved framtidig familieoverdragelse kanalisere eiendommen til den i familien som ønsker og er i stand til å bosette seg på eiendommen. I tillegg kan plikten få noen av dem som er i tvil om de vil flytte til eiendommen sin, til å flytte dit. Plikten vil dessuten kunne føre til at noen av dem som ikke selv ønsker å bo, selger eiendommen videre til andre som ønsker å bo på og drive eiendommen. Reglene har dermed en direkte betydning for bosettings- og distriktpolitikken.»

Odelslovutvalget vurderte i NOU 2003: 26 odelsretten i forhold til de landbrukspolitiske målsettinger. Utvalget la til grunn at de verdier som knytter seg til den odelsrettslige tradisjon, har stor betydning for de odelsberettigede brukernes sosialisering i landbruket, og derav de valg som foretas. Dette er ikke nytt. I tilknytning til et lovarbeid som gjaldt odelsretten skrev Generalprokurør Stampe i 1770 følgende:

«Jeg hadde ønsket at man havde havt nogen mer og sikkrere underretning om bønderne i Norge, deres tænkemaade i henseende til odelsretten, og hvorledes de betragte og ansee samme. Men det lidet, som derom findes i de indkomne betænkninger gaaer ud paa, at bønderne ansee odelsretten som en forret, der formerer deres kierlighed til fedrenelandet og lyst til at forsvare det. Altsaa maae jeg antage dette som en sandhed, og saa længe jeg bliver derved, verken tør eller vil jeg raade til at opheve den.»

Nyere forskning¹ viser også at denne «forvalterholdningen» som bl.a. omfatter tilknytning, slektsfølelse og ansvar for framtidige generasjoner, preger mange eieres forhold til eiendommen sin. Disse holdningene får bl.a. stor betydning for deres valg med hensyn til bruk av eiendommen,

¹ Se utredningen *Geography, Law and the Emotions of Property*, utarbeidet av Frode Flemsæter (2009).

for eksempel når det gjelder salg, leie eller bosetting.

Et sentralt mål i landbrukslovgivningen har over generasjoner vært at eier og bruker skal være den samme. Lovgivningen bygger på en oppfatning av at en slik eierform ivaretar landbrukspolitiske mål på en bedre måte enn om eiendommen eies av et selskap eller av en person som står fjernt fra driften. Praksis etter lovgivningen bygger på at personlig eierskap har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. I enkeltsaker der aksjeselskaper søker konsesjon foretas en konkret avveining hvor selskapets formål med ervervet er sentral. Ved avveiningen legges det vekt på hvilken kontrollmulighet kommunen har ved senere salg av aksjer i selskap, bl.a. at aksjene lett kan selges til personer uten tilknytning til driften av eiendommene, eller til erververe som ønsker aksjene som en ren kapitalplassering.

10.2 Sentrale bestemmelser i gjeldende lovgivning

Eiendomslovgivningen for landbruket, herunder odelsloven, konsesjonsloven og jordloven inneholder sentrale virkemidler i eiendoms- og bosettingspolitikken. Sammen med de øvrige virkemidlene i landbrukspolitikken, har lovgivningen hatt betydning for utviklingen av den eiendoms- og bruksstrukturen vi har i dag. Sentrale landbrukspolitiske mål er nedfelt i lovgivningen.

10.2.1 Odelsrett og åsetesrett

Odelsrett er en slektsrett som bygger på at odlerens barn og barnebarn i en viss rekkefølge skal ha fortrinnsrett til eiendommen. En viktig side ved odelsretten er at den odelsberettigede kan kreve odelsløsning dersom eiendommen selges ut av slekten eller til en odelsberettiget med dårligere odelsprioritet. Reglene i odelsloven er like for kvinner og menn.

Åsetesretten er en arverett. Retten gir etterkommere av arvelater rett til å overta hele eiendommen på arveskifte til en pris som er rimelig etter forholdene, og særlig med tanke på at overtakeren skal makte å bli sittende med eiendommen.

Odelsretten er mer enn 1000 år gammel. Odelsretten og åsetesretten er gitt et særlig vern i Grunnloven § 107 der det er fastsatt at odels- og åsetesretten ikke kan oppheves.

10.2.2 Konsesjon

Den som skal overta en fast eiendom må søke konsesjon. Dette gjelder i praksis ved overtakelse av ubebygde landbruksarealer og større bebygde eiendommer. Arealgrensene ved overtakelse av bebygd eiendom er satt til eiendommer med mer enn 25 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord, eller mer enn 100 dekar totalareal. Formålet med reglene er å ivareta samfunnets interesser for bruk av eiendommen i forbindelse med overdragelsen. Nær slekt kan overta konsesjonsfritt. Det samme gjelder den som har odelsrett. Ved overtakelse av en eiendom over arealgrensen for boplikt er det en betingelse for konsesjonsfrihet at overtakeren skal bosette seg på eiendommen. Ved konsesjonsbehandling ved kjøp av en eiendom som skal brukes til landbruksformål foretas det bl.a. en vurdering av om prisen er i tråd med samfunnsinteressene.

10.2.3 Drift, deling og vern om landbruksareal

Jordloven gir regler om bl.a. drift av jordbruksareal. Eieren må enten drive jordbruksarealet selv eller leie det bort. Velger eieren å leie bort arealet, må jorda leies bort som tilleggsjord til en annen som driver landbrukseiendom. Avtalen må ha en varighet på minst 10 år om gangen, og den må være skriftlig og føre til driftsmessig gode løsnings.

Jordloven gir også regler om at dyrka jord ikke kan brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Videre kan dyrkbar jord ikke brukes på en måte som hindrer oppdyrking i framtiden.

Jordloven fastsetter også at det kan gis tillatelse til deling av landbrukseiendom hvis samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller dersom det er forsvarlig med deling ut fra den avkastning eiendommen kan gi. Det finnes regler som hindrer fradeling i en rekke andre lover, for eksempel plan- og bygningsloven, allmenningslovgivningen, jaktloven og innlandsfiskeloven.

10.2.4 Endringer i lovgivningen

I perioden fra 1995 til 2010 er det vedtatt en rekke større endringer i landbrukslovgivningen.

- I 1995 ble ny jordlov satt i kraft, og det ble gjort endringer i konsesjonsloven og odelsloven slik at det ble mulig å oppfylle driveplikten ved bortleie.

- Forkjøpsretten i konsesjonsloven ble opphevet i 2001. Det ble vist til at den i praksis ikke hadde særlig stor innvirkning på bruksstrukturen. Samtidig ble arealgrensene i odelsloven og konsesjonsloven hevet fra 5 dekar totalareal til 20 dekar. Formålet var bl.a. å legge til rette for et større utbud av mindre landbrukseiendommer.
- I 2002 ble det gitt et nytt prisrundskriv med muligheter for å tillegge en boverdi ved verdivurderingen. I tillegg ble kapitaliseringsrenten senket. Også disse endringene var for en del begrunnet ut fra et ønske om økt omsetning av eiendom.
- I 2004 ble kommunene gitt myndighet til å avgjøre noe nær alle enkeltsaker etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven. Det var et mål at kommunene skulle ha en aktiv rolle som landbruksmyndighet. Ny konsesjonslov trådte i kraft i 2004, og i den forbindelse ble arealgrensen for konsesjonsplikt endret til 20 dekar fulldyrka mark eller 100 dekar totalareal, igjen med ønske om å sikre større omsetning av mindre eiendommer. Kapitaliseringsrenten ved priskontroll ble senket på ny.
- I 2007 ble ekspropriasjonshjemlene i jordloven opphevet og jordfondet avvirket. Begrunnelsen var i hovedsak den samme som ved opphevelse av forkjøpsretten i 2001.
- I 2009 ble det gjort en gjennomgripende modernisering av odelsloven. Endringene i loven bygget i all hovedsak på odelslovutvalgets tilråding i NOU 2003:26 *Om odels- og åsetesretten*. Stortinget la til grunn at odelsretten skal bestå. Reglene i odelsloven ble like for kvinner og menn. I tillegg ble arealgrensene for odling, boplikt og konsesjon endret, og reglene om boplikt og driveplikt ble mer målrettet. Endringen i arealgrensene bygget på et ønske om harmonisering mellom de ulike reglene i landbrukslovgivningen. Boplikt skal i større grad enn før ivareta bosettingshensynet, mens målet for driveplikten er økt matproduksjon. Det ble fastsatt en hjemmel for Fylkesmannen for å pålegge kommunen å rapportere om sine vedtak etter jordloven og konsesjonsloven. Bestemmelsen var begrunnet bl.a. ut fra behovet for en konsekvent håndheving av priskontrollen. I forbindelse med konsesjonsbehandlingen ble det for øvrig i rundskriv fra 2009 lagt til grunn at kommunene etter oppfordring fra noen av partene har plikt til å orientere om priser som er avtalt i saker som gjelder tilsvarende overdragelser.

- I 2010 ble det gjort endringer i priskontrollen med hovedformål å få flere eiendommer på salg. Følgen av endringene var at færre eiendommer enn tidligere skal undergis priskontroll.

I den samme perioden er det også fastsatt ny plan- og bygningslov og ny naturmangfoldlov. Dette er lover som har stor betydning for arealbruken i landbruket.

Utviklingen i bosetting, eier- og bruksstruktur må ses i et bredt og langsiktig perspektiv. Utviklingen bør følges nøye, og når det har gått noe tid, bør det innen noen områder foretas en evaluering av følgene av regelendringene som er skjedd i perioden fra 2001 til 2010. Det ble fastsatt store endringer i eiendoms- og bosettingslovgivningen i 2009. Sett i lys av de endringer som er gjort bygger drøftingene i kapittel 10.4 til 10.6 i all hovedsak på at de juridiske virkemidlene i eiendoms politikken er oppdatert i forhold til dagens behov. Arealgrensene for konsesjon og reglene om bo- og driveplikt ligger fast.

10.3 Bedre kunnskap om utviklingen av eier- og bruksforhold

10.3.1 Kjerneopplysninger og utvikling

10.3.1.1 Hvem eier landbrukseiendom?

Landbruksregisteret viser eiendommer som består av minst 5 dekar jordbruksareal, og/eller minst 25 dekar produktiv skog. Av de om lag 185 100 eiendommene som er registrert der er ca. 94 pst. eid av personer. Resten av eiendommene har «upersonlige» eiere der eierformen er selskaper, stiftelser, dødsbo og så videre. Ca. 9 pst. av eiendommene eies i sameie (ektefellesameie ikke omfattet). Gjennomsnittsalderen på de personlige eierne er 57 år. Nær 29 pst. av eierne er enslige. 25 pst. av eiendommene eies av kvinner. Om lag 39 pst. av eierne driver eiendommen selv eller gjennom et familiemedlem. Ca. 78 pst. av landets samlede produktive skogareal er eid av personer.

10.3.1.2 Arealressursene

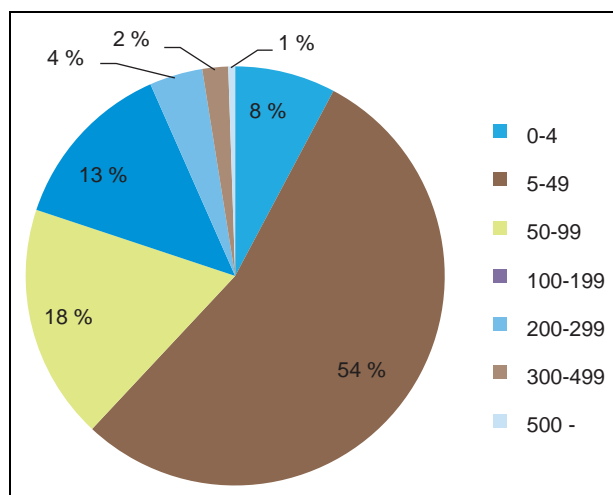
Landbruksregisteret viser at det er om lag 120 mill. dekar på de 185 100 landbrukseiendommene som er registrert der. 10 pst. av arealet er jordbruksareal, 56 pst. produktiv skog, og 34 pst. annet areal. En fordeling av eiendommene etter BA-sentralitet (sentralitet etter by- og arbeidsmarkedsregioner) viser at mer enn 60 pst. av eien-

dommene ligger i ulike former for byregioner. Arealressursene fordeler seg langt på vei tilsvarende som eiendommene. En marginalt større andel av produktiv skog og en klart større andel av «annet areal» ligger imidlertid i småsenterregioner. Tabell 10.1. viser fordelingen av eiendommer og areal i prosent.

De fleste eiendommene består både av jordbruksareal og skog. Mange eiendommer har dessuten uproduktive arealer. I de fleste tilfeller er det en sammenheng mellom størrelsen på jordbruksarealet og skogarealet slik at bruk med større jordbruksareal også har større areal skog. Det er bare ca. 11 100 rene skogeiendommer og ca. 36 200 eiendommer med bare jordbruksareal. Det finnes i dag ingen oversikt over eiendommer uten produktive arealer, dvs. rene utmarkseiendommer. Det ble i 2009 satt i gang et arbeid i Skog og landskap for å skaffe en slik oversikt.

Målt ut fra jordbruksarealet består hovedtyngden av landbrukseiendommene av små eiendomsenheter, se figur 10.2 som viser de 185 100 eiendommene gruppert etter størrelse på eid jordbruksareal.

Figuren viser at hovedtyngden av antallet eiendommer (72 pst.) hadde mellom 5–99 dekar eid jordbruksareal i 2010. En femdel av eiendommene hadde mer enn 100 dekar eid jordbruksareal. Ses opplysningene fra SSB i sammenheng med landbrukstellingene fra 1979 og 1989, går det fram at antallet eiendommer med mellom 5–99 dekar eid jordbruksareal har gått jevnt nedover i perioden fra 1979. Anslagsvis dreier det seg om en reduksjon på ca. 9 prosentpoeng. I den samme tidsperioden har antallet eiendommer med eid jordbruksareal over 100 dekar økt. Økningen er anslagsvis på ca. 6 prosentpoeng.



Figur 10.2 Eiendommer gruppert etter størrelsen på eid jordbruksareal. 2010.

Kilde: SSB Landbrukseiendommer

10.3.1.3 Bygningsressursene

Om lag 172 000 av de 185 100 eiendommene er bebyggt. På disse eiendommene står det 1 million bygninger. Dette innebærer at vedlikehold og bygging av nye bygninger binder betydelig kapital for den enkelte eier, og kan utgjøre store kostnadsposter.

Nær halvparten av bygningene er driftsbygninger, og om lag 220 000 er bolighus. En stor andel av driftsbygningene (25 pst.) og av bolighusene (28 pst.) er registrert som gamle verdifulle bygninger i SEFRAK-registeret (Sekretariatet for registrering av faste kulturminner), og ca. 0,2 pst. av bygningene er fredet. SEFRAK er et register over bygninger og andre kulturminner oppført før år 1900. I alt er det registrert ca. 494 000 bygningsobjekter. Av disse er det i underkant av 375 000 bygninger som fortsatt står. Bygningene på land-

Tabell 10.1 Eiendomsressursene fordelt etter sentralitet, prosent. 2010.

Regiontype	Eiendommer	Arealer		
		Jordbruksareal	Produktiv skog	Annet areal
Storbyregioner	22	27	20	12
Mellomstore byregioner	19	20	16	11
Småbyregioner	23	22	25	21
Småsenterregioner	26	23	28	36
Områder med spredt bosetting	10	8	11	20

Kilde: SSB Landbrukseiendommer

brukseiendommene utgjør mer enn halvparten av registreringene.

Registreringer for de siste 25 årene fra registret for grunneiendommer adresser og bygninger (GAB) tyder på at det er bygget lite på landbruks-eiendommene, og at det heller ikke er foretatt mange ombygginger. Byggevirkosomhet er registrert på nær 12 pst. av driftsbygningene og 21 pst. av bolighusene. Det er grunn til å tro at det er knyttet store mørketall til disse tallene.

Ca. 95 000 av de 172 000 eiendommene er over dagens arealgrense for boplikt, mens ca. 76 000 eiendommer er under denne grensen². Mange av bygningene; 24 pst. av driftsbygningene og 32 pst. av boligene finnes på eiendommer under denne grensen. GAB-registreringene tyder på at det er små forskjeller mellom de små og de større eiendommene med hensyn til byggetiltak. De større eiendommene har imidlertid en noe høyere andel gamle bolighus.

Ca. 154 100 eiendommer er bebyggt med bolighus. Jordbruksareal er leid bort på 48 pst. av disse

² Tallene bygger på en arealfordeling fra Landbruksregisteret for desember 2010.

eiendommene, og jordbruksareal er uten drift på 20 pst. av eiendommene. Bolighusene er fordelt på tilnærmet samme måte som eiendommer og areal, se tabell 10.1, mange bolighus ligger på eiendommer nær byregioner, mens ca. 10 pst. ligger i områder med spredt bosetting.

10.3.2 Verktøy som kan gi bedre kunnskap om utviklingen

Gjennomføring av eiendoms- og bosettingspolitikken skjer ved at juridiske, økonomiske og informasjonsvirkemidler tas i bruk i et samspill. Virkningene av endret eiendoms- og bosettingspolitikk kan observeres når en ser på eier- og bruksforhold over tid. Noen ganger må dette ses over en eller to generasjoner. Ofte kan det også være vanskelig å identifisere en bestemt årsak til endringene. Endringene kan ha virkninger for landbruksproduksjonen. I tillegg kan de ha virkning for andre sentrale samfunns mål som bosetting og kulturlandskap.

Det er behov for gode indikatorer og verktøy som er egnet til å vise denne utviklingen i eierforhold og bruk av landbrukseiendom. Departemen-



Figur 10.3

Foto: Oskar Puschmann/Skog og landskap

tet mener at verktøyene ikke er gode nok i dag. Dagens rapporteringssystem for praktiseringen av lovverket er basert på KOSTRA. KOSTRA viser kommunenes praksis i saker der det er søknadsplikt etter lovgivningen. Departementet mener at KOSTRA er et egnet verktøy for slik rapportering, og fungerer tilfredsstillende. KOSTRA-tall gir imidlertid i liten grad opplysninger om hvordan utviklingen i eierforhold og bruk har vært.

Departementet har i de senere årene i samarbeid med Statistisk sentralbyrå utviklet et statistikkssystem for omsetning av landbrukseiendom. I tillegg har en utviklet et tilsvarende system som viser bosetting i bolighus på landbrukseiendom hvor en kan få dekket behovene for data. I samarbeid med Skog og landskap har departementet dessuten under utprøving et system som skal gi opplysninger om uproduktive arealer, for eksempel fjellstrekninger og uproduktiv skog.

Forhold som gjelder eier- og bruksstruktur herunder jordleie, er omtalt i kapittel 10.6. Det er ikke utarbeidet noe tilsvarende system for endringene i eier- og bruksstruktur, herunder utviklingen i omfanget av jordleie, upersonlige eiere og så videre. Det er ønskelig å få på plass gode løsninger også på dette området.

10.3.3 Ubebodde landbrukseiendommer som ressurs for bosetting

33 000 landbrukseiendommer med bolighus var i 2010 uten fast bosetting. Statistisk sentralbyrå har over noen år undersøkt i hvilken utstrekning landbrukseiendommer med boligbebyggelse blir fast bebodd av eier eller andre. Tallene har vært nokså stabile i den perioden undersøkelsene har pågått. De seneste tallene viser at omlag annen hver eiendom med boligbebyggelse som hadde mindre enn 50 dekar jordbruksareal sto ubebodd i 2010. Ses landbrukseiendommer med bolighus uavhengig av arealstørrelse under ett, var ca. 33 000 (21,4 pst.) av eiendommene ubebodde. Tallene tyder på at det er eiendommer med små jordbruksressurser som ikke har fast bosetting.

I storbyregioner var det ca. 5 000 ubebodde eiendommer, og i områder med spredt bosetting var ca. 5 200 eiendommer ubebodd. Det største antallet ubebodde eiendommer var i småbyregioner (ca. 7 500) og i småsenterregioner (ca. 10 000).

Tallene viser en sammenheng mellom eiendommens arealressurser og hvorvidt eiendommen er ubebodd eller ikke. For eiendommer uten jordbruksareal var ca. 40 pst. av bolighusene uten bosetting. Der eiendommen hadde jordbruks-

areal, men hvor det ikke var registrert drift av arealet, var ca. 35 pst. av bolighusene uten bosetting. Der eiendommens jordbruksareal var leid bort, var ca. 24 pst. av bolighusene uten bosetting, men der eiendommens jordbruksareal var i drift av eieren selv eller eierens familie, var bare 5 pst. av bolighusene uten bosetting. Gruppene eiendommer med bortleie og uten registrert drift er i antall eiendommer de største.

Av de ubebodde eiendommene med bolighus, er det om lag 2 pst. som ikke har personlige eiere.

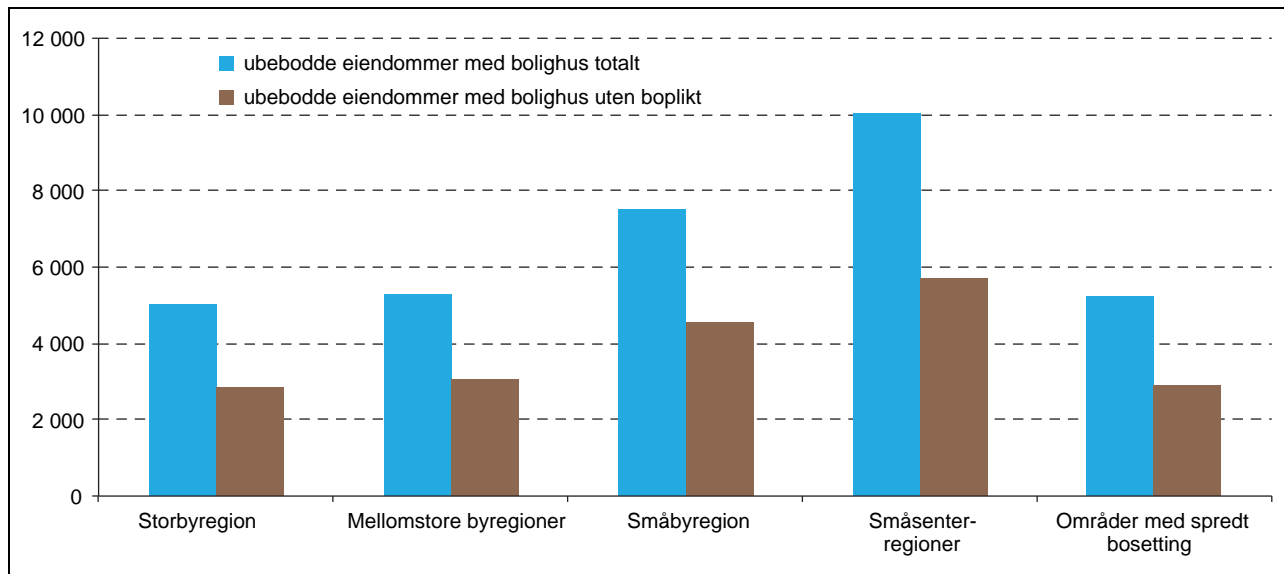
Figur 10.4 viser de ubebodde eiendommene fordelt etter arealstørrelse (over og under dagens arealgrense for boplikt på landbrukseiendom) og fordelt på BA-region.

Norsk senter for bygdeforskning har foretatt en undersøkelse³ om ubebodde landbrukseiendommer. Undersøkelsen viser at selv om eieren ikke bor der selv, er 23 pst. av boligene utleid til helårsbolig.

Departementet legger til grunn at de ubebodde eiendommene utgjør et ressurspotensial i bosettingssammenheng. Disse mulighetene er særlig av betydning i småbyregioner, småsenterregioner og i områder med spredt bosetting. Dette er områder der det ut fra rene bosettingshensyn kan være viktig å styrke bosettingen.

Mange kommuner arbeider aktivt for å styrke bosettingen. Flere prosjekter har vært gjennomført og noen pågår. Prosjektene har fått finansiell støtte fra bl.a. kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, departementer, bygdelag og næringsorganisasjoner i landbruket. De fleste prosjektene har drevet aktiv informasjonsvirksomhet gjennom folkemøter og oppslag i media, kartlagt aktuelle eiendommer og drevet oppsøkende virksomhet opp mot aktuelle eiere. Som eksempel kan nevnes prosjektet *Lys i alle glas*, hvor 12 kommuner i Buskerud jobber sammen for at fraflytta gårdsbruk får fast bosetting, at innflyttere får arbeid i regionen og for å opprettholde tjenestetilbud og trivelige bomiljøer. Kommunene har tatt i bruk ulike virkemidler for å oppnå bosetting, bl.a. har de kontaktet eiere av ubebodde landbrukseiendommer med sikte på å stimulere til salg til noen som ønsker å bo der. Arbeidet har så langt resultert i salg av 66 gårdsbruk som var uten fast bosetting. I tillegg er 27 bruk bortleid, mens 28 eiere selv har bosatt seg på bruket. I undersøkelsen om ubebodde eiendommer har

³ Frode Flemsæter, Oddveig Storstad og Arild Kroken: Det handler om følelser. En utredning om ubebodde landbrukseiendommer. Rapport 3/2011 Norsk senter for bygdeforskning.



Figur 10.4 Ubebodde eiendommer fordelt etter arealstørrelse fordelt på BA-region. 2010.

Kilde: SSB Landbrukseiendommer. Figuren bygger på en arealfordeling fra Landbruksregisteret for desember 2010.

Norsk senter for bygdeforskning samlet informasjon om 29 prosjekter og sammenlignet resultatene fra prosjektene. Funnene fra Bygdeforskning viser at de viktigste motivene for at eierne ikke ønsker å selge landbrukseiendommene er eiernes sterke følelsesmessige tilknytning til eiendommen, vekt på at eiendommene forblir i familiens eie, og at eiendommene benyttes som ferie- og fritidsbolig.

10.4 Slippe friske krefter til

10.4.1 Omsetning og prisutvikling for landbrukseiendom

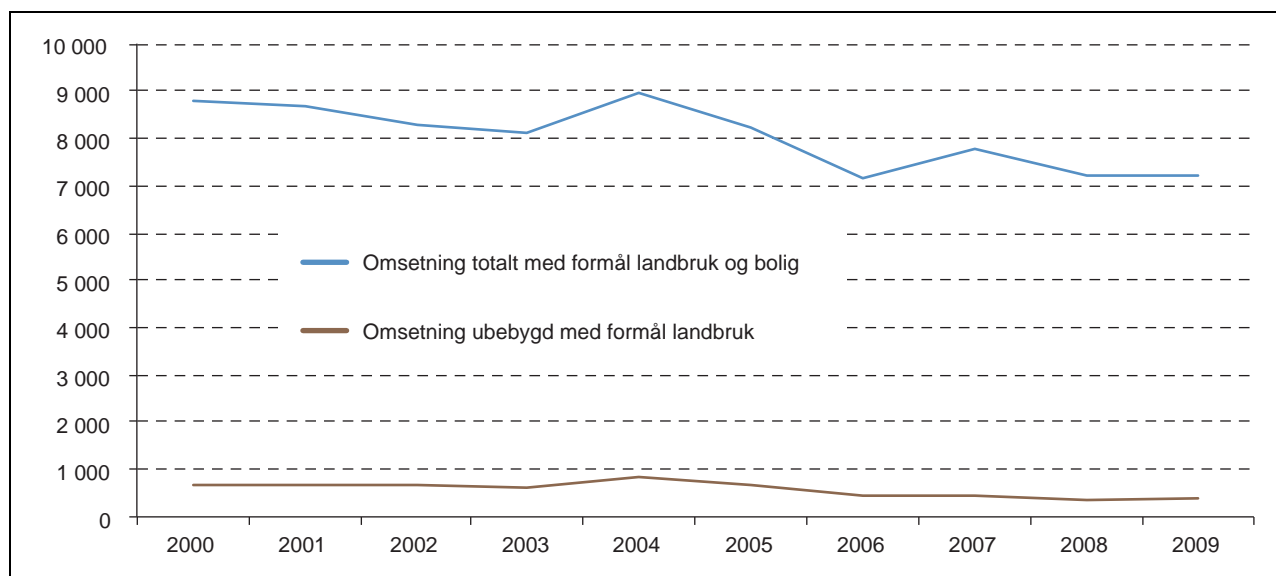
For å øke omsetningstakten for landbrukseiendommer, vil Regjeringen fremheve viktigheten av å ha et velfungerende marked for omsetning av landbrukseiendommer. Når eiendommer kommer på salg, slipper friske krefter til på eiersiden. Dette åpner for nye muligheter som kan være viktige for den langsiktige forvaltningen av eiendommen og som kan gi positive ringvirkninger i lokalsamfunnet. Statistikken viser at de fleste eiere av landbrukseiendom i dag er godt opp i årene, og at leiejordsomfanget øker. Dette er forhold som kan bidra til at fornyelses- og investeringstakten ikke er tilfredsstillende. Får en landbrukseiendom ny eier, kan overdragelsen åpne for bedre drift og fornyelse av bygningsmassen. Ny eier til en ubebodd eiendom innebærer også en mulighet for at eiendommen kan bli brukt til bolig. Ønsket om en raskere omsetningstakt har vært en viktig del av

begrunnelsen for flere endringer i landbrukslovgivningen i de senere årene. Delingsforbudet i jordloven er ikke endret fra 1995 fram til i dag, og bestemmelsen utgjør i enkelte sammenhenger fortsatt et hinder for å åpne opp for potensialet for mer aktiv bruk av eiendommen. Se omtale av dette i kapittel 10.4.2.

Nyere forskning kan tyde på⁴ at slektsfølelsen er en viktig grunn til at ubebodde eiendommer ikke legges ut for salg. Det viser at det er viktig å sette søkelys også på andre forhold enn regelverket for å stimulere til økt omsetning av ubebodde landbrukseiendommer. Det er i denne sammenheng viktig å bygge på de erfaringene som er gjort, bl.a. av kommuner som bruker ulike virkemidler for å stimulere til bosetting. Se eksemplet i kapittel 10.3.3. Den politiske debatten om bruken av ubebodde eiendommer bør fortsette. Kommunene er viktige aktører for å oppnå resultater her.

Statistisk sentralbyrå utarbeider årlig en publikasjon som viser omsetningstall for landbrukseiendom. Selv om det i perioden fra 2001 til 2010 er gjort endringer i eiendomslovgivningen med sikte på å stimulere til økt omsetning, viser omsetningstallene fra 2000–2009 at det uavhengig av arealstørrelse har vært en nedgang i omsetningen. Figur 10.5 viser utviklingen i omsetning av landbrukseiendom.

⁴ Frode Flemsæter, Oddveig Storstad og Arild Kroken: Det handler om følelser. En utredning om ubebodde landbrukseiendommer. Rapport 3/2011 Norsk senter for bygdeforskning



Figur 10.5 Omsetning av landbrukseiendom. Antall eiendommer omsatt med bruksformål landbruk og bolig oppgitt på skjøtet. 2000–2009.

Kilde: SSB Overdragelser av landbrukseiendommer

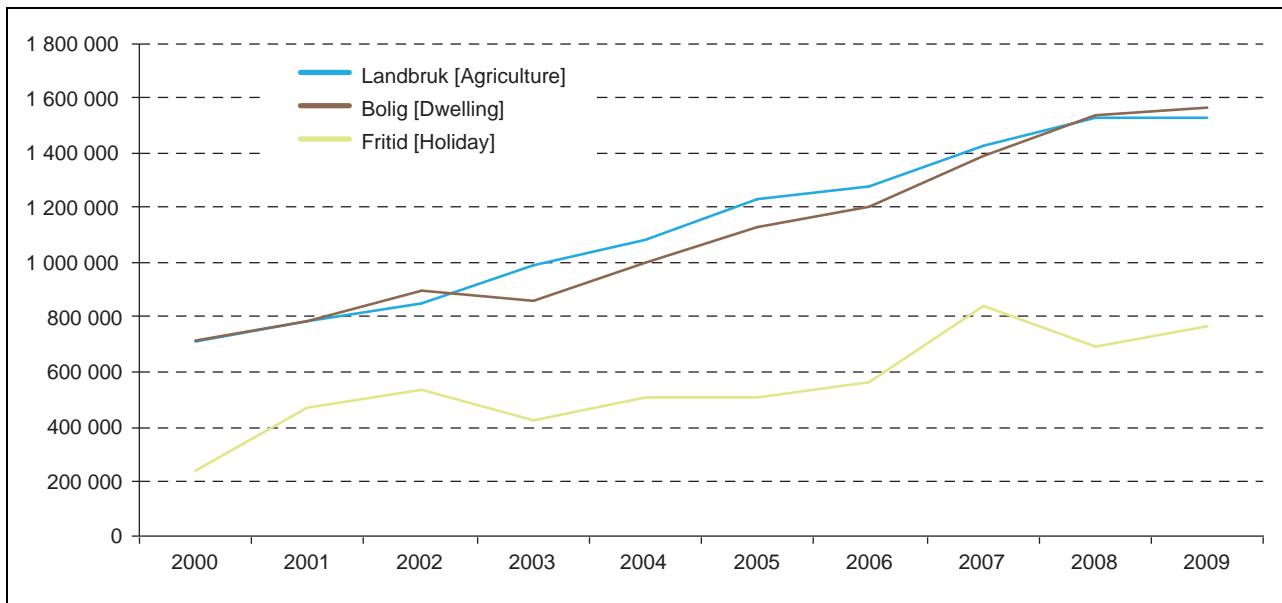
Tabell 10.2 viser antallet bebygde landbrukseiendommer som ble solgt ut av familien ved såkalt «fritt salg» i perioden 2001 – 2009. Tallene i samlekolonnen viser at omsetningen var nokså stabil i perioden, men at omsetningene har gått noe ned de siste årene i forhold til nokså høye tall i 2004 og 2005. Også antallet eiendommer omsatt ved fritt salg har gått ned i denne perioden, se tabell 10.2. Omsetningen i fritt salg utgjør likevel en større andel av totalomsetningen i 2009 enn andelen var i 2001.

De fleste eiendommene i kolonnen med eiendommer over 20 dekar har vært undergitt konsekvensplikt, priskontroll og boplikt i hele perioden. Eiendommene under 20 dekar har vært unntatt fra disse pliktene i hele perioden. Tallene i de to kolonnene viser likevel at utviklingen i omsetning samsvarer i de to gruppene. Selv om eiendommene i kolonnen for små eiendommer ikke har vært omfattet av regelverket, har det ikke ført til en ulik utvikling i omsetningsmønsteret.

Tabell 10.2 Bebygde landbrukseiendommer omsatt i fritt salg, med bruksformål landbruk og bolig oppgitt på skjøte. 2001–2009.

År	Eiendommer med formål landbruk og bolig	Eiendommer > 20 dekar med formål landbruk og bolig	Eiendommer < 20 dekar med formål landbruk og bolig
2001	2 173	1 737	436
2002	2 064	1 655	409
2003	2 071	1 663	408
2004	2 430	1 979	451
2005	2 315	1 843	472
2006	2 023	1 629	394
2007	2 253	1 830	423
2008	2 066	1 697	369
2009	1 999	1 692	307

Kilde: SSB Overdragelser av landbrukseiendommer



Figur 10.6 Gjennomsnittlig kjøpesum for bebygde landbrukseiendommer omsatt i fritt salg, etter bruksformål oppgitt på skjøtet. 2000–2009. Kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statistikk materialet for omsetning gjelder bare de siste ni årene. Det er verken grunnlag for å hevde at endringene i omsetningen er et utslag av bruk eller endring av de juridiske virkemidlene alene, eller for en påstand om det motsatte. Årsakene til utviklingen må ses i et bredere og lengre perspektiv. Departementet mener imidlertid at utviklingen i omsetningen bør følges nøye, og at det bør foretas en evaluering av utviklingen i forhold til virkningene av endringene i lovgivningen i perioden fra 2001 til 2010 når det foreligger tallmateriale for ytterligere 5 år. Evalueringen kan danne grunnlag for eventuelle tiltak eller justeringer. Omsetningsstatistikken viser at prisene ved kjøp av landbrukseiendom har steget. Dette er forenlig med bl.a. en generell prisoppgang i samfunnet, og med de endringene som ble fastsatt i kapitaliseringsrentefoten ved prisvurderingen i 2002 og 2004 fordi endringene åpnet for et ikke ubetydelig «løft» i prisene. Se omtale av dette i kapittel 10.2.4.

Figur 10.6 viser at gjennomsnittlig kjøpesum for bebygde landbrukseiendommer omsatt i fritt salg er doblet i perioden fra 2000 til 2009. Prisene ved overdragelse av bebygd eiendom er i stor grad knyttet til bebyggelsens beliggenhet, art og standard. Dette er forhold som vil variere betydelig fra eiendom til eiendom. Gjennomsnittstall for slike overdragelser har derfor begrenset verdi for å synliggjøre hvor stor økningen i priser har vært i ulike deler av landet. Til dette kommer det

at hovedtyngden av bebygde landbrukseiendommer omsettes uten priskontroll.

Det må antas at det også har skjedd en prisstigning ved erverv av ubebygde arealer. Omsetningsstatistikken omfatter så få eiendommer, og arealenes karakter varierer så mye at det ikke er mulig å slutte seg til hvor stor denne prisstigningen kan være.

10.4.2 Aktiv bruk av delingsmulighetene for å oppnå bosetting og sikre tilleggsgjord

Målet i landbrukslovgivningen om at eier og bruker skal være den samme jf. omtalen i kapittel 10.6.2 tilsier at det bør stimuleres til at aktive brukere kan sikre seg eid tilleggsgjord i form av jordbruksareal og skog. Jordlovens formål som er gjengitt i kapittel 10.1 favner videre enn dette idet det bl.a. også omfatter et ønske om å stimulere til tjenlig variert bruksstruktur. Figur 10.2 viser at gjennomsnittsstørrelsen på eid jordbruksareal er liten. I kapittel 6.3.4 går det videre fram at Norge også har et skogbruk med små enheter. Når det skal stimuleres til tjenlig variert bruksstruktur, bør virkemidlene i større grad enn i dag legge til rette for omsetning av tilleggsgjord og skog. I noen områder kan årsaken til at utbudet av tilleggsgjord og skog er lavt være ulike bestemmelser i landbrukslovgivningen som enten hindrer salg eller reduserer eierens vilje til å selge. Det kan også ha sammenheng med den praksis kommunene fører

i enkeltsaker. Jordlovens delingsforbud er et eksempel på en slik hindring. Dersom det blir enklere å dele fra, kan det føre til at flere ønsker å selge tilleggsjord og skog i aktive områder der det er vanskelig å få kjøpt eller leid slike arealer i dag. Reglene skal ivareta jordvernet, og delingspraksisen skal være i tråd med målene i landbruks- og matpolitikken.

Endringene i boplikten i 2009 tok bl.a. sikte på å bidra til at færre landbrukseiendommer med bolighus i framtiden vil stå ubebodd. Departementet mener at det er grunnlag for ytterligere tiltak med dette for øyet. Undersøkelser viser at det mange steder er en underdekning på tilgjengelige landbrukseiendommer, dvs. at det er flere som etterspør slike eiendommer enn det er villige selgere. Mange av dem som etterspør slike eiendommer er primært ute etter en romslig boplass, gjerne nær naturen, med muligheter for fysisk lek for barn og ungdom og med lett tilgang til friluftsliv. Utenom pressområdene er det viktig å utnytte arealene slik at de kan bidra til slik livskvalitet. Dette kan bl.a. styrke mulighetene for å opprettholde bosettingen i sårbare samfunn. Også i denne sammenhengen kan forenklinger i jordlovens delingsforbud legge til rette for at mulighetene som ligger i fradeling og endret bruk kan bli utnyttet i større grad enn i dag.

I et brev fra 2010 ga departementet kommunene retningslinjer for praksis i delingssaker. Departementet la til grunn at hensynet til å skape økt harmonisering mellom eiendomsstrukturen og bruksstrukturen er en samfunnsinteresse av stor vekt som kan gi grunnlag for et delingssamtykke etter jordloven § 12. Det ble bl.a. uttalt følgende om dette:

«Det må på den ene side legges vekt på fordelene ved å unngå at jorda blir drevet på leiebasis. På den annen side må det legges vekt på drifts- og miljømessige ulemper for resteiendommen, og for landbruket i området. Det er et mål å etablere rasjonelle driftsenheter hvor det drives et aktivt landbruk i området. Etter en fradeling av jord, skog og utmarksarealer må ikke resteiendommen være så stor at den fremstår som en urasjonell driftsenhet knyttet til landbruk.

Ved oppdeling av en landbrukseiendom, der selgeren ønsker å beholde bygninger og tun, er det viktig at det settes vilkår om at både jord, skog og utmark selges som tilleggsareal til nærliggende bruksenheter som er i drift. I en helhetsvurdering av om samfunnsinteressene er så store at deling kan godkjennes, kan det være av betydning om

bygninger og tun skal brukes til bolig eller som fritidseiendom.»

Bosettingshensynet er nevnt i jordlovens formålsbestemmelse i § 1 og er en samfunnsinteresse av stor vekt som kan gi grunnlag for et delingssamtykke. I brevet til kommunene ble det påpekt at avhengig av forholdene i den konkrete saken kan bosettingshensynet tilsi at det gis samtykke til at gårdens våningshus fradeles, sammen med en naturlig avgrenset tomt, samtidig som resten av arealet selges som tilleggsjord. Det ble åpnet for at kommunen kan vurdere om søkeren skal få beholde et noe større areal enn det som er vanlig for en ordinær boligtomt. Det ble på den annen side pekt på at bosettingshensynet også kan tale for å opprettholde en streng praktisering av delingsforbudet. Eiendommer med mulighet for heltids- og deltidslandbruk basert på forskjellige landbruksrelatert næringsvirksomhet er ofte attraktive salgsobjekter.

Regjeringen mener de hensyn som er nevnt ovenfor tilsier at det bør gjøres enklere enn i dag å kunne beholde eller dele fra romslige tomter eller bolighus som ikke ligger i tunet. Slik fradeling skal være i tråd med jordvernens hensynet og med målene for landbruks- og matpolitikken. Hvor samfunnsgevinsten er stor nok, for eksempel der dyrka jord går som tilleggsjord til bruk i drift, bør loven legge til rette for at eieren bør ha rett til å dele fra til slike formål. Dette krever konkrete avveininger som er tilpasset lokale forhold. Delingsbestemmelsen bør fortsatt gi et handlingsrom for kommunene ut fra konkrete utfordringer i området, for eksempel avhengig av om eiendommen ligger i et område med bosettingsmessige problemer eller om den ligger i et mer bynært strøk. I praksis forutsetter dette at det foretas en konkret avveining både av den eiendommen som vurderes fradelt, og av resteiendommen. I noen tilfeller kan både bosettingshensynet og hensynet til økt harmonisering mellom bruksstruktur og eiendomsstruktur ivaretas samtidig ved en deling. I slike tilfelle kan hensynene samlet tilsi at delingssamtykke bør gis, selv om de ikke hver for seg kan tillegges slik vekt at det er aktuelt å gi delingssamtykke. Dette skjer for eksempel hvor huset selges til boligformål og resteiendommen er leiejord som selges som tilleggsjord til nabo-eiendom. Tilsvarende gjelder hvor resteiendommen er skog som selges for å forbedre eiendomsstrukturen i skogen. I tillegg til romslige tomter, kan det da også vurderes om søkeren skal få beholde mindre deler av utmarksarealet og/eller jordbruksarealet dersom arronderingsmessige

forhold legger til rette for det. Hvorvidt bygninger og tun skal brukes til boligeiendom eller til fritidseiendom er et moment i den helhetlige vurderingen som må foretas.

Regjeringen vil endre praksis i forbindelse med deling av landbrukseiendom, og departementet vil arbeide med løsninger som åpner for enklere fradeling, men som samtidig tar høyde for de utfordringene som gjør seg gjeldende i spørsmål om deling av landbrukseiendom. I den forbindelse er det sentralt at om selgeren ønsker å beholde bygninger og tun, må det stilles vilkår om at både jord, skog og utmark selges som tilleggsareal til nærliggende bruk i drift.

Delingsbestemmelsen i jordloven kan ikke ses isolert. Den har nær sammenheng med kommunenes muligheter til å regulere arealbruken etter plan- og bygningsloven. Kommuner som ønsker å stimulere til fradeling til boligformål, kan i kommuneplanen åpne for at slik bruksendring blir enklere enn i dag. Dette kan gjøres ved at kommunen gjennom kommuneplanen tar stilling til om det er områder der det er et mål å styrke eller opprettholde bosettingen, og om det er områder der ny bosetting ikke er ønskelig.

10.4.3 Akseptabel pris for den som skal inn i næringen

Dersom kjøperen skal bruke eiendommen til landbruksformål, skal kommunen foreta priskontroll i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Kontrollen er et virkemiddel for å ivareta flere mål. Den tar sikte på å rekruttere aktive yrkesutøvere til næringen og legge til rette for eierskap til landbrukseiendommer som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Videre er det et mål å legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og deltidsarbeidsplasser i landbruket. Det er lagt til grunn at om slike landbrukspolitiske mål nås, må prisnivået på landbrukseiendommene ikke være høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommenes driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital. Hensikten med kontroll av prisene er imidlertid ikke å fryse fast prisene, jf. bl.a. hensynet til eiendommenes funksjon som kredittgrunnlag. Kapittel 10.2.4 viser hovedtrekkene i utviklingen av gjeldende regler fram til i dag.

Spørsmålet om priskontrollen bør beholdes eller oppheves ble sist drøftet i full bredde i St.meld. nr. 19 (1999–2000). I meldingen la en til

grunn at kontrollen virket etter sitt formål. Det vises til drøftingene inntatt i meldingen.

I forbindelse med lovendringene i eiendomslovgivningen i 2009, la et flertall i Næringskomiteen til grunn at det er viktig å holde fast på at bruksverdien til landbruksformål og kostnadsnivå for landbruksbygg skal danne grunnlaget for prissetting.

I undersøkelsen «Det handler om følelser» fra Norsk senter for bygdeforskning konkluderer forskerne med at prisreguleringen har liten innvirkning på omsetningen av ubebodde eiendommer til tross for at 41 pst. av eierne var mot priskontroll, og 35 pst. uttalte at de ikke hadde gjort seg opp noen mening om kontrollen burde beholdes.

Priskontrollen landet sett under ett må antas å ha begrenset *direkte* betydning for prisutviklingen ved erverv av bebygd landbrukseiendom som er underlagt konsesjonsplikt ved overdragelse. Priskontrollen gjaldt i 1999 trolig nær en femdel av omsetningen. Endringene i lovgivningen som er beskrevet i kapittel 10.2.4 og som skjedde i årene fra 1999 fram til 2010 innebærer at langt færre overdragelser vil være gjenstand for priskontroll i dag. I 2009 ble det omsatt ca. 8.400 landbrukseiendommer. Reglene om priskontroll gjaldt ved et begrenset antall av disse ervervene, og på grunn av endringen i 2010 (se kapittel 10.2.4) gjelder den for enda færre erverv i dag. Tar en utgangspunkt i statistikk for omsetning i fritt salg fra 2009 ville færre enn ca. 430 overdragelser av bebygd eiendom vært gjenstand for priskontroll dersom dagens regler skulle vært anvendt. I tillegg ville ca. 200 overdragelser av ubebygd eiendom vært omfattet av priskontroll. Samlet dreier det seg om ca. 630 erverv.

Prisdannelsen ved omsetning av landbrukseiendom skjer innenfor rammen av lov om odelsretten og åsetesretten og konsesjonsloven. Alle regelsettene tar utgangspunkt i en bruksverdi. Etter konsesjonsloven og åsetesbestemmelsen i odelsloven skal det dessuten tas hensyn til økonomien for den som overtar eiendommen. Lovverket, herunder priskontrollen, danner dermed et rammeverk som *indirekte* kan ha betydning når kjøpere og selgere forhandler pris. Den indirekte virkningen av priskontroll må ses i lys av hvordan prisdannelsen skjer for de mange overdragelsene som skjer i forbindelse med arv og skifte mellom nærstående. Dette er den største gruppen omsetninger, og priskontrollen gjelder ikke i slike tilfeller. Det kan tenkes at familien når det skal tas standpunkt til hva eiendommen skal overføres for kan legge vekt på prinsippene som ligger til grunn for praktiseringen av priskontroll. Det er likevel

grunn til å anta at overdragelsessummen ofte blir bestemt ut fra at den som overtar skal ha råd til å være eier. I en slik situasjon har reglene for priskontroll liten selvstendig betydning. I områder der boverdien eller verdien som fritidsbolig er høy kan det tenkes at også forholdet til de barna som ikke skal overta blir trukket inn i noe større grad. Heller ikke i slike situasjoner er det grunn til å tro at det blir lagt nevneverdig vekt på verdsettelselementene fra priskontrollen.

Endringene i priskontroll og arealgrenser i de siste femten årene er bl.a. begrunnet ut fra et ønske om å få større utbud av eiendommer. Så langt kan omsetningsstatistikken ikke tas til inntekt for at endringene har ført til et slikt resultat. Se omtale av dette i figur 10.5 og tabell 10.2 som viser at omsetningen totalt sett har gått ned, men at det i 2008 var en litt større andel av eiendommene som ble solgt ved fritt salg. Undersøkelsen fra Norsk senter for bygdeforskning om ubebodde landbrukseiendommer underbygger også dette. Det går imidlertid fram av figur 10.6 at prisene på landbrukseiendom har økt betydelig i den samme tidsperioden.

Noen følger av en prisstigning må anses som uheldige. Høy eiendomspris stiller for eksempel høyere krav til inntjening for kjøper. Dette kan føre til større låneopptak slik at det oppstår en likviditetsmessig ulempe. Er nominell lånerente høyere enn reell avkastning fra eiendommen, forsterkes likviditetsbelastningen. Belastningen er størst de første årene etter overtakelse. En prisøkning vil trolig være til størst ulempe for de yngste kjøperne, fordi de etter all sannsynlighet har mindre egenkapital enn de eldre. En prisøkning vil ha mindre å si for deltidsbrukere, særlig i områder med god tilgang på arbeidsplasser i sentrale områder.

Priskontrollen kan i noen tilfeller ha uheldige virkninger sett i lys av ønsket om økt verdiskaping i landbruket og ønsket om landbruk i hele landet. Den kan tenkes å dempe investeringslyst hos eiere som skal ut av landbruksnæringen. Kontrollen kan dessuten bidra til at eiere blir sittende som eiere fordi de antar at de ikke får en slik pris for den at salg fremstår som et realistisk alternativ. Det kan bidra til å svekke eiernes lyst til å selge hele eiendommer og tilleggsjord. En vil bl.a. peke på at det både innen jordbruk og skogsdrift er behov for strukturforbedringer og å styrke driftsenhetene. Et viktig mål for eier- og bruksstrukturen er å legge til rette for at aktive brukere kan sikre seg eid tilleggsjord og skog. Se omtale av dette i kapittel 10.4.2 og 10.6. Fjernes prisreguleringen åpnes det for at aktive næringsutøvere i

større grad enn i dag får tilgang til eiendom eller tilleggsareal.

Prisøkningene ved erverv av landbrukseiendommer har i de senere årene vært stor. Dette innebærer at kravene til inntjening har økt. Dette får i første rekke betydning for unge næringsutøvere uten nevneverdig egenkapital. Sett i lys av prisutviklingen de siste årene, er det grunn til å anta at en ved å lempe ytterligere på priskontrollen kan risikere at situasjonen forverres, og at det etableres et prisnivå som utestenger grupper som det i et framtidsperspektiv er viktig å satse på. Strammes priskontrollen inn, kan en på den annen side risikere at de uheldige virkningene av kontrollen som er beskrevet ovenfor får større omfang enn i dag. Departementet har derfor etter en samlet vurdering kommet til at reglene om priskontroll bør beholdes. Det er samtidig ønskelig at flere landbrukseiendommer kommer ut på salg. Departementet vil derfor vurdere en ytterligere heving av beløpsgrensen for hvilke eiendommer som ikke skal undergis priskontroll.

10.4.4 Innskrenke odelskretsen – styrke eiendomsretten

Den som odler en eiendom får odelsrett når vedkommende har eid eiendommen med full eiendomsrett i 20 år. Odlerens etterkommere får odelsrett hvis noen av foreldrene, besteforeldrene eller søsken av foreldrene har eid eiendommen med odel. Odelskretsen omfatter etter dette en langt videre krets enn den nære kjernefamilien.

Odelslovutvalget vurderte i NOU 2003:26 om odelskretsen burde innskrenkes. Utvalget skisserte tre ulike måter å gjøre dette på. En løsning var at bare siste eiers barn skulle ha odelsrett. En annen løsning var at bare barn av odelsberettiget eier har odelsrett. En tredje løsning var å beholde dagens ordning, men da slik at noen av foreldrene, besteforeldrene eller søsken av foreldre måtte ha eid eiendommen med odelsrett i en viss tid, for eksempel i fem år. Utvalget var delt i sine konklusjoner. Et mindretall mente det burde foretas en sanering av kretsen av de odelsberettigede slik at odelsretten i prinsippet bare skulle gjelde dem som vokste opp på eiendommen. Mindretallet viste til at det ikke var ønskelig å opprettholde odelsrett for personer som normalt ikke har en spesiell tilknytning til en eiendom. Flertallet foreslo at dagens bestemmelser ble opprettholdt. Flertallet la vekt på at de tre skisserte løsningene ville ha ulike uheldige sider. I Ot.prp. nr 44 (2008–2009) sluttet departementet seg til flertallets standpunkt, men uten at det ble undergitt en sær-

lig drøfting. Ved Stortingets behandling viste næringskomiteens flertall til at reglene om odelskretsens omfang gir enkelte uheldige utslag, og komiteen ba Regjeringen om å se på reglene.

Odelsretten er tradisjonelt en slektsrett. Dagens odelskrets bygger på dette. Slekststankegangen er i dag ikke like fremtredende som før – kjernefamilien er nå den vanligste familieformen. Overdragelse av landbrukseiendom skjer i stor grad innenfor nær familie. Dette innebærer at den vide kretsen av odelsberettigede i hovedsak har praktisk betydning dersom familien velger å selge til en kjøper uten odelsrett. I slike tilfeller må det gjennomgående legges til grunn at de odelsberettigede har liten tilknytning til eiendommen. Regjeringen er på dette punktet enig med mindretallet i Odelslovutvalget. Det fremstår ikke som rimelig at odelsberettigede med fjern tilknytning til eiendommen skal kunne kreve eiendommen løst på odel når familien har valgt å selge den til en utenfor odelskretsen.

Regjeringen vil gjøre endringer i dette. En endring i odelskretsen må imidlertid vurderes i forhold til Grunnloven § 107 som fastsetter at odels- og åsetesretten ikke kan oppheves. De to første løsningene som ble skissert av odelslovutvalget bryter med tradisjonelle oppfatninger om odelsrett som en slektsrett. Dette gjelder særlig det alternativet som går ut på at bare *siste* eiers barn skal ha odelsrett. Dette alternativet ligner mer på en åsetesrett. Sett i lys av grunnlovsvernet ønsker Regjeringen ikke å foreslå denne løsningen. Utvalgets tredje løsning kan redusere problemet knyttet til at eldre personer bruker odelsrett for å sikre at fjernere slektninger enn dem som er nevnt i odelsloven § 8 skal få odelsrett. Departementet er imidlertid enig med flertallet i odelslovutvalget i at denne varianten kan gi tilfældige og urimelige resultater. Far eller mor som har overtatt med odel kan for eksempel dø ved en ulykke før fem års eiertid har utløpt. Konsekvensen av regelen vil være at barna deres ikke lenger har odel til slektsgården. Dette viser at det ikke er heldig å knytte eiertid til odelsretten. Regjeringen vil etter dette gå videre med det alternativet som innebærer at bare barn av odelsberettiget eier skal ha odelsrett. Alternativet innebærer at barn av nåværende og tidligere eiere beholder odelsretten. Søsken av nåværende eier vil for eksempel ha odelsrett dersom en av deres foreldre tidligere har eid eiendommen med odelsrett. Også dette alternativet krever imidlertid en avklaring i forhold til Grunnloven.

En innskrenking av odelskretsen må også vurderes i forhold til Grunnloven § 97, som setter for-

bud mot tilbakevirkning. Dette forbudet gjør det nødvendig å fastsette en overgangsregel som i tilstrekkelig grad sikrer rettigheter for dem som har odelsrett før en eventuell endring. Overgangssituasjonen innebærer at det kan ta tid før en endring i praksis er fullt ut gjennomført. I overgangsperioden vil det dessuten være to ulike regelsett. Departementet mener imidlertid at disse forholdene ikke bør være avgjørende for valget av om odelskretsen skal innskrenkes eller ikke, jf. at det vil være nødvendig med en overgangsregel som dette uansett når en eventuell lovendring gjennomføres.

Forholdet til de to grunnlovsbestemmelsene innebærer at selv om Regjeringen mener at odelskretsens omfang bør innskrenkes og foreslår en slik løsning, mener Regjeringen at de nærmere detaljene for hvordan innskrenkingen bør skje blir gjennomgått grundig forut for at forslaget blir sendt på høring.

10.5 Bedre utnyttelse av areal- og bygningsressurser

Målet om økt verdiskaping i landbruket, økt matproduksjon og vern om ressursgrunnlaget tilsier at det bør legges til rette for bedre utnyttelse av areal- og bygningsressursene. Eiendomsretten kan i noen tilfeller føre til at dette blir vanskelig. Et eksempel på dette er at teigblanding med ulike eiere kan føre til at det blir lite rasjonelt å drive hver enkelt teig. Ses området under ett, kan det likevel være drivverdig. Et annet eksempel er hvor eieren er død og der arvingene velger å bli sittende med eiendommen uten å gjennomføre et skifte.

Jordskifteloven inneholder virkemidler som innebærer at eiendoms- og bruksretter endrer innhold slik at eiendommen lettere kan utnyttes på en bedre måte. Gjeldende lov er imidlertid gammel, og den er vanskelig å forstå og anvende for mange. Regjeringen vil fremme forslag til Stortinget om en ny jordskiftelov.

Målet med lovendringen er å skape en lov som passer med tiden og forholdene ut fra de behov eiere, rettighetshavere og samfunnet har for å løse tvister og problemer knyttet til utnyttelse og bruk av fast eiendom. Det bør legges til rette for mer effektiv avvikling av sakene.

Muligheten som finnes i dagens lov til å løse problemer før det blir tilspissede tvister bør beholdes. Dette medvirker bl.a. til å holde kostbar advokathjelp på et akseptabelt nivå.

Jordskifterettens arbeid i urbane områder bør effektiviseres. Dette kan gjøres ved at kravene til å sette i gang en slik sak forenkles. Valgfriheten mellom tingrett og jordskifterett etter gjeldende servituttløst bør tas bort. Saker om endring (omskipping) og bortfall (avskipping) av servitutter legges til jordskifteretten alene. Endringene legger til rette for å oppnå bedre arealutnyttelse i urbane strøk og dermed redusere behovet for å bygge ned andre arealer. De tradisjonelle jordskifteoppgavene knyttet til å effektivisere driften av landbrukseiendommer bør videreføres, og reglene bør moderniseres for å passe til dagens og framtidens behov.

Statistikk fra SSB viser at det i 2010 var ca. 5 200 landbrukseiendommer som ble eid av dødsbo. Undersøkelsen fra Bygdeforskning om ubebodde landbrukseiendommer belyser bl.a. følgene av sameie i landbrukseiendom. Funnene viser at sameie kan ha uheldige følger for relasjonene mellom de enkelte sameierne, vedlikehold, bruk, økonomiske forhold og følelsesmessige prosesser knyttet til eiendommen og forvaltningen av eierskapet.

Det må skje et eierskifte før konsesjonsplikt eller boplikt utløses. Landbrukseiendommer som blir stående i et dødsbo blir derfor ikke omfattet



Figur 10.7

Foto: Helen Haaland

av disse bestemmelsene før eiendommen overføres til en (eller flere) av arvingene. Slike eiendommer blir derfor ofte stående ubebodd og med lite eller ingen drift. Departementet mener det er behov for en endring av bestemmelsene på dette punktet for at hensynene bak konsesjonsloven og jordloven skal kunne ivaretas, og gjør oppmerksom på at Skiftelovutvalget i NOU 2007: 16 *Ny skiftelovgivning* har drøftet de problemene som kan oppstå i denne sammenheng. Utvalget foreslår endringer i lovverket for å avhjelpe disse. Forslagene er til vurdering i forbindelse med oppfølgingen av utredningen.

10.6 Bedre eier- og bruksstruktur

10.6.1 Innledning

Det har i flere tiår vært en svak nedgang i antallet eiendomsenheter. Departementet antar at en viktig årsak til at nedgangen ikke er raskere er at det er odell på de fleste landbrukseiendommer, og at eiendommene omsettes i familien.

Statistikken viser imidlertid at bruksstrukturen er i endring. Økning av leieomfanget i alle fylker er en viktig forklaring på dette, men et stort leieomfang er ikke et særnorsk fenomen. Også i andre land som USA og Nederland er leiejordsomfanget stort.

Mulighetene til å innvirke på utviklingen i eierstrukturen må ses i lys av forholdet mellom eierstruktur og bruksstruktur. Landbrukseiendommer omsettes relativt sjelden – anslagsvis i gjennomsnitt en gang hvert 30. år. De fleste overdragelsene er unntatt fra konsesjonsplikt fordi erververen enten har odelsrett eller er nær slektning av selger. Innretningen av de juridiske virkemidlene må først og fremst antas å ha en påvirkningskraft fordi partene tilpasser sine disposisjoner til reglene som et rammeverk.

10.6.2 Jordleie

Et sentralt mål i landbrukslovgivningen har over generasjoner vært at eier og bruker skal være den samme. Dette ble bl.a. lagt til grunn ved endringene i driveplikten i 2009. Lovgivningen bygger på en oppfatning av at en slik eierform ivaretar samfunnshensynene (herunder bl.a. matproduksjon, vern og verdiskaping) på en bedre måte enn om eiendommen eies av et selskap eller av en person som står fjernt fra driften.

Omfanget av jordleie er i dag stort i de fleste fylker, og det kan se ut som om omfanget er økende. Jordbruksarealet var i 2010 på mellom 5

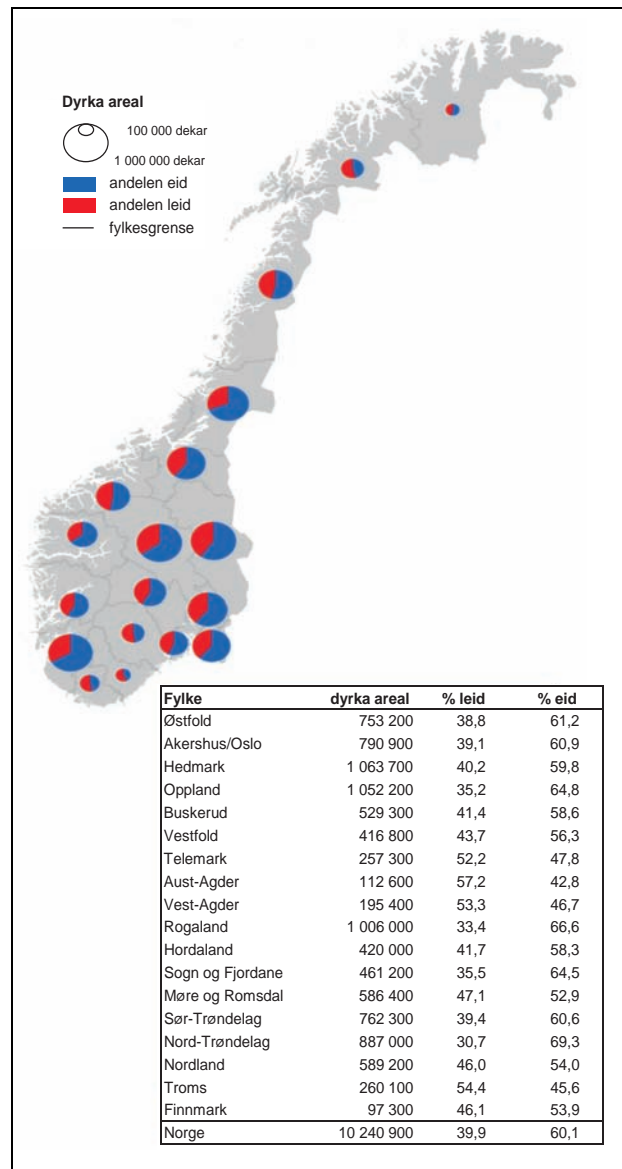
og 49 dekar på mer enn halvparten av landbruks-eiendommene. Se figur 10.2 som viser eiendommer gruppert etter størrelsen på eid jordbruksareal. Tallmateriale basert på produksjonsstatistikken viser at gjennomsnittlig driftsstørrelse i 2008 var på 210 dekar. Av dette var om lag 40 pst. eller 84 dekar leiejord. Figur 10.8 gir en oversikt over leiejordsomfanget fordelt på fylker.

I kapittel 10.1 er det vist til at eiernes holdninger og andre forhold har stor betydning for bruken av eiendommen. Det er grunn til å tro at disse forholdene kan føre til lav omsetning av landbruksarealer. Forslagene i kapittel 10.4.2 i tilknytning til delingsbestemmelsen tar sikte på å stimulere til økt omsetning av tilleggsjord til eie. Mulighetene for å skaffe tilleggsjord ligger likevel i mange tilfeller i å leie. Leie kan også være en lavere «inngangsbillett» for å skaffe tilleggsjord.

Skog og landskap opplyser at nye utleie-landbrukseiendommer gjennomgående er mindre eiendommer enn de som drives som egen driftsenhet. Kartlegging av produksjonsegenskapene på jord som leies ut viser at det ikke er avgjørende for at eier velger å leie bort om produksjonsegenskapene er gode eller dårlige. Skog og landskap viser videre til at det vanlige for en utleier er å leie ut alt areal til en enkelt driftsenhet. Drives arealet ved bortleie, er det påregnelig at eieren vil fortsette å leie bort også i framtiden. I tilfeller hvor det har vekslet mellom utleie og egen drift, har tendensen vært at arealet «skrumper» ved bortleie og «øker» når eier driver selv.

Muligheten for å leie jord innebærer imidlertid at leier får tilgang på tilleggsarealer og dermed kan utnytte eksisterende driftsapparat bedre og redusere sine kostnader. Tilgangen på tilleggsarealer er i dag størst på leiemarkedet. Behovet for å styrke aktive brukere ved å legge til rette for at de kan skaffe seg tilleggsjord gjennom leieavtaler som samsvarer med de landbrukspolitiske målene, er derfor viktig for å sikre økt norsk matproduksjon, landbruk i hele landet og verdiskaping i landbruket. Det kan også være vektige grunner for eierne selv som fører til at de leier ut jordbruksarealet sitt. Disse fordelene gjør det nødvendig å akseptere de ulempene som følger av at mange aktive yrkesutøvere baserer mye av driften på leieareal.

Et stort og varig omfang av jordleie er en betydelig endring i bruksstrukturen i forhold til tidligere. En kan ikke utelukke at denne endringen kan øke risikoen for at produksjonsarealene reduseres eller at arealenes produksjonsegenskaper svekkes. Spørsmålene har med andre ord også



Figur 10.8 Dyrka jord per fylke fordelt etter eid og leid jord – 2008

Kilde: Skog og landskap

sammenheng med jordvern. Ut fra et samfunns-perspektiv er det nødvendig å ha et våkent øye på slike risikofaktorer. Forslaget i kapittel 10.3.2 der det forelås å få på plass et godt overvåkings-system er et ledd i dette.

Reglene om driveplikt er et virkemiddel for å ivareta hensynet til økt matproduksjon, landbruk i hele landet og verdiskaping i landbruket. Reglene ble endret og forenklet i 2009, men bygger på tidligere regler som det opp gjennom årene er flikket på. Reglene om driveplikt er sentrale, men tilbakemeldingene etter loendringen tyder på at det fortsatt foreligger et forbedringspotensial for å få reglene om driveplikt til å fungere godt nok slik at

hensynet til private parter, nasjonale mål og ønsket om en akseptabel ressursbruk ivaretas på en egnet måte. Utgangspunktet er at driveplikten er personlig, men den kan på visse vilkår oppfylles ved bortleie. I de tidligere bestemmelsene og etter dagens regler er det bl.a. en forutsetning at dersom driveplikten skal oppfylles ved bortleie, må leieavtalen være på minst 10 år. Regelen innebærer at eieren ikke har mulighet til å si opp avtalen i denne perioden. Hvis det går fram av avtalen, kan imidlertid leietakeren på sin side si den opp. I tillegg til dette kan begge parter heve avtalen dersom det oppstår et mislighold mellom dem, for eksempel ved manglende betaling av leie. Tilbakemeldinger viser at regelen om 10 års bindingstid er for lite smidig. Departementet foreslår derfor å redusere tidsfristen for slike leieavtaler til 5 år. Hensynet til leietaker tilsier likevel at det lovfestes en regel om bindingstid. Departementet vil i tillegg til dette legge opp til noe mer smidige regler knyttet til avtalen der det drives jordbruksdrift med vekstskifte, og i tilfeller der eiendommen skifter eier. I tillegg bør regelverket for oppfølging av brudd på driveplikt gjennomgås mer grunnleggende slik at oppfølgingen kan bli mer effektiv.

10.6.3 Tilleggsjord og odelsfrigjøring

I odelsloven § 31 er det fastsatt at en som kjøper odelsjord som tilleggsjord og som risikerer at jorda blir løst av en odelsberettiget kan søke om å få frigjort jorda for odal slik at odelen faller bort. Avgjørelsen tas etter en bred sammensatt vurdering der bl.a. hensynet til de odelsberettigede og hensynet til den rasjonaliseringsgevinsten som er oppnådd ved det frivillige kjøpet blir vurdert. Odelsfrigjøring kan skje når det ikke er tvil om at hensynet til odelsrettshaverne må vike fordi den nye eiers erverv utgjør en driftsmessig god løsning.

Blir en del av en landbrukseiendom fradelt og solgt ut av slekta som tilleggsjord til annen landbrukseiendom, får andre odelsberettigede løsningsrett. Mulighetene for en odelsberettiget som ønsker å overta odelseiendommen kan i den forbindelse svekkes. Der hvor eieren beholder tunet med bygninger, kan den odelsberettigede bare løse det som er solgt. Delingen kan føre til at eier sitter igjen med en romslig boligtomt, mens odelsløser overtar en husløs eiendom som det ikke knytter seg boplikt til. Odelsberettigede som vil løse eiendommen og bo på den og drive den, mistet dermed en viktig ressurs. Vil den odels-

Tabell 10.3 Odelsfrigjøringsaker. 2004–2010.

År	Antall saker behandlet	Odelsfrigjøring nyttet	Ikke odelsfrigjøring
2004	7	6	1
2005	10	7	3
2006	8	4	4
2007	4	2	2
2008	14	7	7
2009	1	1	0
2010	6	3	3

Kilde: Statens landbruksforvaltning

berettigede derimot ikke bo på eiendommen, kan han eller hun overta uten boplikt.

I Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) ble det på denne bakgrunn pekt på at det på et så tidlig tidspunkt som mulig burde avklares om det finnes odelsberettigede som vil bruke odelsretten sin når en eiendom eller del av den blir solgt som tilleggsjord. Det ble fremhevet at regelverket knyttet til odelsfrigjøring burde vurderes med sikte på at de odelsberettigede på et tidlig tidspunkt gjøres oppmerksom på at det planlegges slike salg. Eieren bør i slike tilfeller stimuleres til å ta kontakt med de øvrige odelsberettigede og for eksempel fremsette et tilbud etter de nye reglene i odelsloven §§ 20 til 20 c. Statens landbruksforvaltning har derfor utarbeidet standarddokumenter for bruk av tilbudsregelen. Når kommunene mottar en delingssøknad eller konsesjonssøknad som gjelder fradeling av tilleggsjord, er de bedt om å sende disse dokumentene til eieren med en oppfordring om å bruke tilbudsregelen. I praksis er det få søknader om odelsfrigjøring, og det er grunn til å anta at økt bruk av tilbudsregelen (odelsloven §§ 20 til 20 c) kan føre til at det blir enda færre slike søknader, jf. tabell 10.3.

Dersom odelskretsen innskrenkes, se drøfting i kapittel 10.4.4, er det grunn til å anta at antallet søknader reduseres ytterligere. Det er ressurskrevende å fatte avgjørelse i en sak som gjelder odelsfrigjøring. Avgjørelsen bygger dessuten på en sammensatt og skjønnsmessig avveining der det kan være vanskelig for partene å forutberegne sin stilling i saken. Hensynet til regelforenkling og ønsket om å redusere offentlig ressursbruk hvor samfunnsgevinsten er liten kan tale for å oppheve muligheten for odelsfrigjøring.

Regjeringen mener etter en samlet vurdering at dersom odelskretsen innskrenkes, jf. forslaget i kapittel 10.4.4, vil odelsfrigjøring være aktuelt i så få saker at hensynet til regelforenkling og ønsket om å redusere offentlig ressursbruk bør gå foran

hensynet til den som har kjøpt tilleggsjord. Regjeringen vil fremme forslag om at bestemmelsene om odelsfrigjøring i forbindelse med kjøp av tilleggsjord oppheves.

11 Rekruttering, kunnskap og innovasjon

God rekruttering, et høyt kunnskapsnivå og videreutvikling av kunnskapssystemene er av avgjørende betydning for at landbruks- og matsektoren skal nå de landbrukspolitiske målene. Gode kunnskaps-systemer er nødvendige for å fremme konkurransevne i alle landbrukets verdikjeder og for å sikre en framtidsrettet næring der bærekraftig produksjon og alternativ utnyttelse av biologisk materiale står sentralt.

Det er nødvendig med en helhetlig og målrettet politikk for næring, forvaltning, forskning, utdanningssystem, veiledningstjeneste og virkemiddelapparat. En god og formålstjenlig rolle- og ansvarsdeling mellom disse aktørene er viktig for å bedre kompetansen, oppnå effektiv bruk av landbrukets ressurser og sikre god resultatoppnåelse. Samarbeidet med andre næringssektorer skal videreutvikles.

Regjeringen vil

- arbeide for å styrke kompetansen og rekrutteringen til landbruksyrkene og til industri som baserer seg på landbrukets ressurser.
- evaluere struktur og innhold i landbruks- og gartnerutdanningen på videregående nivå, kartlegge fagskoletilbudet og samfunnets behov for landbruks- og matfaglig utdanning i fagskolene. Tiltak for å stimulere til økt søking til høyere landbruksfaglig utdanning vil bli vurdert.
- legge større vekt på forskning som fremmer bærekraftig økning i matproduksjonen og forskningsbasert innovasjon i næringsmiddelindustrien som fremmer konkurransevne og bidrar til å opprettholde avsetning av norske jordbruksvarer.
- videreutvikle virkemiddelsystemet ved å øke regionale aktørers ansvar for utviklings- og innovasjonsrettede virkemidler.

11.1 Rekruttering og likestilling

Utviklingen i landbruksnæringene og tilhørende industri påvirkes av rammevilkår som bl.a. fastlegges i politikk og forvaltning. Resultatet er imidlertid summen av mange enkeltaktørers og virksom-

heters prioriteringer og handlinger. Personlige ressurser, familie, nærmiljø, men også øvrig forhold som arbeidsmarked og konkurranseforhold, er eksempler på slike viktige faktorer.

Departementet er opptatt av å bedre rekrutteringen til landbruket og tilhørende industri. I den forbindelse er det nødvendig å få fram sektorens mange kvaliteter og tilbud. Bondeyrket er krevende, men det gir også fleksibilitet og selvstendighet i hverdagen som mange verdsetter høyt. Bondeyrket er et kunnskapskrevende yrke som gir muligheter for å bruke egne evner og utdanning. Det å drive gårdsbruk representerer også nærhet til natur og at man får ta del i de mange kvalitetene som ligger i bygde-Norge. Disse kvalitetene må synliggjøres bedre enn i dag for å styrke rekrutteringen til landbruksnæringene.

Trerelatert industri og næringsmiddelindustrien har mange yrkesmuligheter å by på. Næringene preges av hyppige innovasjoner, teknologiutvikling og forskning som til sammen gir spennende valgmuligheter. Industrien baserer seg i stor grad på ressurser fra landbruket, og inngår dermed som en viktig og framtidsrettet del av yrkesmulighetene innenfor norsk landbruk.

Departementet er opptatt av god rekruttering til landbruksyrkene og at industri som baserer seg på landbrukets ressurser har tilgang på nok

Boks 11.1 Faglig utviklingsmiljø i Hardanger

I lokalene til Kvam Fruktlager finner vi dag en gårdsmatbutikk og Felleskjøputsalg, Landbrukstjenester Hordaland, Hardanger Rekneskap, Nørring gjestebodsmat, Hardanger Grunn og Naturstein, Norsk Landbruksrådgjeving Hordaland, Bama Trading, Tine Rådgjeving, Vestskog BA og Kvam Næringsråd. På tvers av fag og sektorer skapes det verdier og nye virksomheter. Miljøet på Kvam Fruktlager har som mål å bli det ledende utviklingsmiljøet i kommunen.

og kompetent arbeidskraft. I dette arbeidet er departementet opptatt av at begge kjønn gis samme muligheter for å ta del i sektorens mange yrkesmuligheter og karrierevalg.

11.1.1 Rekruttering til landbruksyrkene

For ungdom som skal overta en landbruks-eiendom er det mange forhold som spiller inn. Virkemidler innenfor landbruks- og matpolitikken og en rekke andre forhold er viktig, men undersøkelser viser at gode inntektsmuligheter, investeringsordninger og velferdsordninger er avgjørende for rekruttering til jordbruksnæringen. se for øvrig kapittel 4.5.5. Generasjonstrykket er også mindre i dag, og ungdom har flere valgmuligheter enn tidligere. Av de økonomiske virkemidlene er BU-midlene innrettet mot investeringer i forbindelse med generasjonsskifte.

At noen bygder er inne i en positiv utvikling, mens andre lignende bygder befinner seg i en negativ utviklingsspiral, vil ofte være knyttet til

sosiale og kulturelle forhold i bygda. Det bør rettes mer oppmerksomhet mot bønders nettverk for å bidra til positive utviklingsspiraler, både i bønders faglige nettverk og i bygdesamfunn. Landbruket svekkes hvis bygdesamfunnet rundt utarmes. Det er en ambisjon å styrke bygdesamfunn og bønders nettverk for å øke motivasjonen, kunnskapen og evnen til å utvikle landbruket videre. Å styrke arbeidet med nettverkstiltak, kunnskapsoverføring, utvikling av utdanningstilbudene og lokal mobilisering, kan gjøre det mer attraktivt å gå inn i landbruksyrkene og styrke kompetansen i sektoren.

Velferdsordningene gir mulighet for regelmessig ferie og fritid og sikkerhet ved sykdom. De er forbedret de siste årene. Ikke minst i forhold til rekruttering er det viktig at velferdsordningene utvikles videre i takt med utviklingen i resten av samfunnet.

Landbruket er en kompetansekrevede næring på flere ulike fagområder. Å øke rekrut-



Figur 11.1

Foto: Arve Gladheim/Statens landbruksforvaltning

teringen til utdanning innenfor landbruks og matsektoren er derfor avgjørende jf. kapittel 11.3.

Både offentlig forvaltning og næringen selv har viktige roller når det gjelder kunnskapsoverføring, veiledning og rådgivning. Disse har kompetanse på en rekke områder som kan være til stor nytte for folk som skal inn i jordbruket, for å bidra til gode beslutninger om forhold som produksjonsopplegg og investeringer. Veiledningstjenesten bør ha rekruttering og oppfølging av nyetablerere som en målgruppe. Det er viktig at både utdanningstilbudet og veiledningstjenesten er fleksibel og tilgjengelig i den fasen brukerne har behov for det.

Som en del av arbeidet med å bedre rekrutteringen til landbruket er det viktig å få fram muligheter for entreprenørskap gjennom å starte nye virksomheter på gården. I den forbindelse er det store og ubenyttede ressurser på norske landbrukseiendommer som gir grunnlag for næringsutvikling innenfor mange typer virksomheter. Ressursene ligger i ledige landbruksbygg, høstbare vilt og fiskeressurser, fallrettigheter, skogressurser m.fl. En del av de aktuelle næringene er omtalt i kapittel 8. som omhandler bygdenæringer.

11.1.2 Likestilling

Næringslivet er avhengig av nyskaping og at mangfoldet av ressurser tas i bruk. Det er et

uttrykt mål i landbrukspolitikken at kvinner og menn skal ha like muligheter til å drive næringsvirksomhet innenfor landbruk.

Departementet har i *Strategi for likestilling i landbrukssektoren* fra 2007 satt mål om 40 pst. kvinnelig representasjon når det gjelder eierskap, næringsutøving og deltagelse i styrende organer i landbrukssektoren. I Samvirkeoven, som trådte i kraft i 2007, er det bestemmelser om representasjon fra begge kjønn.

Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner fra 2008 er en felles satsing for åtte departement, herunder også Landbruks- og matdepartementet. Målet er å øke andelen kvinner blant nye entreprenører, og at denne andelen skal være 40 pst. innen 2013. Innovasjon Norge skal gjennom sine ordninger stimulere til økt entreprenørskap blant kvinner. Videre skal Innovasjon Norge arbeide for å øke andelen kvinner i styrer og ledelse for virksomheter som mottar støtte, samt fremskaffe statistikk for utviklingen på området.

Kvinner eier i dag om lag 25 pst. av alle landbrukseiendommer. Andelen kvinnelige, personlige gårdbrukere har økt fra 7,3 pst. i 1979 til 14,3 pst. i 2009, og er på hele 16 pst. for økologisk drift. Hver fjerde skogeier er kvinne, og av skogeiere med positiv næringsinntekt fra skogbruket, er om lag 15 pst. kvinner. Kvinner i landbruket har i dag lengre utdanning og større lønnsinntekt utenfor gården enn menn.



Figur 11.2

Foto: Tore Meek/Scanpix

Kvinner har i lengre tid blitt prioriterte ved tildeling av midler til bygdeutvikling, og kvinner har i de siste årene markert seg positivt innenfor etablering av landbruksbaserte næringer som Inn på tunet, grønt reiseliv og lokale matspesialiteter. Av Innovasjon Norge sine midler til bygdeutvikling gikk om lag 42 pst. av tilskuddene og 41 pst. av lån med rentestøtte til kvinner i 2009. Tilsvarende tall for 2005 var 29 pst. og 22 pst. I 2010 gikk 76 % av etablererstipendmidlene til kvinner. Landbruket er dermed på god vei når det gjelder økte kvinneandeler av Innovasjon Norges finansielle virkemidler.

Flere av samvirkeorganisasjonene har nådd målet om minst 40 pst. representasjon av hvert kjønn i sine styrever. Mentorkurs har bidratt til å rekruttere kvinner til styre- og ledelsesverv. Innovasjon Norge har også egne satsinger for kvinner innenfor ulike programmer.

Departementet vil arbeide aktivt med å følge opp likestillingsstrategien og videreutvikle virkemiddelsystemet med sikte på økt likestilling og øke deltagelse fra kvinner i landbruks- og matsektoren.

I Utenriksdepartementets og Landbruks- og matdepartementets arbeid knyttet til FAO og internasjonal utviklingspolitikk i landbruket, er kvinnerettede tiltak et prioritert innsatsområde. Kvinner spiller en kritisk rolle i landbruket i mange utviklingsland, spesielt i Afrika. I følge FN utgjør kvinner flertallet av småbønder i sør og står for mellom 60 og 80 pst. av matproduksjonen i mange land. Samtidig har kvinner ofte dårligere tilgang til sentrale naturressurser som jord og vann, samt til teknologi og andre innsatsfaktorer. Dette hindrer kvinners muligheter til å sikre egen og husholdningens tilgang til mat og hindrer deres deltakelse i viktige beslutningsprosesser.

11.2 Kunnskap for en bærekraftig bioøkonomi

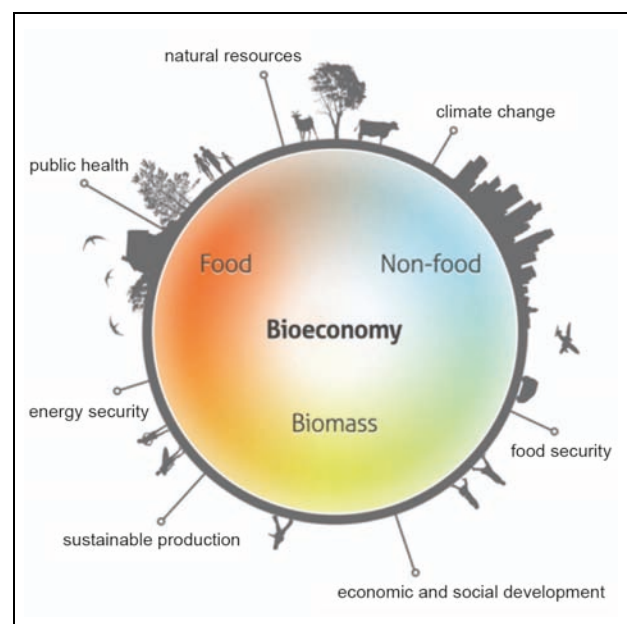
I kommende tiår må verden videreutvikle systemer som sikrer matforsyning, miljø og helse, både for nåværende og kommende generasjoner. Økt kunnskap om biologiske sammenhenger og en framtidig rett primærnæring er nødvendig for å sikre effektiv og bærekraftig utnyttelse av tilgjengelige biologiske ressurser. En framtidig rett primærnæring forutsetter en betydelig kunnskapsutvikling der målrettet forskningsinnsats innen prioriterte innsatsområder får en nøkkelrolle.

Økt kunnskap om alt fra grunnleggende agrobiologi til bruk av bioteknologi i sortsutvikling og avlsarbeid, vil danne grunnlag for en mer ressurs-

effektiv, bærekraftig og lønnsom matproduksjon. Videre vil ny kunnskap om alternativ utnyttelse av biologisk materiale som råstoff i industrielle produkter legge til rette for næringsutvikling og framtidig vekst i primærnæringen. Både i Norge og internasjonalt brukes stadig oftere betegnelsen kunnskapsbasert bioøkonomi om en slik utvikling.

Den kunnskapsbaserte bioøkonomien inkluderer alle industrier og økonomiske sektorer som produserer og utnytter biologiske ressurser, herunder jordbruk, skogbruk, reindrift, havbruk, fiskeri og tilhørende industrier. Europakommisjonen omtaler den kunnskapsbaserte bioøkonomien som bærekraftig produksjon og bearbeiding av biomasse til mat, helseformål, produkter fra fiber, samt industrielle produkter og energi. Biomasse omfatter i denne sammenhengen fornybart biologisk materiale som et produkt i seg selv eller som råmateriale.

Norsk landbruks- og matsektor har lang tradisjon for samarbeid mellom myndigheter, næringsaktører og kunnskapsmiljø om utdanning og om kunnskapsutvikling gjennom forsknings- og utviklingsarbeid. Samspillet fremstår som en av sektorens styrker og vil vektlegges i utformingen av norsk landbruks- og matpolitikk. Samtidig er det viktig å legge til rette for økt samspill mellom landbruket og andre sektorer i arbeidet med å fremme forskning, utdanning og innovasjon. Dette skal gi synergier mellom landbruks- og matnæringene og andre næringer gjennom utveksling av kunnskap, teknologi og ideer.



Figur 11.3 Viktige elementer i bioøkonomien.

Kilde: «The European Bioeconomy in 2030» – BECOTEPS FP7.

Det er et særlig behov for kunnskap, forskning og innovasjon for å opprettholde og øke norsk matproduksjon. Dette er i tråd med St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, der mat er et prioritert område. Ny kunnskap skal bidra til å bygge opp under mål om matsikkerhet, også ved klimaendringer. Landbruks- og matdepartementet vil legge til rette for at landbrukssektoren ivaretar sitt ansvar for hele kjeden fra primærprodusent til forbruker.

Det er nødvendig å prioritere ressurser til forskning innenfor agronomiske fagområder. I den andre enden av kjeden har Landbruks- og matdepartementet sammen med Fiskeri- og kystdepartementet et sektoransvar for å støtte forskning og innovasjon for å opprettholde konkurranseevnen i næringsmiddelindustrien. Denne industrien er viktigste avtaker av norske jordbruksvarer. I et høykostland som Norge er forskning og forskningsbasert innovasjon særlig viktig for å videreføre en nasjonalt basert produksjon.

Regjeringen satte flere mål for utvikling av skogsektoren i St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Målene er dels knyttet til skog som klimatiltak, og dels knyttet til nye markedsmuligheter gjennom økt etterspørsel etter produkter basert på fornybart råstoff. Landbruks- og matdepartementet vil bidra til at skogsektoren deltar internasjonalt i forskning og innovasjon som utvikler ny teknologi og nye produkter som fremmer flere og bedre miljøløsninger i ulike markeder.

Landbruket har også viktige funksjoner i å produsere andre varer og tjenester til samfunnet enn mat og fiber. Bl.a. bidrar Klimaforliket, og en sterk satsing på forskning innenfor fornybar energi, til at landbruket blir en stadig viktigere energileverandør. Landbrukspolitikken prioritering av utdanning, forskning og innovasjon skal også bidra til økonomisk vekst innenfor de mange bygdenæringene ut over tradisjonell jord- og skogbruksproduksjon. Dette er næringer som tar sikte på å utnytte hele bredden av landbrukets materielle, kulturelle, menneskelige og naturressurser som ledd i å øke brukets og sektorens inntektsgrunnlag.

Deltagelse i internasjonal forskning blir stadig viktigere og er en forutsetning for å løse felles utfordringer, øke kvaliteten, fornye norsk forskning og utnytte forskningsresultater fra andre land. Norge må prioritere å delta i den internasjonale kunnskapsutviklingen på områder hvor vi er eller kan bli ledende internasjonalt, og der vi har spesielle utfordringer som best kan løses gjennom internasjonalt samarbeid.

11.3 Utdanning

11.3.1 Landbruks- og matsektorens sammensatte kompetansebehov

Landbruks- og matsektoren har et sammensatt kompetansebehov. Verdikjedene som springer ut fra landbruket dekker bl.a. forskning og utvikling, råvare- og tjenesteproduksjon, prosessering og foredling og salg ut til forbruker. Kompetanse er en avgjørende faktor for kvalitet, innovasjon, teknologisk utvikling og produktutvikling i disse næringene. I tillegg er forskning og forvaltning i sektoren avhengig av høy landbruksfaglig kompetanse. For å utnytte ressursene best mulig må utdanningstilbudet for sektoren sees som en del av et helhetlig utdanningssystem.

Landbruks- og matdepartementet har et særskilt ansvar for å utrede sektorens kunnskaps- og kompetansebehov og formidle disse til Kunnskapsdepartementet og relevante utdanningsinstitusjoner. Dette krever særlig oppmerksomhet rundt landbruksutdanningen allerede fra rekruttering i ungdomsskolen til videregående nivå gjennom studieprogrammet naturbruk, på fagskolenivå og i høyere utdanning.

11.3.2 Utdanning innen landbruks- og matfag

Flere landbruks- og matfaglige utdanningsløp på alle nivå opplever rekruttering til utdanningene som utfordrende. Lave søkertall kan ha negative konsekvenser for utdanningstilbudet innen disse fagområdene. En undersøkelse av arbeidskraft- og kompetansebehovene i mat- og drikkeindustrien, viser at over 70 pst. av bedriftene i matindustrien vurderer det som vanskelig eller svært vanskelig å få tak i fagarbeidere¹. Det er også et stort behov for kandidater med høyere landbruksfaglig utdanning til forvaltning, rådgivning, undervisning og forskning².

Gjennom forvaltningsreformen har fylkeskommunene fått et utvidet ansvar for rekruttering, likestilling og kompetanseheving på landbruks- og matområdet. Sammen med ansvaret for videregående opplæring og fagskolene har fylkeskommunene dermed gode muligheter for å utvikle en helhetlig utdannings- og kompetansepolitikk som tar høyde for ulike regionale behov. Fylkesoverskridende samarbeid er i mange tilfeller en forut-

¹ FAFO 2007

² Landbrukets Utredningskontor 2009: "Framtidig behov for landbruksakademikere"

setning for å få til gode regionale utdannings-tilbud.

Boks 11.2 Rekruttering, utdanning og likestilling i landbruket

Forvaltningsreformen ga fylkeskommunene ansvar for rekruttering, utdanning og likestilling i landbruket fra 2010. Oppland fylkeskommune har sammen med Oppland Bonde- og Småbrukarlag, Oppland Bondelag, Oppland bygdeungdomslag og Fylkesmannen i Oppland satt i gang en strategi for å øke rekruttering, heve kompetansen og sikre likestilling i landbruket i Oppland (RULL-strategien).

Gjennom RULL prioriteres utdannings- og opplæringsmuligheter i landbruket. Bl.a. skal man satse på en ny utdanningsmodell for landbruket, gjennomføre agronomutdanning for voksne og se på muligheter for naturbruksutdanninger med næringsfokus. I tillegg ønsker prosjektet å bidra til økt rekruttering og et bedre omdømme for hele næringen gjennom å aktivt ta i bruk sosiale medier. For å sikre et godt tilbud jobber fylkeskommunen aktivt med å styrke samarbeidet med andre fylker og aktører. Strategiarbeidet er i løpet av 2011 satt ut i en rekke konkrete tiltak. RULL er en del av landsbrukssatsingen i Oppland fylkeskommune, og det jobbes også med en regional plan for landbruket i Oppland. For mer informasjon, se Oppland fylkeskommune sine nettsider, www.oppland.no/landbruk.

11.3.2.1 Rekruttering til landbruks- og matfaglige utdanninger

Landbruks- og matdepartementet er opptatt av at næringene i hele verdikjeden tar et ansvar for å øke rekrutteringen til landbruks- og matfaglige utdanninger. I jordbruksoppgjøret for 2010 satte avtalepartene i gang et prosjekt for å øke rekrutteringen til landbruksutdanning på alle nivåer. Departementet bidrar også med finansiering til prosjektet «Kompetanse i matindustrien», som skal bidra til økt rekrutteringen til bedrifter i næringsmiddelindustrien. Det forventer at disse satsingene, sammen med skognæringens ulike prosjekter, skal bidra til økt rekruttering til landbruks- og matfaglig utdanning.

Et godt samspill i hele verdikjeden, og med utdanningsinstitusjonene, er viktig for å synliggjøre sektorens kompetansebehov og profilere karrieremulighetene som finnes. Det er også nødvendig at kunnskap om mat og landbruk gis til barn og unge for å skape interesse for sektoren. Praktisk arbeidslivsfag, som nå prøves ut i ungdomsskolen, vil kunne spille en viktig rolle for senere interesse for og rekruttering til landbruks- og matfag. Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, som for eksempel 4H Norge, spiller en viktig rolle som formidlere av kunnskap, interesse og gode holdninger.

11.3.2.2 Videregående opplæring

Med en sektor som dekker bl.a. jordbruk, skogbruk, reindrift, tilhørende industri, landbruksbaserte bygdenæringer, rådgivning, forvaltning og opplæring, omfavner landbruks- og matsektorens kompetansebehov hele det videregående opplæringstilbudet. Utdanningsprogram for naturbruk tilbyr utdanning innen akvakultur, anleggsgartner og idrettsanlegg, fiske og fangst, hest og



Figur 11.4

Foto: Jønsberg videregående skole

hovslager, landbruk og gartner næring, reindrift og skogbruk. Programområdet landbruk og gartner næring gir utdanning som leder til yrkeskompetanse som agronom eller gartner.

Selv om søkertallet til naturbruksskolene er relativt stabilt, svikter rekrutteringen til bl.a. agronom- og gartnerutdanningen. Dette medfører et stort problem for bransjene. Skolene sliter med lave elevtall, noe som påvirker det faglige nivået og kvaliteten på opplæringen. Resultatet er at landbruks- og gartner næringene ikke sikres tilgang til kvalifisert arbeidskraft.

For å møte sektorens behov for økt rekruttering innen disse fagområdene vil Regjeringen evaluere struktur og innhold i programområdet landbruk og gartner næring. Evalueringen skal vurdere behovet for større fleksibilitet og muligheter for yrkespraksis i utdanningsløpet, herunder muligheten for kryssløp. Det skal også gjøres en vurdering av lærebedrifter innenfor landbruks- og matsektoren.

Utdanningen til agronom og gartner er i dag det eneste yrkesløpet innenfor utdanningsprogrammet naturbruk som er en treårig utdanning uten praksis utenfor lærestedet, som avsluttes med vitnemål eller kompetansebevis, og ikke med fagbrev. Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet vil i dialog med Fylkeskommunene åpne for forsøksordninger med yrkesutdanning for agronom og gartner som innebærer to år i skole og to år i godkjent lærebedrift. Kandidater vil etter et slikt utdanningsløp motta fagbrev og vitnemål på lik linje med andre yrkesutdanninger.

Faglig råd for naturbruk vil spille en viktig rolle i det videre arbeidet med utviklingen av agronom- og gartnerutdanningen.

11.3.2.3 Fagskoler for yrkesrettet spesialisering

En fagskoleutdanning bygger på videregående opplæring og er en yrkesutdanning med en varighet fra 1/2 til 2 år. Fagskoleutdanningen skiller seg fra høyere utdanning ved at den ikke stiller krav om studiekompetanse ved opptak eller forskningsbasert utdanning. Fagskoleloven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning skal være styrt av etterspørselen i arbeidslivet. Det er i dag to fagskoler som tilbyr utdanning på landbruks- og matområdet. To kompetansesenter har fagskoletilbud i storfehold og driftsledelse. I tillegg tilbyr Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører utdanning innen Park- og hagedrift og Botanisk design.

Den videre utviklingen av fagskoletilbudet må også ses i sammenheng med utviklingen av tilbudet i videregående opplæring. Sammen med Kunnskapsdepartementet vil Landbruks- og matdepartementet gjennomføre en kartlegging av fagskoletilbudet og samfunnets behov for landbruks- og matfaglig utdanning i fagskolene. Kartleggingen skal gjennomføres parallelt med evalueringen av agronom- og gartnerutdanningen i videregående skole.

11.3.2.4 Høyere landbruksfaglig utdanning

Høyere landbruksstudier i Norge tilbys primært av Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB), Norges veterinærhøgskole (NVH) og statlige høyskoler som Høgskolen i Hedmark og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Den private Høgskulen for landbruk og bygdenæringer har også relevante studietilbud.

For å møte både dagens og framtidige utfordringer trenger både offentlig og privat sektor forskere, rådgivere, og andre med høyere landbruksfaglig kompetanse³. Særlig innen skogbruk, plantefag og arealforvaltning er avviket mellom framtidig behov og antall studenter på fagene per i dag stort. Lav søkning til høyere landbruksfaglig utdanning kan gjøre det vanskelig for utdanningsinstitusjonene å opprettholde enkelte studietilbud.

Boks 11.3 Grønn næringsutvikling

Kompetanse innen miljø- og klimavennlig næringsutvikling vil være nødvendig for at bedrifter skal være konkurransedyktige i framtiden. Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT) har utviklet et bachelorstudium i Grønn næringsutvikling som gir innsikt i hvordan miljø- og klimautfordringer kan gi grunnlag for ny næringsvirksomhet. Det unike ved studiet er at miljøkunnskap, entreprenørskap og ledelse er integrert i alle emner. Studiet er et samarbeid mellom HiNT og Jämtlands läns institutt for landsbygddutveckling (JiLU) i Sverige. Studiet er utviklet i nært samarbeid med næringslivet i Midt-Norden og basert på næringslivets framtidige kompetansebehov. Kunnskapsutveksling mellom studenter og forskere om norsk og svensk tilpassning til miljø- og klimaproblematikk vil gi konkrete og kreative løsninger for framtiden.

³ Landbrukets Utredningskontor, 2009.

Målrettet arbeid for å styrke rekrutteringen til høyere landbruksfaglig utdanning er viktig for å sikre studietilbudene. Regjeringen vil i samarbeid med næringen og utdanningsinstitusjoner vurdere tiltak som synliggjør utdannings- og karrieremuligheter i sektoren, med sikte på å stimulere til økt søking til høyere landbruksfaglig utdanning.

Landbruks- og matdepartementet vil oppfordre til økt samarbeid mellom universiteter og høyskoler på et nasjonalt nivå. Landbruks- og matdepartementet vil samarbeide med Universitets- og høgskolerådet for å utrede utfordringene på små men viktige biologiske fagområder i høyere mat- og landbruksfaglige utdanninger. Studietilbudene i sektoren må også ses i sammenheng med annen relevant høyere utdanning, både nasjonalt og internasjonalt.

11.3.3 Kompetanseutvikling og livslang læring

Mange går inn i landbruket i godt voksen alder. Dette gir et behov for etter- og videreutdanningskurs innen landbruksfagene. Naturbruksskolene opplever økt etterspørsel etter skreddersydde tilbud som kan gjennomføres av brukere i voksen alder, og som kan gjennomføres ut fra de krav og forventninger som den enkelte står overfor i egen bedrift og egne satsningsområder. Flere naturbruksskoler tilbyr komprimert agronom- og/eller gartnerutdanning tilrettelagt for voksne i form av heltidsutdanning på dagtid, nettbasert utdanning, kveldsundervisning og helgesamlinger.

Boks 11.4 Landbruksutdanning for voksne ved Jønsberg videregående skole

Hedmark fylkeskommune ønsker å være i front i å tilby landbruksutdanning til voksne som skal ta over en gård. Fra høsten 2011 har Jønsberg videregående skole i Stange tilbud om landbruksutdanning for voksne. Utdanningstilbudet er tilrettelagt slik at man kan kombinere utdanning med jobb gjennom deltidstudie basert på samlinger og fjernundervisning. Kurset går over to år med ni samlinger per år. Undervisningen er lagt opp etter læreplanene for programfagene for VG2 landbruk og gartneri og VG3 landbruk. Inntakskravet er at søkeren må ha fylt 23 år. Interessen for tilbudet har vært stor.

Gode virkemidler for å stimulere til kompetanseutvikling i næringen er viktig, og Landbruks- og matdepartementet vil kontinuerlig jobbe for å utvikle og målrette disse. Gjennom Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket (KIL), fylkeskommunenes tilskuddsmidler til likestilling, rekruttering og kompetanseutvikling, midler over verdiskapingsprogrammene og bygdeutviklingsmidlene, legger departementet til rette for å stimulere til økt kompetanseutvikling både mot det tradisjonelle landbruket og mot nye næringer.

Etter- og videreutdanningstilbud må tilrettelegges for livssituasjonen til voksne i landbruket, og for det faktum at rekrutteringsgrunnlaget i distriktene noen ganger er for lite til at man kan opprette lokale desentraliserte tilbud. Innenfor landbruksfagene er det derfor særlig viktig i større grad å ta i bruk fleksible læringsformer, slik at studenter får tilgang til relevant utdanning uavhengig av tid, sted og livssituasjon.

Innenfor universitets- og høyskolesektoren er det en godt utbygget teknisk infrastruktur som legger til rette for nettbaserte og nettbaserte studier. Mange institusjoner og fagmiljøer har kommet langt, men det ligger et stort ubrukt potensial i systematisk og pedagogisk bruk av digitale læringsressurser, sosiale medier, webmøteløsninger, etc.

11.4 Forskning

11.4.1 Prioriterte innsatsområder for forskningen

Forskning og forskningsbasert innovasjon er ett av de viktigste virkemidlene for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i landbruks- og matsektoren. Derfor er Landbruks- og matdepartementet blant de større forskningsfinansierende departementene. Til sammen ytes det årlig ca. 600 mill. kroner til forskning i sektoren over statsbudsjettet og fra næringsaktørene gjennom fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter.

Kunnskap inngår i økende grad som innsatsfaktor i varene og tjenestene som sektoren tilbyr. En kontinuerlig tilførsel av kunnskap er ikke minst nødvendig for å realisere potensielle muligheter innenfor en framtidig bærekraftig bioøkonomi. Dette stiller krav til tverrfaglighet i forskningen og samarbeid mellom næringer for å oppnå bærekraftige løsninger.

Sektorens samlede forskning skjer gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, næringens midler og midler fra internasjonalt forskningssamarbeid. For å nå de overordnede politiske målene for

sektoren må midlene målrettes mot de sentrale innsatsområdene. Dette oppnås gjennom en god rolle- og ansvarsdeling mellom aktørene, god dialog og ved at næring og forvaltning i stor grad er omforent om sektorens utfordringer og muligheter. Med utgangspunkt i dagens og framtidens utfordringer i landbruks- og matsektoren, ser Landbruks- og matdepartementet særlig behov for å prioritere forskningsmidler til følgende innsatsområder:

- bærekraftig produksjon av nok og trygg mat for å møte nasjonale utfordringer på matområdet
- klima, herunder utslippsreduksjoner, tilpasninger, samt fornybar energi
- innovasjon og konkurranseevne i landbruks- og matsektoren
- kunnskapsutvikling for forvaltningen

11.4.1.1 Bærekraftig produksjon av nok og trygg mat

Det er nødvendig med en omfattende forskningsinnsats for å sikre Regjeringens mål om produksjon av nok og trygg mat. I den forbindelse er det behov for å styrke forskningsinnsatsen innenfor agronomiske fagområder, kombinert med forskning som reduserer landbrukets klimabelast-

Boks 11.5 Behov for kunnskap om avlingspotensialet i kornproduksjonen

Fra å være tilnærmet nullproduzent av egen mathvete omkring 1970, greide man å utvikle sorter, gjødsling og dyrkingsteknikk slik at Norge i dag er tilnærmet selvforsynt i gode år. Til tross for dette står norsk kornproduksjon ovenfor store utfordringer. Arealet går ned samtidig som avlingsutviklingen de senere årene har vært dårligere enn i andre land. De siste 20 årene har ikke norsk kornproduksjon klart å ta ut avlingspotensialet som er skapt gjennom foredling og forskning. Bøndene har ikke oppnådd samme avlingsnivå som i kontrollerte forsøk. Det kan være flere årsaker til dette som dårligere grøftetilstand, mindre kalking, mer jordpaking, mer ensidig dyrking og annen uheldig dyrkingsteknikk. Det kreves derfor stor innsats rettet mot både kompetanse, teknologi, foredling og dyrkingsteknikk. Parallelt med dette skal landbruket oppfylle andre mål som redusert miljøbelastning.

ning. Landbruks- og matdepartementet ser et særlig behov for utvikling av kunnskap som bidrar til å øke avlingspotensialet i kornproduksjonen.

Viktige basistemaer må prioriteres av både næringsutøverne og forvaltningen for å sikre en framtidig norsk matforsyning på en bærekraftig og klimavennlig måte. Forskningen på disse problemstillingene bør dels skje i et samspill mellom institutt- og UH-sektoren, innenfor et internasjonalt samarbeid, og i nært samarbeid med næringslivet.

11.4.1.2 Klima, herunder utslippsreduksjoner, tilpasninger, samt fornybar energi

Regjeringen prioriterer forskning på området landbruk og klima høyt. Bevilgningen til forskning på området er økt med til sammen 53 mill. kroner i perioden 2009–2010.

11.4.1.3 Forskningsbasert innovasjon og konkurranseevne i landbruks- og matsektoren

Regjeringen vil bidra til å videreutvikle en kunnskapsbasert landbruks- og matsektor i hele landet gjennom å stimulere sektorens næringer til å forske mer og til å benytte seg av andres forskning, både nasjonalt og internasjonalt. På dette området vil Landbruks- og matdepartementet innrette forskningsmidler slik at de støtter opp under innovasjonsaktiviteter i næringene. I den forbindelse vil tydelige forskningsprioriteringer i verdikjedene og god dialog med forskningsfinansierende aktører og myndigheter være viktig.

Opprettholdelse og styrking av konkurranseevnen i skog- og næringsmiddelindustrien, der produksjonen baseres på norske landbruksbaserte råvarer, forutsetter høy forskningsaktivitet. I tråd med St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning, vil Landbruks- og matdepartementet gi høy prioritet til brukerstyrt og innovasjonsorientert forskning.

Forsknings- og innovasjonspolitikken for blå og grønn sektor må samordnes for å oppnå synergier mellom sektorene. De har felles kunnskapsutfordringer på mange områder, som trygg mat, sunn mat, teknologiutvikling, produktutvikling, internasjonal handel og merkevarebygging. Nofima AS har en viktig funksjon i arbeidet med å hente ut synergier fra samarbeid mellom sektorene.

For å stimulere konkurranseevnen i næringsmiddelindustrien, og for å opprettholde avsetning av norske jordbruksvarer, vil støtte over Landbruks-

og matdepartementets budsjett til forskningsbasert innovasjon i denne industrien bli prioritert. Forskning på næringsmiddelområdet inkluderer bl.a. innsatsområder som bioteknologi, nanoteknologi, miljø og klima.

Opprettholdelse av et levende landbruk i hele landet forutsetter at sektoren tar i bruk hele sitt ressursgrunnlag for å skape arbeidsplasser og lønnsomme virksomheter. I den forbindelse er det behov for å videreutvikle de mange landbruksbaserte bygdenæringene, ut over volumproduksjon av mat og trevirke. På dette området skal ny kunnskap fra forskning bidra til at det utvikles varer og tjenester innenfor mange ulike områder.

Ettersom landbruks- og matsektoren gjennomgående består av mange og små virksomheter, er det utfordrende å få til brukerstyrt forskning med fokus på denne gruppens kunnskapsbehov. For å få en god spredning av relevant kunnskap fra universitetene og instituttene som grunnlag for innovasjon og utvikling, må det legges til rette for at flere aktører sammen kan bidra i formulering av kunnskapsbehov og finansiering. Både forskningsfinansiererne og næringsorganisasjonene har et ansvar for dette.

Boks 11.6 FoU i TINE for økt konkurransevne

TINE anser kombinasjonen av sterke merkevarer, innovasjon og forskning som en forutsetning for å lykkes i et konkurranseutsatt marked. FoU-virksomheten i TINE, som er Norges største selskap innen næringsmidler, hadde i 2009 118 årsverk. I gjennomsnitt trekkes forskningskompetanse inn i 50 pst. av selskapets produktlanseringer. Forskning påvirker og bedrer bunnlinjen i selskapet gjennom nye produkter som skal gi bedre lønnsomhet enn eksisterende produkter. Forskning bidrar også til forbedring og effektivisering av eksisterende produksjonsmetoder og utvikling av nye og forbedrede produksjonsmetoder for den eksisterende produktporteføljen. I 2009 sto TINE for egenutført og innkjøpt FoU for ca. 180 mill. kroner. Som følge av økt konkurranse på meieri-produkter i det norske markedet, og i tråd med selskapets internasjonaliseringsstrategi, vil TINE styrke sin deltakelse i europeisk forskningssamarbeid.

11.4.1.4 Kunnskapsutvikling for forvaltningen

En målrettet politikktutforming med gode beslutninger for landbruks- og matsektoren krever kontinuerlig tilgang på oppdatert kunnskap. Sentralt i forskning for forvaltningen står særlig Regjeringens ansvar for å sikre trygg mat. Utvikling av politikk og forvaltning på dette området må være forskningsbasert. Andre områder der forskning danner et viktig grunnlag er dyre- og plantehelse, dyrevelferd, miljøhensyn, genetiske ressurser, virkning av økonomisk støtte til sektoren m.m. Samfunnsvitenskaplig forskning skal bidra med kunnskap om landbrukets rolle og bidrag i lokal og regional utvikling og hvordan ulike drivkrefter påvirker utviklingen i landbruket. Det samme gjelder forholdet mellom landbruket og samfunnet for øvrig.

Offentlige og private aktører står i stor grad overfor de samme kunnskapsutfordringene innenfor områder som matsikkerhet, trygg mat, bedre ressursutnyttelse og økt verdiskaping og sysselsetting i landbruks- og matnæringene. Det er derfor nødvendig med god dialog mellom næring og forvaltning om forskningsprioriteringer. Siktemålet er at felles kunnskapsbehov sees i sammenheng og at ressursene til forskning utnyttes effektivt.

11.4.1.5 Forskningsformidling

Landbruks- og matforskningen må følges opp med målrettet formidling slik at ny kunnskap på en rask og effektiv måte når ut til aktørene som kan ha nytte av den. Formidling er en viktig oppgave for alle forskningsinstitusjoner og sektorens forskningsinstitutter spesielt, herunder både mot spesifikke brukergrupper og allmennheten for øvrig. Det vises også til universitets- og høyskolesektorens lovfestede ansvar for forskningsformidling.

Instituttene må tilpasse formidling av kunnskap på en måte som gjør at den raskt kan forstås og tas i bruk av aktuelle brukere. Norsk Landbruksrådgivning er et bindeledd mellom kunnskapsmiljøene og primærjordbruket. Tilsvarende er Skogbrukets Kursinstitutt en viktig formidlingsaktør i skogsektoren. Det legges til grunn at forskningsinstituttene på landbruks- og matområdet har strategier for hvordan ny kunnskap fra forskning skal kommuniseres til ulike brukergrupper. Dette vil kunne gi betydelige samfunnsmessige gevinster.

11.4.2 Videreutvikling av kunnskapsmiljøene

Universitets- og høyskolesektoren spiller en sentral rolle i landbruks- og matsektorens kunnskapssystem. UMB og NVH er de sentrale institusjonene, men også andre universiteter og høyskoler bidrar med viktig utdanning og forskning. Sammenslåingen av UMB og NVH kan styrke kunnskapsgrunnlaget for bl.a. bioproduksjon og matvitenskap, inkludert akvakultur. Dette må unyttes på en god måte i arbeidet med å fremme næringsutvikling i hele verdikjeden for norsk matproduksjon.

Instituttsektoren er likevel den største produsenten av kunnskap som grunnlag for næringsutvikling og forvaltning innenfor sektoren. Landbruks- og matdepartementet har i dag basisbevilgningsansvar for Bioforsk, Norsk senter for bygdeforskning, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skog og

landskap og Veterinærinstituttet. Flere av landbruksforskningsinstituttene er fusjonert de siste 5 årene. Gjennom dette er det skapt mer faglig og økonomisk robuste miljøer, som hver dekker større deler av verdikjeden.

Universiteter og høyskoler har et klart definert ansvar for bl.a. utdanning, grunnforskning, formidling og forskerutdanning. Imidlertid er det verken mulig eller ønskelig med noe skarpt skille i ansvars- og arbeidsdeling mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren når det gjelder forskning og innovasjon. Likevel bør instituttene legge større vekt på næringsutvikling og arbeide tettere mot næringslivet enn universitets- og høyskolesektoren. Internasjonalisering av forskningen, og de muligheter dette gir for norsk bioproduksjon, vil kreve samarbeid på tvers av institusjoner.

Det er viktig med en effektiv instituttsektor med høy kvalitet, godt omdømme og høy inter-



Figur 11.5

Foto: Kjell J Merok/Nofima

nasjonal konkurransekraft. Det er også viktig å utvikle en formålstjenlig arbeidsdeling mellom instituttene og forvaltningsorganene om forvaltningsoppgaver.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet har Norges forskningsråd foretatt en gjennomgang av instituttsektoren på Landbruks- og matdepartementets område. Departementet har i samarbeid med berørte aktører vurdert rapportens anbefalinger. Med bakgrunn i det som er gjort, legges det opp til at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse som skal omfatte to hovedalternativer. Et alternativ er at dagens institutter beholdes, Det andre er en fusjon mellom Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap. Begge alternativene forutsetter et omfattende administrativt og faglig samarbeid. Det tas sikte på å styrke styrenes kompetanse og departementets eierskapsutøvelse. Likeledes legges det opp til en styrking av det regionale forsknings- og utviklingsarbeidet.

Arbeidet vil bli sett i sammenheng med prosessen om å forsterke innovasjonsaktiviteten på Campus Ås. I oppdragsbrev til Bioforsk og Norsk institutt for skog og landskap for 2011 fikk de i oppdrag å utrede arbeidsformer for å øke resultatene fra arbeid med innovasjon i egne institusjoner og i samspill med øvrige aktører på Campus Ås. Rapport med anbefalte tiltak ble overlevert Landbruks- og matdepartementet i januar 2011.

11.4.3 Internasjonalt forskningssamarbeid

Internasjonalt forskningssamarbeid bidrar til økt kunnskapsproduksjon, nye løsninger og til økt kvalitet i forskningen. Norsk deltakelse i internasjonal forskning på landbruks- og matområdet er nødvendig for å løse felles utfordringer, heve forskningshøyden her i landet, fornye norsk forskning og for å kunne forstå og utnytte forskningsresultater fra andre land. En forutsetning for å få delta i dette samarbeidet er at forskningsmiljøene har internasjonal spisskompetanse. Norge må derfor opprettholde en høy nasjonal aktivitet innenfor landbruks- og matforskningen på utvalgte områder. Forskningen skal prioritere å delta i kunnskapsutviklingen på områder av stor betydning for Norge, viktige områder for næringslivets innovasjonsarbeid og der vi har spesielle utfordringer som best kan løses gjennom internasjonalt samarbeid. Det er også viktig å

påvirke slik at internasjonal forskning har relevans for norske problemstillinger.

Samarbeidet i Norden er viktig for å løse felles nordiske forskningsutfordringer og som felles plattform for nordiske initiativ internasjonalt. En forutsetning for at dette samarbeidet skal utvikles, er en tettere kobling mellom forskningsfinansiererne i de enkelte nordiske landene og arbeidet i regi av Nordisk Ministerråd.

Norge deltar i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter (2007–2013). Landbruks- og matforskningen er på noen områder aktive deltagere, mens den på andre har et betydelig utviklingspotensial. Dette samarbeidet gir forskningsmiljøer og bedrifter store muligheter for kompetanseutvikling, oppdrag og etablering av verdifulle nettverk. Bioproduksjon utgjør sentrale deler av flere av de store samfunnsutfordringene som EU-forskningssamarbeidet adresserer, bl.a. knyttet til klima, fornybar energi, helse og matsikkerhet.

I randsonen av rammeprogrammet etableres mer fleksible samarbeidsformer som løpende fanger opp disse utfordringene, som for eksempel ulike ERA-NET (samarbeid mellom nasjonale programmer) og reelle felles programmer (Joint Programming Initiatives – JPI). I JPI ligger forpliktende samarbeid mellom land med mål om å løse felles kunnskapsutfordringer. Flere av de initiativene som har kommet lengst i utvikling, omfatter sentrale utfordringer for norsk landbruk. Dette gir mulighet for å heve kvaliteten og omfanget av norsk forskning på ulike fagområder langt ut over det Norge klarer alene. Arbeidet i «Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases» vil også bli fulgt opp. Siktemålet er at alliansen bidrar med praktiske resultater for norsk landbruk og at det etableres viktige nettverk for norske forskningsmiljøer.

Forskningsrådet skal sikre at de nasjonale forskningsprogrammene videreutvikler sitt strategiske, tematiske og finansielle samspill med EU-forskningen. Dette er nødvendig for å prioritere faglig riktig nasjonalt og for å få mest mulig ut av de totale norske midlene. Det legges også betydelig vekt på utviklingen av bilateralt forskningssamarbeid med særlig Nord-Amerika, Kina og India.

Norge skal bidra til å øke matproduksjon i andre land. Det er derfor ønskelig at norske landbruksforskingsmiljøer engasjerer seg i forsknings- og utviklingsaktivitet som kan bidra til dette. Bioforsk sitt samarbeid med forskningsmiljøer i India og Kina er gode eksempler i denne sammenheng.

11.4.4 Fonds- og avtalemidler

11.4.4.1 Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter

Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) er opprettet i henhold til lov om forskningsavgift på landbruksprodukter av 26. juni 1970 nr. 74. Formålet med FFL er å sikre økonomisk grunnlag for forskning knyttet til landbruksprodukter som nyttes til ervervsmessig fremstilling av nærings- og nytelsesmidler. Avgiftsplikten omfatter i dag alle nasjonale og de fleste importerte landbruksprodukter til næringsmiddelformål med unntak for fôr til husdyr der avgiftsplikten kun omfatter fôrkorn. Ot.prp. nr.6 (2000–2001) *Om endringer i lov av 26. juni 1970 nr. 74 om forskningsavgift på visse landbruksprodukter* legger til grunn at avgiftsmidlene skal bidra til å sikre virksomheten til Nofima AS. Øvrige midler nyttes til prosjekter i hele verdi-

kjeden. Representanter fra hele verdikjeden er representert i styret for FFL.

Fondet er en viktig aktør innenfor sektorens kunnskapssystem og en sentral bidragsyter til en konkurransedyktig og bærekraftig sektor. Kunnskap produsert med støtte fra fondet skal bidra til at de overordnede landbrukspolitiske målene nås. Fondet og Norges forskningsråd skal videreføre et nært samarbeid med utgangspunkt i en omforent rolle- og ansvarsdeling. Best resultater oppnås når fondsmidler og budsjettmidler supplerer hverandre. Fondet skal i hovedsak finansiere forskning der prosjektresultatene er åpne. Kvalitet og relevans er premissgivere for disponering av midler. Innenfor statsstøttereguleringen i EØS-avtalen skal midlene fortsatt regnes som brukerfinansiering av kollektiv art. Dette gjelder også for forskningsmidler over næringsavtaler. Fondsstyret bør vektlegge profilering av Fondets innsats og tilbud.



Figur 11.6

Foto: Kjell J Merok/Nofima

11.4.4.2 Forskningsmidler over Jordbruksavtalen

FoU- midler avsettes årlig over Jordbruksavtalen. Siktemålet er å bidra til å dekke opp avtalepartenes behov for FoU, med hovedvekt på anvendt kunnskap. Avtalepartene er Staten v/ Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. I tillegg til å yte støtte til forskning kan det også tildeles midler til utredningsprosjekter innenfor midlenes prioriterte områder. De forskningsfaglige prioriteringene for avtalemidlene, som årlig foretas innenfor Jordbruksforhandlingene, skal sees i sammenheng med sektorens langsiktige kunnskapsutfordringer. Midlene forvaltes av et styre bestående av én representant fra hver av avtalepartene. Som for Fondet skal en omforent rolle- og ansvarsdeling med Forskningsrådet tilstrebes.

11.4.4.3 Forskningsmidler over reindriftsavtalen

Avtalepartene Staten v/ Landbruks- og matdepartementet og næringsorganisasjonen Norske Reindriftsamers Landsforbund avsetter årlig midler til forskning og veiledning over reindriftsavtalen. Midlene skal dekke opp kunnskapsbehovet for å nå målet om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. Midlene brukes til produksjon av næringsrettet kunnskap, målrettet formidling og til veiledning av næringen. Forskningsmidlene forvaltes av styret i Reindriftens utviklingsfond. Norges forskningsråd bidrar til kvalitetsvurdering av innkomne søknader.

11.4.4.4 Skogtiltaksfondet

Skogtiltaksfondet er skogeiernes felles forskningsfond etablert i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet. Hovedoppgaven er å støtte forsknings- og utviklingsprosjekter som kan bidra til å utvikle norsk skogbruk. Fondet kan også bidra med støtte til fellestiltak i skog- og trenæringen. Skogtiltaksfondet finansieres ved at alle skogeiere trekkes en krone per omsatt kubikkmeter tømmer. I tillegg benyttes avkastning fra fondets oppbygde kapital. Fondet skal primært støtte FoU-prosjekter som tar sikte på å øke lønnsomheten i norsk skogbruk, bedre forvaltningen av skog, øke næringsmessig utnyttelse av andre utmarksressurser enn tømmer og fremskaffe kunnskap som kan bedre skogbrukets rammebetingelser. Styret består av fem personer fra skogsektoren som oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet.

11.4.4.5 Utviklingsfondet for skogbruket

Utviklingsfondet for skogbruket ble opprettet ved kongelig resolusjon av 25. februar 1977. Fondets inntekter består av statsbevilgninger og renter av fondets kapital. Fondets midler skal i hovedsak nyttes til å fremme forskning, utvikling, informasjon og opplæring innenfor skogbruket. Fondet kan også gi stipend til utlandsstudier som bidrar til utvikling av norsk skogbruk.

11.4.5 Infrastruktur og forskerrekruttering

Landbruks- og matsektoren har et kontinuerlig behov for riktig og tilstrekkelig forskerkompetanse. Samtidig øker den internasjonale konkurransen om høyt kvalifisert forskningspersonale. For å sikre tilførsel av kompetente forskere er det nødvendig med gode rammevilkår under utdanningen. Dette inkluderer tilstrekkelig veilederkompetanse, incentiver som stimulerer mobilitet og interessante karriereveier. Videre er det viktig at forskningsinstituttene i landbruks- og matsektoren er oppmerksom på sektorens langsiktige rekrutteringsbehov. Økt rekruttering krever et nært samarbeid med universitets- og høykolesektoren. Kvinner er underrepresenterte blant forskere med professorkompetanse. Det bør derfor tilstrebes å øke kvinneandelen på dette nivået.

God forskningsinfrastruktur er viktig for kvalitet og effektivitet i forskningen, for rekruttering og for at norske forskningsmiljøer skal fremstå som attraktive i internasjonalt forskningssamarbeid. Med forskningsinfrastruktur menes bl.a. laboratorier, vitenskapelig utstyr, IT-systemer, databaser m.m. Prosessen med å samorganisere NVH og UMB, samt flytte Veterinærinstituttet fra Oslo til Ås, vil resultere i omfattende byggeprosesser og investeringer. Arbeidet bør sees i sammenheng med pågående gjennomgang av landbrukets instituttsektor.

Det bør stimuleres til økt forskermobilitet mellom miljøer for å fremme konkurransedyktighet og kvalitet i forskningen.

11.5 Innovasjon

11.5.1 Behov for innovasjon i landbruks- og matsektoren

En sammenlikning av de fire industrisektorene – næringsmiddelproduksjon, produksjon av drikkevarer, produksjon av trelast og trevarer og produksjon av papir og papirvarer – med innovasjonsgraden i norsk næringsliv totalt, viser at hver av

disse industrisektorene har en høyere innovasjonsgrad enn næringslivet total⁴.

En fortsatt høy innovasjonsevne i landbruks- og matsektoren er nødvendig for å opprettholde et aktivt og variert landbruk i hele landet og for å sikre høy og bærekraftig egenproduksjon av trygg mat. Dette er også en forutsetning for konkurransevne i verdikjeder for mat, skog og innenfor de mange bygdenæringene. Regjeringen vil derfor videreutvikle en målrettet og langsiktig innovasjonspolitik som omfatter hele bredden i norsk landbruks- og matsektor, fra primærledd til industri. Den skal samtidig dekke spennet fra volumproduksjon av mat og fiber til produksjon av andre varer og tjenester basert på landbrukets samlede ressurser.

Norsk landbruk har gjennomgått store endringer, drevet fram av endrede rammevilkår, teknologisk utvikling og ny kunnskap. Alt tilsier at det også framover vil være muligheter for vekst i sektoren som resultat av nye produkter og tjenester, nye måter å samhandle på, nye måter å organisere næringsvirksomhet på m.m. I den forbindelse defineres her innovasjon som i St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge:

«en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier».

I tråd med Regjeringens melding om innovasjonspolitikken legges til grunn en bred forståelse av innovasjonssystem som inkluderer alle rammebetingelser, strukturer og institusjoner som har vesentlig betydning for å få fram lønnsomme innovasjoner. Det innebærer at arbeidet med innovasjon inkluderer mange politikkområder; regelverk, offentlige støtteordninger, forsknings- og undervisningsinstitusjoner, markedsforhold m.m.

For å møte behovene til dagens og morgendagens næringsliv er det viktig at Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA videreutvikler et strategisk og operativt samarbeid. Med sine ulike roller, oppgaver og kompetanse er disse tre hovedaktørene i Regjeringens næringsrettede virkemiddelapparat komplementære innenfor den samlede verdikjeden fra idé til marked. Det forutsettes at dette samarbeidet skal gi et brukervennlig virkemiddelapparat der virkemidler til

innovasjon og tjenestetilbudet utfyller hverandre. Samarbeidet skal gi merverdi ved at brukerne med mindre ressursinnsats får raskere og mer kompetent assistanse fra virkemiddelapparatet. For å lykkes i innovasjonsarbeidet er Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA avhengig av et effektivt og fleksibelt samspill med fylkeskommunene, Fylkesmannsembetene, kommunene og andre utviklingsaktører.

11.5.2 Viktige innovasjonspolitiske innsatsområder

Et av sektorens viktigste utgangspunkt for innovasjonsaktivitet er den lange tradisjonen for samarbeid mellom næringsaktører, myndigheter og kunnskapsmiljø. Dette har skapt verdifulle samhandlingsmønstre og relasjoner som gir grunnlag for felles oppfatninger om status, utviklingstrekk og muligheter. God dialog mellom aktørene bidrar også til at virkemidler i størst mulig grad treffer sektorens behov og muligheter. Videreføring av dette partnerskapet sees på som en nødvendig del av arbeidet med å styrke innovasjonsevnen.

Sektoren består av mange næringer, og utgangspunktet for næringsutvikling varierer mye fra sted til sted. Det er derfor behov for en innovasjonspolitik som tar høyde for kompleksiteten i sektoren og som videreutvikles i tråd med de til enhver tid gjeldende utfordringer og muligheter. Videre er det behov for å støtte opp under et bredt spekter av tiltak. Dette er i første rekke utvikling av gode rammevilkår gjennom lovverk og lov-anvendelse, yte risikovillig kapital, tilrettelegge for utdanning, forskning og rekruttering og støtte formidling av kunnskap. Selv om de næringsdrivende naturlig står i sentrum for innovasjonspolitikken, vil også innovasjon i forvaltningen og virkemiddelapparatet være viktig. Med dette som utgangspunkt legges til grunn en innovasjonspolitisk plattform der særlig tre innsatsområder prioriteres:

- entreprenørskap og markedstenking i hele verdikjeden
- samarbeid og synergier mellom landbruket og andre sektorer
- samarbeid i nettverk og utvikling av velfungerende innovasjonssystem

11.5.2.1 Entreprenørskap og markedstenking i hele verdikjeden

Innovasjonspolitikken på landbruks- og matområdet skal bidra til å videreutvikle en kultur for entreprenørskap som verdsetter og støtter opp

⁴ NIFU-STEP, 2010: Innovasjon i matvare- og skogsektoren i Norge.

under personer og virksomheter som forsøker å skape noe nytt. Dette er spesielt viktig siden behovet for omstilling og nyskaping i sektoren er stort. Entreprenørene og deres pågangsmot ideer og vilje til å ta risiko, skal møtes av en førstelinjetjeneste i kommunene som loser dem videre i virkemiddelsystem, forvaltning og kunnskaps-/rådgivningsmiljømiljøer. De skal få bistand til å bli en del av nettverk slik at entreprenørene kan lære av hverandre og samarbeide der det er naturlig. Departementet vil samtidig bidra til velfungerende verdikjeder slik at nye produkter og tjenester når et betalingsvillig marked. Dette skal gjøres gjennom gode juridiske rammevilkår for næringsutvikling kombinert med økonomisk støtte til risikoavlastning og rådgivning av høy kvalitet til aktørene gjennom hele verdikjeden. I dette arbeidet er det nødvendig å involvere landbruksnæringen gjennom det regionale partnerskapet i sektoren. Dette vil bidra til å videreutvikle virkemiddelsystemet og sikre forankring og legitimitet for den offentlige innsatsen som ledd i å skape konkurransedyktige virksomheter i hele landet. Regjeringens *Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen 2009–2014* skal bidra til at dagens barn og unge blir nyskapende medarbeidere, både i privat og offentlig sektor. I tillegg skal unge potensielle bedriftsetablerere få kunnskap om innovasjon og nyskaping slik at de står godt rustet ved oppstart av egne virksomheter.

11.5.2.2 Samarbeid og synergier med landbruket og andre sektorer

De siste ti-årene har næringer relatert til IT-tjenester, finanstjenester, design, helse- og omsorgssektoren, kraftproduksjon og opplevelsesnæringer opplevd betydelig økonomisk vekst. En del av disse sektorene har ofte sterk regional forankring og bidrar i stor grad til å opprettholde bosetting i ulike deler av landet. Det er naturlig å lete etter samarbeidsflater og synergier mellom landbruks- og matsektoren og vekstnæringer innenfor andre sektorer.

Videre er det formålstjenlig at arbeidet med å utvikle landbruks- og matområdet integreres tettere i regionalt planarbeid. Her har det skjedd en positiv utvikling de senere årene, bl.a. gjennom forvaltningsreformen, som skal videreføres og forsterkes. Dette vil gjøre landbruket mer synlig og gi sektoren økt politisk oppmerksomhet. Det legges til grunn at det regionale partnerskapet på landbruks- og matområdet videreføres, og at dette skal bidra til å videreutvikle strategier for sektoren.



Figur 11.7

Foto: Bama

Det vil også være formålstjenlig å videreutvikle samarbeidet med kommunene gjennom videreføring av arbeidet med kommunen som førstelinje for næringsutvikling. Samtidig må det arbeides med i større grad å koble Innovasjon Norges kompetansebase på innovasjonsområdet til landbruks- og matsektoren. Dette kan blant annet bidra til økt deltakelse fra landbruket i sektornøytrale ordninger.

Selskapet for industrivekst (SIVA) har som formål å bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. Landbruks- og matdepartementet ønsker å legge til rette for at selskapets industrielle kompetanse og arbeidsmetodikken skal komme landbruks- og matnæringen til gode. Bl.a. gjelder dette SIVA og Innovasjon Norges program om inkubatorer for mat- og naturbaserte virksomheter. Landbruks- og matdepartementet vil fortsatt yte støtte til dette programmet.

11.5.2.3 Samarbeid i nettverk og utvikling av velfungerende innovasjonssystem

Nettverk er en viktig økonomisk drivkraft ved at de stimulerer nyskaping, både gjennom etablering av nye virksomheter og utvikling og effektivisering i eksisterende. Velfungerende nettverk utgjør dynamiske og innovative miljøer, der det etableres nye bedrifter og der de etablerte bedriftene stimuleres til fornyelse. Moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør det enklere å etablere og drifte denne type samarbeid enn tidligere. Men kunnskapsutvikling og -formidling skjer ikke kun i virksomhetene og mellom virksomhetene og deres underleverandører og kunder. Den skjer også innenfor innovasjonssystem der både offentlige og private aktører er deltakere og bidragsytere.

Mens nettverk handler om samarbeid mellom virksomheter, består innovasjonssystem av formelle og uformelle samarbeidsstrukturer. Del-

takere er virksomheter, virkemiddelapparat, kommuner, fylkeskommuner, kunnskaps- og rådgivningsmiljø m.fl. Stedvis fungerer samarbeidet mellom disse aktørene godt. Andre steder er det nødvendig å gjennomføre tiltak og yte offentlig støtte til oppgradering av innovasjonssystemene. I den forbindelse vises det bl.a. til pågående satsing på å koble nyetablerte virksomheter i SIVAs inkubatorer for mat- og naturbaserte næringer til ulike forskningsmiljø. På denne måten bistår forskere og entreprenører med å løse konkrete utfordringer i virksomhetenes oppstartsfase. Siktemålet er å øke sjansen for at virksomhetene overlever og opplever økonomisk vekst.

11.5.2.4 Innretning av virkemiddelordninger regionalt og sentralt

Lokal vekstkraft på landbruks- og matområdet skal styrkes gjennom å opprette Regionale bygdeutviklingsprogram, jf. kapittel 1.4.3. Som en del av dette programmet, vil Regjeringen styrke regionenes forutsetninger for utviklings- og innovasjonsarbeid gjennom å opprette regionale næringsprogram (RNP). Innenfor RNP skal det være handlingsrom for å prioritere midler ut fra lokalt og regionalt potensial for verdiskaping. De vil bestå av dagens fylkesvise BU-midler og styrkes gjennom omdisponering av midler fra nasjonale program til regionalt nivå. For å videreutvikle bygdenæringene er det nødvendig å gi økt prioritet til dette området. Det vil bli gitt nasjonale føringer om fordeling av midler mellom jordbruk og bygdenæringer.

RNP skal ha ansvar for å vurdere søknader om støtte til utviklings- og innovasjonstiltak, både i enkeltvirksomheter og nettverk bestående av flere virksomheter. De skal også bidra til økt samarbeid på tvers gjennom å støtte tiltak som er ment å oppgradere regionale innovasjonssystem.

For å realisere potensialet for næringsutvikling i ulike landsdeler, må det på noen områder etableres samarbeid på tvers av fylker. Dette er bl.a. innenfor kompetanseutvikling og -spredning, rådgivning, utvikling av salgs- og markeds løsninger og markedsføring. Programmer og satsinger sentralt skal ha ansvar for å løse denne type oppgaver av nasjonal karakter.

Ved å overføre midler og ansvar for bedriftsstøtte til RNP, etableres det en klarere ansvarsdeling mellom sentralt og regionalt nivå i virkemiddelapparatet. Dette skal gjøre det enklere for næringsaktørene i landbruks- og matsektoren å orientere seg i mulighetene for støtte til bl.a. utviklings- og innovasjonstiltak.

Boks 11.7 Åpen innovasjon

Bedrifter som vil beholde og forsterke sin konkurranseevne må sette innovasjon høyt på agendaen. Åpen innovasjon er en måte å arbeide på som kan bidra til å forsterke innovasjonstakten, samtidig som kostnadene kan reduseres. Dette kan bedriftene klare ved i sterkere grad å utnytte ideer, teknologier og kunnskap som allerede finnes hos andre bedrifter, FoU-miljøer eller andre kunnskapsmiljøer. Å kombinere eget utviklingsarbeid med kunnskap utenfra er selvsagt ikke noe nytt. Men åpen innovasjon er et konsept der bedriften mer strategisk og systematisk utnytter eksterne ressurser i sitt innovasjonsarbeid. Dette kan gjøres ved bl.a. å:

- inngå et avtalebasert samarbeid med andre bedrifter eller Fou-miljøer om produkt- eller teknologiutvikling
- kjøpe lisenser eller patentrettigheter til bruk i egne utviklingsprosesser
- aktivt delta i nettverk eller klynger hvor ideer utveksles og samarbeid etableres
- aktivt delta på konferanser og i fora hvor ny kunnskap formidles

En bedrift som vil forsterke og effektivisere sitt innovasjonsarbeid på denne måten må selv være villig til å dele sine ideer og sin kunnskap med andre.

Det vurderes som formålstjenlig å redusere antall virkemiddelordninger som er innrettet mot utviklings- og innovasjonstiltak i landbruks- og matsektoren. Dette vil gi større fleksibilitet og dynamikk i bruken av virkemidler ved at de kan styres til de gode prosjektene, uavhengig av type landbruksvirksomhet. Et slikt system vil også fremme konkurranse og at de beste utviklings- og innovasjonsprosjektene til enhver tid når fram.

På noen områder er det formålstjenlig å etablere tidsavgrensede satsinger med øremerking av midler til politisk prioriterte innsatsområder, som for eksempel Inn på tunet løftet. Men etter gjennomføring av denne type satsinger er det naturlig at hovedansvaret for videre utviklings- og innovasjonsarbeid overføres til regionale aktører, men i nært samspill med aktører sentralt.

11.5.3 Forskningsbasert innovasjon og kommersialisering

Kommersialisering av forskning blir ofte forstått synonymt med patenter og etablering av nye bedrifter. Næringsmessig utnyttelse av forskningsresultater foregår kontinuerlig og skjer også på andre måter enn gjennom patentering og nyetablering. I all virksomhet med kunnskaps-overføring, nettverksprogrammer, besøksprogrammer, oppdragsprosjekter, Skattefunn-prosjekter, forskningsprosjekter der bedrifter er prosjekteier eller deltakere og forskere er kunn-

skapsleverandører, er målet at forskningsresultater skal bli overført til kommersiell nytte i bedriftene. For ytterligere å øke nytten av forskningsresultater er det viktig at Forskningsrådet og Innovasjon Norge legger til rette for at bedrifter kan «høste av» forskernes kunnskap. I tillegg skal det satses på å høyne mottagerkompetansen i bedriftene gjennom tilrettelegging for etter- og videreutdanning.

11.6 Kunnskapsformidling

Sektorens kunnskapssystem er omfattende og komplekst og består av mange offentlige og private aktører på ulike nivå. Det er derfor nødvendig at utdannings- og forskningsmiljø, rådgivningsmiljø, næringsaktører, forvaltning, kommuner, fylkeskommuner, virkemiddelapparat m.fl. prioriterer arbeidet med å videreutvikle et velorganisert og effektivt kunnskapsformidlings-system der rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene er klart mulig.

Norsk Landbruksrådgiving er et viktig bindeledd mellom forskning og primærlandbruket som i stor grad bidrar til at kunnskap formidles direkte til den enkelte næringsutøver. Medlemsorganisasjonen har spesialkompetanse på mange områder; plantekultur, økologisk landbruk, miljø, tekniske miljøtiltak, bygningsteknikk og driftsøkonomi. Den er i ferd med å bygge opp kompetanse på landbruksbasert næringsutvikling og maskinteknikk og har kommet langt i arbeidet med å samle ulike kompetanse i større enheter. Mange enheter dekker nå hele fylker. Her kan næringsutøverne få råd på spesialfelt og helhetlige råd for driften. Det er viktig at næringsutøverne har et rådgivningsapparat som bidrar til optimal utnyttelse av ressursene, som hindrer feil- og overinvesteringer og som bidrar til optimal utnyttelse av ny teknologi. Norsk Landbruksrådgiving vil fortsatt motta økonomisk støtte over Jordbruksavtalen. Gjennom dette er det etablert en god rolledeling mellom det offentlige og private om veiledning innenfor jordbruket.

I skogbruket er rådgivningstjenestene spredt på flere aktører, men i hovedsak er det skog-eierandelslagene som står for den løpende rådgivningen til næringsutøverne. Det er to store skogeiersammenslutninger i Norge, henholdsvis Norges Skogeiersforbund og NORSKOG. Rådgivning overfor skogeiere tilknyttet Norges Skogeiersforbund er organisert i åtte tilsluttede skogeierandelslag, mens NORSKOG har en sentralisert rådgivningstjeneste.

Boks 11.8 Tradisjonell datostempling kan erstattes av holdbarhetsindikator

Selskapet Keep-it technologies AS (tidligere TimeTemp AS), med utspring fra Universitetet for miljø og biovitenskap, har utviklet en holdbarhetsindikator for å gi et riktigere bilde av holdbarheten til temperaturfølsomme produkter som matvarer, farmasiprodukter og kjemikalier. Indikatoren gir informasjon om produktets holdbarhet avhengig av den temperaturen det enkelte produkt faktisk utsettes for gjennom kjølekjeden. Teknologien har blitt utviklet med støtte fra Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SkatteFUNN. Utviklingsarbeidet skjer i samarbeid med store norske industrielle partnere. Ambisjonen er masseproduksjon av indikatorer til aktører globalt innenfor emballasje-, næringsmiddel-, farmasi- og kjemisk industri.

I tillegg finnes det en del bedrifter, både med og uten skogeiertilknytning, som driver med rådgivning. Dette er alt fra enkelpersonforetak til mellomstore konsulentforetak, særlig rettet mot virkesomsetning, verdsetting, næringsutvikling i utmark og innen skog- og miljøregistreringer.

Det norske Skogselskap, Fylkesskogselskapene og Skogbrukets Kursinstitutt tar også på seg veiledningsoppgaver for enkeltskogeiere, men er i hovedsak rettet mot kurs og informa-

sjonstiltak mot skog- og utmarksforvaltning og samfunn. Det finnes også et veiledningsapparat rettet mot spesielle næringer gjennom bl.a. Norsk Pyntegrønt Forsøksring, Norsk Ved, Norsk Bioenergiforening, Energigården – Senter for bioenergi, Småkraftforeninga og Stiftelsen Norsk Hjortesenter.

Departementet vil se nærmere på rollefordelingen mellom offentlig og privat veilednings- og rådgivningstjeneste i skogbruket.

12 Forenkling og forvaltning

En velfungerende og omstillingsdyktig landbruks- og matforvaltning er avgjørende for å gjennomføre Regjeringens mål for landbruks- og matpolitikken. Landbruks- og matdepartementet vil videreutvikle landbruks- og matforvaltningen som en omstillingsdyktig, effektiv og robust forvaltning som gjennom dialog med andre myndigheter, organisasjoner og brukere evner å endre seg i takt med samfunnsutviklingen.

Mål- og resultatstyring skal videreutvikles som et grunnleggende prinsipp for departementets styring, oppfølging og kontroll av landbruks- og matforvaltningen. Landbruks- og matdepartementet vil arbeide for at digitale tjenester som forvaltningen tilbyr skal være moderne og framtidsrettet og tilpasset brukerne og offentlig sektor.

De overordnede målene for landbruks- og matpolitikken gjør det nødvendig med et omfattende virkemiddelapparat. Samtidig må målene nås mest mulig effektivt. Det er viktig at de landbruks- og matpolitiske virkemidlene videreutvikles på en slik måte at de blir enklere å forholde seg til for de næringsdrivende, forvaltningen og samfunnet for øvrig.

Departementet vil videreføre arbeidet med forenklinger av de landbruks- og matpolitiske virkemidlene.

12.1 Dagens organisering og ansvarsforhold

Landbruks- og matforvaltningen har siden 2000 gjennomgått flere omorganiseringer og strukturelle endringer. Hovedlinjene i disse omorganiseringene har vært å legge til rette for en mer hensiktsmessig rolle- og oppgavefordeling mellom departementet og de ulike forvaltningsnivåene. Omorganiseringene har omfattet nye organisasjons- og arbeidsformer, utvikling av tjenester som er bedre tilpasset brukerne, delegering av ansvar og myndighet til underliggende virksomheter og sammenslåinger og etablering av færre og større forvaltningsorganer. Samlet sett har omorganiseringene medført økt handlingsrom og endret avgjørelsesmyndighet for lokalt og regionalt nivå.

Landbruks- og matdepartementet har en viktig rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse, er øverste fagmyndighet for sektoren og har overordnet ansvar for kontroll, likebehandling og rettssikkerhet.

Mattilsynet, Reindriftsforvaltningen og Statens landbruksforvaltning, samt forskningsinstituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skog og landskap og Veterinærinstituttet inngår i Landbruks- og matdepartementets faglige, administrative og økonomiske ansvarsområde. Departementet fastsetter mål, gir rammer, veileder og følger opp resultater for disse i samsvar med gjeldende politikk, lover og regler.

Landbruks- og matforvaltningen er organisert med virksomheter og funksjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

12.1.1 Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning (SLF) ble etablert 1.7.2000, og er et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene og et støtte- og utredningsorgan for Landbruks- og matdepartementet.

SLFs hovedoppgaver er knyttet til følgende resultatområder:

- Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk
- Inntekts- og velferdspolitiske tiltak
- Markedstiltak, handel og industri

SLF skal ha oversikt over utviklingstrekk i ulike verdikjeder, bidra til erfaringsutveksling med næringen og annen forvaltning og ha god kunnskap om resultatoppnåelsen for gjeldende politiske mål. Formidling av landbruks- og matpolitikken og formidling av fag- og forvaltningskompetanse til regional og lokal landbruksforvaltning inngår som en integrert del i dette. Brukerretting, effektiv forvaltning av juridiske og økonomiske virkemidler, kontroll, rådgivning og dokumentasjon står sentralt i SLFs virksomhet. SLF har også viktige oppgaver på det handelspolitiske området gjennom ansvar for forvaltning av importvernet

for landbruksvarer (tolladministrering m.m.). SLF skal bidra til et helhetlig vurderingsgrunnlag for landbruks- og matpolitikken.

12.1.2 Mattilsynet

Mattilsynet ble opprettet som forvaltningsorgan 1.1.2004. Mattilsynet ivaretar forvaltnings- og tilsynsoppgaver som tidligere lå til Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn, samt de kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsyn og kontrollordningene for sjømat. Mattilsynet har dermed et samlet ansvar for å føre tilsyn gjennom hele matproduksjonskjeden fra råvarer til ferdig produkt for både sjømat og landmat, og har en sentral rolle i gjennomføringen av matpolitikken. Det faglige ansvaret for Mattilsynet er delt mellom Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Det administrative etatsstyringsansvaret ligger til Landbruks- og matdepartementet. Mattilsynet er en desentralisert virksomhet med et hovedkontor, åtte regionkontor og 54 distriktskontor. Mattilsynet forvalter lovgivningen om mattrygghet, plante- og dyrehelse, dyrevelferd, samt kvalitet og forbrukerhensyn i matproduksjonskjeden. Hovedvirkemidlene i Mattilsynets arbeid er å utarbeide og påvirke regelverk, veilede om og føre tilsyn med etterlevelse av regelverket, overvåke status og utvikling på området og å ha beredskap for å kunne håndtere uønskede hendelser og kriser. Mattilsynet har en viktig rolle i å opprettholde og videreutvikle høy tillit til matforvaltning og matproduksjonen.

12.1.3 Reindriftsforvaltningen

Reindriftsforvaltningen i sin nåværende form ble etablert i 1979 i forbindelse med ikrafttredelse av reindriftsloven av 1978. Reindriftsforvaltningen er nærmere omtalt i kapittel 7.6. Regjeringen har bestemt at det skal gjennomføres omfattende endringer i organiseringen av den offentlige forvaltningen av reindriften. Nærmere omtale av dette finnes i kapittel 7.6.3.

12.1.4 Forvaltning av statsallmenningene

Statskog SF er delegert myndighet etter fjelloven og lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven) fra Landbruks- og matdepartementet. Skogsdriften forvaltes også av Statskog, som er «Statens skogforvaltning» etter statsallmenningsloven. I tillegg forvaltes retten til

trevirke av et allmenningsstyre, valgt av de virkesberettigede. Statskogs forvaltningsdrift er finansiert gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I hver kommune hvor det er statsallmenning skal det også være et fjellstyre (fjellevens § 3). Fjellstyrene blir valgt av kommunestyrene, og skal ha representanter for jakt-, fiske- og friluftinteressene og bruksrettsinteressene. I hovedsak er det fjellstyrenes oppgave å forvalte de jordbruks-tilknyttede bruksrettene, som seterretten og beiteretten. I tillegg administrerer fjellstyrene jakt og fiske i statsallmenningene. Fjellstyrene skal arbeide for å sikre at allmenningene blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i allmenningsbygdene og tar vare på naturvern- og friluftinteressene. De vedtak som fattes av fjellstyrene og Statskog etter fjelloven og statsallmenningsloven, og som innebærer utøvelse av forvaltningsmyndighet, kan påklages til Statens landbruksforvaltning.

12.1.5 Regional forvaltning

På regionalt nivå har både fylkeskommune, fylkesmann og Innovasjon Norge en sentral rolle og oppgave i gjennomføringen av landbruks- og matpolitikken. Det har vært gjennomført flere justeringer i oppgavefordelingen på regionalt nivå de siste 10 årene, senest i forbindelse med iverksettingen av forvaltningsreformen 1.1.2010, hvor også fylkeskommunen ble regional utviklingsaktør for landbruks- og matpolitikken, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen m.v.*

Fylkesmannen er statlig sektormyndighet på landbruks- og matområdet og har ansvar for å følge opp nasjonale vedtak, mål og retningslinjer innenfor landbruks- og matpolitikken. Fylkesmannen er også statlig sektormyndighet på miljøområdet. Fylkesmannen skal legge til rette for et godt samarbeid mellom miljø- og landbruksområdet, og se oppgavene på de to områdene i sammenheng. Fylkesmannen har både forvaltnings- og utviklingsoppgaver på landbruks- og matområdet. Forvaltningsoppgavene knytter seg til de økonomiske og juridiske virkemidlene innenfor jordbruket og skogbruket, og fylkesmannen har det regionale ansvaret for at tilskudd på landbruksområdet forvaltes og kontrolleres i samsvar med overordnede forutsetninger og i henhold til gjeldende lover og regler. Gjennom det regionale partnerskapet leder Fylkesmannen arbeidet med utarbeidelse av de regionale næringsstrategiene som legger føringer for bruken og prioriteringene av bygdeutviklingsmidlene i landbruket. Med

utgangspunkt i de regionale næringsstrategiene tildeler fylkesmannen midler til Innovasjon Norge regionalt. Fylkesmannen er et kompetansesenter generelt og for kommunene spesielt. Videreutvikling og styrking av kommunenes rolle som landbrukspolitisk aktør og som pådriver innen klimaarbeid og nærings- og samfunnsutvikling er sentrale områder. Gjennom oppfølging, veiledning og kompetanseheving skal Fylkesmannen bidra til at kommunene opprettholder god forvaltningspraksis i sin myndighetsutøvelse på landbruks- og matområdet.

Innovasjon Norge ble opprettet 1.1.2004, og er organisert som et særlovsselskap med et hovedkontor og distriktskontor over hele landet, samt flere utenlandskontorer. Fylkeskommunene overtok 1.1.2010 til sammen 49 pst. av eierskapet i Innovasjon Norge. Eierskapet er nå delt mellom staten ved Nærings- og handelsdepartementet (51 pst.) og fylkeskommunene (til sammen 49 pst.). Selskapet utfører tjenester for Landbruks- og matdepartementet. Innovasjon Norge har ansvaret for forvaltningen av en rekke investerings- og utviklingsordninger i landbruket. Innovasjon Norges landbrukssatsing er operasjonalisert gjennom et bredt sett med tjenester og programmer. De nasjonale programmene Trebasert innovasjonsprogram, det nye utviklingsprogrammet for matspesialiteter fra norsk landbruk, verdiskapingsprogrammet for reindrift og bioenergiprogrammet inngår i Innovasjon Norges oppgaveportefølje. I tillegg forvalter Innovasjon Norge bygdeutviklingsmidler, programmet for grønt reiseliv, skog-, klima- og energitiltak, satsing innenfor Inn på tunet, e-sporing og ordningen med konfliktforebyggende tiltak i forholdet mellom reindrift og jordbruk.

Fylkeskommunen er regional utviklingsaktør på landbruks- og matområdet, og ivaretar oppgaver innenfor verdiskaping i landbruket, klima og samfunnsplanlegging, samt tilskuddsmidler til rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Gjennom å tilrettelegge for økt verdiskaping, ressursforvaltning og miljøinnsats skal fylkeskommunen bidra til forbedret måloppnåelse på landbruks- og matområdet. Fylkeskommunenes medansvar på landbruks- og matområdet legger til rette for at landbruks- og matsektoren kan bli en integrert del av fylkeskommunenes øvrige ansvars- og arbeidsområder, og behandles som en del av fylkeskommunenes generelle næringspolitikk og regionalt samfunnsutviklingsarbeid. Oppgaveendringene som følger av forvaltningsreformen skal bidra til å styrke regionale folkevalgtes engasjement i landbruks- og matpolitikken. Mang-

foldet av oppgaver på landbruks- og matområdet gir gode muligheter for å se koblinger mot andre sektorer og områder knyttet til utvikling av næringsliv og lokalsamfunn.

Fylkesmann, fylkeskommune og Innovasjon Norge har tradisjonelt hatt mye samhandling og samarbeid på landbruks- og matområdet. Fylkeskommunens nye rolle og oppgaver innenfor landbruks- og matsektoren har forsterket behovet for dialog og samarbeid om oppgaveløsning i det regionale partnerskapet.

12.1.6 Lokal forvaltning

Kommunen er førstelinjemyndighet på landbruksområdet. Det betyr at kommunen er vedtaksmyndighet i førsteinstans for en rekke økonomiske og juridiske virkemidler i landbruket. Vedtaksmyndigheten dekker tilskuddsmidler til økologisk landbruk, tilskuddsmidler til inntekts- og velferdspolitiske tiltak, tilskudd til spesielle miljøtiltak (SMIL) og tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Kommunen har et selvstendig ansvar for å gjennomføre kontroll av tilskuddsmottaker for de ulike tilskuddsordningene de forvalter. En nærmere beskrivelse av kommunens kontrollaktivitet er nedfelt i forskrifter og rundskriv tilknyttet ordningene.

Kommunen er vedtaksmyndighet i forhold til jordloven, skogloven, konsesjonsloven og odelloven, og innstillende myndighet for Innovasjon Norge i forvaltningen av bygdeutviklingsmidlene. Samlet sett har kommunen ansvaret for gjennomføring av viktige deler av den nasjonale landbruks- og matpolitikken, og at kommunen er en landbrukspolitisk aktør innen forvaltning og samfunns- og næringsutvikling på landbruks- og matområdet. I den sammenheng må landbruk være en integrert del av øvrig nærings- og samfunnsutviklingsarbeid i kommunen. Landbruks- og matdepartementet har over flere år hatt en egen samarbeidsavtale med KS for å styrke kommunene som landbrukspolitiske aktører på landbruks- og matområdet.

12.2 Vurdering av landbruks- og matforvaltningens struktur, rollefordeling og organisering

Landbruks- og matsektoren står overfor flere utfordringer som vil stille krav til en omstillingsdyktig landbruks- og matforvaltning framover.

Globale klima- og miljøutfordringer vil få konsekvenser bl.a. for matsikkerheten. Dette vil utfor-

dre landbruks- og matforvaltningen med tanke på kunnskap og evne til å løse problemer innad i sektoren og på tvers av etablerte sektorer.

Internasjonale handelsavtaler, økt import og press på tollvernet gir matsektoren nye konkurranseflater og utfordringer. Forvaltningen forventes å spille en viktigere rolle på dette arbeidsområdet framover.

Landbruks- og matproduksjonen er en naturlig og integrert del av næringslivet og samfunnsutviklingen forøvrig. Det er likevel nødvendig å styrke samarbeidet ytterligere med andre sektorer og næringer. Dette forutsetter at det offentlige virkemiddelapparatet, fylkeskommune, fylkesmann og kommune, videreutvikler sin tilretteleggende rolle for å etablere møteplasser, nettverk og infrastruktur som fremmer slikt samarbeid.

Landbruks- og matsektoren er en kunnskapsintensiv næring. Kunnskaps- og kompetansebehovet i både næring og forvaltning, knyttet til utdanning, forskning og innovasjon og kunnskapsformidling, vil fortsatt kreve oppmerksomhet for å øke matproduksjonen, bidra til konkurransevne i alle landbrukets verdikjeder og fremme miljømessig bærekraftig produksjon.

Samfunn og næring har stadig større forventninger til landbruks- og matforvaltningens kvalitet, effektivitet og service. I dette ligger også forventninger om videreutvikling av elektroniske løsninger og mer brukerrettede digitale tjenester i landbruks- og matforvaltningen, jf. kapittel 12.4.

Bredden og kompleksiteten i landbruks- og matforvaltningens oppgaveportefølje øker, samtidig som det over flere år har vært en reduksjon i kapasiteten innen jord- og skogbruksforvaltningen i kommunen og hos fylkesmannen. Riksrevisjonen påpeker i sin undersøkelse av måloppnåelsen og styring i jordbruket, jf. Dokument 3:12 (2009–2010), at manglende ressurser og kompetanse i kommunene er en utfordring. Det vil likevel kontinuerlig være behov for effektivisering i landbruks- og matforvaltningen på alle nivå.

Det har vært gjennomført gjennomgripende reformer og omorganiseringer i landbruks- og matforvaltningen de siste 10 år. Mattilsynet, SLF og Innovasjon Norge er etablert. Det er også foretatt en ny rolle- og oppgavefordeling mellom kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen. Formålet har vært å legge til rette for en hensiktsmessig rolle- og oppgavefordeling mellom departement og de ulike forvaltningsområdene og -nivåene, og samtidig sørge for en effektiv og brukerrettet forvaltning på landbruks- og matområdet. Endringene er likevel gjennomført på ulike tidspunkter, og uten at man har hatt anledning til å se

dem i en helhetlig sammenheng. Landbruks- og matdepartementet vil derfor fortsatt videreutvikle landbruks- og matforvaltningen som en omstillingsdyktig, effektiv og robust forvaltning som gjennom dialog med andre myndigheter, organisasjoner og brukere evner å endre seg i takt med samfunnsutviklingen.

Vurdering av landbruks- og matforvaltningen

Landbruks- og matforvaltningen skal forankres i de forvaltningsprinsipper og verdier som er trukket opp i St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Departementet varslet i Prop. 1 S (2010–2011) en gjennomgang av departementets ytre virksomheter med tanke på struktur, rollefordeling og organisering. Hovedmålsetningen er å skape grunnlag for en modernisert landbruks- og matforvaltning og nasjonalt ledende og internasjonalt konkurransedyktige forskningsinstitusjoner med høy kvalitet og godt omdømme.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet har Norges forskningsråd foretatt en gjennomgang av instituttsektoren på Landbruks- og matdepartementets område. Departementet har i samarbeid med berørte aktører vurdert anbefalingene. Med bakgrunn i dette legges det opp til at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av hovedalternativene. Gjennomgang av instituttsektoren er nærmere omtalt i kapittel 11.4.2.

I forlengelsen av dette vil departementet foreta en nærmere vurdering av landbruks- og matforvaltningens struktur, rollefordeling og organisering.

Vurderingen skal bygge på følgende prinsipper:

- Hovedvekten av virkemidlene innenfor landbruks- og matpolitikken er fremforhandlet mellom staten og næringsorganisasjonene i landbruket. Vurderingen må forutsette næringens fortsatte medbestemmelse og innflytelse når det gjelder innretning og bruk av virkemidlene.
- Gjennomføringen av landbruks- og matpolitikken skjer i stor grad gjennom en desentralisert forvaltning på regionalt og lokalt nivå. Forholdet mellom statlig og regional/lokal styring vil derfor være et sentralt punkt i vurderingen av landbruks- og matforvaltningen.
- Den nasjonale landbruks- og matpolitikken må i større grad tilpasses ulike regionale og lokale forutsetninger og potensial, jf. kapitlene 2, 8 og 11.

- Landbruks- og matforvaltningen forvalter betydelige økonomiske og juridiske virkemidler. En framtdsrettet landbruks- og matforvaltning må bidra til høy legitimitet og tillit. Mål- og resultatstyring og forenkling vil være viktige prinsipper.
- Landbruks- og matforvaltningen skal fortsatt basere seg på prinsippet om å være en åpen forvaltning som gir innsyn, som deler kunnskap og som lytter til synspunkter fra de som blir berørt av forvaltningens beslutninger. I dette ligger også evnen til læring for å korrigere og utvikle forvaltningen på området.
- En framtdsrettet landbruks- og matforvaltning må være en aktiv nettverksfasilitator og aktør for verdiskaping og innovasjon. Dette for å bygge opp under landbrukets rolle i å skape robuste og bærekraftige lokalsamfunn i hele landet, og fordrer en landbruks- og matforvaltning som, gjennom partnerskap og allianser, forsterker samhandling med andre sektorer, annen forvaltning og næringsliv.
- Hensynet til innbyggerne og en brukervennlig forvaltning må ivaretas. Dette krever at ulike statlige organer opptre samordnet i møtet med brukerne, selv om ansvaret eller oppgavene er plassert i ulike organisatoriske enheter eller tilhører ulike saksområder.
- Det vil bli tilstrebet å ha en kjønnsmessig balanse på de ulike nivåer i forvaltningen. Likens vil en tilstrebe at mangfoldet i samfunnet gjenspeiles blant de ansatte.

En vurdering av landbruks- og matforvaltningens struktur, rollefordeling og organisering må ta hensyn til at det har skjedd og skjer vurderinger av enkeltvirksomheter.

Mattilsynet vil ikke være direkte omfattet av vurderingen. Mattilsynet gjennomførte i 2010 en vurdering av om de prinsipielle føringene i matreformen for organisering og lokalisering av virksomheten er oppfylt og om det er ønskelig med endringer i noen av føringene. Mattilsynet har avgitt en foreløpig vurdering til de tre matdepartementene.

Jf. omtale i kapittel 7.6.3 skal den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge forenkles og effektiviseres.

Landbruks- og matdepartementets framtidige bruk av Innovasjon Norge som virkemiddelaktør vil ta utgangspunkt i de tjenester departementet bestiller, men må også ses i sammenheng med Nærings- og handelsdepartementets evaluering av Innovasjon Norge, og den videre oppfølgingen av denne.

12.3 Landbruks- og matdepartementets styring av forvaltningen

Landbruks- og matforvaltningen skal bidra til måloppnåelse på det landbruks- og matpolitiske området. En god styringsdialog skal medvirke til dette og til at forvaltningen utgjør et effektivt verktøy for Landbruks- og matdepartementet. De overordnede styringsprinsipper som departementet skal legge til grunn i sin styring, oppfølging og kontroll av landbruks- og matforvaltningen er forankret bl.a. i Stortingets bevilgningsreglement og reglementet for økonomistyring i staten.

Departementets styring, oppfølging og kontroll av landbruks- og matforvaltningen skal, i tillegg til tradisjonell regelstyring og utøvelse av faglig skjønn, forankres i prinsippene om mål- og resultatstyring. I dette ligger det at Stortinget trekker opp hovedlinjene for landbruks- og matforvaltningens virksomhet gjennom behandlingen av de årlige budsjettproposisjonene, proposisjonene om jordbruksoppjøret og reindrifftsavtalen. De konkrete målene og kravene til den enkelte virksomhet skal så fastsettes i styringsdialogen med departementet. Virksomheten skal deretter rapportere inn relevant og pålitelig resultatinformasjon, som igjen skal bidra til forbedret mål- og resultatstyring.

Styringsdialogen skal være preget av aktiv risikostyring. Dette innebærer at departementet og den enkelte virksomhet kontinuerlig jobber med å identifisere risiko for at målsetningene som Stortinget og departementet har satt ikke oppnås, og følger opp disse risikoområdene gjennom å sette i verk risikoreduserende tiltak. Risikostyring er også viktig i den interne økonomi- og virksomhetsstyringen i den enkelte virksomhet.

Riksrevisjonen mener at landbruks- og matsektoren har utfordringer knyttet til et komplekst virkemiddelssystem og kontroll. Landbruks- og matdepartementet har hatt, og har, stor oppmerksomhet om disse spørsmålene. Statens landbruksforvaltning, som har ansvar for utbetaling av aktuelle tilskudd og kontroll, gjennomførte i 2007–2008 et omfattende kontrollprosjekt i samarbeid med fylkesmennene og KS for å styrke fylkesmennenes kontrollfunksjon på landbruksområdet. I dagens system har fylkesmannen det regionale forvaltningsansvaret for å se til at virkemidlene i landbruket håndteres i tråd med nasjonale føringar, herunder gjennomføre nødvendig forvaltningskontroll av kommunene. I tillegg forutsettes det at kommunene tar et selvstendig ansvar for både å ha kontrollfaglig kompetanse, og å gjennomføre kontroll i forhold til det enkelte

foretak. Kontrollen baseres på hjemmel i regelverket for den enkelte ordning og tilskuddsforvalteransvaret, slik dette er definert i økonomireglementet for staten. Tilskuddsordningene utgjør en betydelig del av landbrukspolitikken. Det er derfor viktig at både tilskuddsmottakere og samfunnet for øvrig har tillit til systemet, og at kontrollsystemene bidrar til å skape legitimitet og oppslutning om landbruks- og matpolitikken. Kontrollsystemet må bidra til å sikre at virkemidlene virker i tråd med formålet og at feilutbetalinger unngås. Landbruks- og matdepartementet vil videreutvikle robuste kontrollsystemer for tilskuddsordningene, basert på analyser og vurderinger av risiko, vesentlighet og kost/nytte.

Styring av landbruks- og matforvaltningen skal ta utgangspunkt i de overordnede målene for landbruks- og matpolitikken og mål- og resultatstyringssystemet som er knyttet til disse. Videre skal styringen, i tråd med de generelle styringsprinsippene i økonomireglementet, tilpasses den enkelte virksomhets egenart, samt risiko og vesentlighet. Landbruks- og matdepartementet vil videreutvikle mål- og resultatstyring, også som et grunnleggende prinsipp for departementets styring, oppfølging og kontroll av landbruks- og matforvaltningen, jf. også kapittel 1.

12.4 En digital landbruks- og matforvaltning

Videreutvikling av digitale løsninger i landbruks- og matforvaltningen står sentralt i arbeidet med å tilby moderne og framtidsrettede tjenester. Elektronisk saksbehandling og utveksling av data mellom forvaltningens systemer reduserer rapporteringsbyrden for de næringsdrivende, sikrer bedre kontroll og høyere servicenivå, og gjør at brukere kan henvende seg til forvaltningen når de selv ønsker det.

Landbruks- og matforvaltningen skal tilby flere og mer brukerrettede digitale tjenester som bidrar til å gjøre hverdagen enklere og mer effektiv for næringsdrivende, innbyggere og forvaltning. Brukeren skal ikke behøve å rapportere inn opplysninger forvaltningen allerede kjenner til, og tjenester som ikke krever brukernærhet bør i hovedsak være tilgjengelige digitalt. Det skal vurderes om manuelle tjenester kan fases ut der digitale tjenester gir et tilstrekkelig godt tilbud til brukerne.

Det er gjennom lang tid jobbet med digitalisering av tjenestene i landbruks- og matforvaltningen. Som en av mange digitale løsninger, har SLF

utviklet digitale tjenester for søknad om tollreduksjon for import av landbruksvarer, der de behandler søknader automatisk gjennom samhandling med systemer i Toll- og avgiftsetaten. Søkeren får svar på stedet, og kan også prøve ut forskjellige verdier i systemet og se hva resultatet av en behandling ville vært. Dette sparer ressurser i forvaltningen og søkerne får umiddelbart svar og et bedre beslutningsgrunnlag. Mattilsynets tilsynsystem, MATS, bidrar til et mer enhetlig og helhetlig tilsyn på tvers av fagområder, og høyere kvalitet på saksbehandlingen. MATS muliggjør også at for eksempel søknad om utstedelse av eksportdokumenter for fisk og fiskevarer i dag kan gjøres digitalt. Dette omfattet i 2009 søknader for over 40 mrd. kroner, og har medført at saksbehandlingen er blitt raskere og at Mattilsynet bruker mindre ressurser på området.

Investeringer som gjøres i digitale løsninger i landbruks- og matforvaltningen gir i mange tilfeller ikke effekter i egen virksomhet, men hos virksomheter det samhandles med eller hos sluttbrukerne. Dette kan gjøre det utfordrende for virksomhetene å prioritere tiltak som har store kostnader i egen virksomhet, men som gir gevinster hos andre. I SLF er det siden etableringen gjort store investeringer i digitale søknadsløsninger for bl.a. produksjonstilskudd. Dette har gitt virksomheten store utviklings- og driftskostnader, men det er i kommunene og hos Fylkesmannen at man tar ut gevinstene ved mer effektiv saksbehandling og kontroll, og mindre innmating av data fra papirskjema. Videre har dette medført store forenklinger for søkerne.

Når nye IKT-løsninger planlegges og utvikles, skal en vurdere gjenbruk av IKT-investeringer gjort i egen sektor og i andre deler av forvaltningen, herunder bruk av fellesløsninger som Altinn II og ID-porten. Ved nyutvikling bør det legges til rette for at andre virksomheter kan gjenbruke løsningene, bl.a. ved at arkitekturprinsippene for IKT i offentlig sektor følges. Forvaltningen må nyttiggjøre seg av data som allerede finnes tilgjengelig. Om nødvendige data allerede finnes i registre i andre virksomheter, må disse, så langt det er mulig, hentes der. Utvikler virksomhetene egne registre eller databaser, må det på en hensiktsmessig måte sikres at data er oppdatert og har tilstrekkelig kvalitet til at disse også kan tilgjengiggjøres for andre.¹ Videre må det, så langt det er mulig, legges til grunn åpne standarder, slik at

¹ Det vises for øvrig til rundskriv P-11/2011 Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

data kan gjenbrukes uavhengig av leverandørtilknytting. Samlet vil dette bidra til å spare kostnader og til at brukerne møter en mer enhetlig offentlig sektor.

Det er store gevinster å hente på at flest mulige benytter digitale tjenester fremfor papirskjema, telefon og oppmøte i kontakt med landbruks- og matforvaltningen. Dersom tjenestene er brukervennlige og tilgjengelige nok til at de foretrekkes fremfor manuelle løsninger, skal virksomhetene vurdere å fase ut manuelle tjenester og rutiner, og slik få en raskere og mer kostnadseffektiv saksbehandling. Det kan være store forskjeller i nivå på digital kompetanse blant forskjellige brukergrupper. Derfor må digitale tjenester kunne tilpasses forskjellige gruppers behov. Landbruks- og matdepartementet vil arbeide for at digitale tjenester forvaltningen tilbyr skal være moderne og framtidsrettet og tilpasset brukerne og offentlig sektor.

Det er nødvendig at man ser tiltak og effekter i en digital landbruks- og matforvaltning under ett for å sikre at virksomhetene gjør investeringer som bidrar til nytte for forvaltningen eller samfunnet, selv om gevinster ikke kommer virksomheten selv til gode. Departementet vil vurdere ulike virkemidler for å sikre bedre samordning og styring av investeringer i digitale løsninger i landbruks- og matforvaltningen.

12.5 Forenkling

12.5.1 Bakgrunn

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) ble det vist til at det var behov for en gjennomgang av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken med sikte på bedre målretting og forenkling av virkemiddelsystemet innenfor en helhetlig politikk. I tiden etter denne meldingen er det blitt gjort betydelige strukturelle endringer både på lovsiden og i tilskuddsregelverkene. Lovverket innen arealforvaltningen er blitt forenklet på flere områder og strukturert på en langt bedre måte og dermed gjort lettere tilgjengelig, jf. nærmere omtale i kapittel 10. Videre er forskrifter og regelverk for tilskuddsordningene på flere områder blitt slått sammen og fornyet. Eksempler er omlegging av areal- og kulturlandskapstilskuddet, opprettelse av regionale miljøprogram og avvikling av tiltaksfondet. På matområdet har matloven, som helt eller delvis samlet 13 lover til én ny lov, betydd en klar forenkling og lagt grunnlag for ytterligere forenklinger. En stor del av regelverket på matområdet har opprinnelse i EU som følge av EØS-avtalen. I EU pågår

et omfattende arbeid for å bedre og forenkle regelverket. Bl.a. medførte norsk gjennomføring av hygienepakken at vi gikk fra 17 til 5 forskrifter.

Når det gjelder det materielle innholdet i regelverket har det vært krevende å oppnå betydelig forenkling da det er mange hensyn som må avveies ved all regelverksutvikling. Det vil dessuten i mange tilfeller foreligge en motsetning mellom målretting og forenkling. Dersom forenkling gis størst prioritet vil effektene som ønskes oppnådd kunne bli mer usikre eller ikke oppnådd i det hele tatt. Eksempelvis vil en tilskuddsordning som gir rett til likt tilskudd til alle, uavhengig av geografisk plassering, hva som produseres og foretakets størrelse, være enkel å forvalte og medføre lave forvaltningskostnader. En slik tilskuddsordning vil bedre inntektsmulighetene og insentivet til produksjon for alle, men den vil ikke kompensere særskilt for driftsulemper for mindre bruk og i ulike deler av landet. Behovet for forenkling av tilskuddsordninger vil derfor måtte avveies mot hvor finmasket og treffsikker ordningene behøver å være for å oppnå de politiske og næringsmessige målene. Forenklingene må heller ikke gå lenger enn at forvaltningen av ordningene tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket i staten til styring, oppfølging og kontroll.

I Dokument 3:12 (2009–2010) om måloppnåelse og styring i jordbruket har Riksrevisjonen vurdert arbeidet med forenkling med utgangspunkt i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Innst. S. nr. 167 (1999–2000). I innstillingen sier næringskomiteen seg enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket. I undersøkelsen til Riksrevisjonen vises det til opplysninger fra SLF om at brukervennligheten har blitt forbedret bl.a. ved at flere tilskuddsordninger har blitt bedre samkjørt. Undersøkelsen til Riksrevisjonen bekrefter delvis dette bildet, men også at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til at det er mange og kompliserte ordninger og systemer som saksbehandlerne i kommunene og fylkene må forholde seg til. Dette medfører risiko for feil eller ulik saksbehandling og økt sårbarhet når det gjelder nødvendig fagkompetanse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det fortsatt behov for forenkling av virkemiddelsystemet. Dette er en vurdering som departementet er enig i. Arbeidet med videre forenklinger vil derfor bli gitt prioritet.

EØS-avtalen setter begrensninger for handlefriheten for det regelverket som er innenfor EØS-avtalens virkeområde. Innenfor landbruks- og matområdet gjelder dette i all hovedsak for regelverk knyttet til matproduksjon, som i svært stor grad er harmonisert med EUs regelverk. Det er

viktig at forenklingarbeidet på dette området samordnes med det arbeid som gjøres i EU, og at en fra norsk side aktivt bidrar til å utvikle gode rettsakter innenfor EØS-avtalen.

12.5.2 Nærmere om forenkling

Med forenkling av de juridiske og økonomiske virkemidlene menes her tiltak som gjør det enklere for berørte næringer og forvaltningen å forholde seg til regelverket. Et sentralt mål på forenkling vil være at brukerne eller forvaltningen trenger mindre ressurser på å etterleve kravene som stilles. Et annet mål vil være at de næringsdrivende har større frihet i valg av løsninger for sin virksomhet.

Forenkling av virkemidlene vil kunne utgjøre en rekke tiltak av forskjellig karakter. Tiltakene kan bestå i slå sammen eller fjerne tilskuddsordninger, slik at det blir færre ordninger å forholde seg til. Forenkling ved å forbedre språk, begrepsbruk og struktur vil også bidra til at regelverket blir lettere å forstå og anvende. Mer brukervennlige IKT-systemer vil videre innebære forenkling for næringsdrivende og for forvaltningen. Måten tilskuddsordningene er innrettet på vil i tillegg ha stor betydning for om virkemidlene er enkle eller kompliserte. Forenkling vil kunne bestå i gjøre tildelings- og oppfølgingskriteriene, herunder kravene til rapportering og kontroll, enklere å oppfylle. Slik forenkling kan imidlertid komme i motsetning til andre hensyn ettersom ordninger basert på færre og enklere kriterier ofte blir mindre treffsikre i forhold til spesifikke mål, og det vil dessuten være mindre mulighet for å ta hensyn til spesielle behov.

De juridiske virkemidlene vil kunne forenkles ved å slå sammen lover og forskrifter, eller gjøre lover og forskrifter lettere tilgjengelige ved å forbedre språk, begrepsbruk og struktur. Mer omfattende forenkling må imidlertid baseres på å gjøre kravene til de næringsdrivende enklere å etterleve eller vurdere omfang og behov for reguleringer. Kravene til opplysninger og informasjon kan bl.a. gjøres enklere ved å videreutvikle muligheten for elektronisk informasjonsflyt, herunder samordning av informasjonsinnhenting, utvikle krav eller innhente informasjonen på nye måter. Også øvrige krav til hvordan de næringsdrivende skal opptre eller hva som skal være tillatt, må gjøres så enkle å etterleve som mulig uten at andre viktige hensyn blir skadelidende.

Forenkling av virkemidlene vil ha betydning for både brukerne, forvaltningen og for samfunnet for øvrig:

- *For brukerne*, det vil i de fleste tilfeller si bønder, skogeiere, reindriftsutøvere, næringsmiddelindustri, importører og eksportører, matserveringsbedrifter, landbruksbasert tjenesteproduksjon, vil forenkling for mange innebære reduserte kostnader eller økte inntektsmuligheter. Dette vil være som følge av at regelverket er enklere å forstå og enklere å etterleve, for eksempel ved at det stilles færre krav til rapportering, mer brukervennlige IKT-løsninger eller at regelverket er mer fleksibelt i forhold til valg av løsninger. Et enklere og lettere tilgjengelig regelverk vil også kunne gi bedre etterlevelse og bidra til større forutsigbarhet og til at de næringsdrivende gjør bedre valg for sin virksomhet. Forenkling vil imidlertid kunne innebære fordelingsmessige virkninger.
- *For forvaltningen* vil forenkling av virkemidlene ha betydning for fortsatt effektivisering. Landbruks- og matforvaltningens hovedoppgave består i å forvalte et stort antall juridiske og økonomiske virkemidler og drive opplysning og rådgivning i tilknytning til disse. Innretning og omfang av virkemidlene vil ha stor betydning for hvordan forvaltningen skal være organisert og dimensjonert. Mindre regulering og færre og enklere tilskuddsordninger vil kreve mindre forvaltningsressurser.
- *For allmennheten* vil forenkling bidra til økt innsikt i og forståelse av mat- og landbrukspolitikken og de prioriteringer som gjøres.

12.5.3 Mål og prinsipper for forenklingarbeidet

Departementets mål er at det skal oppnås betydelige forenklinger på flere sentrale områder av de landbruks- og matpolitiske virkemidlene. Mindre detaljstyring og regulering vil stå sentralt, og det må aksepteres at omlegging av virkemidler i noen grad vil kunne slå ulikt ut. Forenklingarbeidet vil bli basert på en del prinsipper:

- Forenkling må inngå i all utvikling av ny politikk. Nye tilskuddsordninger og reguleringer må bare etableres når det er nødvendig for bedre å oppnå overordnede mål, og må utformes så enkelt som mulig for brukerne og for forvaltningen. Det må samtidig vurderes om andre ordninger eller reguleringer kan fjernes.
- Forenkling samtidig som at målene i landbruks- og matpolitikken skal nås, forutsetter avveining av målene og streng prioritering i forhold til disse. Virkemidlene må innrettes slik at de primært bidrar til effektivt å oppnå de prioriterte målene.

- Brukernes oppfatning av hva som er forenkling er viktig. Brukere og andre interessenter vil derfor bli bedt om råd og forslag til forbedringer.
- Partene i jordbruksforhandlingene og rein-driftsforhandlingene må ta et større ansvar for å oppnå forenklinger. Forenkling skal inngå som en sentral målsetting i ethvert oppgjør.
- Dersom forenklingsforslag eller målretting er til nytte for en gruppe og til ulempe for en annen, må avgjørelsen baseres på en helhetsvurdering. Det må vurderes om det er behov for overgangsordninger.

En avveining og klargjøring av målene i landbruks- og matpolitikken og en streng prioritering av virkemidlene opp mot målene, vil kunne gi mulighet for å fjerne tilskuddsordninger eller lempe på reguleringer som ikke er strengt nødvendige for å oppnå målene. I forbindelse med utviklingen av mål- og resultatstyringen, jf. kapittel 1, vil forenkling være et sentralt tema. Det må utpekes områder hvor behovet og potensialet for forenkling er størst. Det skal legges opp til fortsatt forsvarlig tilskuddsforvaltning, basert på prinsippet om risiko og vesentlighet og nytte-/kostnads-vurderinger. Kravene til oppfølging og kontroll må tilpasses dette.

Informasjon og rådgivning om regelverket skal fortsatt være en viktig oppgave for forvaltningen. Videre bør IKT-løsningene videreutvikles slik at virkemidlene blir enklere å forholde seg til både for brukerne og for forvaltningen.

12.5.4 Aktuelle forenklingstiltak

I tillegg til de større forenklingsarbeidene basert på prinsipper og forutsetninger som er redegjort for ovenfor, er det flere forenklingstiltak som er under arbeid eller vil bli vurdert nærmere. Dette er tiltak som vil gi kostnadsreduksjoner for brukerne og for forvaltningen. Det vises også til omtale i det enkelte fagkapittel.

- *Enhetlig og brukervennlig regelverket på matområdet*
Arbeidet i Mattilsynet med å gjennomgå regelverket på sitt forvaltningsområdet vil bli intensivert. Målet er å få et mer enhetlig og brukervennlig regelverk, noe som vil være til fordel for de næringsdrivende som skal etterleve regelverket, samt at det kan bidra til et mer effektivt og målrettet tilsyn.
- *Gjennomgå nasjonale godkjenningssystemer på matområdet*

I 2007 avviklet matdepartementene en rekke krav om godkjenning i regelverket med tilhørende gebyrplikt. Mattilsynet har gjennomgått gjenværende godkjenningssystemer innenfor matområdet som vi ikke er forpliktet til å ha etter EØS-avtalen, eksempelvis krav om godkjenning av bygning eller krav om tillatelse for en aktivitet. Flere av disse godkjenningssystemene vil bli vurdert opphevet.

- *Overføre strukturprofilen i arealtilskuddene til andre ordninger*

Tiltaket består i å overføre strukturkompensasjonen i arealtilskuddene til andre ordninger, slik at tilskuddsatsen per dekar blir uavhengig av foretakets størrelse. Strukturprofilen i husdyrholdet samlet opprettholdes. Det vil forenkle tilskuddssystemet, lette forvaltningens kontroll med at tilskuddene utbetales i tråd med formålet og redusere risiko for feilutbetalinger.

- *Slå sammen enkelte programmer og satsinger under LUF.*

Enkelte programmer og satsinger under LUF kan slås sammen. På regionalt nivå kan noen av ordningene samles under overskriften «regionale bygdeutviklingsprogram». Siktemålet er forenkling gjennom færre ordninger, bedre samordning av innsats innen ulike politikkområder og bedre muligheter for å målrette midler mot prioriterte innsatsområder.

- *Fremme ny jordskiftelov*

Gjeldende lov er gammel og den er vanskelig å forstå og anvende for mange. Regjeringen vil fremme forslag for Stortinget om en ny jordskiftelov som bl.a. vil legge til rette for mer effektiv avvikling av sakene.

- *Oppheve reglene om odelsfrigjøring av landbrukseiendom*

Det er få søknader om odelsfrigjøring av landbrukseiendom, men det er ressurskrevende å avgjøre slike saker. Avgjørelsene bygger på en sammensatt og skjønnsmessig avveining der det kan være vanskelig for partene å forutberegne sin stilling i saken. Hensynet til regelforenkling og ønsket om å redusere offentlig ressursbruk hvor samfunnsgevinsten er liten taler for opphevelse av bestemmelsene. Departementet mener at ved en innskrenkning av odelskretsen, jf. kapittel 10, vil odelsfrigjøring være aktuelt i så få saker at hensynet til regelforenkling og ønsket om å redusere offentlig ressursbruk kan gå foran hensynet til den som har kjøpt tilleggsjord.

- *En digital landbruks- og matforvaltning*

Videreutvikling av elektroniske løsninger i landbruks- og matforvaltningen står sentralt i

arbeidet med å tilby moderne og framtidsrettede tjenester. Elektronisk saksbehandling og utveksling av data mellom forvaltningens systemer reduserer rapporteringsbyrden for de næringsdrivende, sikrer bedre kontroll og høyere servicenivå, og gjør at brukere kan henvende seg til forvaltningen når de selv ønsker. Departementet vil arbeide for at landbruks- og matforvaltningen skal tilby flere og mer brukerrettede digitale tjenester som bidrar til å gjøre hverdagen enklere og mer effektiv for næringsdrivende, innbyggere og forvaltning. Brukeren skal ikke behøve å rapportere inn opplysninger forvaltningen allerede kjenner til og tjenester som ikke krever brukernærhet bør i hovedsak være tilgjengelige digitalt. Det skal vurderes om manuelle tjenester kan fases ut der digitale tjenester gir et tilstrekkelig godt tilbud til brukerne. Det vises for øvrig til pkt. 12.4 ovenfor.

– *En mer effektiv Reindriftsforvaltning*

Det er gjennomført en evaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften. Evalueringen peker på flere behov for forenkling og en mer tydelig forvaltningsstruktur, herunder at den må bli mer lik annen offentlig forvalt-

ning. Regjeringen vil forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge. Det tas sikte på å forenkle forvaltningsstrukturen ved å utvikle områdestyrene. I tillegg skal det gjennomføres administrative overføring av områdekantorene til de fem nordligste fylkesmennene. Det tas sikte på å gjennomføre endringene i forvaltningen av reindriften i løpet av 2012.

– *Avvikling av matproduksjonsavgiften*

Som signalisert i Prop. 126 S (2010–2011) vil Regjeringen i statsbudsjettet for 2012 foreslå en avvikling av matproduksjonsavgiften fra 01.01.2012, jf. Prop. 1 S (2011–2012). Ved siden av at dette vil gi en betydelig avgiftslettelse for matprodusentene, vil det også medføre administrative forenklinger for matprodusentene og forvaltningen.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet
2. desember 2011 om Landbruks- og matpolitikken blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Forsideillustrasjon: Itera Gazette

Trykk: 07 Aurskog AS 12/2011

