



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkning av
arbeidet til styresmaktene for å nå
måla om økologisk landbruk

Dokument 3:7 (2015–2016)



1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 41

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan bestille utgivinga frå
Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille frå
Bestillingar av offentlege publikasjonar
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-348-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Høgsterettsadvokat S. A. W. Sørenssen var hovedrevisor i perioden 1827–1848.

Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk

Dokument 3:7 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:7 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk.*

Riksrevisjonen, 16. februar 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovudfunn	7
2 Merknadene frå Riksrevisjonen	8
3 Tilrådingane frå Riksrevisjonen	12
4 Oppfølginga frå departementet	12
5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	15
Vedlegg 2: Svar frå statsråden	19
Vedlegg 3: Rapport	27
Ordliste	33
1 Innleiing	35
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
3 Revisjonskriterium	40
4 Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?	44
5 Det økologiske regelverket	55
6 I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke den økologiske produksjonen?	60
7 I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke det økologiske forbruket?	75
8 Faktorar i matvarekjeda som avgrensar økologisk produksjon og forbruk	83
9 I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?	90
10 Vurderingar	94
Referansar	99
Vedlegg	103

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkinga. Funn og tilrådingar.

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk

Stortinget har hatt mål for økologisk landbruk sidan 1999. Det gjeldande målet er at 15 prosent av produksjonen og forbruket skal vere økologisk i 2020, jf. Innst. 364 S (2009–2010).

Hovudgrunngevinga for satsing på økologisk produksjon er at han tar ekstra miljøomsyn og gir betre dyrevelferd. Den økologiske produksjonsforma er meint å vere ein spydspiss i arbeidet for å gjere norsk landbruk meir miljøvennleg og berekraftig. I tillegg bidreg økologisk landbruk til at forbrukarane får eit større mangfald av produkt.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere om Landbruks- og matdepartementet gjennom styring og verkemiddelbruk har lagt til rette for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk. Landbruks- og matdepartementet har det overordna ansvaret for landbruksforvaltninga i Noreg. Det omfattar også utvikling av politikk og oppfølging av resultat innanfor jordbruket.

Det er henta inn statistikk for perioden 2005–2014, og for enkelte verkemiddel er det henta inn data fram til november 2015.

Undersøkinga har mellom anna tatt utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- Innst. 234 S (2011–2012), jf. Meld. St. 9 (2011–2012) *Velkommen til bords*
- innstillingar til proposisjonar om jordbruksoppgjeret for åra 2000–2014
- budsjettinnstillingar til budsjettproposisjonane frå Landbruks- og matdepartementet (Prop. 1 S) for åra 2005–2014

Rapporten blei lagd fram for Landbruks- og matdepartementet ved brev 8. oktober 2015. Departementet har i brev 5. november 2015 gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 15. desember 2015 og svaret frå statsråden 13. januar 2016 følgjer som vedlegg.

1 Hovudfunn

- Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området.
- Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg.
- Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen.
- Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat.
- Den generiske marknadsføringa av økologisk mat (som er marknadsføring av ein produktkategori i staden for ei bestemt merkevare) er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen.

2 Merknadene frå Riksrevisjonen

2.1 Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området

Målet om at 15 prosent av matproduksjonen skal vere økologisk, vil seie at det skal drivast økologisk produksjon på 15 prosent av det samla norske jordbruksarealet, og at 15 prosent av det samla husdyrhaldet skal vere økologisk.

Prosentdelen av det totale jordbruksarealet som er dyrka økologisk, låg i 2014 på 4,7. Dersom ein reknar med areal under omlegging til økologisk drift (karensareal), ligg prosentdelen på 5,1, det vil seie same nivå som i 2008. Den økologiske prosentdelen steig høvesvis jamt i perioden 2005–2012, men har deretter hatt ein nedgang. Omfanget av areal som er under omlegging frå konvensjonell til økologisk drift, har gått ned sidan 2009. Prosentdelen økologiske husdyr av totaltalet på husdyr låg i 2014 på 2,9 prosent. Dette var ein svak nedgang frå året før.

Det er store regionale skilnader når det gjeld økologisk landbruk i Noreg. Det er Trøndelags-fylka som har det største økologiske arealet blant fylka i Noreg, følgde av Østfold og Hedmark. I 2014 utgjorde det økologiske jordbruksarealet i Trøndelags-fylka om lag ein fjerdedel av det økologiske jordbruksarealet i Noreg. Troms, Rogaland, Agder-fylka og Finnmark har det lågaste økologiske arealet.

Riksrevisjonen har merkt seg at det også er andre utviklingstrekk som på sikt vil vere uheldige for den økologiske produksjonen. For eksempel har talet på økologiske jordbruksbedrifter minka i perioden 2009 til 2014, og prosentdelen økologiske jordbruksbedrifter låg i 2014 på omtrent 5 prosent. I tillegg har talet på førstegongsråd for produsentar som vurderer å leggje om til økologisk, gått ned med 39 prosent frå 2013 til 2014. Slike råd blir gitte til bønder som vurderer å leggje om til økologisk drift.

Prosentdelen økologiske matvarer i daglegvarehandelen utgjorde i 2014 1,45 prosent. Utviklinga går likevel i ei positiv retning, både gjennom daglegvarehandelen og andre salskanalar. Frå 2013 til 2014 var veksten i daglegvarehandelen på nesten 30 prosent. Målet om 15 prosent økologisk forbruk i 2020 blir målt i prosentdel av den totale omsetninga av mat- og drikkevarer, i kroneverdi. Forbruksauken skal først og fremst bli dekt gjennom norsk produksjon av produkt som det er grunnlag for å produsere her i landet, slik at det gir norske produsentar inntektsmoglegheiter.

Riksrevisjonen meiner det er uheldig at den økologiske produksjonen og forbruket framleis er så langt frå måla. Dessutan går også utviklinga for den økologiske produksjonen i negativ retning. Det er risiko for at den økologiske produksjonen vil halde fram med å minke sjølv om forbruket aukar. Dette kan føre til auka import av jordbruksprodukt, også av produkt som kan bli produserte i Noreg. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er dette ikkje i tråd med intensjonen frå Stortinget om at det auka forbruket først og fremst skal bli dekt av norsk produksjon.

Stortinget meiner ein bør arbeide for balanse mellom produksjon og forbruk, og at ein må ta omsyn til kva som er den mest dominerande utfordringa på det aktuelle tidspunktet. Undersøkinga viser til at det er ubalanse mellom produksjon og etterspurnad for enkelte økologiske varer som Noreg har føresetnad for å produsere, som kjøt og korn. Riksrevisjonen meiner at ein slik ubalanse vil føre til meir import av desse varene, og tala stadfestar også det. Omsetninga av økologisk kjøt gjennom daglegvarehandelen blei sjudobla i perioden 2006–2014, frå 8,3 til 60,1 mill. kroner, medan produksjonen av økologisk kjøt som del av den totale kjøtproduksjonen berre auka frå 0,6 til 1 prosent i same perioden. Omsetninga av økologiske kornprodukt og

bakarvarer er i denne perioden dobla, frå 79,3 mill. kroner til 138,9 mill. kroner, medan produksjonen av økologisk korn som del av den totale kornproduksjonen har lege stabilt på rundt 0,8 prosent.

Ifølgje Stortinget bør ein vesentleg større del av dei økologisk produserte varene også bli tilbydde som økologisk merkte varer. For enkelte økologiske matvarer er det framleis slik at ein stor del av varene ikkje blir omsette som økologiske varer. Berre 27 prosent av norskprodusert økologisk kjøt blir merkt og omsett som økologisk, medan omtrent halvparten av den økologiske mjølka blir omsett som økologisk. Riksrevisjonen meiner låg utnyttingsgrad kan redusere motivasjonen blant bønder for å drive med økologisk produksjon og gjere det vanskelegare å rekruttere nye produsentar.

2.2 Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg

Regelverket for økologisk produksjon, vidareforedling og merking er ein del av EØS-avtalen, og *forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukt og næringsmiddel* av 2005 (økologiforskrifta) er basert på ei EU-forordning frå 1991 og ei rekkje endrings- og gjennomføringsforordningar. Alle som produserer og marknadsfører økologiske landbruksprodukt og næringsmiddel, må halde seg til det offentlege regelverket på området.

Korleis regelverket er utforma, og kor føreseieleg det er, har mykje å seie for om primærprodusentane legg om til økologisk drift eller ikkje. For å gjere regelverket meir tilgjengeleg har Mattilsynet i samarbeid med Debio utarbeidd fleire nyttige rettleiarar. Konvensjonelle bønder framhevar forenkling av regelverket som ein av dei viktigaste faktorane for at dei skal leggje om til økologisk landbruk. Det kjem også fram at endringar i det økologiske regelverket, i form av innstrammingar i regelverket eller i praktiseringa av dette, skaper utfordringar for dei økologiske verksemdene. Fleire informantar viser i tillegg til at spesielle forhold i Noreg kan gjere det vanskeleg å oppfylle krava i regelverket, for eksempel krav om økologisk kraftfôr.

Slik Riksrevisjonen vurderer det, er det uheldig at det nyaste EU-regelverket, som blei sett i verk i 2009, enno ikkje er tatt inn i EØS-avtalen. Dette gir ein uoversiktleg situasjon med ulike konkurransevilkår. EFTA arbeider i forhandlingsprosessen for at det økologiske regelverket skal bli best mogleg tilpassa EFTA-landa, men når dette tar såpass mange år, skaper det ei vedvarande uvisse om kva for krav som vil bli stilte framover for dei økologiske verksemdene.

2.3 Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen

Storleiken og innretninga på dei økonomiske verkemidla blir fastsett i det årlege jordbruksoppgjeret. I tillegg til ordinære produksjonstilskot blir det gitt ekstra tilskot til økologisk produksjon for å stimulere til at ein fører vidare og legg om til økologiske driftsformer. Kwart år blir det løyvd i overkant av 100 mill. kroner i direkte tilskot og 30–45 mill. kroner i utviklingsmidlar til økologisk landbruk.

Dei økologiske produksjonstilskota er ein føresetnad for å halde oppe og stimulere til økologisk produksjon i Noreg, men dei er ikkje eit tilstrekkeleg verkemiddel for å stimulere fleire til å leggje om til økologisk drift eller hindre fråfall. Den samla potten til dei økonomiske verkemidla har vore høvesvis stabil dei seinare åra, men innretninga av verkemidla er blitt endra. Tilskotsatsane i 2005–2014 har auka for dei fleste produksjonstypene, men grovførsatsen har gått vesentleg ned frå 2010. Grovfôr er ein viktig innsatsfaktor for husdyrproduksjonen i Noreg. Omleggingstilskotet blei ifølgje Landbruks- og matdepartementet fjerna i 2014 for å bidra til betre kontroll og forenkling for føretaka og forvaltninga. Det blir ikkje lenger gitt kompensasjon for første

karensår, men ein gir arealtilskot for andre og tredje karensår. I tillegg auka det årlege kontrollgebyret for å vere knytt til kontrollordninga med 39 prosent i 2014.

Stortinget legg til grunn at tilskotsordninga for økologisk drift skal bidra til at produsentar som har økologisk drift, er sikra ein økonomi minst på høgd med konvensjonell drift. Lønnsemda i den økologiske produksjonen er avhengig av ei rekkje faktorar. Ifølgje utrekningar som er gjorde av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), gir mjølkeproduksjonen for økologisk og konvensjonell drift omtrent likt driftsresultat frå år til år. Det er da lagt til grunn at den økologiske produsenten får høgre produksjonstilskot og meirpris for mjølk. Utrekningane frå NILF viser også at økologisk sauehald dei seinare åra har hatt eit betre driftsresultat enn konvensjonelt sauehald.

Det er likevel ikkje slik at alle økologiske bønder får leveringsavtalar med meirpris. Om lag 35 prosent av alle økologiske produsentar i landet får ikkje noka form for meirpris for dei økologiske produkta sine. Ifølgje Landbruksdirektoratet ser det i hovudsak ut til at dei økologiske produsentane har god lønnsemd, men direktoratet viser til at det likevel er mange forhold som gjer at dette ikkje gjeld for alle produsentane. Situasjonen har for eksempel endra seg etter at Tine ikkje lenger inngår nye leveringsavtalar (med unntak av i Region Nord) og dessutan har redusert meirprisen for produsentar med avtalar. Landbruksdirektoratet meiner at økologisk mjølkeproduksjon utan meirpris frå Tine truleg ikkje vil vere lønnsam.

Utviklingsmidlane, som utgjer ca. 30–45 mill. årleg, skal stimulere og bidra til å setje i gang aktivitet som kan redusere flaskehalsar i verdikjeda. Dei skal ikkje brukast som driftsmidlar. Undersøkinga viser at dei fleste prosjekta som har fått tildelt utviklingsmidlar sidan 2005, har vart i eitt eller to år. Få prosjekt har ei lengd på tre år eller meir. Den kortsiktige bruken av utviklingsmidlane kan, slik Riksrevisjonen vurderer det, føre til at dei ikkje bidreg godt nok til å løyse flaskehalsar i verdikjeda.

Samla sett meiner Riksrevisjonen at utviklinga dei seinare åra har gjort det vanskelegare å hindre fråfallet og å rekruttere nye økologiske bønder. Ei rekkje faktorar kan til saman ha bidrege til dette, som for eksempel bortfall av omleggingstilskotet, reduksjon av grovførsatsane, auke av kontrollgebyra og det at Tine ikkje inngår nye leveringsavtalar med meirpris for mjølk unntatt i Region Nord. Når fleire bønder melder seg ut enn inn i kontrollordninga for økologisk produksjon, kan det over tid føre til at dei økologiske jordbruksareala og produksjonen blir redusert.

2.4 Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat

Stortinget har fleire gonger framheva at offentleg forbruk er viktig som ledd i å auke etterspurnaden etter økologiske matvarer. I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) går det fram at det offentlege må bli pålagt ei forplikting om at ein viss del av forbruket skal vere økologisk.

Ifølgje handlingsplanen for økologisk landbruk frå 2009 skal Landbruks- og matdepartementet arbeide for at økologisk mat blir eit meir forpliktande kriterium ved offentlege innkjøp, og at måla om økologisk landbruk blir forankra i fleire sektorar enn landbrukssektoren. Riksrevisjonen meiner det er positivt at landbruksstyresmaktene har greidd ut og avklart at det offentlege gjennom *lov om offentlige anskaffelser* kan stille krav om økologiske matvarer ved konkurranseinnkjøringar. Riksrevisjonen meiner derfor at det ikkje finst juridiske hindringar for at offentlege etatar kan stille krav om økologisk mat som del av konkurransegrunnlaget.

Undersøkinga viser likevel at styresmaktene i liten grad har gått fram som eit godt eksempel for å auke det økologiske forbruket gjennom matinnkjøp i egne verksemder. Det er få insentiv for at offentlege verksemder skal følgje opp forbruksmålet. Overordna styresmakter har verken sett konkrete mål for offentlig forbruk av økologisk mat eller gitt retningslinjer for korleis ein kan styrkje dette forbruket i det offentlege. Det er opp til den enkelte verksemda å ta initiativ til å følgje opp forbruksmålet.

Slik Riksrevisjonen vurderer det, stiller det offentlege i for liten grad krav om økologisk mat ved innkjøp. Ein gjennomgang av alle kunngjeringar av konkurranse om leveransar til offentlege kantiner og matinnkjøp viser at det i 2014 blei stilt krav om økologisk mat i underkant av ein fjerdedel av konkurransekunngjeringane. Ein går ut frå at berre ca. 10 prosent av serveringsstadene med Debio-godkjende serveringsmerke er offentlege verksemder.

Riksrevisjonen har registrert at fleire av dei nordiske landa har hatt mål for det offentlege forbruket som forvaltninga i desse landa i stor grad har følgd opp. For eksempel har Danmark hatt som mål å oppnå eit økologisk forbruk på 60 prosent i det offentlege. Sverige har hatt 25 prosent som mål og ligg i dag på 27 prosent offentlig forbruk av økologiske matvarer.

Ettersom det offentlege matinnkjøpet er omfattande og stabilt, meiner Riksrevisjonen dette kan bidra til å gi produsent- og foredlingsleddet større tryggleik for omsetning av økologiske matvarer. Slik Riksrevisjonen ser det, bør ein leggje betre til rette for å auke forbruket ved å utarbeide retningslinjer for matinnkjøp og ved å bruke innkjøpsregelverket, avtalar og kontraktar meir aktivt.

2.5 Den generiske marknadsføringa av økologisk mat er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen

Stortinget har peika på at ein må ta initiativ til betre marknadsføring av økologiske produkt overfor distributørar, matvarekjeder og forbrukarar. Generisk marknadsføring vil seie at ein marknadsfører ein produktkategori, for eksempel økologisk mat, i staden for ei bestemt merkevare.

Det er lite generisk marknadsføring av økologisk mat. Ein satsar lite på å informere forbrukarane om kva økologisk landbruk og økologiske matvarer er, og denne typen informasjon er så godt som fråverande i daglegvarebutikkane. Det er uklart for mange forbrukarar kva økologisk mat er, og kva for fordelar økologisk produksjon måtte ha.

Fleire aktørar har ansvar for å informere om økologisk landbruk, og ein brukar også utviklingsmidlar til å finansiere informasjonstiltak. Landbruks- og matdepartementet har gitt Matmerk eit ansvar for den generiske marknadsføringa med eit årleg budsjett på ca. 2 millionar kroner, og den generiske marknadsføringa blir i dag hovudsakleg driven gjennom ein nettstad. Ved to tidlegare informasjonskampanjar om økologisk landbruk i regi av Matmerk har det vore vanskeleg for samarbeidspartane frå foredlings- og omsetningsledda å bli einige om ein felles budskap for kampanjane, og kampanjane har vore kortvarige.

Alle fylkesmannsembeta meiner den generiske marknadsføringa ikkje er tilstrekkeleg, og 30 prosent av primærprodusentane meiner generisk marknadsføring er det viktigaste tiltaket for å auke omsetninga av økologiske produkt. I undersøkinga av forbrukartrendar frå Statens institutt for forbruksforskning (2015) heiter det at dersom forbruket av økologisk mat skal auke, krevst det betre kommunikasjon ut til forbrukaren, både for å auke forståinga av kva økologisk produksjon er, og for å styrkje medvitet om merkeordninga Debio.

Slik Riksrevisjonen vurderer det, er den generiske marknadsføringa for lita i omfang til å kunne auke kunnskapen om økologiske matvarer blant forbrukarane, slik at dei sjølve i større grad kan ta meir faktabaserte val når dei handlar matvarer. Riksrevisjonen meiner at det er mogleg å bruke generisk marknadsføring og faktabasert informasjon meir aktivt som verkemiddel for å auke kunnskapen om økologisk landbruk og kvaliteten ved økologiske matvarer.

3 Tilrådingane frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen rår til at Landbruks- og matdepartementet

- utarbeider ein oppdatert heilskapleg strategi for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk
- som part i jordbruksoppgjeret set i verk stimuleringstiltak som i større grad bidreg til å auke økologisk produksjon, sikre rekruttering og forhindre fråfall av økologiske primærprodusentar
- tar ulike initiativ overfor andre departement og verksemdar til auka innkjøp av økologisk mat i det offentlege; dette vil kunne bidra til betre måloppnåing og til å gjere den økologiske marknaden meir føreseieleg og stabil
- legg meir vekt på å bruke generisk marknadsføring og kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk som verkemiddel for å auke forbruket av økologiske matvarer

4 Oppfølginga frå departementet

Statsråden seier innleiingsvis at Riksrevisjonen si undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk er nyttig for det vidare arbeidet på området.

Statsråden er samd i at utviklinga for økologisk produksjon og forbruk per i dag ikkje er i samsvar med måla. Utviklinga er likevel avhengig av ei rekkje forhold som ligg utanfor verkeområdet til departementet, og marknaden for økologisk mat er dessutan liten, umoden og svært sårbar for svingingar.

I den perioden Riksrevisjonen har undersøkt, viser statsråden til at det fram til 2009 var vekst i marknaden og auka etterspurnad etter økologiske varer, med tilsvarende utfordring med for liten norsk produksjon. I 2009 kom det ein markant nedgang i etterspurnaden, og mange av dei økologiske produkta blei derfor omsette som konvensjonelle varer. Dei seinare åra har forbruket igjen auka. Statsråden understrekar at det er betre med ei etterspurnadsdriven utvikling enn ei utvikling som er driven frå det offentlege, og det er nødvendig å arbeide for ein best mogleg balanse mellom produksjon og forbruk.

Regelverket på økologiområdet er ein del av EØS-avtalen, gitt i form av forordningar. Forskrifta fastset at dei aktuelle forordningane gjeld som forskrift, med unntak av eventuelle tilpassingar som følgjer av EØS-avtalen. Ein kan såleis ikkje lese rettar og plikter direkte ut av forskrifta, men derimot er dei å finne i forordningsteksten. Mattilsynet har utarbeidd rettleiingar for regelverket, slik at det blir lettare tilgjengeleg.

I regelverksutviklinga har ein til ein viss grad tatt omsyn til “utviklingsstadia” til ulike produksjonar. Dette fører mellom anna til unntaksmoglegheiter og overgangsordningar i regelverket, og det er ei naturleg utvikling av regelverket at det blir innskjerpingar over tid. Statsråden ønskjer ei forenkling der det er mogleg, men meiner det også er viktig med ein viss fleksibilitet, for eksempel gjennom enkelte unntaksmoglegheiter, og at dette gir høve til å utvikle den økologiske produksjonen.

Statsråden er samd med Riksrevisjonen i at det er ein uønskt situasjon at EU-regelverket frå 2007 og seinare forordningar ennå ikkje er tatt inn i EØS-avtalen, men det kan gi ulemper for den økologiske produksjonen i Noreg å innføre det nye EU-regelverket utan aksept for enkelte tilpassingar som mellom andre Noreg har ønskt.

I brevet legg statsråden vekt på at det var nødvendig å fjerne omleggingstilskotet både av omsyn til ei kostnadseffektiv forvaltning og moglegheit for tilskotskontroll. Reduksjon i grovførtilskotet blei i hovudsak gjort fordi fleire produsentar la om planteproduksjonen til økologisk grovfôr utan at husdyrhaldet blei lagt om. For å bidra til betre balanse mellom økologisk grovfôrareal og faktisk produksjon av økologisk mjølk og kjøt blei tilskotet til økologisk grovfôrareal redusert og midlane omdisponerte til auka dyretilskot.

Innretninga av utviklingsmidlane har dei seinare åra blitt dreia mot større og/eller fleirårige prosjekt. Dette har bidrege til å endre bruken av midlane i tråd med påpeikinga frå Riksrevisjonen, og statsråden meiner at dette i større grad vil bidra til å løyse flaskehalsar i verdikjeda.

Gjeldande handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk er frå 2009, og statsråden ser derfor verdien av å starte arbeidet med ein oppdatert strategi. Strategien vil bli utarbeidd i samarbeid med relevante aktørar.

Statsråden viser til at Norsk Landbruksrådgiving i jordbruksoppgjeret 2015 fekk i oppdrag å intensivere innsatsen for å rekruttere nye økologiske produsentar. Vidare fekk Landbruksdirektoratet i oppdrag å levere ei utgreiing til jordbruksoppgjeret 2016 om utfordringar innanfor produksjon og marknad for økologisk frukt, bær og grønnsaker. Dette er eit område der auken i etterspurnaden er særleg stor, og der det også bør vere potensial for auka norsk produksjon.

Statsråden er samd med Riksrevisjonen i at det offentlege matinnkjøpet er omfattande og stabilt, og at det derfor kan bidra til å gi produsent- og foredlingsleddet større tryggleik for omsetnad av økologiske matvarer. Kva for tiltak ein skal setje inn utover dei som alt er sette i gang av Landbruks- og matdepartementet, og korleis, vil måtte inngå i arbeidet med ein ny og oppdatert strategi.

Generiske marknadsføringskampanjar for å påverke forbrukarane krev store ressursar. Statsråden meiner at det truleg er vesentleg meir effektivt når marknadsaktørane gjennomfører sine reklamekampanjar enn når staten driv generisk marknadsføring. Ein vil likevel leggje vekt på informasjon til forbrukarane om økologisk mat også i det vidare arbeidet på området.

5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader i saka.

Saka blir send til Stortinget.

Vedtatt i møte i Riksrevisjonen 3. februar 2016

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjul

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Berit Mørkved 22241333
Vår dato 15.12.2015
Deres dato
Vår referanse 2014/01404-150
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
POSTBOKS 8007 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Sylvi Listhaug

Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk

Som vedlegg til dette brevet følger utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk*.

Dokumentet er basert på ein rapport som vart send over til Landbruks- og matdepartementet ved vårt brev av 8. oktober 2015, og på svar frå departementet 5. november 2015.

Vi ber statsråden gjere greie for korleis departementet vil følgje opp merknadene og tilrådingane frå Riksrevisjonen, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Oppfølginga frå departementet vil bli samanfatta i det endelege dokumentet til Stortinget. Det fullstendige svaret frå statsråden vil bli lagt ved dokumentet.

Svarfrist er 13. januar 2016.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk*

Vedlegg 2

Svar frå statsråden



**DET KONGELEGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref
2014/01404

Vår ref
14/429-

Dato
13.01.2016

Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk

Eg viser til brev datert 15. desember 2015 om Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk. I brevet blir eg bedt om å gjere greie for korleis departementet vil følgje opp merknadane og tilrådingane frå Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen viser til følgjande hovudfunn i rapporten:

- Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området
- Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg
- Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen
- Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat
- Den generiske marknadsføringa av økologisk mat (som er marknadsføring av ein produktkategori i staden for ei bestemt merkevare) er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen.

På bakgrunn av dette tilrår Riksrevisjonen at Landbruks- og matdepartementet

- utarbeider ein oppdatert heilskapleg strategi for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk

Postadresse: Postboks 8007 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Teatergata 9 Telefon: 22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 874

- set i verk stimuleringsiltak som i større grad bidreg til å auke økologisk produksjon, sikre rekruttering, forhindre fråfall av økologiske primærprodusentar, som part i jordbruksoppgjere
- tar ulike initiativ overfor andre departement og verksemder til auka innkjøp av økologisk mat i det offentlege. Dette vil kunne bidra til betre måloppnåing og til å gjere den økologiske marknaden meir føreseieleg og stabil
- legg meir vekt på å bruke generisk marknadsføring og kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk som verkemiddel for å auke forbruket av økologiske matvarer

Innleiingsvis vil eg seie at Riksrevisjonen si undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk er nyttig for det vidare arbeidet på området. I mitt svar vil eg først kommentere nokre av hovudfunna i rapporten, før eg gjer greie for korleis eg vil følgje opp Riksrevisjonens tilrådingar.

Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området

Eg er samd med Riksrevisjonen i at utviklinga per i dag ikkje er i samsvar med måla og understreker at målet er særst ambisiøst. Utviklinga er dessutan avhengig av ei rekkje forhold som ligg utanfor mitt virkeområde. Vi må òg hugse at marknaden for økologisk mat er liten og umoden og svært sårbar for svingingar. I tillegg tek det tid frå ein produsent startar omlegging av produksjonen til økologiske varer er tilgjengelege for forbrukarane.

Svingingane i marknaden kjem tydeleg fram i perioden Riksrevisjonen har undersøkt. Fram til 2009 var det vekst i marknaden og auka etterspurnad etter økologiske varer, med tilsvarande utfordring med for liten norsk produksjon. Økonomien hjå forbrukarane påverkar etterspurnaden etter økologiske produkt og i 2009 kom det ein markant nedgang i etterspurnaden som følgje av finanskrisa. I denne perioden auka produksjonen meir enn forbruket. Dette fekk den konsekvensen at mange av dei økologiske produkta blei omsett som konvensjonell vare. Dei seinare åra har forbruket igjen auka. Eg vil understreke at det trass alt er betre med ei etterspurnadsdriven utvikling enn ei utvikling driven frå det offentlege. Slik eg ser situasjonen er det naudsynt å arbeide for ein best mogleg balanse mellom produksjon og forbruk og eg er glad for at Riksrevisjonen òg vektlegg dette.

Riksrevisjonen viser i undersøkinga til at nedgangen i talet på jordbruksverksemder er eit døme på utviklingstrekk som på sikt vil vere uheldig for den økologiske produksjonen. Eg vil i denne samanheng peike på at det ikkje er ein automatisk samanheng mellom talet på jordbruksverksemder og storleiken på den økologiske produksjonen. Som innan konvensjonell produksjon blir òg dei økologiske driftseiningane større og produserer meir.

Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg

Regelverket på økologiområdet er ein del av EØS-avtalen, og er gitt i form av forordningar. I fylgje EØS-avtalen, skal forordningar ”som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden”. I Noreg er ”henvisningsteknikken” valt for å ivareta dette kravet. Dette inneber at forskrifta fastset at dei aktuelle forordningane gjeld som forskrift. Forordningane er då bindande som norsk forskrift, med unntak av eventuelle tilpassingar som følgjer av EØS-

avtalen. Teksten i forordningane blir ikkje tatt inn i forskriftas paragrafer. Dette inneber at rettar og plikter ikkje kan lesast direkte ut av forskrifta. Brukarane må gå til sjølve forordningsteksten for å finne dei. Mattilsynet har utarbeidd rettleiingar for regelverket, som bidreg til å gjere regelverket lettare tilgjengeleg.

Eg meiner at regelverket er ei viktig ramme for produksjonen. I utviklinga av regelverket er det fleire omsyn å ta, ikkje berre omsyn til næringa, men òg omsyn til forbrukarane, dyrevelferd og miljø. Det er naudsynt at regelverket kan gjennomførast under dei klimatiske og strukturelle forholda vi har i Noreg.

Eg vil vidare peike på at det i regelverksutviklinga til ein viss grad er tatt omsyn til "utviklingsstadiet" til ulike produksjonar. Dette fører mellom anna til unntaksmoglegheiter og overgangsordningar i regelverket. Det er derfor ei naturleg utvikling av regelverket at det blir innskjerpingar over tid. Alternativet ville vore eit klarare regelverk utan unntaks- og overgangsreglar. Eg ønskjer forenkling der det er mogleg, men meiner at det òg er viktig med ein viss fleksibilitet i regelverket, til dømes gjennom enkelte unntaksmoglegheiter, og at dette gir moglegheit for å utvikle den økologiske produksjonen.

Riksrevisjonen vurderer at det er uheldig at det nyaste EU-regelverket, som blei sett i verk i 2009, enno ikkje er tatt inn i EØS-avtalen. Eg er einig i at det er ein uønskt situasjon at EU-regelverk frå 2007 og seinare forordningar endå ikkje er tatt inn i EØS-avtalen. Noreg har, på same vis som eit anna EFTA-land, ønskt enkelte tilpassingar ved innlemming av dette EU-regelverket i EØS-avtalen. Eg vil peike på at det kan medføre ulemper for den økologiske produksjonen i Noreg å innføre det nye EU-regelverket utan aksept for tilpassingar. Vi vurderer heile tida endringar i posisjonar ut frå gjeldande situasjon.

Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen

I samband med dei årlege jordbruksoppgjera blir innretninga på dei økonomiske verkemidla vurdert og justert. Departementet føretek då ei heilskapleg vurdering, der både omsyn til dei landbrukspolitiske måla, forvaltning av ordningane og effektiv ressursbruk inngår. Utgangspunktet er at dei økologiske produsentane skal ha ein økonomi på linje med øvrige produsentar, og stabile rammevilkår blir lagt vekt på. Riksrevisjonen peikar mellom anna på fjerning av omleggingstilskotet som ein mogeleg årsak til nedgang i omlegging til økologisk drift. Denne endringa blei mellom anna gjort på grunnlag av funn frå ei evaluering gjennomført av Vista Analyse AS i 2012. Ordninga med omleggingstilskot var forvaltingsmessig komplisert og særskilt krevjande å kontrollere. Eg vil difor understreke at endringa var naudsynt av omsyn til både kostnadseffektiv forvaltning og moglegheit for tilskotskontroll. Eg vil i samband med dette òg vise til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2014-2015) peika på svakheiter ved kontroll og oppfølging av tilskotsforvaltninga generelt i landbruket. Reduksjonen i grovførtilskotet, som Riksrevisjonen òg nemner, vart i hovudsak gjort fordi fleire produsentar la om planteproduksjonen til økologisk grovfôr utan at husdyrhaldet vart lagt om. For å bidra til betre balanse mellom økologisk grovfôrareal og faktisk produksjon av økologisk mjølk og kjøt, blei tilskotet til økologisk grovfôrareal redusert og midlane omdisponert til auka dyretilskot. Slike heilskaplege vurderingar ligg generelt til grunn for endringar i dei økonomiske tilskota.

Endringane i omleggingstilskot og grovfôrtilskot gjaldt frå høvesvis 2014 og 2015. Eg vil òg understreke at det ikkje er mogleg å seie om desse endringane har hatt konsekvensar for produksjon og forbruk framover, så lenge vi enno ikkje har tal for produksjon og omsetnad etter 2014.

Riksrevisjonen viser til at det er ein kortsiktig bruk av utviklingsmidlane og tildeling til mange og små prosjekt. Innretninga på utviklingsmidlane har dei seinare åra blitt dreia mot større og/eller fleirårige prosjekt. Eg meiner dette har bidrege til å endre bruken av midlane i tråd med Riksrevisjonens påpeiking og meiner at dette i større grad vil bidra til å løyse flaskehalsar i verdikjeda.

Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat

Som Riksrevisjonen viser til, kan offentlege verksemdar stille krav om økologisk mat i sine anskaffingar. Kvar einskild verksemd kan dermed sjølv ta initiativ til å kjøpe økologisk mat. I tillegg blir det gjennom føregangsfylket for økologisk mat i storhushald (ØQ) gitt hjelp og rettleiing til offentlege og private storhushald som ønskjer å ha ein større del økologiske råvarer på menyen. Vidare har det over utviklingsmidlane blitt gitt støtte til ei rekke prosjekt som skal bidra til å auke det offentlege forbruket. Eksempelvis har Forsvaret i Midt-Noreg og Olavs Hospital i Trondheim fått støtte til prosjekt for å auke serveringa av økologisk mat på sine serveringsstader. Det er òg sett krav til at kantinedrifta i Regjeringskvartalet skal understøtte Stortingets mål om andel økologisk mat på 15 prosent innan 2020.

Den generiske marknadsføringa av økologisk mat er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen

Kampanjar for å påverke forbrukarane til å velje å handle økologisk mat er særskilt ressurskrevjande. For å informere forbrukarane om økologisk landbruk og økologisk mat, har det derfor òg blitt prioritert å satse på andre tiltak for å fremje informasjon utover berre generiske marknadsføring. Mellom anna demonstrasjonar i butikk, økologisk mat på ulike festivalar og andre arrangement og føregangsfylkesatsinga. Eg meiner dette er gode døme på satsingar som er med på å auke kjennskapen forbrukarane har til økologisk mat.

Vidare følgjer mine kommentarar til korleis eg vil følgje opp Riksrevisjonens tilrådingar:

1) Utarbeide ein oppdatert heilskapleg strategi for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk

Den gjeldande handlingsplanen for økologisk produksjon og forbruk er frå 2009, og eg ser difor verdien av å starte arbeidet med ein oppdatert strategi. Skal vi lykkast med å nå målet om auka økologisk produksjon og forbruk er vi avhengige av samarbeid i heile verdikjeda. Det er mange forhold som ligg utanfor mitt ansvarsområde, slik som moglegeheiter for leveringsavtaler med varemottakar og avsetning i marknaden, som er avgjerande for å nå målsetinga. Eg vil derfor utarbeide strategien i nært samarbeid med relevante aktørar.

2) Setje i verk stimuleringsiltak som i større grad bidreg til å auke økologisk produksjon, sikre rekruttering, forhindre fråfall av økologiske primærprodusentar, som part i jordbruksoppgjæret

Eg legg stor vekt på at Landbruks- og matdepartementet sin innsats innanfor området skal bidra til at auka forbruk av økologisk mat i størst mogleg grad blir dekt av norskproduserte varer for produkt det er føresetnad for å produsere i Noreg. Det er jamvel viktig å få fram at som sjølvstendige næringsdrivande er det opp til kvar enkelt gardbrukar ut frå sin eigen situasjon å vurdere om dei vil drive økologisk produksjon. Styresmaktene har ei viktig oppgåve i å legge til rette med gode rammevilkår for dei som ønskjer å produsere økologisk.

Norsk Landbruksrådgjeving fekk i jordbruksoppgjæret 2015 i oppdrag å intensivere innsatsen for å rekruttere nye økologiske produsentar. Vidare fekk Landbruksdirektoratet i oppdrag å levere ei utgreiing til jordbruksoppgjæret 2016 om utfordringar innan produksjon og marknad for økologisk frukt, bær og grønsaker. Dette er eit område der auken i etterspurnaden er særleg stor og der potensial for auka norsk produksjon også bør vere tilstades. Denne utgreiinga vil bli handsama i jordbruksoppgjæret 2016.

Eg ønskjer òg å understreke at det er andre aktørar enn styresmaktene som òg kan bidra til å auke den økologiske produksjonen. For fleire produkt, slik som kjøt og mjølk, er utnyttingsgraden låg, slik at økologisk produksjon blir seld som konvensjonell vare. Dette kan mellom anna kan ha konsekvensar for motivasjonen til dei produsentane som allereie driv økologisk. For slike problemstillingar har varemottakarar eit ansvar. Korleis heile verdikjeda kan jobbe saman for å auke den økologiske produksjonen vil, i tillegg andre relevante stimuleringsiltak, òg vere tema i samband med utarbeiding av ein strategi for økologisk produksjon og forbruk. Dette er difor noko eg vil kome tilbake til i dette arbeidet.

3) Ta ulike initiativ overfor andre departement og verksemder til auka innkjøp av økologisk mat i det offentlege. Dette vil kunne bidra til betre måloppnåing og til å gjere den økologiske marknaden meir føreseieleg og stabil.

Eg er einig i Riksrevisjonen si vurdering at det offentlege matinnkjøpet er omfattande og stabilt, og at dette difor kan bidra til å gi produsent- og foredlingsleddet større tryggleik for omsetnad av økologiske matvarer. Frå Landbruks- og matdepartementet er det alt satt i gang fleire tiltak for å fremje økologisk mat i storhushaldningar, både offentlege og private. Korleis og kva for initiativ det utover dette vil vere relevant for Landbruks- og matdepartementet å ta overfor andre departement og verksemder vil vere ein del av ei heilskapleg vurdering av innsatsen for å auke økologisk forbruk, og vil derfor måtte inngå i arbeidet med ein strategi, som nemnt over. For å lykkast er vi uansett avhengig av at andre sektorar ynskjer å prioritere dette.

4) Leggje meir vekt på å bruke generisk marknadsføring og kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk som verkemiddel for å auke forbruket av økologiske matvarer

Eg meiner at kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk er viktig for at forbrukarane sjølve kan ta faktabaserte val når dei handlar matvarer. For å effektivt påverke forbrukarane til å velje økologisk mat gjennom generiske marknadsføringskampanjar blir det

kravd store ressursar. Eg vil òg peike på at det truleg er vesentleg meir effektivt, med tanke på å nå forbrukarane, når marknadsaktørane gjennomfører sine reklamekampanjar enn når staten driv generisk marknadsføring. I ein situasjon med avgrensa økonomisk ramme, vil det vere ei prioritering av kva for forbrukerretta tiltak som har størst effekt for å nå måla. Samstundes vil eg understreke at informasjon til forbrukarane om økologisk mat vil bli vektlagt også i det vidare arbeidet på området.

Med helsing



Jon Georg Dale

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøking av arbeidet til
styresmaktene for å nå
måla om økologisk landbruk**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med lova og instruksen for Riksrevisjonen, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, dei internasjonale standardane for forvaltningsrevisjon i INTOSAI.

Innhold

Ordlister	33
1 Innleiing	35
1.1 Bakgrunn	35
1.2 Mål og problemstillingar	36
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
2.1 Problemstilling 1: Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?	37
2.2 Problemstilling 2: I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?	38
2.3 Problemstilling 3: I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?	39
3 Revisjonskriterium	40
3.1 Måla om økologisk landbruk	40
3.1.1 Nærmare om målet om økologisk produksjon	40
3.1.2 Nærmare om målet om økologisk forbruk	41
3.1.3 Kompetanse og rettleiing	42
3.2 Krav til styringa frå Landbruks- og matdepartementet	43
3.2.1 Ansvar for realisering av mål og effektiv ressursbruk	43
3.2.2 Styringsinformasjon og styring av underliggjande etatar	43
4 Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?	44
4.1 Økologiske jordbruksbedrifter	44
4.2 Produksjonen frå det økologiske landbruket	44
4.2.1 Jordbruksarealet	44
4.2.2 Husdyr	47
4.2.3 Utnyttingsgraden for økologiske jordbruksprodukt	48
4.3 Omsetning av økologiske matvarer til forbrukarar	49
4.3.1 Omsetning i daglegvarehandelen	49
4.3.2 Omsetning gjennom andre salskanalar	50
4.4 Økologiske verksemder som driv foredling, import og omsetning	51
4.5 Kva er status og utvikling for økologisk mat samanlikna med andre europeiske land?	52
5 Det økologiske regelverket	55
5.1 Generelt om økologiregelverket	55
5.2 Utforminga av økologiregelverket	56
5.3 Endringar i økologiregelverket	57
5.4 Spesielle utfordringar i Noreg	57
5.5 Nyare EU-regelverk på økologiområdet	58
5.6 Gebyr for økologiske verksemder	59

6	I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke den økologiske produksjonen?	60
6.1	Økonomiske verkemiddel	60
6.1.1	Produksjonstilskot	60
6.1.2	Tilskot til prisnedskrivning for økologisk korn	65
6.1.3	Premieringsordning for økologisk kjøt	66
6.1.4	Utviklingsmidlane	66
6.1.5	Fylkesvise bygdeutviklingsmidlar (bedriftsretta BU-midlar) til økologisk landbruk	68
6.2	Råd og rettleiing til primærprodusentane	70
6.3	Økologiske føregangsfylke	71
6.4	Regionale handlingsplanar og næringsprogram	72
6.5	Forsking	72
6.5.1	Generelt om forsking innanfor økologisk landbruk	72
6.5.2	Finansieringskjelder for forsking på økologisk produksjon og forbruk	73
6.5.3	Bioforsk: forsking innanfor økologisk landbruk	74
7	I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke det økologiske forbruket?	75
7.1	Generisk markedsføring av økologiske matvarer	75
7.1.1	Oppgåvene og ansvaret til Matmerk	75
7.1.2	Den generiske marknadsføringa av økologiske matvarer	75
7.2	Verkemiddel for å auke det offentlege forbruket av økologiske matvarer	77
7.2.1	Miljø- og samfunnsansvar i offentlege innkjøp	77
7.2.2	Økoløft i kommunar	77
7.2.3	Det juridiske handlingsrommet for krav om økologisk mat i det offentlege	78
7.2.4	Innkjøpsprosessar for å auke prosentdelen økologisk mat	79
7.2.5	Rettleiing til private og offentlege storhushald	80
8	Faktorar i matvarekjeda som avgrensar økologisk produksjon og forbruk	83
8.1	Produksjonsleddet	83
8.1.1	Naturforhold, klimatiske forhold og kanaliseringpolitikken	83
8.1.2	Innsatsfaktorar i ulike produksjonstypar	83
8.1.3	Investeringsbehov og produksjonsvolum	84
8.2	Foredlings- og distribusjonsleddet for økologiske matvarer	84
8.2.1	Leveringsavtalar, meirpris og lønnsemd	84
8.2.2	Produksjoner med lågt volum	87
8.3	Omsetnings- og forbruksleddet for økologisk mat	87
8.3.1	Etterspurnad etter økologiske produkt	87
8.3.2	Tilliten til norsk konvensjonell mat	88
8.3.3	Pris, utval og hylleplass i butikkane	88
9	I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?	90
9.1	Overordna styringsdokument	90
9.1.1	Generelt om styringsdokumenta	90
9.1.2	Den nasjonale handlingsplanen	90
9.2	Styring av underliggjande verksemder	91
9.2.1	Styring av Landbruksdirektoratet	91

9.2.2	Styring av Bioforsk	92
9.2.3	Styring og oppfølging av fylkesmannsembeta	92
10	Vurderingar	94
10.1	Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området	94
10.2	Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg	95
10.3	Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen	95
10.4	Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat	96
10.5	Den generiske marknadsføringa av økologisk mat er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen	97
	Referansar	99
	Vedlegg 1: Oversikt over relevante aktørar	103
	Vedlegg 2: Tine- og Nortura-prosjekt finansierte med utviklingsmidlar	105
	Figuroversikt	
Figur 1	Verdikjeda for økologisk landbruk	35
Figur 2	Oversikt over talet på primærverksemdar for økologisk landbruk hos Debio for perioden 2005–2014	44
Figur 3	Del økologisk jordbruksareal og karensareal av totalt jordbruksareal	45
Figur 4	Fordelinga av økologisk areal for planteproduksjon og karens (2000–2014)	45
Figur 5	Økologisk areal per fylke (inkludert areal som ikkje er i drift)	46
Figur 6	Del økologiske husdyr av totaltalet på husdyr	47
Figur 7	Del økologisk produksjon av total produksjon	47
Figur 8	Utnyttingsgrad. Del av innvegne økologiske produkt som blir selde vidare som økologiske. Tal i prosent.	48
Figur 9	Omsetning av økologisk mat gjennom daglegvarehandelen i mill. kroner	49
Figur 10	Omsetning av økologisk mat gjennom andre salskanalar i mill. kroner	51
Figur 11	Tal verksemdar innanfor foredling, import (utenfor EØS) og omsetning 2005–2014	51
Figur 12	Del økologisk areal av total jordbruksareal i europeiske land i 2013	53
Figur 13	Del omsetning av økologisk mat av total omsetning av mat i europeiske land i 2013	53
Figur 14	Ansvar for regelverk og kontrollmynde for produksjon og merking av økologiske landbruksvarer	55
Figur 15	Viktige faktorar for økologisk produksjon	56
Figur 16	Oversikt over utbetalt produksjonstilskot for økologisk landbruk i 2005–2014	62
Figur 17	Oversikt over utviklinga i tilskotssatsar for økologiske husdyr målt i kroner per dyr for 2005–2014	63
Figur 18	Oversikt over utviklinga i tilskotssatsar per dekar areal for økologisk landbruk for 2005–2014, målt i kroner	64
Figur 19	Satsane for prisnedskrivningstilskot for økologisk og konvensjonelt korn målt i kroner per kilo i perioden 2005–2015	66
Figur 20	Tildeling av utviklingsmidlar i kr (tilsegnssum) 2005–2014	67

Tabelloversikt

Tabell 1	Verkemiddel frå Landbruks- og matdepartementet for økologisk landbruk i heile verdikjeda	60
Tabell 2	Økologiske prosjekt der Tine og Nortura har fått utviklingsmidlar	68
Tabell 3	Del bedriftsretta BU-midlar som er tildelte økologisk landbruk 2008–2014	69
Tabell 4	Samla utgifter til landbruks- og matrelatert FoU etter sektor og prosentdel	73

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Debio-merkeordninga for serveringsstader	52
Faktaboks 2	Mål og status for økologisk landbruk i Danmark og Sverige	54
Faktaboks 3	Eksempel frå Danmark: gebyr	59
Faktaboks 4	Produksjonstilskot til økologisk landbruk	61
Faktaboks 5	Prisnedskrivningstilskot korn	65
Faktaboks 6	Rettleiing av produsentane i Danmark	71
Faktaboks 7	Ansvar til føregangsfylka	71
Faktaboks 8	Økologisk mat i Forsvaret: mål om 15 prosent økologisk mat	80
Faktaboks 9	Offentlege innkjøp av økologiske matvarer til kantiner og storhushald i Danmark og Sverige	82
Faktaboks 10	Handlingsplan for økologisk landbruk av 2009	90

Ordliste

Biobaserte næringer: Industri og økonomiske sektorar som produserer og utnyttar biologiske ressursar, for eksempel landbruk, skogbruk, akvakultur og fiskeri.

Generisk marknadsføring: Marknadsføring av ein produktkategori i staden for ei bestemt merkevare.

Godkjenning: Vedtak frå kontrollorganet om å godkjenne ei verksemd for å marknadsføre næringsmiddel som økologiske, eller for produkt som viser til økologiske ingrediensar.

Inspeksjon: Fysisk inspeksjon av verksemd som produserer, foredlar, pakkar, lagrar og/eller importerer landbruksprodukt, næringsmiddel og fôrvarer som blir marknadsførte som økologiske, eller som viser til økologiske ingrediensar.

Jordbruksareal: Areal av dei enkelte vekstlaga i dekar. Jordbruksarealet omfattar både eige og leigd areal, og det er registrert kor stort det leigde arealet er. Overflate-dyrka areal er med som redusert areal. Utmarksbeite er ikkje rekna med.

Jordbruksareal i drift: Jordbruksareal som blir hausta minst éin gong i løpet av eit år, medrekna planta areal med fleirårige vekstar som enda ikkje gir avling. Areal av open åker der det ikkje blir tatt avling i løpet av året, men som er tenkt å bli hausta neste år (eittårig brakk), blir òg rekna med.

Jordbruksbedrift: Verksemd med jordbruksdrift, medrekna hagebruk og husdyrhald. Bedrifta omfattar alt som blir drive som ei eining under ei leing og med felles bruk av produksjonsmiddel. Jordbruksbedrifta er uavhengig av kommunegrenser. Ei jordbruksbedrift skal ha eit driftssenter på ein landbrukseigedom.

Mineralgjødning (kunstgjødning): Industrielt framstilt eller foredla uorganisk gjødning, der formålet med produktet er å forsyne planter med lett tilgjengelege næringsstoff. Kunstgjødning og handlegjødning er tidlegare brukte termar som no er erstatta med mineralgjødning.

Kanaliseringspolitikk: Kanaliseringspolitikken starta i 1950-åra, da det blei sett i gang diverse tiltak for å flytte husdyrproduksjonen til område som best eigna seg til grasproduksjon, medan kornproduksjonen skulle konsentrerast til flatbygdene på Austlandet.

Karens: Karenstid/karensperiode er tida frå ein har begynt å leggje om produksjonen til han kan godkjennast som økologisk driven. Arealet blir i karenstida definert som karensareal. Fôr som er dyrka på karensareal, blir definert som karensfôr.

Kontrollordning: System for tilsyn med verksemd som produserer, pakkar, lagrar, foredlar og/eller importerer økologiske produkt.

Marknadsføring: Oppbevaring eller utstilling med formål om sal, salsutbod, levering eller andre måtar å bringe produkt i handelen på.

Omarbeiding: All behandling som endrar det opphavlege produktet vesentleg, medrekna oppvarming, røyking, nedsalting, modning, tørking, marinering osv., eller ein kombinasjon av desse prosessane.

Produksjon: Dei arbeidsoperasjonane på driftseininga som tar sikte på å produsere, pakke og førstegongsmerke dei landbruksprodukta som blir produserte på driftseininga, som økologiske.

Parallellproduksjon: Med parallellproduksjon er meint økologisk og konvensjonell produksjon innanfor same verksemd.

Tredjeland: Tredjeland, i EU/EØS-samanheng, er land som ikkje er medlemmer av EU eller EØS.

Utnyttingsgrad: Delen av eit innvege økologisk produkt som blir omarbeidd/foredla og selt vidare som økologisk vare til forbrukarane.

Vekstskifte: Vekstskifte vil seie at vekstane skiftar dyrkingsplass, som regel kvart år dersom dei er eittårige vekstar. Vekstskifte fører til at ulike plantekulturar avløyser kvarandre på det same skiftet.

Økologisk drive jordbruksareal: Jordbruksareal som er ferdig lagt om til økologisk drift, og som blir drive i samsvar med krava i forskrift om økologiske landbruksprodukter mv.

Økologisk jordbruk: Plante- eller husdyrproduksjon som tilfredsstillar krava til produksjon i *forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter av 2005* (økologiforskrifta). Debio er utøvande kontrollinstans. Alle økologiske bruk må godkjennast av Debio, og dei skal i tillegg inspiserast minst éin gong i året. Debio publiserer årleg tal for einingar med godkjend økologisk drift eller under omlegging til økologisk drift.

ØQ: Føregangsfylket for auka bruk av økologisk mat i storhushald.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

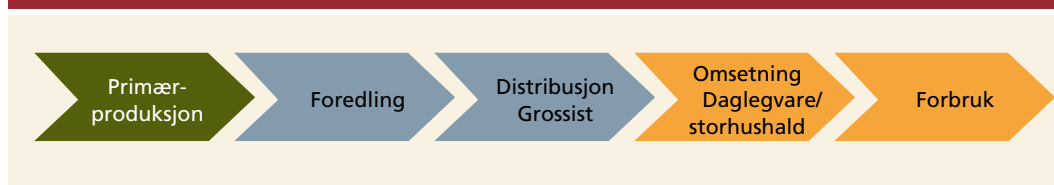
Stortinget har sett som mål at 15 prosent av produksjonen og 15 prosent av forbruket skal vere økologisk i 2020, jf. Innst. 364 S (2009–2010). Det første målet om økologisk landbruk blei sett i 1999, men er seinare endra i 2005 og i 2010. Stortinget meiner det er behov for ein økostrategi, med tiltak som kan bidra til å leggje til rette for å nå måla frå Stortinget, jf. Innst. 8 S (2014–2015).

Økologisk landbruk er definert i regelverket for økologisk produksjon, jf. *forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler* av 2005 (økologiforskrifta). Alle som produserer økologiske landbruksprodukter og næringsmiddel, må halde seg til det offentlege regelverket på området. Regelverket er ein del av EØS-avtalen og omfattar mellom anna innsatsvarer, planteproduksjon, husdyrproduksjon og reglar for foredling, merking og tilsyn. EU sette i verk nytt regelverk på økologiområdet i 2009, men dette er enno ikkje tatt inn i EØS-avtalen.

Den økologiske driftsforma byggjer på ein del føresetnader, mellom anna at det ikkje kan brukast mineralgjødsel eller kjemiske plantevernmidler. Vekstskiftet skal vere mest mogleg variert, og plantedyrkinga skal vere lagd opp slik at ho førebyggjer ugras, sjukdommar og skadedyr, og med mest mogleg resirkulering av organisk materiale. Ved økologisk drift blir det lagt opp til ein balanse mellom areal og husdyrhald med omsyn til fôrproduksjon og bruk av husdyrgjødsel.¹

Landbruks- og matdepartementet har det overordna ansvaret for landbruksforvaltninga og skal leggje til rette for at måla om økologisk landbruk blir nådde. Landbruksdirektoratet² og fylkesmannsembeta forvaltar tilskotsordningane for økologisk landbruk. Gjennom EØS-regelverket pliktar Noreg å ha ei kontrollordning i offentleg regi. Mattilsynet har delegert det utøvande tilsynsmyndet til Debio, som er kontrollinstans for økologisk landbruksproduksjon, foredling, lagring og omsetning. Eit av hovudformåla med økologikontrollen er å sikre at produksjon og omsetning er i tråd med regelverket, og kontrollordninga spelar ei viktig rolle for at forbrukarane har tillit til økologiske produkt.

Figur 1 Verdikjeda for økologisk landbruk



Figur 1 viser at verdikjeda for mat, herunder også økologisk mat, går frå bonden via mange ledd før ho når forbrukaren. Dei ulike ledda i verdikjeda er primærproduksjon, foredling, distribusjon, omsetning og forbruk.

- 1) Snellingen By, Anne og Løvberget, Anne Ingun, Statistisk sentralbyrå: *Jordbruk og miljø – økologisk matproduksjon og omsetning*. Samfunnsspeilet 2/2013.
- 2) Statens landbruksforvaltning (SLF) og Statens reindriftsforvaltning blei slåtte saman til Landbruksdirektoratet 1. juli 2014.

Sjølv om gardbrukarar er sjølvstendig næringsdrivande og omsetninga er avhengig av ein marknad, har styresmaktene eit ansvar for å leggje til rette for at måla om økologisk landbruk blir nådde. Landbruks- og matdepartementet har økonomiske, juridiske og pedagogiske verkemiddel som rettar seg mot alle ledda i verdikjeda. Dei økonomiske verkemidla er hovudsakleg kanaliserte over jordbruksoppgjeret, der storleiken på midlane og innretninga av produksjonstilskota og utviklingsmidlane blir bestemt.

I 2014 blei det utbetalt omtrent 105 mill. kroner i direkte tilskot og 32 mill. kroner i tilskot til utviklingstiltak til økologisk landbruk.³

1.2 Mål og problemstillingar

Formålet med undersøkinga er å sjå nærmare på om Landbruks- og matdepartementet gjennom styring og verkemiddelbruk har lagt til rette for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk.

Undersøkinga har desse problemstillingane:

- 1 Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?
- 2 I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?
- 3 I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?

I vedlegg 1 kan ein finne ei oversikt over hovudaktørane i forvaltninga av økologisk landbruk.

3) Landbruksdirektoratet (2014) *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer*. Rapport for 2014.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I undersøkinga er det henta inn statistikk for den økologiske produksjonen og forbruket for perioden 2005 til og med 2014. For å gi eit mest mogeleg oppdatert bilde av verkemiddelapparatet er det henta inn data for enkelte verkemiddel fram til november 2015.

Problemstillingane i undersøkinga er i hovudsak opplyste gjennom statistikk, dokumentanalyse, intervju, spørjelister og to spørjeundersøkingar – éi til konvensjonelle og økologiske primærprodusentar og éi til alle fylkesmannsembeta. Problemstillingane er også opplyste ved ein gjennomgang av relevant sekundærlitteratur, som fagrapportar, evalueringar og utgreiingar. Det er brukt eksempel frå Sverige og Danmark for å sjå nærmare på kva tiltak og verkemiddel som har vore sentrale for å nå mål om økologisk landbruk i desse landa. Det er ikkje gjort ei systematisk samanlikning mellom dei tre landa, men det er gitt eksempel på god praksis frå Sverige og Danmark for å vise eit mogleg potensial i Noreg.

Spørjeundersøkinga til primærprodusentar er retta mot konvensjonelle bønder, konvensjonelle bønder som tidlegare har drive økologisk, og bønder som driv økologisk. Undersøkinga blei utført av Vista Analyse i 2012, på oppdrag frå daverande Statens landbruksforvaltning, i samband med evalueringa av produksjonstilskot og utviklingsmidlar i økologisk landbruk. Landbruksdirektoratet gav tilgang til bruk av rådata frå spørjeundersøkinga, som var retta mot til saman 4283 konvensjonelle og økologiske produsentar. Frå tilskotstildelinga til Landbruksdirektoratet er det i tillegg henta inn data om kvar respondentane høyrer heime geografisk, og kva produksjonstypar det er gitt tilskot til.

Det er også gjennomført ei spørjeundersøking i 2015 til alle 18 fylkesmannsembeta ved landbruksdirektørane. Her blei det stilt spørsmål om styring, verkemiddel og spesielle utfordringar i deira fylke, og dei blei bedne om å vurdere påstandar om barrierar for å nå måla om økologisk landbruk.

For å kaste lys over problemstillingane er det gjennomført til saman 20 intervju, med Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Fylkesmannen i høvesvis Akershus og Oslo, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, Bioforsk, Debio, Direktoratet for forvaltning og IKT, Norsk Landbruksrådgiving, Nofima, Matmerk, Tine, Nortura, Norgesgruppen, Rørosmat, Tingvoll kommune, Fødevarestyrelsen og Erhvervstyrelsen i Danmark, København kommune og Københavns Madhus.

Det har også komme inn svar på utsende spørjelister til Mattilsynet, Felleskjøpet Agri, Landbruksministeriet i Sverige, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i Danmark og Økologisk landsforening i Danmark.

2.1 Problemstilling 1: Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?

Status og utvikling for produksjonsmålet er opplyst gjennom statistikk om økologiske jordbruksarealer og arealer i karen, husdyr, mjølk, egg, korn og kjøtt. Det blir også gjort greie for utnyttingsgraden av dei ulike jordbruksprodukt.

Status og utvikling for forbruksmålet er opplyst gjennom statistikk om omsetninga av økologisk mat gjennom daglegvarehandelen og gjennom andre kanalar. Analysane er baserte på rapporten frå Statistisk sentralbyrå om jordbruk og miljø⁴ og den årlege statistikken frå Landbruksdirektoratet og Debio over produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer i perioden 2005–2014.

Det finst ikkje statistikk som viser prosentdelen importerte økologiske matvarer i Noreg.

For å samanlikne status og utvikling av produksjon og omsetning i Noreg med andre land i Europa er det brukt tilgjengeleg informasjon frå Landbruksdirektoratet og World of Organic Agriculture.⁵

2.2 Problemstilling 2: I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?

Problemstillinga er opplyst gjennom ein kombinasjon av spørjeundersøkingar, intervjudata, statistiske analysar og sekundærlitteratur.

For å sjå på eventuelle utfordringar som er knytte til det *økologiske regelverket*, er det hovudsakleg tatt utgangspunkt i data frå dei to spørjeundersøkingane, intervju og svar på spørjelister (Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Debio, Norsk Landbruksrådgiving).

Det er gjort ei kartlegging av utforming, innretning og omfang av *dei økonomiske verkemidla*, det vil seie produksjonstilskot, utviklingsmidlar og bedriftsretta fylkesvise bygdeutviklingsmidlar (BU-midlar) som er forvalta av Innovasjon Noreg. Det er undersøkt kor stor del av dei bedriftsretta BU-midlane⁶ som har gått til prosjekt innanfor økologisk landbruk. Innovasjon Noreg har sendt over statistikk som viser tildelinga av dei bedriftsretta BU-midlane sidan 2008. Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til Innovasjon Noreg i perioden 2008–2014 er også brukte.

Det er også undersøkt kva fasar av verdikjeda utviklingsmidlane som er forvalta av Landbruksdirektoratet, rettar seg mot.

I tillegg er dei økonomiske verkemidla tatt opp gjennom spørjeundersøkinga til konvensjonelle og økologiske produsentar, spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta og gjennom intervjudata frå Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet og Norsk Landbruksrådgiving. Evalueringa til Vista Analyse frå 2012 blir også nytta.

Dei pedagogiske verkemidla skal verke mot fleire ledd i verdikjeda og omfattar rådgiving til primærprodusentar, føregangsfylke, regionale handlingsplanar, rettleiing til private og offentlege storhushald, og generisk marknadsføring. Nokre av desse verkemidla er finansierte over utviklingsmidlane. I undersøkinga er det særleg dei to spørjeundersøkingane, intervjudata (Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Matmerk, Nofima, Difi), statistikk og sekundærlitteratur som opplyser denne delproblemstillinga.

4) Statistisk sentralbyrå (2014). *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2014*. Rapport 2015/18.

5) International Federation of Organic Agriculture Movements (FiBL-IFOAM): *The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2014–2015*.

6) Dette inkluderer ikkje utviklings- og tilretteleggingsmidlar innanfor regionalt næringsprogram på ca. 67 mill. kroner i 2014, som er forvalta av fylkesmennene.

I tillegg er det gjort ei undersøking av alle dei sju prosjekta som Tine og Nortura har deltatt i sidan 2008, og som er finansierte over utviklingsmidlane. Dette er gjort for å sjå nærmare på korleis prosjekta har bidrege til å løyse utfordringar i foredlings- og omsetningsfasen. Alle sentrale prosjektdokument er tatt i bruk, og det er gjennomført intervju med Tine og Nortura.

Det er også utført ei undersøking basert på informasjon frå Doffin, den nasjonale kunngjeringsbasen for offentlege innkjøp, for å sjå på i kor stor grad offentlege verksemder stiller krav om økologisk mat ved kunngjering av offentlege anbuds konkurransar. For å få ei mest mogleg oppdatert oversikt over offentlege innkjøp av økologiske matvarer har ein gått gjennom alle kunngjeringar om konkurransar innanfor kantine/catering/kafé/matinnkjøp som er lagde på Doffin i 2014. Det er henta inn vidare informasjon gjennom telefonintervju med kontaktpersonar for innkjøpa i dei enkelte verksemdene.

For å sjå på årsaker til at økologiske produkt har låg utnyttingsgrad og omsetning er Tine, Nortura og NorgesGruppen intervjuet. I tillegg har Felleskjøpet Agri svara skriftleg på spørjeliste. Forskningsrapportar frå Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) er brukt for å finne ut kva for forhold som påverkar etterspurnaden etter økologiske produkt frå forbrukarane.

For å få opplysningar om korleis verkemidla på forbrukssida fungerer er det gjennomført intervju med Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Matmerk, Nofima, Fylkesmannen i Akershus og Oslo (ØQ), Difi, Tine, Nortura og NorgesGruppen. NorgesGruppen er intervjuet fordi det er eit av dei største selskapa i daglegvarebransjen i Noreg, med ein marknadssdel på ca. 40 prosent i daglegvaremarknaden (2014). Intervju og svar på spørjelister frå danske og svenske styresmakter har gitt innsikt i erfaringane til nabolanda på dette området.

2.3 Problemstilling 3: I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?

Problemstillinga er i hovudsak opplyst gjennom ein dokumentanalyse av stortingsdokument, handlingsplanen for økologisk landbruk og andre interne styringsdokument, data frå spørjeundersøkinga til fylkesmenn og intervju med Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet og Bioforsk.

For å undersøkje korleis Landbruks- og matdepartementet har følgd opp det overordna styringsansvaret sitt, er det gjort ein systematisk gjennomgang av tildelingsbrev frå Landbruks- og matdepartementet til Statens landbruksforvaltning / Landbruksdirektoratet og Bioforsk, og av referat frå etatsstyringsmøte i perioden 2010–2014. Vidare er det gjort ein gjennomgang av embetsoppdraga til fylkesmannsembeta, referat frå styringsmøte og gjennomgang av rapportering frå fylkesmenn i same perioden.

3 Revisjonskriterium

3.1 Måla om økologisk landbruk

Stortinget har sett som mål at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket skal vere økologisk i 2020, jf. Innst. S. nr. 364 S (2009–2010).⁷

Stortinget har hatt mål om å auke den økologiske landbruksproduksjonen sidan 1999, men måla for produksjon og forbruk har blitt endra fleire gonger. I 1999 blei det sett som mål at 10 prosent av det totale jordbruksarealet skulle vere lagt om til økologisk drift i 2010, så sant det var grunnlag for dette i marknaden.⁸ I 2005 blei målet endra til at 15 prosent av produksjonen og forbruket av mat skulle vere økologisk i 2015,⁹ men i 2010 blei tidsperioden forlengd til 2020.

Stortinget har ved fleire høve drøfta måla om økologisk landbruk og korleis desse skal følgjast opp. Målet om 15 prosent økologisk matproduksjon er eit ambisiøst mål og det krevst målretta arbeid frå fleire departement for å nå dette.¹⁰ Da jordbruksoppgjeret for 2007 blei behandla, understreka fleirtalet i næringskomiteen at målet om økologisk landbruk måtte vere eit prioritert område i tida framover.¹¹

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidd handlingsplanen *Økonomisk, agronomisk – økologisk!* (2009) for å skildre korleis ein skal nå måla om økologisk landbruk, og kva for strategiar og tiltak som skal danne grunnlaget for arbeid med økologisk landbruk.

Handlingsplanen viser til at svingingar i marknaden ikkje skal underminere dei langsiktige måla. Det skal arbeidast parallelt med strategiar innanfor produksjon og forbruk, slik at ein tar omsyn til kva som er den mest dominerande utfordringa på det aktuelle tidspunktet. Desse forholda er også omtala i Meld. St. 9 (2011–2012), der det heiter at den økologiske marknaden er liten og ustabil, noko som er vanleg for små marknader i utvikling. Politikken og verkemiddelbruken må derfor vere tilpassa behovet, for i størst mogleg grad å hindre ubalanse mellom tilbod og etterspurnad av økologiske varer.¹²

Stortinget har også lagt vekt på at heile verdikjeda må bidra for å nå målet, ikkje minst dei store matvarekjedene, og viser til at heilkjedeavtalar har vore eit godt verkemiddel i denne samanhengen. At det er viktig med godt fungerande verdikjeder, er også understreka i Meld. St. 9 (2011–2012). Her heiter det at regjeringa vil stimulere til utvikling av godt fungerande verdikjeder for økologiske produkt som sikrar omsetning av dei økologiske varegruppene som det er føresetnad for å produsere i Noreg.¹³

3.1.1 Nærmare om målet om økologisk produksjon

Målet om at 15 prosent av matproduksjonen skal vere økologisk, vil seie at det skal drivast økologisk produksjon på 15 prosent av det samla norske jordbruksarealet, og at 15 prosent av det samla husdyrhaldet skal vere økologisk.

7) Prop. 133 S (2009–2010), Innst. 285 S (2013–2014).

8) Innst. S. 167 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

9) St.prp. nr. 68 (2005–2006), Innst. S. nr. 236 (2005–2006).

10) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

11) Innst. S. nr. 285 (2006–2007).

12) Prop. 122 S (2011–2012), Innst. 234 S (2011–2012), jf. Meld. St. 9 (2011–2012).

13) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), Innst. 234 S (2011–2012).



I St.prp. nr. 68 (2005–2006) blir det lagt til grunn at tilskotsordningane til økologisk drift skal bidra til at produsentar som har økologisk drift, blir sikra ein økonomi som minst er på høgd med konvensjonell drift.¹⁴ I Meld. St. 9 (2011–2012) blir det gjentatt at resultatet frå økologisk produksjon minst må vere på linje med anna landbruksdrift.¹⁵

Næringskomiteen har i Innst. S. nr. 320 (2007–2008), Innst. S. nr. 375 (2008–2009) og Innst. S. nr. 285 S (2013–2014) vist til at den økologiske produksjonen ikkje er stor nok til å dekkje etterspurnaden, og at produksjonen må stimulerast. Fleirtalet i næringskomiteen viser for eksempel i Innst. S. nr. 375 (2008–2009) til at utfordringa for økologisk landbruk ligg i å forsyne marknaden med produkt til god nok kvalitet og i eit større volum, ettersom etterspurnaden i marknaden etter økologiske produkt har vore større enn kva ein har klart å produsere.

3.1.2 Nærmare om målet om økologisk forbruk

Både norske og importerte matvarer inngår i målet om 15 prosent forbruk av økologiske matvarer. Auka forbruk skal skje på grunnlag av norske varer for dei produkta det er føresetnad for å produsere i Noreg. 15 prosent av matforbruket blir målt utifrå mat- og drikkevarer som finst både som konvensjonelle og økologiske, og i høve til omsetning i kroneverdi.¹⁶

Fleirtalet i næringskomiteen har fleire gonger framheva behovet for å styrkje marknaden.¹⁷ Det blir understreka at styresmaktene må forsterke marknadsinnsatsen for økologiske varer i samarbeid med dei store aktørane.¹⁸ Vidare meiner eit fleirtal i næringskomiteen at det er viktig å føre vidare og forsterke tiltak som gir ein betre marknad

14) St.prp. nr. 68 (2005–2006), Innst. S. nr. 236 (2005–2006).

15) Innst. 234 S (2011–2012), jf. Meld. St. 9 (2011–2012)

16) Landbruks- og matdepartementet (2009): *Økonomisk, agronomisk – økologisk!*

17) Innst. S. nr. 250 (2001–2002), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), Innst. 392 S (2011–2012), Innst. S. nr. 263 (2004–2005).

18) Innst. S. nr. 260 (2003–2004).

for økologiske produkt.¹⁹ Næringskomiteen har også peika på at heilkjedeavtalane har vist seg å vere eit godt verkemiddel.²⁰

Stortinget har framheva at offentleg forbruk er eit viktig ledd i å auke etterspurnaden etter økologiske matvarer.²¹ I Innst. S. nr. 236 (2005–2006) er det lagt til grunn, som ein føresetnad for auken for økologisk jordbruk, at det offentlege, direkte og indirekte, bidreg til å auke forbruket av økologiske matvarer. I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) framhevar eit fleirtal i næringskomiteen at ein må påleggje det offentlege at ein viss del av forbruket skal vere økologisk. «I dette kan det ligge en betydelig effekt i forhold til forutsigbarhet om framtidige avsetningsmuligheter og bedre kostnadseffektivitet, i og med at varestrømmene blir større», blir det hevda. Næringskomiteen ser også positivt på initiativet «Økologiske kommunar», eit samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet, og ser fram til vidare og konkrete samarbeidstiltak der relevante styresmakter søkjer å leggje til rette for at det offentlege forbruket av økologisk mat aukar.²²

Næringskomiteen har også uttala seg om utnyttingsgraden av økologiske produkt. Ifølgje komiteen må tiltaka prioriterast med sikte på å få ein vesentleg større del av det som blir produsert som økologisk, ut i marknaden, og å by det fram til forbrukarane som økologisk merkte varer. Fleirtalet viser vidare til at produksjonen er lågare enn etterspurnaden, og dei er einige i å målrette utviklingsarbeidet mot område og miljø som kan dokumentere resultat.²³

Ved fleire høve har fleirtalet i næringskomiteen understreka at det er viktig med generisk marknadsinformasjon om økologisk produksjon.²⁴ I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) ber komitéfleirtalet regjeringa om å «ta initiativ til bedre promotering av økologiske produkter overfor distributører, matvarekjeder og forbrukere». Når det gjeld generisk marknadsføring, understrekar næringskomiteen at arbeidet til Stiftelsen Matmerk er svært viktig, og viser mellom anna til at Matmerk har som oppgåve å administrere og vidareutvikle generisk marknadsføring av økologisk mat m.m., jf. Innst. 8 S (2012–2013).

3.1.3 Kompetanse og rettleiing

I Meld. St. 9 (2011–2012) heiter det at styrkt rettleiing og kompetanseutvikling er sentralt for å auke talet på produsentar med økologisk drift og å auke produksjonen. Vidare skal god kunnskap om regelverk og sertifiseringsordninga for økologisk drift før den enkelte legg om, bidra til at fråfallet av produsentar blir lågt. Det offentlege har eit særskilt ansvar for å sørgje for at systema rundt godkjenning og kontroll er effektive.²⁵

Eit fleirtal i næringskomiteen understrekar i Innst. 8 S (2011–2012) at det kan vere tenleg å styrkje ulike regionale kompetansemiljø for å sikre utviklingsmoglegheiter for økologisk produksjon.

I Innst. 8 S (2013–2014) peikar fleirtalet i næringskomiteen på at Bioforsk Økologisk er særskilt viktig som nasjonalt kompetansesenter for økologisk landbruk. Vidare meiner fleirtalet i næringskomiteen at løyvingane til kunnskapsutvikling m.m. til Bioforsk mellom anna i større grad bør brukast til stimulering av auka økologisk produksjon.

19) Innst. S. nr. 236 (2005–2006).

20) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

21) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

22) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) og Innst. S. nr. 285 (2006–2007).

23) Innst. S. nr. 375 (2008–2009).

24) Innst. S. nr. 263 (2004–2005), Innst. S. nr. 285 (2006–2007), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), Innst. 234 S (2011–2012), jf. Meld. St. 9 (2011–2012), Innst. 8 S (2012–2013).

25) Innst. 234 S (2011–2012), jf. Meld. St. 9 (2011–2012).

3.2 Krav til styringa frå Landbruks- og matdepartementet

3.2.1 Ansvar for realisering av mål og effektiv ressursbruk

Landbruks- og matdepartementet har det overordna ansvaret for landbruksforvaltninga i Noreg, medrekna politikktutvikling og resultatoppfølging innanfor jordbruket.

Dette vil seie at departementet har det overordna ansvaret for at måla for landbrukssektoren blir realiserte, og at det blir gjennomført aktivitetar i samsvar med dei måla som går fram av vedtaka og føresetnadene frå Stortinget.²⁶

Alle statlege verksemder skal fastsetje mål- og resultatkrav. Landbruks- og matdepartementet skal sikre at mål- og resultatkrava blir oppnådde, og at ressursbruken er effektiv, jf. *reglement for økonomistyring i staten*.²⁷ Dette vil også seie at departementet har ansvar for å utforme tenlege verkemiddel som bidreg til god måloppnåing, og å sikre rett bruk av desse.

3.2.2 Styringsinformasjon og styring av underliggjande etatar

Styringsansvaret til Landbruks- og matdepartementet omfattar også å utvikle og sikre det faglege grunnlaget for politiske avgjerder, og å styre og følgje opp verksemdene.²⁸

Departementet skal sikre at styringsinformasjonen er omfattande nok, og at avgjerdsgrunnlaget er forsvarleg.²⁹ Ein skal også gjennomføre evalueringar for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåing og resultat.³⁰

Vidare har Landbruks- og matdepartementet ansvar for at verksemdene under seg gjennomfører aktivitetar i tråd med vedtaka og føresetnadene frå Stortinget, og dei fastsette måla og prioriteringane til departementet.³¹ Departementet skal fastsetje overordna mål, styringsparametrar og krav til rapportering.³²

Landbruks- og matdepartementet har delegert ansvaret for forvaltninga av sentrale landbrukspolitiske verkemiddel til Landbruksdirektoratet (tidlegare Statens landbruksforvaltning). Nokre verkemiddel er delegerte vidare til fylkesmenn og kommunar. Mattilsynet forvaltar regelverket om økologisk landbruk. Mattilsynet har overført mynde til Debio for å føre tilsyn med verksemder som produserer og vidareforedlar økologisk mat.

26) *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 6 og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomiføresegnene) punkt 1.2.

27) Jf. økonomireglementet § 4.

28) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Landbruks- og matdepartementet.

29) Jf. økonomireglementet § 4.

30) Jf. økonomireglementet § 16 og økonomiføresegnene, jf. punkt 1.5.

31) Jf. økonomiføresegnene punkt 1.2 a.

32) Jf. økonomireglementet, §§ 4 og 7.

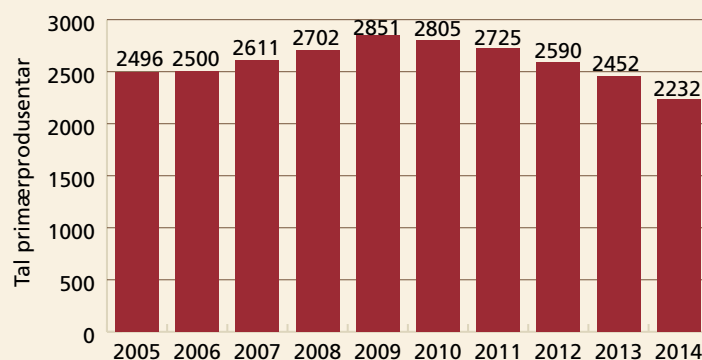
4 Kva er status og utvikling for produksjon og forbruk av økologiske matvarer?

4.1 Økologiske jordbruksbedrifter

Sertifiseringsorganet Debio har ansvar for å kontrollere og godkjenne jordbruksbedrifter med økologisk produksjon i Noreg. For godkjenning og sertifisering som økologisk produsent må ein oppfylle visse produksjonskrav, jf. økologiforskrifta.

Talet på jordbruksbedrifter med økologisk drift utgjorde i 2014 ifølgje tal frå SSB, 2232 av totalt 42 876 jordbruksbedrifter, det vil seie 5,2 prosent. Utviklinga i talet på primærprodusentar dei siste ti åra viser ein auke frå 2005 til 2009, og deretter ein nedgang, slik at nivået i 2014 er lågare enn i 2005.³³

Figur 2 Oversikt over talet på primærverksemdar for økologisk landbruk hos Debio for perioden 2005–2014



Kjelde: Debio

Som Figur 2 viser, var reduksjonen i talet på økologiske produsentar som var sertifiserte av Debio, på om lag 11 prosent i perioden 2005–2014, etter at det i perioden 2005–2009 var ein auke på vel 12 prosent.

4.2 Produksjonen frå det økologiske landbruket

Grunnlaget for økologisk primærproduksjon er her definert som økologisk jordbruksareal og økologiske husdyr.

4.2.1 Jordbruksarealet

I 2014 var 4,7 prosent av jordbruksareala i Noreg økologiske, og dersom karensareala blir rekna med, omfattar dette 5,1 prosent av det totale jordbruksarealet. Landbruksdirektoratet går ut frå at dersom veksten i areal held fram med same trend som i 2000–2014, vil det økologiske arealet og karensarealet til saman utgjere 7,7 prosent av totalt jordbruksareal i 2020.³⁴

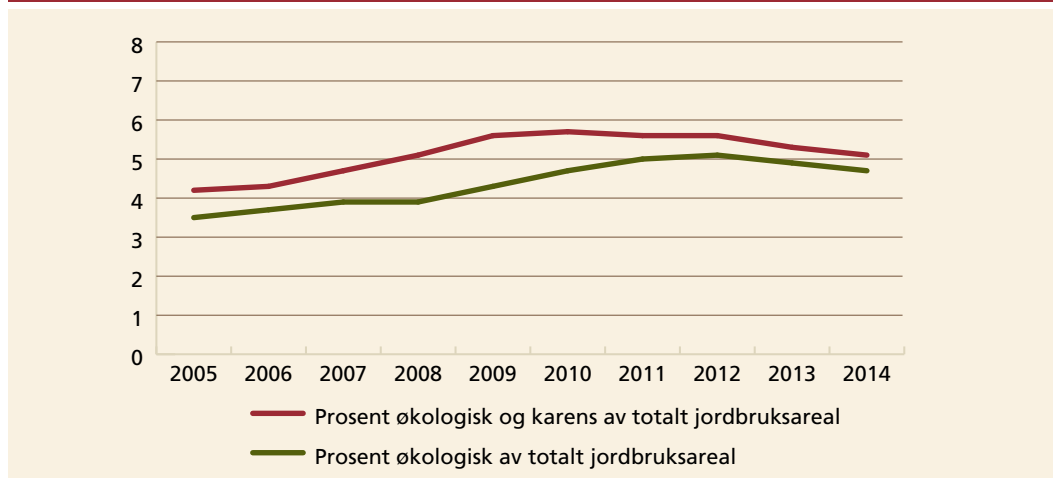
Det totale jordbruksarealet blei redusert med ca. 5,7 prosent i perioden 2000–2014 (frå 10,4 mill. dekar til 9,86 mill. dekar). I den same perioden auka prosentdelen

33) Debio statistikk 2014. www.debio.no.

34) Landbruksdirektoratet (2014) *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer*. Rapport for 2014.

økologisk jordbruksareal (inkludert karens) av totalt jordbruksareal frå 2 til 5,1 prosent. Målt i dekar var det økologiske arealet og karensarealet 2,5 gonger større i 2014 enn det var i 2000.

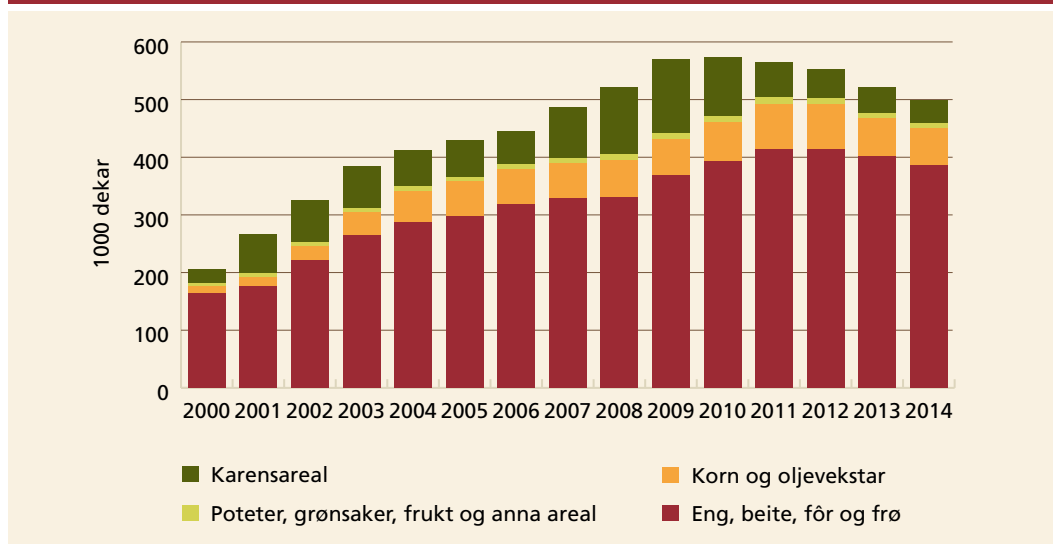
Figur 3 Del økologisk jordbruksareal og karensareal av totalt jordbruksareal. Tal i prosent.



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 3 viser at den høgste prosentdelen økologisk jordbruksareal (inkludert karens) i perioden blei nådd i 2010, med 5,7 prosent. Etter 2010 har det vore ein svak nedgang i kor stor del det økologiske arealet (inkludert karens) utgjer av det totale jordbruksarealet.

Figur 4 Fordelinga av økologisk areal for planteproduksjon og karens (2000–2014)



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 4 viser at meir enn 80 prosent av det økologiske arealet (eksklusiv karens) i 2014 blir brukt til eng, beite og fôrproduksjon. Dette utgjer ein auke på om lag 2,5 gonger det arealet som blei nytta til denne typen produksjon på byrjinga av 2000-talet. Korn og oljevekstar blei i 2014 dyrka på cirka 16 prosent av det økologiske arealet, og har seksdobla seg sidan 2000. Det økologiske arealet til produksjon av potet, grønnsaker og frukt har dobla seg sidan 2000, men utgjer berre 2 prosent av det totale økologiske jordbruksarealet i 2014.

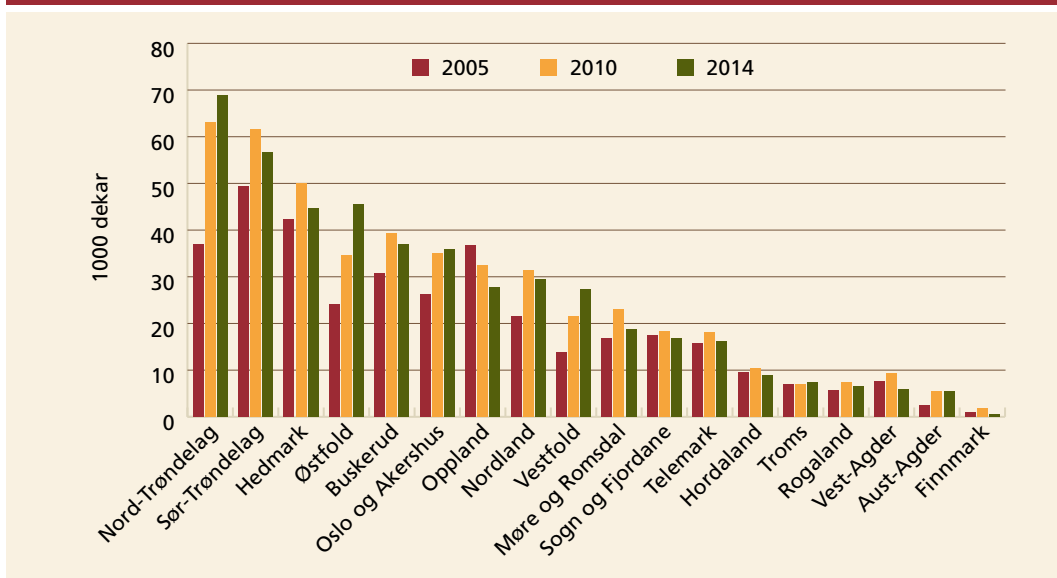


I 2014 vart omlag halvparten av den økologisk produserte melka omsett som økologisk melk.

Foto: Eva Pauline Hedegart

Hedmark, Oppland og Rogaland har dei største jordbruksareala i drift i Noreg.³⁵ Prosentdelen økologiske areal i desse fylka ligg under landsgjennomsnittet. I Hedmark er 4,3 prosent av jordbruksarealet i fylket drive økologisk, medan det i Oppland ligg på 2,8 prosent og i Rogaland på 0,6 prosent.

Figur 5 Økologisk areal per fylke (inkludert areal som ikkje er i drift)



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 5 viser at det er Trøndelags-fylka som har det største økologiske arealet blant fylka i Noreg, følgd av Østfold og Hedmark. I 2014 utgjorde det økologiske jordbruksarealet i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag om lag ein fjerdedel av det økologiske jordbruksarealet i Noreg. Troms, Rogaland, Agder-fylka og Finnmark har det lågaste økologiske arealet.

Tal frå Statistisk sentralbyrå viser at 63 kommunar hadde økologisk drift på meir enn 10 prosent av jordbruksarealet sitt i 2013. Når ein tar med karensarealet i utrekninga, er det 73 kommunar som har meir enn 10 prosent økologisk areal.

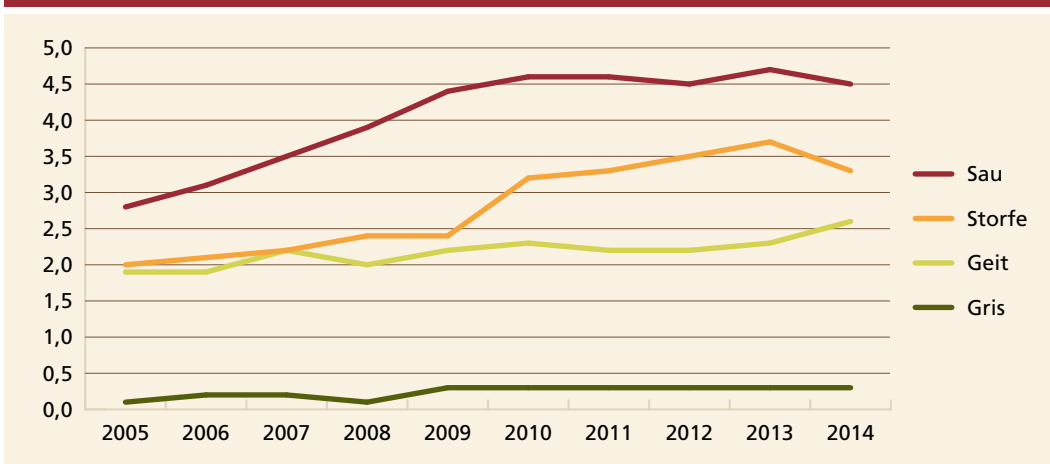
35) Statistisk sentralbyrå. *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2014*. Rapport 2015/18.

4.2.2 Husdyr

Prosentdelen økologiske husdyr av totaltalet på husdyr har auka frå 1,1 prosent til 2,9 prosent i perioden 2005–2014. Talet auka jamt til 2010 og heldt seg stabilt til 2013, for så å gå ned frå 3,1 prosent i 2013 til 2,9 prosent i 2014. Landbruksdirektoratet går ut frå at dersom veksten held fram med same trend som i 2000-2014, vil prosentdelen økologiske husdyr vere på 3,9 prosent i 2020.

Talet på konvensjonelle husdyr som storfe, gris, sau og geit har halde seg ganske stabilt i perioden 2000–2013 og har lege mellom 2,85 mill. og 2,75 mill. dyr. I den same perioden er talet økologiske husdyr av same art nesten tredobla.

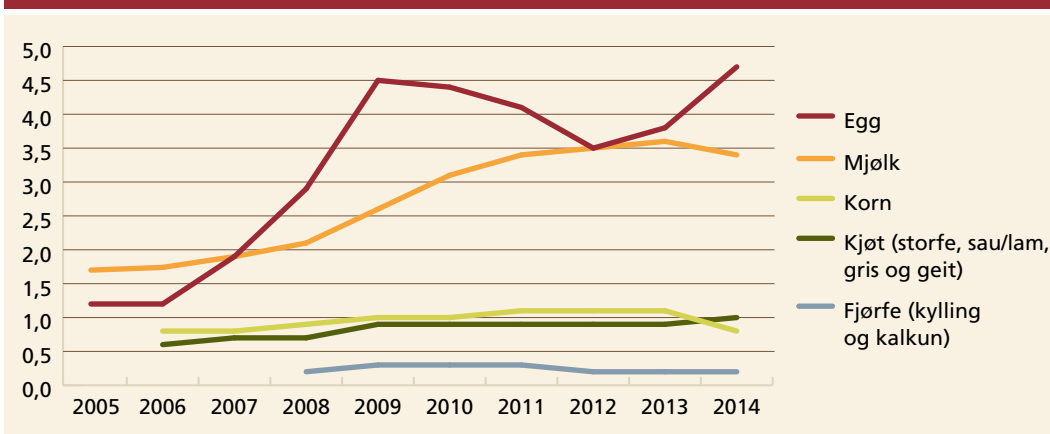
Figur 6 Del økologiske husdyr av totaltalet på husdyr. Tal i prosent.



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 6 viser at sau og storfe utgjør hovudandelen av økologiske dyreslag med høvesvis 4,5 prosent og 3,3 prosent av totalen for denne typen husdyr i 2014. Talet på økologiske sauer er meir enn fordobla frå 2000 til 2014. Talet på økologiske storfe er tre gonger større i 2014 enn det var i 2000. Når det gjeld økologisk gris, er både talet og prosentdelen svært lågt. Trass i kraftig vekst i talet på økologiske husdyr dei siste åra har prosentdelen økologiske husdyr i gjennomsnitt av totaltalet på husdyr (unntatt verpehøns og slaktekylling) berre auka frå 1,1 prosent i 2000 til 1,8 prosent i 2005, og vidare til 2,9 prosent i 2014.

Figur 7 Del økologisk produksjon av total produksjon. Tal i prosent.



Kjelde: Landbruksdirektoratet



Økologisk gris med grisungar foran hytte.

Foto: Gard Reian

Figur 7 viser at produksjonsveksten for økologiske egg har vore kraftig, og prosentdelen har firedobla seg frå 1,2 prosent i 2005 til 4,7 prosent i 2014. Når det gjeld økologisk mjølk, har prosentdelen dobla seg, frå 1,7 prosent i 2005 til 3,4 prosent i 2014.

Tine opplyser i intervju at målet deira er at 6 prosent av den innvegne mjølka på sikt skal vere økologisk. Dette målet er ikkje tidsavgrensa.

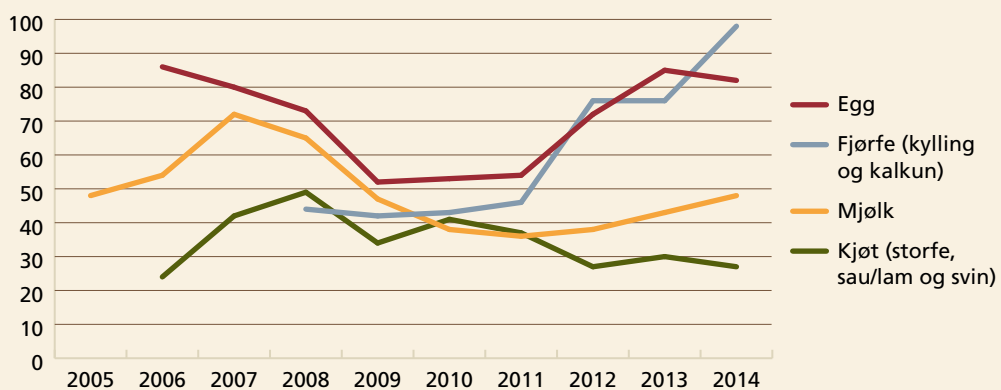
Prosentdelen økologisk korn har lege stabilt på om lag 1 prosent av total produksjon i perioden 2006–2014. Det same gjeld for prosentdelen økologisk kjøt, som også har lege på om lag 1 prosent av den totale produksjonen i perioden 2006–2014.

Sjølv om talet økologiske fjørfe (kylling og kalkun) har auka kraftig dei siste åra, har prosentdelen økologiske fjørfe halde seg stabil og lege på 0,2–0,3 prosent av den totale fjørfeproduksjonen. Grunnen er at produksjon av konvensjonelle fjørfe også har auka kraftig i same perioden.

4.2.3 Utnyttingsgraden for økologiske jordbruksprodukt

Utnyttingsgraden er prosentdelen av innvegne økologiske produkt som blir foredla og selde vidare som økologisk vare til forbrukarane.

Figur 8 Utnyttingsgrad. Del av innvegne økologiske produkt som blir selde vidare som økologiske. Tal i prosent.



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Utnyttingsgraden for dei fleste produkta har auka dei siste 4–5 åra, unntatt for kjøt, der utviklinga peikar nedover.

Figur 8 viser at utnyttingsgraden for egg og fjørfe har auka kraftig frå 2011 til 2014. I denne perioden auka utnyttingsgraden for egg frå ca. 50 prosent til over 80 prosent, og for fjørfe frå ca. 50 prosent til meir enn 90 prosent. For økologisk mjølk har utnyttingsgraden auka frå 36 prosent til om lag 50 prosent i perioden 2011–2014. Utnyttingsgraden for kjøt har i den same perioden gått ned frå 37 prosent til 27 prosent.

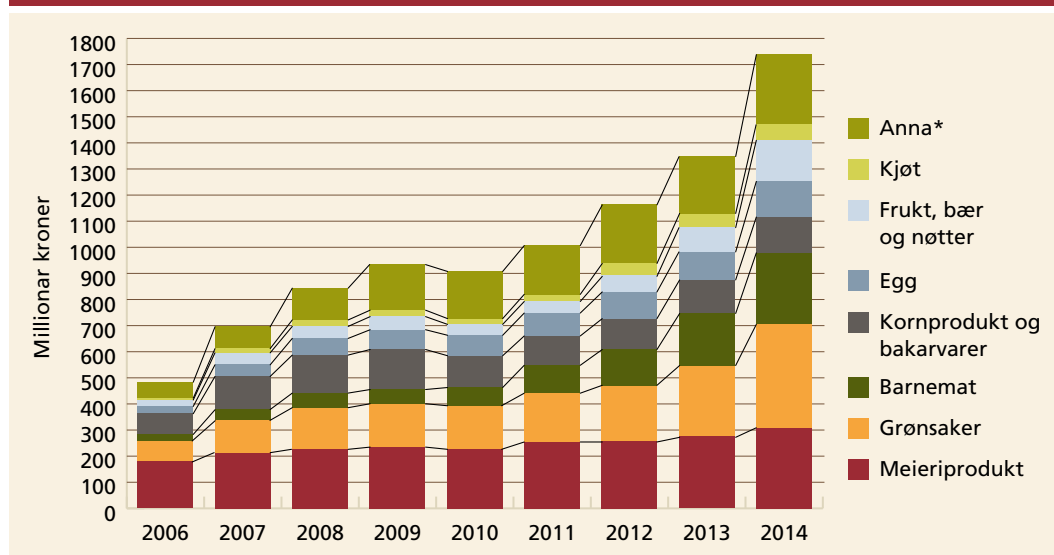
4.3 Omsetning av økologiske matvarer til forbrukarar

4.3.1 Omsetning i daglegvarehandelen

Omsetningstala for økologisk mat omfattar både norskprodusert og importert mat. Det finst ikkje sikre tal for kor mykje økologisk mat som blir importert til Noreg.

Prosentdelen økologiske matvarer av totalomsetninga i daglegvarehandelen var i 2014 på 1,45 prosent.

Figur 9 Omsetning av økologisk mat gjennom daglegvarehandelen i mill. kroner



* Kategorien «anna» er ei samlenemning for varer som for eksempel krydder, kaffi, te, soya- og rismjølk, søte pålegg, matfeitt og oljar, middagar, snacks, godteri, dessertar og fisk.

Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 9 viser at omsetninga av økologiske matvarer gjennom daglegvarehandelen meir enn tredobla seg frå 2006 til 2014, frå i underkant av 500 mill. kroner i 2006 til 1,74 mrd. kroner i 2014. Økologiske grønnsaker var den varegruppa det blei omsett mest av i 2014, med ei omsetning på ca. 396 mill. kroner. Omsetninga av meieri-produkt var nest størst, på ca. 308 mill. kroner. Det blei omsett økologisk barnemat for 273 mill. kroner i 2014.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at marknadssituasjonen endra seg vesentleg frå 2009, da etterspurnaden etter økologisk mat gjekk vesentleg og raskt ned, og at den norske økologiske produksjonen auka meir enn avsetninga i marknaden i dei påfølgjande åra.³⁶

36) Brev frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 5. november 2015.



I økologisk landbruk vert det stilt krav om at dyra skal ha meir plass og tilgjenge til uteareal.

Foto: Eva Pauline Hedegart

Figuren viser vidare at salet av økologisk barnemat har tidobla seg sidan 2006, og salet av kjøt, frukt og bær har sjudobla seg i same perioden. For egg og grønsaker har salet femdobla seg frå 2006 til 2014. Ein går utifrå at ein stor del av veksten i etterspurnaden etter økologisk frukt og grønsaker blir dekt ved import, og det blir ikkje produsert økologisk barnemat i Noreg.³⁷ Salet av økologiske meieriprodukt og korn har hatt lågare vekst enn andre varegrupper, men er dobla sidan 2006. Landbruksdirektoratet går ut frå at dei omsette økologiske meieriprodukta i hovudsak er norskproduserte.

NorgesGruppen, som er eit av dei største selskapa i Noreg i daglegvarebransjen, hadde ein marknadsdel på ca. 40 prosent i daglegvaremarknaden i 2014. NorgesGruppen hadde i 2007 eit vareutval på ca. 400 økologiske produkt, og i 2015 hadde dette auka til ca. 950 produkt.³⁸

NorgesGruppen opplyser i intervju at dei i dei seinare åra har hatt ein vesentleg vekst i omsetninga av økologisk mat, målt i kroneverdi. Blant økologiske matvarer er det varegruppene barnemat, frukt og grønsaker, egg og mjølkeprodukt som er dei største.

For å dekkje etterspurnaden etter økologisk frukt og grønt opplyser NorgesGruppen at dei årleg må importere ca. 80–85 prosent av det totale økologiske tilbodet dei gir. For økologiske mjølkeprodukt og kjøt er mesteparten norskprodusert.

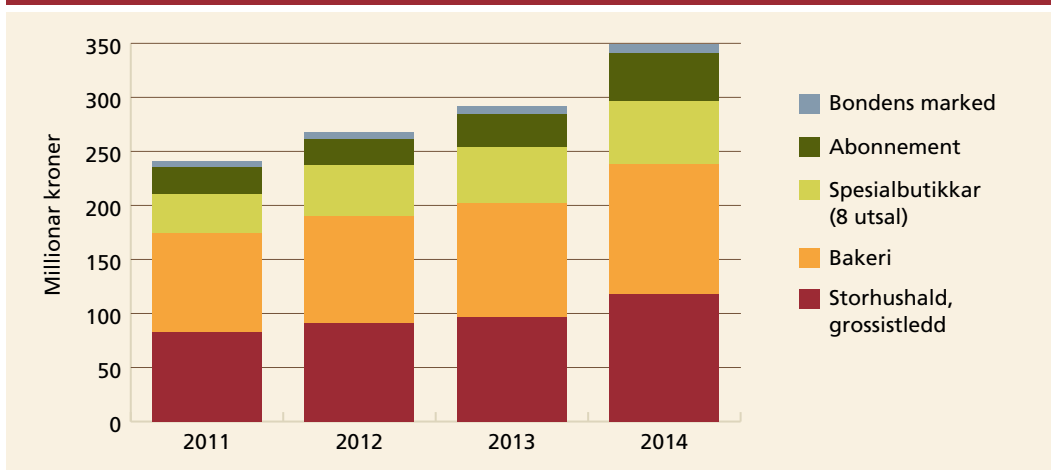
4.3.2 Omsetning gjennom andre salskanalar

Statistikk som viser omsetninga av økologiske matvarer i andre salskanalar enn daglegvarehandelen er avgrensa. Landbruksdirektoratet har henta inn talmateriale og rekna ut omsetninga av økologiske varer i bakeri, storhushald, spesialbutikkar, abonnementsordningar og for Bondens marked.

37) Innst. 385 S (2014–2015).

38) www.norgesgruppen.no og NorgesGruppens årsrapport 2014.

Figur 10 Omsetning av økologisk mat gjennom andre salskanalar i mill. kroner



Kjelde: Landbruksdirektoratet

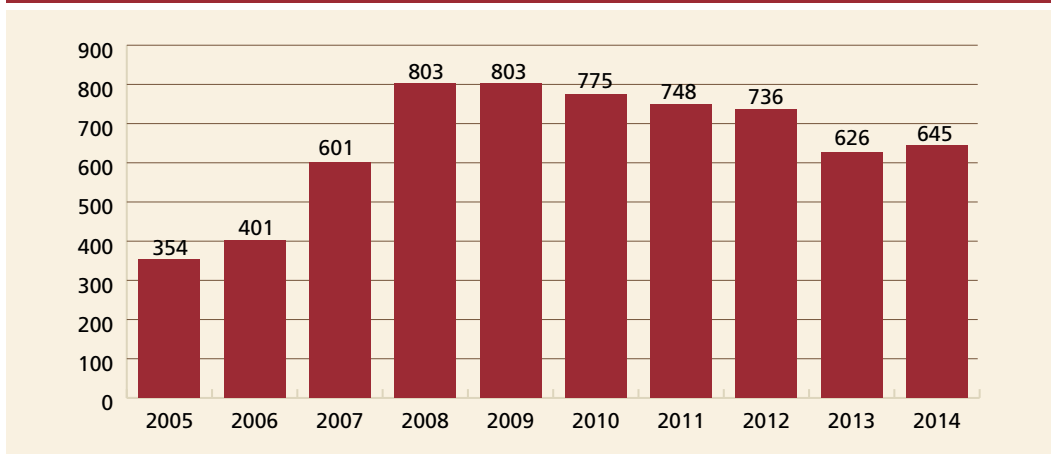
Figur 10 viser at det i perioden 2011–2014 har vore ein omsetningsvekst på 45 prosent, og i 2014 utgjorde denne omsetninga ca. 350 mill. kroner.³⁹ Det er bakeri og storhushald/grossistledd som står for den største omsetninga utanfor daglegvarehandelen.

4.4 Økologiske verksemdar som driv foredling, import og omsetning

Debio har ansvar for kontroll og godkjenning av verksemdar innanfor foredling og omsetning av økologiske varer.

I 2013 bad Landbruks- og matdepartementet Mattilsynet om å forskotere endringane som ville komme med eit nytt EØS-regelverk når det gjeld økologiske storkjøkken. Dette førte til at storkjøkken ikkje lenger er omfatta av økologiforskrifta. I samband med dette utvikla Debio ei privat kontrollordning for bruk av Debio-merke i serveringar. Endringa førte til at ca. 130 storkjøkken som tidlegare var sertifiserte i høve til økologiforskrifta, i 2013 gjekk ut av den offentlege kontrollordninga. Dette vil seie at desse ikkje lenger kjem fram i statistikken for det offentlege kontrollområdet. Dei fleste av desse er no godkjende for bruk av serveringsmerka (valørmerka) til Debio.

Figur 11 Tal verksemdar innanfor foredling, import (utenfor EØS) og omsetning 2005–2014



Kjelde: Debio.

39) Eksklusiv omsetninga i helsekostkjeder, gardssal, festivalar, mathallar, restaurantar, nettbutikker og partslandbruk.



Eit godt vekstskifte er viktig i økologisk korndyrking.

Foto: Silja Valand

Figur 11 viser utviklinga i tal verksemder i perioden 2005–2014. Talet på verksemder meir enn dobla seg frå 2005 til 2008, men gjekk i perioden 2009–2014 ned med vel 19 prosent.

Faktaboks 1 Debio-merkeordninga for serveringsstader

Debio-merkeordninga for økologiske serveringsstader tildeler valørmerke i bronse, sølv og gull som sertifiseringsbevis etter kor stor del av maten på menyen som er økologisk. Merkeordninga gjeld for kafear, restaurantar, hotell, kantiner og andre verksemder der det blir laga og selt økologisk mat og drikke.



Talet på serveringsstader med Debio-godkjende serveringsmerke auka frå 127 i 2013 til 173 i 2014. Ifølgje Debio hadde talet auka til 247 per mai 2015. Prosentdelen offentlege verksemder med godkjende serveringsmerke er på om lag 10 prosent.

4.5 Kva er status og utvikling for økologisk mat samanlikna med andre europeiske land?

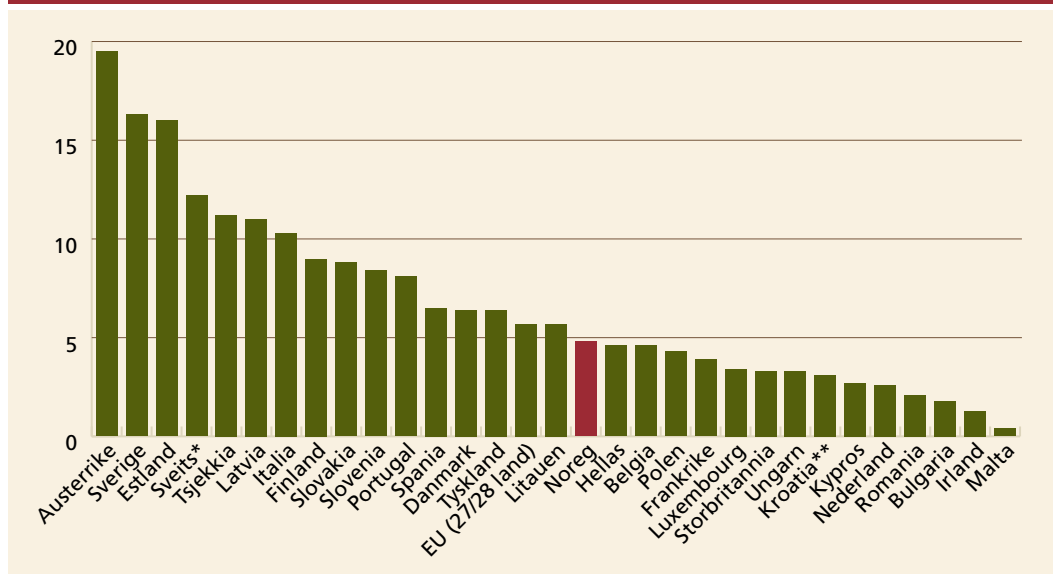
På verdsbasis var det ca. 2 mill. produsentar av økologisk mat i 2013.⁴⁰

For Europa utgjorde prosentdelen økologisk jordbruksareal 2,4 prosent i 2013. Gjennomsnittet for EU-landa var om lag 5,7 prosent økologisk jordbruksareal ved

40) The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2015. FiBL. IFOAM.

utgangen av 2013, det vil seie eit noko høgre nivå enn i Noreg. Spania har det største økologiske arealet i EU målt i dekar, og deretter følgjer Italia, Frankrike og Tyskland.

Figur 12 Del økologisk areal av total jordbruksareal i europeiske land i 2013. Tal i prosent.



* <http://www.organic-world.net/statistics-data-tables-dynamic.html>

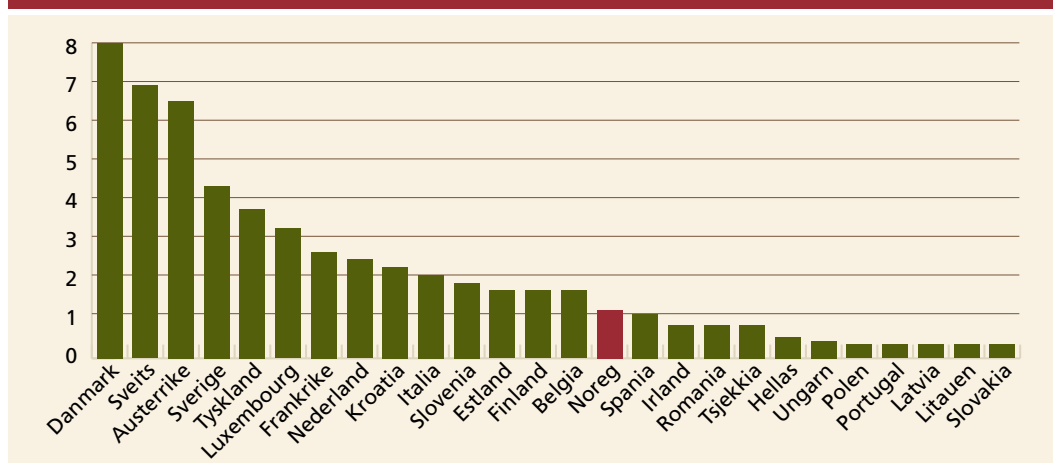
** FiBL Survey on Organic Agriculture Worldwide, i samarbeid med International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)

Kjelde: The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2014–2015. FiBL IFOAM

Figur 12 viser at delen økologisk areal i Austerrike, på over 19 prosent, er den høgste i EU. Deretter følgjer Sverige og Estland, begge med 16 prosent økologisk jordbruksareal. Delen økologisk jordbruksareal i Finland og Danmark er på høvesvis 9 prosent og 6,4 prosent.

Når det gjeld forbruk av økologisk mat, var omsetningsverdien i verda på heile 72 mrd. USD i 2013. USA var den desidert største konsumenten og omsette litt meir enn ein tredel av all økologisk mat i verda. Sveits hadde det største gjennomsnittlege forbruket per innbyggjar i verda, på ca. 210 euro i 2013. I Danmark låg forbruket per innbyggjar på ca. 163 euro, medan det i Noreg låg på 44 euro i 2013.

Figur 13 Del omsetning av økologisk mat av total omsetning av mat i europeiske land i 2013. Tal i prosent.



Kjelde: FiBL Survey on Organic Agriculture Worldwide, i samarbeid med Agricultural Information Company (AMI), Bonn, Tyskland og det EU-støtta OrganicDataNetwork project (www.organicdatanetwork.net). <http://www.organic-world.net/statistics-data-sources.html>

Figur 13 viser at Danmark og Sveits hadde høgste del omsetning av økologisk mat i Europa, på 7–8 prosent i 2013. I Sverige og Finland var delen av omsetning av økologisk mat i 2013 på høvesvis 4,3 prosent⁴¹ og 1,6 prosent.

Delen av omsetninga i Noreg auka frå 1,2 prosent i 2013 til 1,45 prosent i 2014.

Faktaboks 2 Mål og status for økologisk landbruk i Danmark og Sverige

Danmark

Danmark har fram til oktober 2015 hatt eit nasjonalt mål om å doble det økologiske arealet i løpet av 2020, i forhold til 2007-nivået. Det er utarbeidd fleire økologiske handlingsplanar som skisserer strategiar for å nå målet. Ifølgje handlingsplanen *Økologiplan Danmark* frå 2015 skal 400 mill. danske kroner og 67 tverrsektorielle tiltak bidra til å nå måla innanfor økologisk landbruk.*

Mål

Doble det økologiske arealet i løpet av 2020 samanlikna med 2007, noko som svarer til ca. 15 prosent av det totale landbruksarealet.

Status

Del økologisk areal av totalt areal var 6,4 prosent i 2013

Husdyrproduksjon (ingen mål)

Del økologisk av total husdyrproduksjon:

- storfe: 11,6 prosent
- svin: 1,9 prosent
- får: 6,7 prosent
- høns og kyllingar: 4,9 prosent

Sverige**

Den svenske satsinga på økologisk landbruk er knytt opp til 2 av 16 miljømål som er sette av styresmaktene: *giftfritt miljø* og *grunnvatn av god kvalitet*. Økologisk produksjon, som for eksempel økologisk mjølk og økologiske landbruksareal går inn som miljøindikatorar. *Jordbruksverket* i Sverige viser til at ved å unngå bruk av kjemiske plantevernemiddel bidreg næringa til å nå måla *giftfritt miljø* og *grunnvatn av god kvalitet*.

Mål

- 20 prosent av jordbruksarealet skal vere økologisk sertifisert
- 25 prosent av mat i offentlege kjøkken skal vere økologisk
- Forbruk

Status

- 16,5 prosent av jordbruksarealet var økologisk sertifisert i 2013
- 27 prosent av innkjøpa til matvarer i offentleg sektor var økologiske i 2014
- 5,6 prosent (15,5 mrd. svenske kroner) av totalt matvaresal var økologisk i 2014

* Den danske regjeringa fører likevel vidare ambisjonen om å fremme økologiomlegginga slik at det økologiske arealet og produksjonen kan vekse. Brev frå Fødevarestyrelsen og Naturerhvervstyrelsen 2. mars 2015 og 9. november 2015.

** Brev frå det svenske landbruksministeriet, 20. mars 2015 og informasjon frå landbruksdirektoratet i Sverige www.jordbruksverket.se, hentedato 31. august 2015.

41) Svenske landbruksstyresmakter opplyser i brev av 20. mars 2015 at forbruket i 2014 har auka til 5,6 prosent.

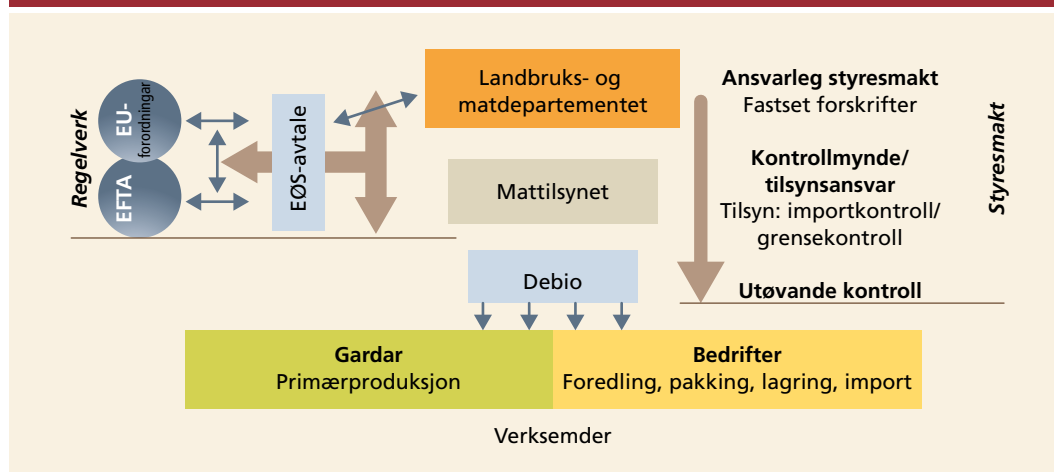
5 Det økologiske regelverket

Alle som produserer økologiske landbruksprodukter og næringsmidler, må halde seg til det offentlege regelverket på området. Regelverket er slik sett ein føresetnad for økologisk produksjon. Regelverket kan i tillegg vere ein faktor som påverkar omlegging til økologisk produksjon.

5.1 Generelt om økologiregelverket

Regelverket for økologisk produksjon, vidareforedling og merking er ein del av EØS-avtalen. Økologiforskrifta av 2005, som er fastsett av Landbruks- og matdepartementet, er basert på ei EU-forordning frå 1991 med ei rekkje endrings- og gjennomføringsrettsakter.⁴² Det skal i utgangspunktet bli stilt same krav til økologisk produksjon og produkt i Noreg som i EU, men i 2009 sette EU i verk ei ny rådsforordning om økologisk landbruk som enno ikkje er tatt inn i EØS-avtalen.⁴³

Figur 14 Ansvar for regelverk og kontrollmynde for produksjon og merking av økologiske landbruksvarer



Kjelde: Debio. Veileder til økologisk produksjon

Figur 14 viser prosessen frå det vedtatte EU-regelverket blir tatt inn i EØS-avtalen til det blir sett i verk gjennom det norske lovverket. Figuren viser også kva for styresmakter som har ansvar for regelverk og kontroll innanfor økologisk landbruk i Noreg.

Økologiforskrifta av 2005 tar for seg innsatsvarer, planteproduksjon, husdyrproduksjon, reglar for foredling, merking og tilsyn, i tillegg til at ho gir føresegner om import frå tredje land. Økologiske landbruksprodukter og næringsmiddel som blir produserte i Noreg, må godkjennast av Debio før dei kan bli marknadsførte som økologiske.

Mattilsynet opplyser at Noreg ikkje har fått varige unntak frå EU-regelverket, men Noreg har notifisert til EU at ein har unntak frå regelverket. Økologiforskrifta har i tillegg nasjonale føresegner for økologisk produksjon.⁴⁴

42) Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler av 2005. EØF nr. 2092/91.

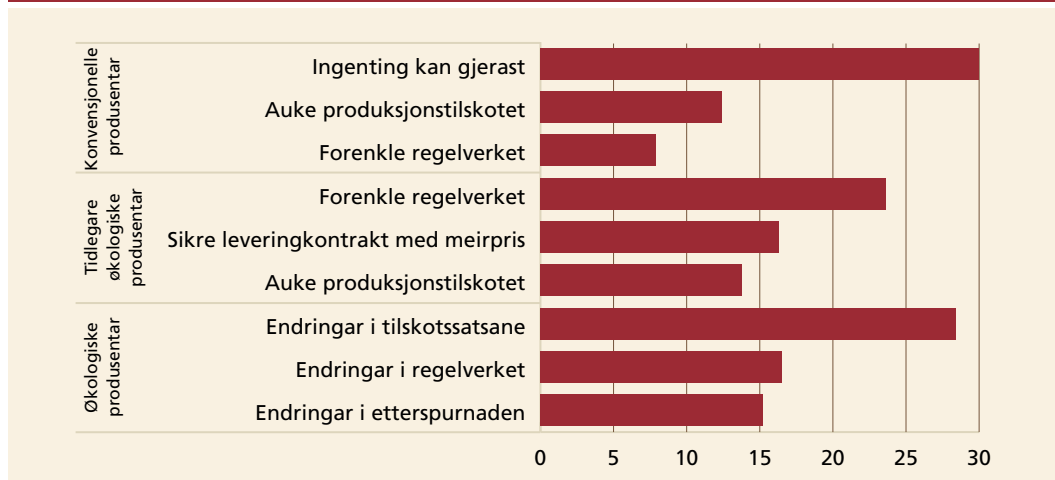
43) Rådsforordning (EF) nr. 834/2007 av 28. juni.

44) Svar frå Mattilsynet på spørjelite. 10. juli 2015.

5.2 Utforminga av økologiregelverket

Regelverket er ein viktig faktor når konvensjonelle produsentar vurderer om dei skal leggje om til økologisk drift eller ikkje.

Figur 15 Viktige faktorar for økologisk produksjon



Kjelde: Vista Analyse. *Evaluering av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat*. Rapport 2012/36.

Figur 15 viser at primærprodusentane i spørjeundersøkinga meiner regelverket er svært viktig ved omlegging til økologisk drift. Dei økologiske produsentane svarer at endringar i tilskottsatsane og regelverket er dei to mest kritiske endringane i framtida som har innverknad på om dei vil halde fram med økologisk produksjon.⁴⁵ Konvensjonelle produsentar som tidlegare har drive økologisk, svarer at forenkling av regelverket er det viktigaste som kan gjerast for at dei skal gå tilbake til økologisk produksjon.⁴⁶ Konvensjonelle produsentar rangerer forenkling av regelverket som den tredje viktigaste faktoren for omlegging til økologisk drift.⁴⁷

Mattilsynet opplyser at økologiregelverket er utforma detaljert for heile produksjonskjeda, og at det derfor er eit omfattande regelverk som kan vere vanskeleg tilgjengeleg for verksemdene. Debio stadfestar at regelverket kan bli oppfatta som for komplisert fordi detaljgraden er ganske stor.

I foredlingsfasen for økologiske råvarer er det ikkje stilt spesielle krav til produksjonsutstyret. Debio opplyser at det er nødvendig å skilje dei økologiske og konvensjonelle varestraumane, og at dette krev planlegging av foredlinga. Debio har likevel ikkje erfart at regelverket blir opplevd som komplisert eller vanskeleg å ha med å gjere. Tine og Nortura opplyser i intervju at dei er einige i denne vurderinga. Nortura understrekar i tillegg at det er uproblematisk å skilje dei to varestraumane, men det kan vere kostnads- og arbeidskrevjande.

45) Spørsmål 21: *Kva for moglege framtidige endringar er mest avgjerande for at du vil halde fram med økologisk matproduksjon?* Dei tre svaralternativa som fekk flest svar, er «endringar i tilskottsatsane for økologisk produksjon»: 28,4 prosent, «endringar i regelverket for økologisk produksjon»: 16,5 prosent, og «endringar i etterspurnaden etter og salet av økologiske produkt som økologiske»: 15,2 prosent.

46) Spørsmål 9: *Kva er det viktigaste som kan gjerast for at du vil leggje om drifta tilbake til økologisk produksjon?* Dei fire svaralternativa som fekk flest svar, er «forenkle regelverket for økologisk produksjon»: 23,6 prosent, «sikre leveringskontrakt med meirpris»: 16,3 prosent, «ingenting kan gjerast»: 14,6 prosent, og «auke produksjonstilskotet»: 13,8 prosent.

47) Spørsmål 5: *Kva er det viktigaste som kan gjerast for at du vil leggje om drifta til økologisk produksjon?* Dei tre svaralternativa som fekk flest svar, er «ingenting kan gjerast»: 26,6 prosent, «auke produksjonstilskotet»: 11,0 prosent, og «forenkle regelverket for økologisk produksjon»: 7,0 prosent.



For å gjere det økologiske regelverket meir tilgjengeleg har Mattilsynet i samarbeid med Debio utarbeidd tre rettleiarar. To av desse handlar om økologisk produksjon.

5.3 Endringar i økologiregelverket

Kor føreseieleg regelverket er, er eit anna moment informantane trekkjer fram som vesentleg når det gjelder omlegging til økologisk landbruk. Dette dreiar seg særleg om innstrammingar i regelverket og i praktiseringa av dette, og at ein er usikre på følgjene av det nye EU-regelverket.

Endringar i det økologiske regelverket er, ifølgje Landbruksdirektoratet, eit tema som gjentar seg, og som kan skape utryggleik for produsentane. Debio opplyser at det er innstrammingar i regelverket eller innstrammingar i praktiseringa av regelverket som skaper dei største utfordringane. I tillegg peikar Debio på at regelverket kan bli oppfatta som uoversiktleg fordi det norske regelverket er basert på ei gammal EU-forordning og har unntaksføresegner. Ei av årsakene til at regelverket er lite føreseieleg, og at innstramminga i regelverket skaper utfordringar, er ifølgje Landbruks- og matdepartementet at ein i regelverksutviklinga til ein viss grad tek omsyn til ”utviklingsstadiet” til ulike produksjonar. Det er ei naturleg utvikling av regelverket at det blir innskjerpingar over tid. Alternativet ville vore eit klarare regelverk utan føresegner om unntak og overgang. Departementet meiner likevel at det er viktig med ein viss fleksibilitet i regelverket, og at dette i større grad gjer det mogleg å utvikle den økologiske produksjonen.⁴⁸

Mattilsynet opplyser at det er gjort til saman ti endringar i regelverket og i praktiseringa av dette sidan 2005.⁴⁹

5.4 Spesielle utfordringar i Noreg

Fleire informantar peikar på at regelverket ikkje er godt nok tilpassa norske forhold. Dette kjem mellom anna fram av spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta, der 10 av 18 er einige i at det økologiske regelverket er for lite tilpassa til norske forhold.

48) Brev av 5. november 2015 frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen.

49) E-post frå Mattilsynet 5. november 2015.



Debio sitt Ø-merke er det norske godkjenningsmerket for økologisk mat. Alle produkt som har Ø-merke skal verte marknadført i tråd med regelverket for økologisk produksjon.

Som eksempel på spesielle forhold i Noreg som kan gjere det vanskeleg å oppfylle krava i regelverket, nemner Landbruks- og matdepartementet tilgangen på økologisk kraftfôr. Kraftfôret skal i størst mogleg grad vere produsert i nærområdet. Det blir også stilt spesifikke krav når det gjelder import frå tredjeland. Mattilsynet opplyser at det skal vere tilgang på 100 prosent økologisk fôr i økologisk husdyrproduksjon. Frå 2018 vil overgangsreglar på dette området bli fasa ut for fjørfe og svin, og dette vil føre til fleire utfordringar i Noreg.⁵⁰

Innstramming av praktiseringa av regelverket frå 1. januar 2015 for parallellproduksjon er ei anna sak som fleire informantar meiner har vore spesielt vanskeleg i Noreg. Med parallellproduksjon er meint økologisk og konvensjonell produksjon innanfor same verksemd. Dette er i utgangspunktet forbode i økologisk produksjon, men regelverket skildrar nokre unntak der parallellproduksjon er tillate.⁵¹ Det har mellom anna vore lov å dyrke sortar som berre lét seg skilje ved laboratorieanalyser, men frå 1. januar 2015 er ikkje dette lenger tillate. Denne innstramminga har vore spesielt problematisk for økologiske produsentar i Noreg, fordi det ikkje har vore lovleg i Noreg å dele ei verksemd i to ulike føretak med same driftseigar. Dette har vore vanleg praksis i fleire EU-land.⁵² Debio, Norsk Landbruksrådgiving og Nofima seier i intervju at desse innstrammingane har vore spesielt vanskelege å følgje opp i Noreg, særleg innanfor produksjonar som korn, grovfôr, frukt og grønt. Mattilsynet opplyser at det norske regelverket om produksjonstilskot er endra i 2015, slik at det framover er tillate å dele ei verksemd i to ulike føretak med same eigar.

5.5 Nyare EU-regelverk på økologiområdet

EU innførte den nye hovudforordninga på økologiområdet i 2009, og i ettertid er det komme fleire implementerings- og endringsforordningar til denne. Den nye EU-forordninga er framleis ikkje tatt inn i EØS-avtalen. Dette fører til at EU-landa og Noreg siden 2009 har hatt ulikt regelverk på dette området.

Landbruks- og matdepartementet seier at det er vanleg at det er noko etterslep med å setje i verk EU-regelverket i Noreg, men for det økologiske regelverket er etterslepet på fleire år. Dette kjem av at EFTA-landa har ønskt enkelte tekniske og materielle tilpassingar ved innføring av nytt EU-regelverk. Departementet understrekar at det kan gi ulemper å innføre det nye EU-regelverket utan aksept for tilpassingar. Noreg tar del i arbeidsgrupper i EU-kommisjonen for å kunne påverke regelverket på best mogleg måte.

Både Mattilsynet og Debio meiner at forseinkingar i å setje i verk det gjeldande EU-regelverket i EØS-avtalen gir utfordringar. Det skaper ein uoversiktleg og uryddig

50) Svar frå Mattilsynet på spørjeliste. 10. juli 2015.

51) Nyhendesak 8. juli 2014 på nettsida til Mattilsynet www.mattilsynet.no.

52) Svar på spørjeliste frå Mattilsynet. 10. juli 2015.

situasjon som er uheldig både for forvaltninga av regelverket og verksemdene. Debio viser til at norske verksemdar stiller svakare i konkurranse med tilsvarande verksemdar i for eksempel Sverige og Danmark, noko ein kan oppfatte som handelshindrande. Mattilsynet opplyser at dei på enkelte område gir dispensasjon for å leggje til rette for at økologisk produksjon i Noreg kan skje under tilsvarande konkurransevilkår som i EU, mellom anna for å sikre vidare import av økologiske produkt til Noreg. Generelt sett meiner likevel Mattilsynet at det ikkje har hatt negativ effekt på norsk produksjon, foredling og omsetning at EU-regelverket ikkje er oppdatert i Noreg.⁵³

5.6 Gebyr for økologiske verksemdar

Gjennom EØS-regelverket er Noreg forplikta til å ha ei kontrollordning for økologisk landbruk i offentleg regi. Mattilsynet har tilsynsmynde, men har delegert dette ansvaret til Debio, som gjennomfører årlege og uvarsla kontrollar. Debio har i tillegg ei rettleingsplikt overfor verksemdene om kva lover og forskrifter som gjeld.

Alle verksemdene betalar årlege kontrollgebyr for å vere knytte til kontrollordninga, jf. § 19 i økologiforskrifta. Kontrollorganet er delegert mynde til å krevje inn gebyr av verksemdene.

Gebyrsatsane auka med 39 prosent frå 1. januar 2014. Prisjusteringa fører til at det årlege gebyret til Debio utgjer kr 1660 for verksemdar som er knytte til primærproduksjon, medan det årlege gebyret for verksemdar innanfor foredling, import og omsetning av økologiske produkt, utgjer kr 6055.⁵⁴

Gebyra skal heilt eller delvis dekkje kostnaden ved tenester som rettar seg mot ein bestemt brukar.⁵⁵ Landbruks- og matdepartementet opplyser at ein må sjå auken av kontrollgebyra i samanheng med dei høge kostnadene med å gjennomføre offentleg tilsyn med økologisk produksjon, og viser til at gebyra framleis ikkje dekkjer dei reelle kostnadene ved tilsyn med økologisk produksjon.

Debio peikar på at auka gebyr fører til auka kostnader for økologiske verksemdar, fordi dei er underlagde årlege revisjonar og gebyr, medan dei som ikkje driv økologisk, ikkje har ein årleg revisjon. Dei fleste landa har gebyr for årlege kontrollar, med unntak av Danmark. Mattilsynet opplyser at auka gebyrsats generelt blir skildra som ei årsak til at fleire verksemdar melder seg ut av kontrollordninga.⁵⁶

Faktaboks 3 Eksempel frå Danmark: gebyr

Fødevarerministeriet i Danmark opplyser at det lenge har vore ein medviten strategi frå styresmaktene å ikkje leggje gebyr på sertifisering og kontroll av økologiske bønder og bedrifter. I ein kort periode i 1990-åra var økologikontrollen delvis gebyrlagd, men sidan har det vore ein tydeleg politikk å ikkje straffe økologiske bønder med gebyr for å drive denne typen jordbruk.

På same måte har økologiske fødevarerwerksemdar og kjøkken med økologisk sertifisering unntak frå gebyr. Dette blir sett på som ein viktig del av suksessen for dei meir enn 1000 kjøkkene som er sertifiserte til Det økologiske Spisemerket.*

* Intervju med Fødevarerstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen i Danmark 24. mars 2015.

53) Svar på spørjeliste frå Mattilsynet av 10. juli 2015.

54) Informasjon gitt på www.debio.no 21. februar 2014.

55) Rundskriv R-112 2006 *Finansdepartementets retningslinjer av 2006 for statlige gebyrer og sektoravgifter.*

56) Avsnittet er basert på intervju med Debio og skriftleg svar av 10. juli 2015 frå Mattilsynet.

6 I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke den økologiske produksjonen?

Landbruks- og matdepartementet har verkemiddel som rettar seg mot heile verdikjeda, men ifølgje departementet er det størst moglegheit for å påverke det første leddet, primærproduksjonen. Dei viktigaste verkemidla som er direkte retta mot økologisk produksjon, er produksjonstilskot, utviklingsmidlar og rådgiving. Satsinga på føregangsfylke og regionale handlingsplanar for økologisk landbruk er innretta både for å styrkje økologisk produksjon og forbruk.

Tabell 1 Verkemiddel frå Landbruks- og matdepartementet for økologisk landbruk i heile verdikjeda (grøne boksar markerer dei delane av verdikjeda som departementet har verkemiddel for)

	Primærproduksjon	Foredling	Distribusjon/grossist	Omsetning daglegvare/storhushald	Forbruk
Produksjons-tilskot					
Prisnedskrivings-tilskot for korn					
Utviklingsmidlar					
BU-midlar					
Rådgiving til primærprodusentar (NLR)					
Generisk marknadsføring (Matmerk)					
Forsking					

Kjelde: Omarbeidd figur frå Landbruks- og matdepartementet, *Smaken av Norge. En matpolitisk strategi 2008–2010*.

Tabell 1 viser ei oversikt over kva verkemiddel Landbruks- og matdepartementet har innanfor dei ulike fasane i verdikjeda for økologisk landbruk.

6.1 Økonomiske verkemiddel

6.1.1 Produksjonstilskot

Generelt om produksjonstilskot til økologisk landbruk⁵⁷

Ifølgje *forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket* (2001) er formålet med produksjonstilskot å bidra til eit aktivt og berekraftig jordbruk innanfor dei måla Stortinget har sett opp.

I tillegg til ordinært produksjonstilskot får ein ekstra tilskot til økologisk produksjon dersom landbruksføretaket er kontrollert og godkjent av Debio, slik at produksjonen er i samsvar med dei krava som er stilte til produksjon og merking av landbruksvarer. Tilskot til økologisk landbruk blir gitt for å stimulere til å leggje om til og halde oppe økologiske driftsformer. Tilskota skal bidra til å kompensere for auka kostnader og avlingsnedgang i den økologiske drifta, i tillegg til at dei skal bidra til å auke produksjonen av økologiske landbruksprodukt.

57) Informasjon om produksjonstilskot til økologisk landbruk er henta frå www.slf.no og www.agropub.no. Lesen 30. mai 2015.

Produksjonstilskotet til økologisk landbruk er omfatta av same regelverk som andre produksjonstilskot, og det omfattar desse ordningane:

- omleggingstilskot, til omlegging av økologiske areal. Tilskotet er under avvikling
- arealtilskot, årleg tilskot til drift av økologiske areal eller areal under omlegging
- tilskot til økologisk husdyrproduksjon

Faktaboks 4 Produksjonstilskot til økologisk landbruk

Omleggingstilskotet blei oppretta i 1996 for å stimulere omlegging til økologiske driftsformer og bidra til at etterspurnaden etter økologiske produkt blei dekt opp. Tilskotet skulle også kompensere for auka kostnader og avlingsnedgang i omleggingsfasen, jf. *forskrift for omleggingstilskudd til økologisk landbruk*. Tilskotet blei rekna ut på grunnlag av talet på dekar areal som blei lagde om til økologisk drift. Karenstida er normalt to år for eitt- og toårige vekstar, og for eng og beite, og tre år for andre fleirårige vekstar. Arealet som fekk tilskot, skulle drivast økologisk i minst tre år etter at det var godkjent som økologisk areal (bindingstid). Bindingstida er avvikla. Omleggingstilskotet har vore under avvikling sidan 2014.

Arealtilskotet blir gitt som eit årleg tilskot som blir rekna ut på grunnlag av talet på dekar som blir drivne økologisk. Satsane er differensierte mellom vekstar. Grøngjødslingstilskot blir gitt for inntil ein tredel av det økologisk drivne arealet i føretaket.* Frå 2015 blir det gitt økologisk arealtilskot til produsentar som legg om til økologisk i andre og tredje karensår, men ikkje i første.

Husdyrtilskotet blir gitt som eit årleg tilskot per dyr, og satsane har vore differensierte mellom dyreslag og distrikt (soner).** Frå og med 2014 er differensieringa av husdyrtilskotet mellom distrikt fjerna.

Tilskotet for dyrking av økologisk korn har sidan 2007 vore kr 300 per dekar. For å stimulere dei konvensjonelle korndyrkarane til auka omlegging blei det gjennomført ein toårig økologisk kornkampanje frå 2009 til 2011 der det blei gitt eit tillegg på kr 100 i tillegg per dekar. Dette utgjorde til saman 15,4 mill. kroner.

* For avtaleåret 2014/2015 blir det gitt arealtilskot per dekar fulldyrka areal til korn til modning og krossing, poteter, grønnsaker, frukt og bær, grøngjødslingsareal og grovfôr. www.agropub.no. Lesen 30. mai 2015.

**For avtaleåret 2014/2015 blir det gitt tilskot til slikt økologisk husdyrhald: mjølkeku, ammeku, andre storfe, sau over 1 år per 1.1. inkludert utegangarsau, mjølkegeit, ammegeit, avlsgris og slaktegris. www.agropub.no. Lesen 30. mai 2015.

Innretninga av produksjonstilskota

Satsane for dei økologiske produksjonstilskota blir avgjorde i jordbruksoppgjeret, og satsane kan derfor bli endra frå år til år.

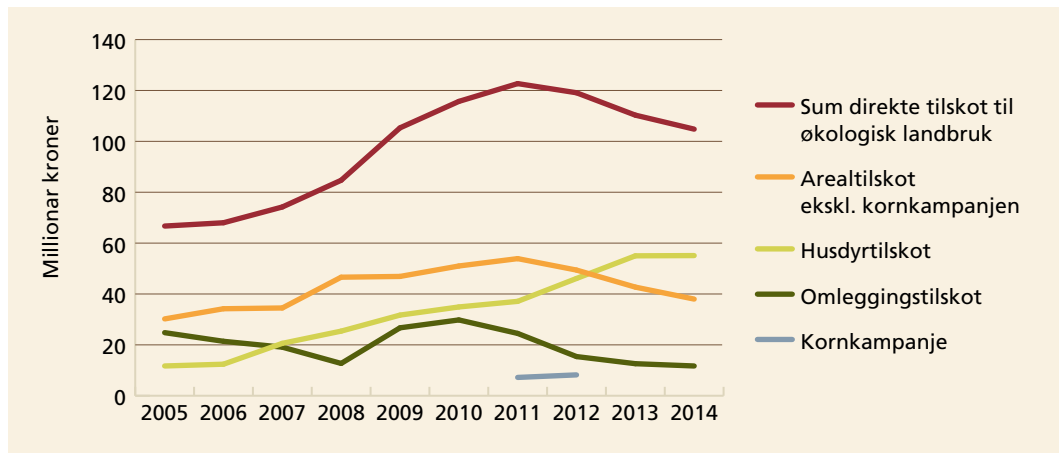
Det utbetalte produksjonstilskotet til produsenten er avhengig av satsen for produksjonstilskota, talet på dekar økologisk dyrka areal og under omlegging til økologisk, og dessutan talet på økologiske husdyr. I 2014 blei det betalt ut 105 mill. kroner totalt i direkte tilskot til økologisk landbruk.



Kraftfôret som dei økologiske husdyra vert fôra med, skal vera økologisk.

Foto: Anita Land, Agropub

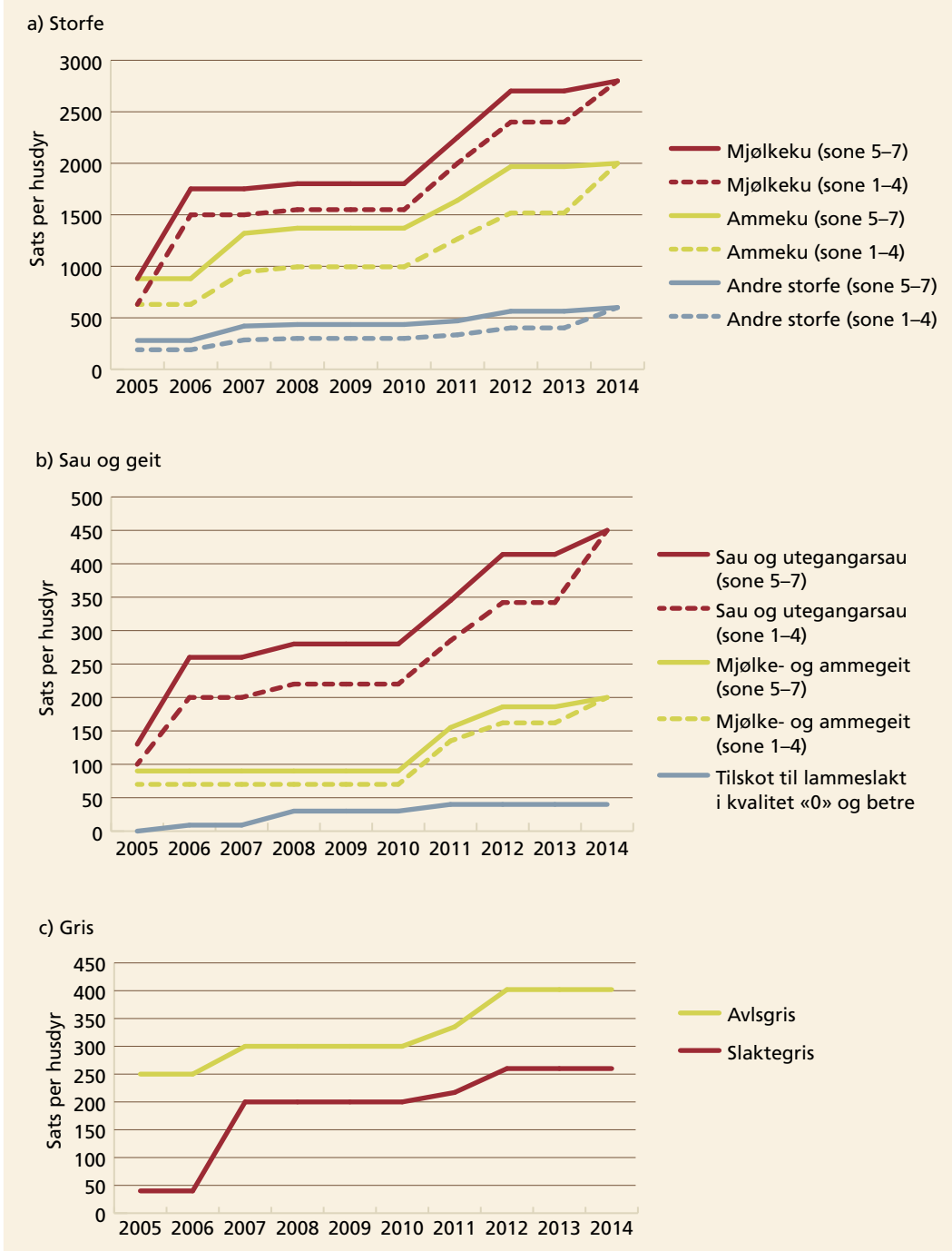
Figur 16 Oversikt over utbetalt produksjonstilskot for økologisk landbruk i 2005–2014.



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 16 viser at den totale summen av dei utbetalte særskilde produksjonstilskota til økologisk produksjon hadde ein jamn vekst frå 2005 til 2011, da det blei utbetalt 123 mill. kroner. Nedgangen i utbetalte tilskot frå 2011 til 2014 er på om lag 15 prosent. Nedgangen i utbetalingane av tilskot har samanheng med reduksjonen av det økologiske arealet og reduksjon av areal under omlegging.

Figur 17 Oversikt over utviklinga i tilskotssatsar for økologiske husdyr målt i kroner per dyr for 2005–2014*

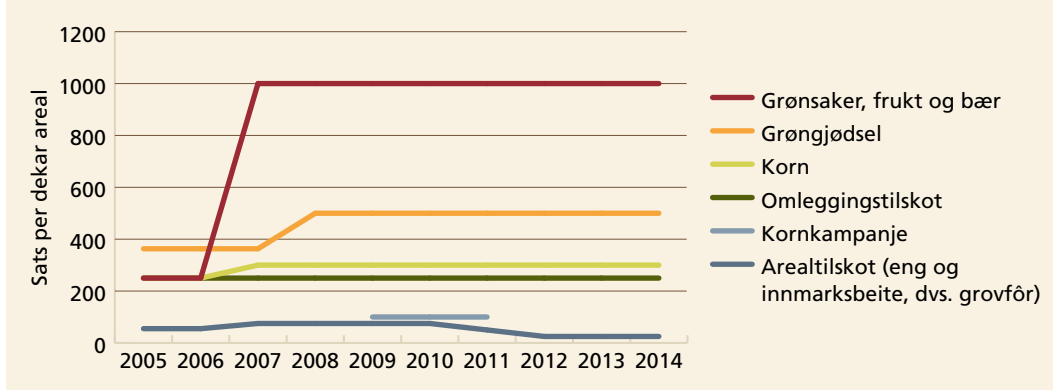


* Satsane for husdyrtilskot har vore differensierte mellom dyreslag og soner. Denne differensieringa blei fjerna i 2014.

Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 17 viser at tilskotssatsane for alle typar økologiske husdyr har auka i perioden 2005–2014. For både mjølkeku og sau er det omtrent ei tredobling av tilskotssatsen i perioden 2005–2014. Etter 2010 er det satsane for mjølkeku, ammeku og sau som har auka mest. Etter 2012 har satsane for griseproduksjon flata ut. For slaktegris og avlsgris har satsane hatt ein svak auke sidan 2007.

Figur 18 Oversikt over utviklinga i tilskotssatsar per dekar areal for økologisk landbruk for 2005–2014, målt i kroner



Kjelde: Landbruksdirektoratet

Figur 18 viser at satsane for arealtilskota for dyrking av økologiske grønsaker, frukt og bær, grøngjødsel, korn og omleggingstilskot har vore ganske stabile sidan 2007–2008. Dei største endringane har skjedd innanfor satsen for eng- og innmarksbeite (grovfôrtilskotet), ettersom han gjekk ned frå kr 75 til kr 50 per dekar i 2010, og deretter blei halvert frå kr 50 til kr 25 i 2011. Omleggingstilskotet har lege på kr 250 per dekar i heile perioden fram til tilskotet blei utfasa (2014).

Areal som blir brukte til dyrking av økologiske grønsaker, frukt og bær, har høgst sats, med kr 1000 per dekar. Deretter får areal til grøngjødsel kr 500 per dekar og korn kr 300 per dekar i 2014.

Årsaka til desse tilskotsendringane har, ifølgje Landbruks- og matdepartementet, vore eit ønske om å snu ein trend der auken i den økologiske produksjonen hovudsakleg skjedd innanfor grovfôr. Det var samtidig eit ønske om å auke det økologiske husdyrhaldet.

Landbruks- og matdepartementet opplyser vidare at det er fleire grunnar til at omleggingstilskotet blei vedtatt fjerna. Tilskotet var krevjande å forvalte på grunn av den treårige bindingstida, og det var ønskeleg å dreie tilskotet mot faktisk produksjon. I tillegg ønskte departementet å hindre tilskotstilpassing sidan dette var registrert. Departementet meiner at fjerninga av omleggingstilskot ikkje vil føre til eit økonomisk tap for produsenten så lenge det blir gitt arealtilskot for andre og tredje karensår. Landbruksdirektoratet seier i intervju at fjerning av omleggingstilskotet og reduksjon av satsane for grovfôr har ført til nedgang i både det økologiske arealet og karensarealet. På den andre sida peikar direktoratet på at mjølkeprodusentar har fått betre vilkår som følgje av auken i produksjonstilskotet for økologiske husdyr.

Nokre informantar er uroa for at ein kuttar verkemiddel som stimulerer til auka produksjon, slik som omleggingstilskotet og reduksjon av grovfôrealtilskotet. Dette grunnir dei med at det tar lang tid å byggje opp ein økologisk landbruksproduksjon, medan det tar kort tid å leggje ned produksjonen og svært lang tid å motivere produsentane til å starte opp på nytt. Det blir hevda at langsiktig tenking er eit stikkord i det meste av biologiske produksjonar. Dette gjeld også for verkemiddelbruken, som både er retta mot auka produksjon og utvikling av marknader.⁵⁸

58) Intervju med Fylkesmannen i høvesvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag 14. mai 2014.

Kva produksjonstilskota har å seie

Dei fleste informantane meiner produksjonstilskota er svært viktige for den økologiske produksjonen. Landbruks- og matdepartementet seier i intervju at tilskota er avgjerande for å gjere drifta føreseieleg for produsentane. I spørjeundersøkinga til produsentane seier 35 prosent av dei økologiske produsentane at produksjonstilskota er heilt avgjerande for at dei valde å leggje om. Vista Analyse konkluderer i evalueringa si (2012) med at dei økologiske produksjonstilskota i stor grad er utløysande for at føretak legg om til økologisk produksjon.

Norsk Landbruksrådgiving og Fylkesmannen i Oslo og Akershus seier i intervju at produksjonstilskota har vore innretta på ein god måte, og at dei offentlege verkemidla har vore avgjerande for den økologiske produksjonen. Tilskota har gjort det mogleg å byggje kompetanse og få erfaringar som bidreg til vidareutvikling av økologisk landbruk.

Når det gjeld korn, meiner Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet at det ekstra arealtilskotet som blei gitt under kornkampanjen i 2009–2011, førte til at det økologiske kornarealet gjekk opp i ein periode. Dei opplyser likevel at verken kornarealet eller talet på kornprodusentar har auka i særleg grad etter at kampanjen blei avslutta. Responsen på kampanjen blei derfor ikkje så stor som ønskt. Dette kan, slik styresmaktene ser det, ha samanheng med at det er for liten tilgang på husdyrgjødsel for å auke volumet av den økologiske kornproduksjonen.

6.1.2 Tilskot til prisnedskrivning for økologisk korn

Det blir også gitt tilskot til prisnedskrivning av korn for å sikre avsetning av norsk korn gjennom marknadsordninga, jf. Faktaboks 5.

Faktaboks 5 Prisnedskrivningstilskot korn

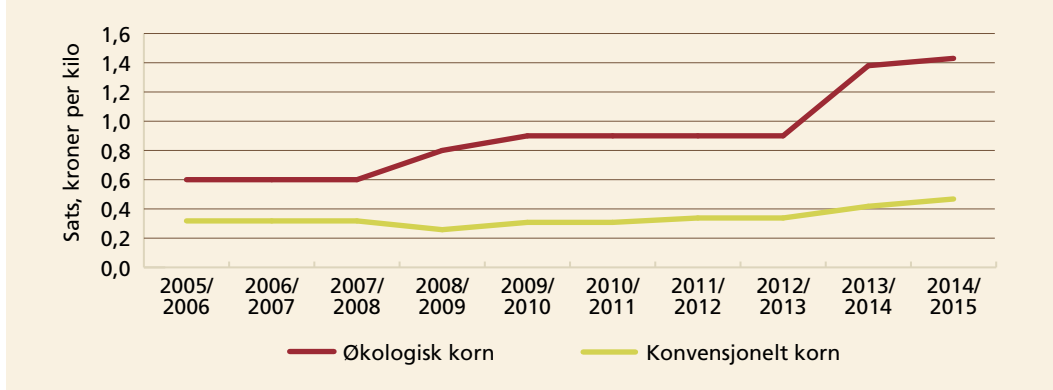
Formålet med tilskotet er å sikre avsetning av norsk korn gjennom marknadsordninga, for å bidra til likeverdige vilkår mellom husdyrprodusentar med eigen kornproduksjon og husdyrprodusentar utan slik produksjon. Prisnedskrivningstilskotet skal også bidra til reduserte prisar på korn som råvare til matmjøl og kraftfôr. Dei som kan få prisnedskrivningstilskot, er registrerte føretak (kornkjøparar) som kjøper norskprodusert korn frå produsent for vidareal eller bruk i kommersiell matmjøl- eller kraftfôrindustri. Satsane for prisnedskrivningstilskot blir fastsette kvart år i jordbruksoppgjeret. Det er høgre satsar for økologisk korn enn for konvensjonelt.*

* Rundskriv 2014/17 frå Statens landbruksforvaltning.

Prisnedskrivningstilskot for økologisk korn er meir enn dobla, frå 5,9 mill. kroner for kornåret 2009–2010 til 14,3 mill. kroner for kornåret 2014–2015.⁵⁹

59) Jordbruksoppgjere for perioden 2005–2015.

Figur 19 Satsane for prisnedskrivingsstilskot for økologisk og konvensjonelt korn målt i kroner per kilo i perioden 2005–2015



Kjelde: Jordbruksoppgjjer for perioden 2005–2014

Figur 19 viser at satsane for prisnedskrivingsstilskot for økologisk korn har meir enn dobla seg i løpet av dei siste ti åra. Satsane for økologisk korn har særleg auka sidan 2012 og er blitt tre gonger større enn satsane for konvensjonelt korn.

6.1.3 Premieringsordning for økologisk kjøt

Premieringsordning for økologisk kjøt blei etablert i 2002 for å stimulere til omarbeiding og vidareforedling, slik at ein større del av det økologiske kjøtet nådde forbrukarane som økologisk vare.

Totalt er det betalt ut omtrent 6,4 mill. kroner i perioden 2005–2012.⁶⁰ Da ordninga i dei seinare åra ikkje har gitt tilstrekkeleg måloppnåing og forvaltninga av henne var høvesvis krevjande, blei det bestemt i jordbruksoppgjjeret for 2010–2011 at ein skulle avvikle ordninga frå og med 2012.⁶¹

6.1.4 Utviklingsmidlane

Generelt om tildeling av utviklingsmidlar

Utviklingsmidlane skal bidra til å nå målet om at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket skal vere økologisk i 2020 og støtte opp under handlingsplanen for økologisk produksjon og forbruk frå Landbruks- og matdepartementet.

Tilskotet er forvalta av Landbruksdirektoratet og går til prosjekt som skal redusere flaskehalsar i heile verdikjeda frå primærproduksjon til forbruk. Den årlege løyvinga til utviklingstiltak sidan 2005 har lege på mellom 30 og 45 mill. kroner kvart år. For 2015 blei det løyvd over 19 mill. kroner til prosjekt som gjaldt informasjon til forbrukarane, marknadstilgang, produktutvikling og utgreiing, og 15 mill. kroner til føregangsfylkesatsinga (sjå nærare omtale av føregangsfylkesatsinga i kap. 6.3).⁶²

Målgruppa for tilskotet er produsentar, marknadsaktørar og forbrukarar. Prioritering av søknader som får finansiering, vil ifølgje direktoratet avhenge av kva for satsingsområde og budsjettammer som ligg i det årlege jordbruksoppgjjeret.

Vidare kan ein ifølgje retningslinjene for tilskot innanfor økologisk landbruk få tilskot for inntil tre år. Oversikta frå Landbruksdirektoratet over prosjekt som har fått tildelt utviklingsmidlar sidan 2005, viser at eit fleirtal av prosjekta har vart i eitt eller to år.

60) Landbruksdirektoratet (2011): *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer i 2011*.

61) Prop. 126 S (2010–2011).

62) www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/okologisk-landbruk/tilskudd-til-utviklingstiltak/publikasjoner.

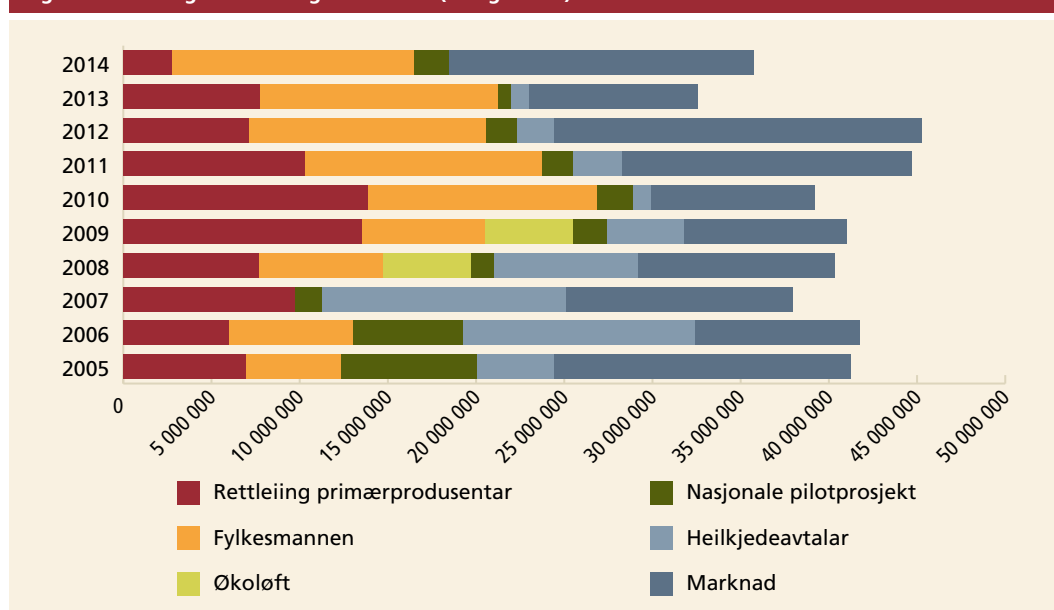
Svært få prosjekt varer i tre år eller lenger. Tilskotet kan ikkje nyttast til investeringar i driftsmidlar som varer lenger enn prosjektperioden.⁶³

Fleire informantar meiner utviklingsmidlane er viktige for å utløyse kapasitet og bidrag, også frå andre samarbeidspartnarar, og at midlane har bidrege til mange gode og operative prosjekt. Likevel blir det hevda at utviklingsmidlane har gått til for mange små prosjekt og utgreiingar, og at dei i hovudsak er for kortvarige til å løyse flaskehalsar eller til at kompetansen blir verande i verksemda etter at prosjektet er avslutta.⁶⁴

Korleis blir utviklingsmidlane brukte?

Utviklingsmidlane har i perioden 2005–2014 gått til prosjekt i alle ledd i verdikjeda.

Figur 20 Tildeling av utviklingsmidlar i kr (tilsegnssum) 2005–2014



Kjelde: Landbruksdirektoratet.

Figur 20 viser at utviklingsmidlar i denne perioden har gått til rettleiing av primærprodusentar, nasjonale pilotprosjekt, Fylkesmannen (regionale handlingsplanar og føregangsfylker frå 2010), heilkjedeavtalar, økoløft og prosjekt retta mot marknaden.

Det har i 2005–2014 gått mest utviklingsmidlar til marknaden (133 mill. kr), deretter kjem Fylkesmannen (100 mill. kr), rettleiing av primærprodusentar (ca. 86 mill. kr), heilkjedeavtalar (50 mill. kr), nasjonale pilotprosjekt (27 mill. kr) og økoløft (10 mill. kr). Etter 2010 har utviklingsmidlane hovudsakleg gått til marknaden og Fylkesmannen (føregangsfylker og regionale handlingsplanar), og i mindre grad til nasjonale pilotprosjekt og heilkjedeavtalar. I same periode har det gått stadig mindre utviklingsmidlar til rettleiing av primærprodusentar, noko som kan komme av at Norsk Landbruksrådgiving har fått midlar til dette over ein annan post i statsbudsjettet.

I 2014 blei 49 prosent av utviklingsmidlane fordelte til marknad, 38 prosent til Fylkesmannen og 13 prosent til nasjonale pilotprosjekt og rettleiing av primærprodusentar.

63) Oversikt over prosjekter som er lagde ut på www.slf.dep.no

64) Intervju med Tine 18. mars 2015, Fylkesmannen i høvesvis Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag 14. mai 2014, og Oslo og Akershus 21. januar 2015.

I tillegg har organisasjonen Oikos – Økologisk Norge ein samarbeidsavtale med Landbruks- og matdepartementet og får eit årleg tilskot over kap. 1138 post 70. I 2014 var tilskotet på 2,9 mill. kroner. Oikos arbeider på ulike måtar for å styrkje økologisk landbruksproduksjon og forbruk i Noreg, og har også fått prosjektmidlar over utviklingsmidlane.⁶⁵

Økologiske prosjekt etter initiativ frå Tine og Nortura med finansiering frå utviklingsmidlane

Tine og Nortura er viktige aktørar innanfor foredlingsindustrien som har fått tilsegn om utviklingsmidlar til prosjekt på til saman 10,48 mill. kroner, jf. Tabell 2. Tine har fått støtte til fire prosjekt, medan Nortura har fått tilsegn om støtte til tre prosjekt, jf. oppsummering av prosjekta i vedlegg 2.⁶⁶

Tabell 2 Økologiske prosjekt der Tine og Nortura har fått utviklingsmidlar				
Prosjekteigar	Tittel	Periode	Tilsegnssum	Resultat
Tine	Auka produksjon av økologisk mjølk og kjøt i Rogaland	2008–2010	900 000 kroner	Fullført. Delvis måloppnåing
Tine	Gratis førsteråd, mjølk (GFR, mjølk)	2009–2010	1,5 mill. kroner	Fullført. Delvis måloppnåing
Tine	Auka produksjon av økologisk mjølk i Nord-Noreg	2011–2015 Skal først vidare i 2016	2,5 mill. kroner	Fullført / i gang. Delvis måloppnåing
Tine	Marknadsundersøkingar for rett lansering 2014	2014	300 000 kroner	Fullført
Nortura	Heilkjedeprosjekt egg	2006–2008	2,2 mill. kroner	Fullført. Ukjend måloppnåing
Nortura	Heilkjedeprosjekt kylling/kalkun	2007–2009	2,1 mill. kroner Berre 900 000 utbetalt	Ikkje fullført
Nortura	Marknadsutvikling økologisk gris	2009–2010	980 000 kroner Inga utbetaling	Ikkje fullført

Kjelde: Landbruksdirektoratet

Ein gjennomgang av resultatrapporteringa for prosjekta til Tine viser at tre av desse delvis nådde måla når det gjeld auka produksjon, foredling og sal av økologiske varer. Det fjerde Tine-prosjektet er ei marknadsundersøking for å sikre god lansering av økologiske produkt, men resultatrapporteringa frå dette prosjektet er ikkje eigna til å seie noko om måloppnåinga for marknadsundersøkinga.

To av Nortura-prosjekta blei ikkje fullførte. Det tredje prosjektet blei fullført, men det går ikkje tydeleg fram av resultatrapporteringa om ein nådde dei fastsette måla.

6.1.5 Fylkesvise bygdeutviklingsmidlar (bedriftsretta BU-midlar) til økologisk landbruk

Bygdeutviklingsmidlane (BU-midlar) skal leggje til rette for langsiktig verdiskaping og desentralisert busetjing med utgangspunkt i ressursane i landbruket generelt og landbrukseigedommane spesielt. Dei fylkesvise BU-midlane har eit todelt mål. Dei skal både bidra til utvikling av ny næringsverksemd på landbrukseigdommen og til utvikling og modernisering av det tradisjonelle landbruket.⁶⁷ Ifølgje handlingsplanen

65) Brev av 5. november 2015 frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen.

66) Prosjektdokumentasjon vedlagd i e-postar frå Landbruksdirektoratet 29. januar 2015.

67) Prop. 1 S (2011–2012) Landbruks- og matdepartementet.



Bioforsk Økologisk på Tingvoll har hovudsakeleg drive med forskning, utviklingsarbeid og kunnskapsformidling innan økologisk landbruk. I 2016 blei fleire tilsette og oppgåver overført til NORSØK.

Foto: NORSØK

Økonomisk, agronomisk – økologisk! frå Landbruks- og matdepartementet skal økologisk produksjon prioriterast ved bruk av BU-midlar.

I oppdragsbrev til Innovasjon Noreg for 2008–2012 understrekar Landbruks- og matdepartementet at satsinga på økologisk landbruk må takast med i og gjerast til ein integrert del av det generelle arbeidet med næringsutvikling. Innovasjon Noreg forvaltar i underkant av 500 mill. kroner årleg av dei fylkesvise bedriftsretta BU-midlane som departementet stiller til disposisjon gjennom oppdragsbrev. Den totale tildelinga til bedriftsretta bygdeutviklingsmidlar har auka frå 320 mill. kroner i 2008 til 479 mill. kroner i 2014.

Tabell 3 Del bedriftsretta BU-midlar som er tildelte økologisk landbruk 2008–2014

År	Tradisjonelt landbruk		Tilleggsnæring*	
	Økologisk i mill. kr	Økologisk i prosent	Økologisk i mill. kr	Økologisk i prosent
2008	19,4	8,5	7,6	8,4
2009	25,9	7,9	5,7	5,4
2010	17,2	5,6	6,4	6,3
2011	16,1	5,4	6,6	6,9
2012	13,5	3,9	5,5	6,7
2013	14,6	3,8	10,1	10,2
2014	16	4,2	11,7	11,6

* NILF definerer tilleggsnæring som «næringsaktivitet på gardsbruk/landbrukseiendom som drives i tillegg til eller ved siden av tradisjonelt jord- og skogbruk, hvor en eller flere av brukets ressurser [...] inngår og er nødvendig som faktorinnsats i produksjonen», jf. *Tilleggsnæringar og annan næringsaktivitet på yrkesmessig drevne gardsbruk*. NILF. Notat 2007-9.

Kjelde: Innovasjon Noreg

Den økologiske prosentdelen av dei fylkesvise bedriftsretta BU-midlane har lege på mellom 4,4 og 7,3 prosent mellom 2009 og 2012, og det årlege gjennomsnittet har lege på omtrent 19–30 mill. kroner. Tabell 3 viser at den økologiske delen av bedriftsretta BU-midlar som er løyvde til tradisjonelt landbruk har gått ned dei siste åra, medan den delen som har gått til tilleggsnæring, har auka i same perioden.

Ifølgje Innovasjon Noreg er tradisjonelt landbruk knytt mest til råvareproduksjon, medan tilleggsnæring er mest knytt til foredlingsleddet.

Utviklings- og tilretteleggingsmidler innanfor regionalt næringsprogram (BU-ordningen) som forvaltes av fylkesmennene blir omtalt i kap.6.4.

6.2 Råd og rettleiing til primærprodusentane

Stortinget har peika på at styrkt rettleiing og kompetanseutvikling er sentralt for å auke talet på økologiske produsentar og den økologiske produksjonen. God kunnskap om regelverket og sertifiseringsordninga kan bidra til mindre fråfall av økologiske produsentar.⁶⁸

Det er primært Norsk Landbruksrådgiving (NLR) som skal gi råd og rettleiing til dei økologiske primærprodusentane. Rolla og ansvaret til NLR når det gjeld økologisk landbruk, er å gi eit landsdekkjande tilbod til agronomisk rådgiving om økologisk produksjon til produsentar som er i ein initieringsfase, vurderingsfase, omleggingsfase og/eller driftsfase. NLR skal også vere eit bindeledd mellom produsentar, forskingsmiljø og føregangsfylke.

Fram til 2014 fekk NLR tildelt utviklingsmidlar til økologisk rettleiing kvart år og rapporterte korleis desse blei brukte. Frå 2014 har NLR fått tildelt 6 mill. kroner til rådgiving og kompetanseutvikling innanfor økologi over ein fast post i statsbudsjettet, som ein del av det ordinære budsjettet til NLR.

Intervju med aktørane på området viser at råd- og rettleiingstilbodet til produsentane blir opplevd som velfungerande og positivt. Nokre peikar på at kompetansen til dei tilsette i NLR varierer i dei ulike delane av landet. Både Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet meiner at rådgivinga til produsentane har fungert godt. Spesielt trekkjer departementet fram gratis førstegongsrådgiving frå NLR til produsentar som vurderer å leggje om, der ein vurderer potensialet for økologisk drift. Den generelle rådgivinga til dei økologiske produsentane som NLR gir, har også fungert godt. Direktoratet understrekar at økologisk produksjon krev spisskompetanse innanfor agronomi. NLR formidlar informasjon om økologisk produksjon til både konvensjonelle produsentar og økoprodusentar.

I arbeidet med å gi råd og rettleie samarbeider NLR med både offentlege og private aktørar. Fylkesmannsembeta opplyser i spørjeundersøkinga at rådgivinga til produsentane er eit svært viktig verkemiddel for å nå måla for økologisk produksjon, og alle føregangsfylka har eit samarbeid med NLR.

Det er, ifølgje Landbruks- og matdepartementet, fleire miljø enn NLR som bidreg til rådgiving av primærprodusentane. Bioforsk Økologisk på Tingvoll har gjennom formidling til NLR bidrege til auka kunnskap i primærproduksjonen. Bioforsk Økologisk har vore ein viktig aktør for å utvikle og formidle kunnskap om økologisk landbruk.

NLR har ein eigen samarbeidsavtale med Bioforsk, mellom anna for å sikre at forskingsresultat blir spreidde til dei økologiske produsentane. Ifølgje NLR er det eit lite økologisk forskingsmiljø i Noreg i dag, og omfanget av forskinga er avgrensa. NLR understrekar at god tilgang på ny fagkunnskap og kompetanse er ein viktig motivasjonsfaktor for å auke omlegginga til økologisk drift og for å halde på dei etablerte økologiske produsentane i framtida.

68) Meld. St. 9 (2011–2012), Innst. 234 S (2011–2012).

Faktaboks 6 Rettleiing av produsentane i Danmark

Omleggingssjekk*

I Danmark er det ei ordning der bønder som vurderer å leggje om til økologisk drift, får tilbod om ein såkalla *omleggingssjekk* som blir gjort av Økologisk Landsforening med løyve frå Fødevarerministeriet. Omleggingssjekken hjelper bøndene med å vurdere om drifta deira eignar seg til økologisk produksjon. Erfaringane viser at innsatsen verkar. I 2012 valde 21 prosent av dei bøndene som fekk omleggingssjekk, å leggje om til økologisk. Denne prosentdelen kan vere høgre ettersom dei som la om til økologisk drift seinare, ikkje er med i utrekninga.

Vidareføringssjekk

For å dempe ei negativ utvikling med færre økologiske produsentar i Danmark tilbyr Økologisk Landsforening og SEGES (tidlegare Videncentret for landbrug) ein *vidareføringssjekk*. Tilbodet blir gitt til økologiske bønder som har vurdert å gå tilbake til konvensjonell drift, og støtta er finansiert av Fondet for Økologisk Landbrug (via Fødevarerministeriet). I ein vidareføringssjekk legg ein vekt på utviklinga av den økologiske drifta. Produsentane får tilbod om rettleiing frå relevante fagrådgivarar, og dei får mellom anna råd og rettleiing om driftsøkonomi.

* Brev frå Fødevarerstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen 2. mars 2015.

6.3 Økologiske føregangsfylke

Satsinga på føregangsfylke har frå styresmaktene si side vore eit tiltak for å nå måla for økologisk landbruk. Prosjektet økologiske føregangsfylke starta i 2010 som ei oppfølging av handlingsplanen for økologisk landbruk og er finansiert av utviklingsmidlar.⁶⁹

Faktaboks 7 Ansvar til føregangsfylka



Frukt og bær	Sogn og Fjordane og Hordaland. Aust- og Vest-Agder har eit delansvar
Mjølkk	Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
Storfeproduksjon	Nord Trøndelag
Korn	Oppland. Hedmark har eit delansvar
Forbruk av økologisk mat i storhushald	Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud
Levande matjord	Buskerud
Grønsaksproduksjon	Vestfold

Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Det er per oktober 2015 åtte fylkesmannsembete som har eit hovudansvar som føregangsfylke, medan fire fylke har eit delansvar. Det er oppretta føregangsfylke for mjølkk, frukt og bær, grønnsaker, storhushald, korn og levande matjord, jf. faktaboks 7. I 2014 fekk føregangsfylka utvida ansvarsområdet sitt, slik at dei i dag har eit

69) Intervju med Landbruksdirektoratet 21. april 2015.

nasjonalt ansvar for å koordinere tiltak og formidle kunnskap og erfaringar også til andre fylke innanfor sitt spesialområde.⁷⁰

Landbruksdirektoratet peikar på at fylkesmannsembeta kan vise til gode resultat. For eksempel er det registrert auka produksjon av frukt, bær og mjølk. I tillegg fungerer dei store kontaktnetta i føregangsfylka som ein kunnskapsbank, og fordelane ved å kjenne dei ulike ledda i verdikjeda er trekte fram i denne samanhengen.

I spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta svarer åtte embete at dei i stor grad meiner satsinga på føregangsfylke har fungert som eit verkemiddel for å stimulere til auka produksjon og forbruk, åtte svarer at dette i nokon grad har skjedd, og eitt embete svarer at det i liten grad har skjedd.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus understrekar i intervju at det har tatt tid og ressursar, og vore eit nybrottsarbeid å utvikle føregangsfylkemodellen. Fylkesmannen meiner det tar lang tid å byggje opp kompetanse og ei organisering som fungerer godt, og at ein først på lang sikt vil sjå effekten av denne satsinga på måla om økologisk landbruk.

6.4 Regionale handlingsplanar og næringsprogram

I embetsoppdraget frå 2002 blei det stilt krav om at fylkesmannsembeta skulle utarbeide ein handlingsplan for økologisk landbruk i regionane sine, og at dei hadde eit ansvar for å følgje opp desse.⁷¹ Ifølgje embetsoppdraget for 2014 skal embeta innarbeide dei regionale handlingsplanane for økologisk landbruk i dei regionale næringsprogramma.

Den gjeldande nasjonale handlingsplanen for økologisk landbruk frå 2009 har som delstrategi å støtte opp under regional utvikling av auka økologisk forbruk og produksjon. Av spørjeundersøkinga går det fram at 16 av 18 embete har ein økologisk handlingsplan, anten for eige fylke eller i samarbeid med andre fylke. Fem embete har endra planen slik at han no går inn som ein del av det regionale næringsprogrammet. Etter at satsinga blei innarbeidd i dei regionale næringsprogramma, er det ifølgje Landbruksdirektoratet ikkje lenger eit krav at fylka skal ha ein eigen handlingsplan for økologisk landbruk.

I jordbruksoppgjeret i 2013 blei det bestemt at 7 mill. kroner frå utviklingsmidlane som årleg går til oppfølging av handlingsplanane, skulle gå inn i utviklings- og tilretteleggingsmidlane til fylkesmennene innanfor regionalt næringsprogram (BU-ordninga) frå 2014.⁷²

6.5 Forsking

Den landbruks- og matrelaterte forskingaen skal, ifølgje Landbruks- og matdepartementet, byggje opp under dei fire overordna måla for landbruks- og matpolitikken.

6.5.1 Generelt om forskning innanfor økologisk landbruk

Landbruks- og matdepartementet viser til at departementet har ansvaret for å stimulere forskinga på alle typar produksjon og forbruk. Departementet peikar på at det

70) Intervju med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 21. januar 2015.

71) Nettsida til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, hentedato 22. mai 2015.

72) Prop. 164 S (2012—2013) frå Landbruks- og matdepartementet.

ofte tar lang tid å gjennomføre forskningsprosjekt, og det er også for anvendt forskning usikkert om ein tek i bruk alle resultatane og kor lang tid dette tar.⁷³

I tråd med handlingsplanen for økologisk landbruk utarbeidde Noregs forskingsråd i 2010 ei evaluering av kvaliteten på og relevansen av økologisk forskning (2010) på oppdrag frå Landbruks- og matdepartementet. Evalueringa viste at om lag 70 prosent av prosjekta er godt grunnlagte ut frå kunnskapsbehovet i verdikjeda. Evalueringa peikar likevel på at ein legg for lite vekt på ledda etter primærproduksjonen, og at prosjekta i større grad bør ta utgangspunkt i den internasjonale forskinga. Forskingsmiljøa er små og fragmenterte, og det er nødvendig at desse samarbeider betre.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at evalueringa blei følgd opp gjennom Prop. 1 S og tildelingsbrev for 2010–2011. Departementet understrekar at det er behov for eit meir heilskapleg perspektiv i forskinga som dekkjer heile verdikjeda. Noregs forskingsråd følgde opp evalueringa og opna mellom anna Matprogrammet for forskingsaktivitet knytt til ulike driftsformer, inkludert økologisk.

Landbruksdirektoratet meiner forskingsmiljøa for økologisk landbruk i Noreg er fragmenterte, og at det er for mange små institusjonar som driv forskning innan økologisk landbruk. Det manglar ein strategi og ei finansieringsløyse for å styrkje breidda i forskinga på økologisk landbruk langs heile verdikjeda, og direktoratet etterlyser ei satsing gjennom Noregs forskingsråd. Det er ei utfordring at det er lite forskning på marknadsmoglegheiter og tiltak for å få økologiske produkt ut i marknaden.

6.5.2 Finansieringskjelder for forskning på økologisk produksjon og forbruk

Data frå ei evaluering frå NIFU Step i 2011 viser at dei totale utgiftene til landbruks- og matrelatert FoU for 2009 samla utgjorde nesten 1,7 mrd. kroner for dei tre FoU-utførande sektorane – instituttsektoren, næringslivet og universitets- og høyskolesektoren.

Tabell 4 Samla utgifter til landbruks- og matrelatert FoU etter sektor og prosentdel

	Totalt 2007 (mill. kr)	Del økologisk i prosent	Totalt 2009 (mill. kr)	Del økologisk i prosent
UoH	294,1	9	341	20
Næringslivet	424,3	3	502	2
Instituttsektor	771,1	10	843	9
Totalt	1 489,5	8	1 686	9

Kjelde: FoU ressurskartleggingsrapport, NIFUSTEP 2009 og 2011.

Tabell 4 viser at prosentdelen økologisk forskning utgjorde 9 prosent av dei totale landbruks- og matrelaterte FoU-utgiftene i 2009. Dette er ein auke på eitt prosentpoeng i forhold til 2007.

Forskningsmidlane for jordbruk og matindustri og Bionær-programmet

Forskningsmidlane for jordbruk og matindustri bidreg med til saman 200 mill. kroner per år til forskning innanfor landbrukssektoren og omfattar Fondet for forskingsavgift på landbruksprodukt (FFL) og forskningsmidlane som blir fordelte over jordbruksavtalen (JA). I perioden 2008–2015 blei det innvilga 52,1 mill. kroner til forskningsprosjekt innanfor økologisk landbruk frå desse finansieringskjeldene. Landbruksdirektoratet forvaltar desse midlane, men det er styra for høvesvis FFL og JA som

73) Brev av 5. november 2015 frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen.

vedtar korleis dei skal brukast. Prioriteringa og utlysinga av midlane er basert på innspel frå næring og forskingsmiljø. Direktoratet opplyser om at innspela i liten grad har handla om økologisk landbruk.

BIONÆR-programmet i Noregs forskingsråd har som hovudmål å utløyse forskning og innovasjon for verdiskaping i norske biobaserte næringar som jordbruks-, skogbruks- og naturbaserte verdikjeder. Ein kan søkje om finansiering av økologiske forskingsprosjekt, men det er ikkje øyremerkt midlar til dette.⁷⁴

Noregs forskingsråd bidreg årleg med pengar frå BIONÆR-programmet til CORE Organic Plus, som er eit internasjonalt forskingsprogram innanfor økologisk mat og landbruk. Forskingsprogrammet er støtta av 24 partnerar og 21 land/regionar, og det er koordinert av ICROFS.⁷⁵ Norske forskingsmiljø får årleg, via BIONÆR, høvesvis 3 mill., 2,8 mill. og 1,7 mill. kroner for 2015, 2016 og 2017, det vil seie totalt 7,5 mill. kroner.⁷⁶

Ifølgje Landbruksdirektoratet er det norske bidraget til dei internasjonale forskingsprogramma lite, og det er derfor avgrensa kor mykje den økologiske landbruksforskninga i Noreg kan gjere seg nytte av dei internasjonale forskingsprogramma. Ifølgje Bioforsk er dei mest sentrale forskingsmiljøa innanfor økologisk landbruk i Noreg Bioforsk, Noregs miljø- og biovitskapelege universitet og Nofima. Bioforsk opplyser at forskninga er ulikt organisert frå land til land, og meiner den økologiske forskninga i Noreg omtrent ligg på gjennomsnittet i Europa. Eit av dei framstående landa i Europa er Sveits, som har ei stor satsing på økologisk forskning, mellom anna gjennom eit eige institutt.⁷⁷

6.5.3 Bioforsk: forskning innanfor økologisk landbruk

Bioforsk⁷⁸ legg til grunn at det økologiske landbruket er ein integrert del av det totale landbruket, og Bioforsk har derfor i all hovudsak integrert den økologiske forskninga i forskingsarbeidet elles. Ifølgje Bioforsk hadde 20–30 prosent av ressursbruken totalt i Bioforsk stor relevans for økologisk landbruk. Landbruks- og matdepartementet seier i intervju at eininga Bioforsk Økologisk i Tingvoll hadde ein vesentleg auke i den vitskapelege publiseringa knytt til økologisk landbruk, målt i publikasjonspoeng i perioden 2006–2014. Departementet opplyser at Bioforsk har vore ein viktig aktør for å utvikle og formidle kunnskapen om økologisk landbruk.



Økologiske epler.

Foto: Grete Lene Serikstad, Agropub

74) Programma Natur og næring og Matprogrammet i Noregs forskingsråd blei i 2012 slåtte saman til programmet om berekraftig verdiskaping i mat- og biobaserte næringar (BIONÆR).

75) Internasjonalt senter for forskning på økologisk jordbruk og matvaresystem, Danmark.

76) Informasjon om CORE Organic, svar på spørsmål til Noregs forskingsråd, 11. august 2015.

77) Intervju med Bioforsk 6. februar 2015.

78) Bioforsk blei frå 1. juli 2015 ein del av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO).

7 I kva grad legg verkemidla frå Landbruks- og matdepartementet til rette for å auke det økologiske forbruket?

7.1 Generisk marknadsføring av økologiske matvarer

Fleirtalet i næringskomiteen har fleire gonger lagt vekt på at det er viktig med generisk marknadsføring av økologisk produksjon.⁷⁹ Med generisk marknadsføring er meint marknadsføring av ein heil kategori utan at ein marknadsfører ein spesifikk leverandør. Næringskomiteen understrekar mellom anna kor viktig arbeidet til Stiftelsen Matmerk er, for eksempel oppgåva Matmerk har med å administrere og vidareutvikle generisk marknadsføring av økologisk mat m.m., jf. Innst. 8 S (2012–2013).

7.1.1 Oppgåvene og ansvaret til Matmerk

Matmerk er ei uavhengig stifting som blei oppretta av Landbruks- og matdepartementet i 2007 for å styrkje konkurransevna til norsk matproduksjon. Matmerk har mellom anna ansvaret for generisk marknadsføring av økologisk mat og får ei årleg løyving på 2 mill. kroner over statsbudsjettet til dette. Stiftinga skal ha ei koordinerende og supplerande rolle mot andre marknadsaktivitetar for økologisk mat, og ho skal løyse oppgåvene sine i samarbeid med Landbruksdirektoratet.⁸⁰

Matmerk understrekar at økologisk landbruk ikkje er ein del av kjerneoppgåvene deira, men ei tilleggsoppgåve som er skildra gjennom årlege tilskotsbrev. Matmerk har ein overordna strategi for drifta utan at økologisk landbruk er omtala i denne. Likevel har Matmerk utarbeidd mål og ein handlingsplan for korleis dei skal arbeide med den generiske marknadsføringa for økologisk landbruk.⁸¹

7.1.2 Den generiske marknadsføringa av økologiske matvarer

Matmerk opplyser i intervju at det i 2010 blei gjort eit strategisk val om å satse på Internett som hovudkanal for den generiske marknadsføringa av økologisk landbruk. Matmerk peikar på at nettstaden Økologisk.no har hatt god progresjon. Dette skriv seg frå god innsikt i korleis sosiale medium fungerer og bruk av ulike skribentar og bloggarar.

Det er gjennomført to marknadsføringskampanjar for økologisk mat. *Naturlig bortskjemt* blei gjennomført i 2005–2008, og var eit samarbeid med Statens landbruksforvaltning og daglegvarehandelen med ei budsjetttramme på 3,5 mill. kroner. Den andre kampanjen, *FRI*, blei leidd av Matmerk i 2011–2012 og var ein felles kampanje med 12 aktørar frå ulike delar av verdikjeda.⁸² Den økonomiske ramma var 10 mill. kroner, der Statens landbruksforvaltning bidrog med 8 mill. kroner og Matmerk med 2 mill. kroner.

Matmerk opplyser at det blei gjort marknadsundersøkingar før ein sette i gang marknadskampanjen *FRI* som viste at forbrukarane hadde liten kunnskap om skilnaden mellom økologisk og konvensjonell mat, og at dei ønskte ein tydeleg bodskap basert på fakta. Merkevaremålinga etter *FRI*-kampanjen i 2013 viste ein høvesvis stor auke i kva kjennskap forbrukarane hadde til Ø-merket.

79) Innst. nr. 263 (2004–2005), Innst. S. nr. 285 (2006–2007), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), Innst. 234 S (2011–2012), Innst. 8 S (2012–2013).

80) Tilskotsbrev i 2014 frå Landbruks- og matdepartementet til Matmerk.

81) Intervju med Matmerk 23. januar 2015.

82) Norgesgruppen, Coop, ICA, Rørosmeieriet, Tine, Bama, Oikos, Choice Nordic mfl.



Rørosmeieriet er eit heiløkologisk meieri. I 2015 kom den eine halvdel av mjølka frå lokale økobruk og den andre halvdel av mjølka frå økobruk i tilstøtande område i Trøndelag og Hedmark.

Den underliggjande konflikten mellom konvensjonell og økologisk produksjon kom, ifølgje Matmerk, tydeleg fram da kampanjen skulle utformast. Enkelte samarbeidspartnarar meinte det kunne gi negative konsekvensar for salet av konvensjonelle matvarer at det blei lagt vekt på at det ikkje blir brukt kunstige tilsetjingsstoff i økologisk matproduksjon.

Matmerk beklagar at FRI-kampanjen blei avslutta to år tidligare enn det som var tenkt. Investeringskostnader ved ein marknadsføringskampanje er høgst det første året, og deretter kostar det lite å halde fram kampanjen. Slik Matmerk ser det, var det for kortsiktig å gjennomføre ein marknadsføringskampanje som FRI i berre eitt år.⁸³ Landbruksdirektoratet tilrådde også at ein burde halde fram kampanjen, da dei meinte dette ville vere kostnadseffektivt. Derimot ønskte ikkje Landbruks- og matdepartementet å føre vidare kampanjen utover eitt år, og fremma derfor ikkje dette i tilbodet frå staten i jordbruksforhandlingane. Ifølgje departementet gav dei to kampanjane gode resultat, men slike kampanjar retta mot forbrukarane kostar likevel for mykje i forhold til resultatet.⁸⁴ Vidare viser departementet til at fleire av aktørane som ein rekna med at skulle delta i kampanjen, trekte seg, og at dette også endra kostnadsbiletet.⁸⁵

Dei fleste informantane understrekar at den generiske marknadsføringa er viktig, men meiner dagens satsing er altfor beskjeden.⁸⁶ Synspunkt som kjem fram, er at det er eit stort behov for å gjere det tydelegare kvifor forbrukarane skal velje økologisk, og kva som kjenneteiknar økologisk matproduksjon. Det blir framheva at midlane til kampanjane blir bestemte gjennom jordbruksavtalen, og at kampanjane har vore for små og spreidde til å gi stor nok effekt. Det er etterlyst ei større satsing med ein målretta plan og registrering av effektane.

Manglande satsing på generisk marknadsføring er eit synspunkt som også blir støtta av spørjeundersøkingane til fylkesmannsembeta og dei økologiske produsentane. Alle dei 18 fylkesmannsembeta meiner det ikkje er nok generisk marknadsføring av økologiske produkt. På spørsmålet om kva dei økologiske produsentane meiner er det viktigaste tiltaket for å auke omsetninga av økologiske produkt, svarer omtrent 30 prosent at generisk marknadsføring er det viktigaste tiltaket.

83) Kapittelavsnittet ovanfor er baserte på intervju med Matmerk 23. januar 2015.

84) Intervju med Landbruksdepartementet 29. april 2015 og Landbruksdirektoratet 21. april 2015.

85) Brev av 5. november 2015 frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen.

86) Intervju med Tine 18. mars 2015, Nortura 17. mars 2015, Norgesgruppen 16. mars 2015, Matmerk 23. januar 2015 og Nofima 29. januar 2015.

Også i SIFO-undersøkinga av forbrukartrendar for 2015 heiter det at dersom forbruket av økologisk mat skal auke, krevst det betre kommunikasjon ut til forbrukaren, både for å auke forståinga av kva økologisk produksjon er og for å styrkje medvitet om merkeordninga Debio.

Landbruks- og matdepartementet meiner oppgåva til det offentlege først og fremst er å informere om økologisk landbruk og regelverket, og her spelar fleire aktørar ei viktig rolle. Mattilsynet og Debio har ansvar for å informere om regelverket og Ø-merket, medan føregangsfylka informerer om dei økologiske satsingsområda sine.

Vidare seier departementet at det framfor å setje i verk dyre forbrukarkampanjar er vurdert som meir effektivt å samarbeide med foredlingsleddet, auke det offentlege forbruket og stimulere til auka produktutvikling og produksjon. Dersom ein skal setje i verk tiltak om generisk marknadsføring, er det ønskjeleg at også marknadsaktørane bidreg til finansieringa.

7.2 Verkemiddel for å auke det offentlege forbruket av økologiske matvarer

7.2.1 Miljø- og samfunnsansvar i offentlege innkjøp

Handlingsplanen *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* (2007–2010) legg vekt på at produksjon og forbruk skal vere mest mogleg berekraftig, og at offentlig sektor må gå framfor og vise vegen når dei sjølve handlar på marknaden. Mat er eit av dei sju prioriterte produktområda i miljøatsinga i det offentlege. Planen viser til 15-prosentmålet om forbruk av økologisk mat og til tiltak for å auke forbruket av økologisk mat i kommunane.

Betre marknadsutvikling og auka forbruk av økologiske matvarer i privat og offentlig sektor er dessutan ein av hovudstrategiane i handlingsplanen for økologisk landbruk frå Landbruks- og matdepartementet. Handlingsplanen viser til fleire tiltak for å auke det offentlege forbruket.

7.2.2 Økoløft i kommunar

Prosjektet *Økoløft i kommunane* blei lansert av Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet i 2008 for å stimulere til auka produksjon og forbruk av økologisk mat i kommunane. Dei to departementa bidrog med 10 mill. kroner kvar, medan deltakarkommunane skulle bidra med ei eigenfinansiering på minst 50 prosent i det toårige prosjektet.⁸⁷

Etter ein søknadsprosess blei det etablert 31 prosjekt i 52 deltakarkommunar som var spreidde over heile landet. På grunn av forseinka oppstart i fleire prosjekt blei prosjektperioden i praksis 2009–2011. Enkelte kommunar fekk midlar til å føre vidare prosjekt i 2012.

Sluttrapportane frå Økoløft viser at måloppnåinga var avgrensa, men Landbruksdirektoratet meiner mange prosjekt førte til større merksemd om økologisk mat og i nokre tilfelle gav avsetningsmoglegheiter for lokale produsentar. Direktoratet forklarar den avgrensa måloppnåinga mellom anna med at dei kvantitative måla for auka forbruk var urealistisk høge.⁸⁸

Oppstart og etablering av Økoløft-prosjektet var krevjande, og Landbruksdirektoratet tilrådde derfor at prosjektet skulle først vidare utover den toårige prosjektperioden.

87) St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) Landbruks- og matdepartementet.

88) Internvurderinga av Økoløft i SLF i samband med jordbruksoppgjeret i 2012. E-post frå SLF 25. juni 2014.



Ernæringsbarnehage AS i Moss har i løpet av eitt år lagt om til å servere over 90 prosent økologisk mat. Barnehagen fekk i 2014 serveringsmerket til Debio i gull. Foto: Debio

Derimot meinte partane i jordbruksoppgjæret at satsinga ikkje gav tilstrekkeleg nytte, og at midlane i staden burde brukast på noko som gav eit meir direkte resultat. Fleire informantar meiner at to år er for kort tid til å gjennomføre eit såpass omfattande prosjekt, og at effekten av denne typen prosjekt først vil komme etter lengre tid.⁸⁹ Satsinga ville truleg gitt fleire varige effektar dersom prosjektperioden hadde vart lenger.⁹⁰ I evalueringa til Vista Analyse (2012) blir det også peika på at to år er eit for kort tidsperspektiv for satsingar som Økoløft. Det tar tid å byggje kompetanse og forankring internt i kommunen, kartleggje moglegheiter og utfordringar, og starte rettleiing overfor kantinepersonell og dei innkjøpsansvarlege.

Landbruks- og matdepartementet framhevar at kommunane skulle få midlar til Økoløft-prosjektet i ein oppstartsfase, men det var aldri meininga at midlane skulle bli eit driftstilskot. Det blei forventa at kommunane hadde planar for korleis dei sjølve skulle drive arbeidet etter at prosjektet var slutt.

7.2.3 Det juridiske handlingsrommet for krav om økologisk mat i det offentlege
Lov om offentlige anskaffelser stiller krav om at ein skal ta omsyn til miljømessige konsekvensar når ein planlegg dei enkelte innkjøpa, jf. § 6. Ifølgje *forskrift om offentlige anskaffelser* skal ein så langt mogleg stille konkrete miljøkrav til ytinga.

På oppdrag frå Statens landbruksforvaltning har Difi utgreidd det juridiske handlingsrommet for å kunne stille krav om miljøvennlege innkjøp i det offentlege. Prosjektet konkluderte med at det er juridisk mogleg å stille krav om økologisk mat etter det gjeldande regelverket om offentlege innkjøp, og at eit slikt krav kan sjåast som eit miljøkrav. Alle offentlege etatar (statlege, kommunale og fylkeskommunale) kan stille krav om økologisk mat som del av konkurransegrunnlaget. Spesifikasjonane kan vere stilte som absolutte krav, tildelingskriterium eller kontraktkrav. For eksempel kan ein stille krav om at tilbydarane skal levere 15 prosent økologisk mat, og ein kan gi tilleggsopeng dersom tilbydaren kan tilby meir enn dette.

Difi opplyser i intervju at innkjøpsfaglege omsyn likevel vil vere førande for korleis ein stiller krava. For å kunne stille dei rette krava er det nødvendig å vite korleis marknaden er, og korleis krav eller kriterium vil verke inn på konkurransesituasjon og moglegheiter for å nå dei ønskete resultatane og effektane. Offentlege verksemdar kan

89) Intervju med Nofima 29. januar 2015, Fylkesmannen i Oslo og Akershus 21. januar 2015 og Fylkesmannen i høvesvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag 14. mai 2014.

90) Fylkesmannen i høvesvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag 14. mai 2014.

i utgangspunktet sjølv velje kva dei ønskjer å kjøpe inn. Difi meiner likevel at eit departement gjennom tildelingsbrev har høve til å instruere verksemdar under seg til å velje spesifikke innkjøp, som for eksempel ein viss del økologisk mat.⁹¹

7.2.4 Innkjøpsprosessar for å auke prosentdelen økologisk mat

Føregangsfylket for auka bruk av økologisk mat i storhushald, som blir kalla ØQ, opplyser i intervju at dei får førespurnader frå offentlege etatar som treng rådgiving om bruk av innkjøpsregelverket ved innkjøp av økologisk mat. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ikkje den nødvendige juridiske spisskompetansen for å gi rettleiing om dette, og denne typen kompetanse er heller ikkje lett å kjøpe av konsulentar. Slik Fylkesmannen ser det, er mangelen på slik rådgiving ein flaskehals for auka offentleg etterspurnad etter økologiske matvarer.

Etter at Difi-utgreiinga blei avslutta i 2012, finst det, ifølgje Difi, ikkje lenger noka eining som har kompetanse til å gi konkrete råd om innkjøpsregelverket ved innkjøp av økologisk mat.

Doffin er den nasjonale kunngjeringsdatabasen for offentlege innkjøp. Ein gjennomgang av alle kunngjeringsdokumenta av konkurransar om kantinedrift, catering og matinnkjøp som blei lagde ut på Doffin i 2014, viser at det blei stilt krav om økologisk mat i ca. 23 prosent av konkurransedokumenta (27 av totalt 115). I 14 av konkurransedokumenta var det ikkje stilt krav, men økologisk mat gjekk inn i eit tildelingskriterium eller blei omtala på annan måte. I om lag 2/3 (74 av 115) av konkurransedokumenta var det verken stilt krav om økologisk mat eller nemnt slik mat. Gjennomgangen gir ikkje informasjon om i kva grad krava om økologisk mat faktisk blei tatt omsyn til i dei endelege kontraktane.

Dette samsvarer med synspunkt som kjem fram i spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta. Det er 15 av 18 embete som er einige i påstanden om at offentlege storhushald ikkje satsar på økologiske varer, og at dette er ein barriere for å nå måla om økologisk landbruk.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at det ikkje er utarbeidd felles retningslinjer for det offentlege for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat. Det er opp til kvar enkelt verksemd å spørje etter økologisk mat ved offentlege innkjøp. I praksis er derfor satsinga ofte avhengig av «eldsjeler» i dei enkelte verksemdene. Landbruks- og matdepartementet understrekar at andre departement må vere einige for å få gjennomslag for ei større offentleg satsing på økologisk mat, og dette har vore vanskeleg å få til. I tillegg kan stramme budsjetter og sektorielle hensyn i andre sektorer vere ei utfordring, ifølgje handlingsplanen for økologisk landbruk. Utover jordbruksforhandlingane, der staten er part, skjer det ifølgje departementet ikkje noko konkret eller formalisert interdepartementalt samarbeid per i dag om økologisk landbruk.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at dei har sett i verk tiltak i eigen sektor for å styrkje det offentlege forbruket av økologisk mat. Prosjekt som er finansierte av utviklingsmidlane, har for eksempel hatt dette som tema. Departementet meiner at føregangsfylkesatsinga, medrekna føregangsfylket for auka bruk av økologisk mat i storhushald, har ført til at fleire statlege verksemdar prioriterer økologisk mat ved innkjøp til storkjøkken og kantiner.

Landbruksdirektoratet meiner at måloppnåinga ville ha vore betre dersom det offentlege hadde lagt større vekt på økologisk mat ved offentlege innkjøp. Auka offentleg

91) Kapittelavsnittet er basert på intervju med Difi 6. mars 2015.

forbruk føreset eit meir forpliktande engasjement også frå andre departement. Direktoratet understrekar i intervju at det offentlege har verkemiddel og sjølv kan styre utviklinga. Dette vil gi ein signaleffekt og motivere andre aktørar. Som eit eksempel kan ein nemne København kommune, som har sett seg ambisiøse mål om offentleg forbruk av økologisk mat.

Mange informantar etterlyser eit større ansvar frå det offentlege for å leggje til rette for auka forbruk av økologisk mat i offentleg sektor. Innkjøpet av mat i det offentlege er omfattande og stabilt. Det offentlege kan derfor bidra til at marknaden for økologisk mat blir større og meir føreseieleg, noko som igjen kan gi produsent- og fored-
lingsleddet sikrere omsetning av dei økologiske matvarene.⁹²

Faktaboks 8 Økologisk mat i Forsvaret: mål om 15 prosent økologisk mat

Forsvaret har sidan 2007 satsa på økologiske matvarer i kantinene sine, da dei starta prosjektet *Økologisk mat i Forsvaret – 15 prosent i 2010*, i samarbeid med Bioforsk Økologisk, delfinansiert av utviklingsmidlane. Det var også eit mål å auke kompetansen på økologisk mat blant soldatar og tilsette, å redusere forbruket av kjøt og å auke det vegetabilske matinntaket.

Prosjektet omfatta i første omgang matmessene til Forsvaret i Midt-Noreg, og her blei målet om 15 prosent økologisk matforbruk allereie nådd i 2008. Prosjektet blei sett på som svært vellykka både på grunn av måloppnåing og fordi det la eit godt grunnlag for innføring av økologisk mat i resten av Forsvaret. I 2013 fekk Forsvarets logistikkorganisasjon Forsvarsdepartementets miljøvernpris.

Forsvaret ligg i dag langt framme når det gjeld å innføre økologisk mat i offentleg sektor. Forsvaret har innført eit krav i forpleiingsreglementet om at kjøkken/bysser skal ha eit innkjøp av økomat på minst 15 prosent av matbudsjettet. Der det ved forpleiingsinspeksjonar blir avdekt ein lågare prosentdel, blir dette registrert som avvik i inspeksjonsrapporten. Vidare er det innført «kjøtfri måndag» som ei tilråding, men ikkje som eit krav.*

Forsvaret er ein stor kunde i matmarknaden, og i Nord-Noreg har Forsvaret inngått ein avtale med Tine om levering av økologisk mjølk. Dette har bidrege til at Tine driv eit eige prosjekt, finansiert av utviklingsmidlane, for å auke volumet av økologisk mjølk i Nord-Noreg. Her står arbeidet med å rekruttere nye økologiske produsentar for å auke råvaretilgangen sentralt.**

*Forsvarsdepartementet 2013. *Forsvarsdepartementets miljøvernpris 2013*. Nyhendesak publisert på www.regjeringen.no (hentadato 25. august 2015) og e-post av 7. september 2015 frå Forsvarsdepartementet.

**www.slfd.dep.no

7.2.5 Rettleiing til private og offentlege storhushald

Landbruksdirektoratet har over tid løyvd utviklingsmidlar til fleire prosjekt som er retta mot auka forbruk av økologisk mat i private og offentlege storhushald. Føregangsfylket for økologisk mat i storhushald, ØQ (Fylkesmannen i Akershus/Oslo og Østfold) og økologiprogrammet hos Nofima utgjer den tyngste satsinga på dette området.⁹³

Nasjonalt koordinatør for økologisk mat i storhushald – Nofima

Nofima var i perioden 2012–2014 nasjonalt koordinatør for å auke forbruket av økologisk mat i storhushald. Nofima har kompetanse som er relevant for produktutvikling og økologisk forbruk i storhushald. Heilt sidan Landbruks- og matdepartementet skulle setje i verk den første handlingsplanen (2000–2009) for økologisk landbruk har

92) Intervju med Landbruksdirektoratet 21. april 2015, Fylkesmannen i høvesvis Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag 14. mai 2014, Fylkesmannen i Oslo og Akershus 21. januar 2015, Norsk Landbruksrådgiving 6. februar 2015, Direktoratet for forvaltning og IKT 6. mars 2015, Matmerk 23. januar 2015, NorgesGruppen 16. mars 2015, Nofima 29. januar 2015.

93) Sjå nettbasert oversikt over prosjekt med tema økologisk mat i storhushald. www.slfd.dep.no/no/miljo-og-okologisk/okologisk-landbruk/okologiske-prosjekter/storhusholdning.

Nofima vore ein viktig aktør i satsinga for å auke forbruket av økologisk mat i storhushald.⁹⁴

Nofima opplyser at det har vore uklart kva rolla som nasjonal koordinator skulle føre med seg. Trass i at Nofima fleire gonger tok opp spørsmålet med daverande Statens landbruksforvaltning, har dei aldri fått ei formell avklaring. Nofima hadde ansvar for ordninga gratis råd for storhushald fram til 2014. Seinare har Nofima hatt eit nært samarbeid med føregangsfylket for storhushald (ØQ) sidan denne ordninga starta. I 2012 arrangerte ØQ, Difi og Nofima ein seminarserie om økologisk mat i offentlege storhushald.

Nofima meiner likevel at satsinga frå norske styresmakter på økologisk forbruk i storhushald har vore usystematisk og fordelt på mange aktørar med uklare ansvarslinjer. Dette har ført til mangel på resultat.

Føregangsfylket for auka bruk av økologisk mat i storhushald – ØQ⁹⁵

Fylkesmannen i Oslo og Akershus⁹⁶ er føregangsfylke for auka bruk av økologisk mat i storhushald, omtala som ØQ. Føregangsfylket tilbyr hjelp og rettleiing til offentlege og private storhushald som vil leggje om til ein større del økologiske matvarer på menyen. ØQ har i 2014 vore i dialog med over 100 private og offentlege kjøkken, og har rettleidd 60 kjøkken som har sett seg som mål at det økologiske forbruket skal vere minst 15 prosent, eller at dei skal få eit serveringsmerke hos Debio.

Det har, ifølgje Fylkesmannen for Oslo og Akershus, vore eit nybrottsarbeid å utvikle føregangsfylkemodellen. Skiljet mellom ansvarsområda til dei ulike aktørane har vore utydeleg (Nofima, Difi og ØQ), men organisasjonsmodellen for ØQ har blitt klarare og meir oversiktleg etter kvart. Fylkesmannen meiner det tar tid å byggje opp kompetanse og ei organisering som fungerer godt, og at ein først på lang sikt vil sjå kva effekt føregangsfylka har hatt på måla om økologisk landbruk.

ØQ har bygd opp rettleiingstenesta for storhushald basert på kompetanse dei sjølve har skaffa seg. ØQ har ansvaret for å implementere dette som ei permanent rettleiingsteneste og har i 2015 inngått eit samarbeid med Debio Info, som framover vil ta over den konkrete rettleiinga som er retta mot storhushald.

ØQ opplyser at dei har brukt omfattande ressursar på å skaffe seg oversikt over relevante aktørar innanfor økologisk forbruk, etablere møtearenaer, byggje nettverk, drive informasjonsverksemd og rettleiing overfor storhushald innanfor temaet økologisk mat og berekraftig kosthald.

Debio Info

Da ordninga med serveringsmerke frå Debio blei etablert, oppstod det eit behov for å etablere eit administrativt skilje mellom rådgivings- og marknadsføringstiltak og sertifiseringsansvaret, både av omsyn til habilitet og forvaltninga av offentlege midlar. Debio Info blei derfor oppretta i 2015 for å få eit tydeleg skilje mellom sertifiseringsansvaret og rådgivings- og marknadsføringstiltak i Debio.

Debio Info har i 2015 tatt over det praktiske arbeidet med å rettleie storhushald, etter at ØQ bygde opp ein struktur for dette. Innunder dette kjem mellom anna gratis førsteråd til storhushald.

94) Heile kapittelavsnittet er basert på intervju med Nofima 29. januar 2015.

95) Heile kapittelavsnittet er basert på intervju med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 21. januar 2015.

96) Også Østfold og Buskerud er ein del av føregangsfylket for auka bruk av økologisk mat i storhushald.

Faktaboks 9 Offentlege innkjøp av økologiske matvarer til kantiner og storhushald i Danmark og Sverige

Danmark

I Danmark har det fram til oktober 2015 vore eit nasjonalt mål å doble det økologiske arealet frå 2007 til 2020.* For å nå dette målet har styresmaktene lagt opp til at det offentlege skal gå fremst, både som jordeigar og innkjøpar av matvarer.

Minst 60 prosent av maten i offentlege storhushald skal vere økologisk i 2020. Det nasjonale kjøkkenprosjektet som har vore i gang sidan 2012, har vore eit viktig tiltak for å nå dette målet. Kjøkkenprosjektet har vore ei storstilla satsing på at dei offentlege institusjonane og kjøkkene der brukar økologiske råvarer. I 2012–2014 blei det løyvd 28 mill. danske kroner per år for å fremme økologi i offentlege kjøkken. Midlane er i stor grad brukte til informasjonsverksemd og til å utdanne kjøkkenpersonale. For 2015–2018 er det sett av 58 mill. danske kroner til ei økologisk omlegging av offentlege kjøkken.

I 2012 var 140 kjøkken sertifiserte, og tidleg i 2015 hadde talet auka til meir enn 1000 sertifiserte kjøkken. Om lag ein tredel (31 av 98) av alle danske kommunar var i 2014 engasjerte i prosjekt for bruk av økologiske matvarer i offentlege kantiner og institusjonskjøkken.

København kommune

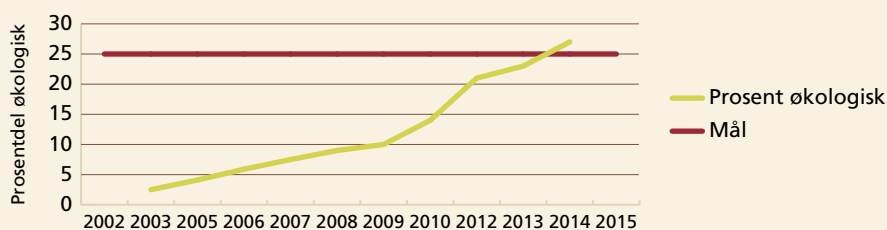
København kommune har hatt ambisiøse miljømål frå 2000 der auka bruk av økologiske matvarer går inn som ein del av miljøatsinga. Kommunen har som mål at prosentdelen økologiske matvarer i matforbruket i byen skal vere minst 20 prosent. Kommunen ønskjer å stå fram som eit godt eksempel med eit mål om at det økologiske matforbruket i kommunale institusjonar skal vere på 90 prosent ved utgangen av 2015. Delmålet om 75 prosent økologisk i 2011 er innfridd, og det blir arbeidd mot det nye målet. I mars 2015 var om lag 80 prosent av det offentlege matforbruket økologisk.

Medviten bruk av offentlege anbudsprosessar og utforming av avtalar er eit viktig verkemiddel kommunen brukar for å stimulere til auka forbruk av økologisk mat i det offentlege. I tillegg har kommunen ein samarbeidsavtale med Københavns Madhus, som har hovudansvaret for den praktiske gjennomføringa av kjøkkenomlegginga. Prosjektet har gitt eit kvalitetsløft for dei offentlege måltida og mange positive tilleggseffektar, som auka fagleg stoltheit blant kokkar og kjøkkenpersonale, nedgang i sjukefråværet og opplæringstiltak blant barn og unge og arbeidsledige. Satsinga på økologiske kjøkken får stor merksemd frå politikarane i kommunen.

Sverige

85 prosent av kommunane i Sverige hadde i 2013 sett mål for innkjøp av økologiske matvarer. Sverige har passert målet om 25 prosent offentlig forbruk av økologisk mat. I 2014 låg det offentlege forbruket på 27 prosent.

For å auke merksemda kring satsinga i det offentlege blir det arrangert ein årleg konkurranse (Ekomatsligan) mellom kommunane, landstinga og regionane om å oppnå den høgste økologiske prosentdelen innkjøp i offentlege storhushald.



Figuren viser utviklinga i prosentdel innkjøpte økologiske matvarer i offentlig sektor i Sverige for perioden 2003–2014.

* Den danske regjeringa fører likevel vidare ambisjonen om å fremme økologiomlegginga slik at det økologiske arealet og produksjonen kan vekse. Kjelder: Om Danmark: e-post av 2. mars 2015 og e-post av 9. november 2015 frå Fødevarestyrelsen og NaturErvervstyrelsen, intervju 24. mars 2015 og intervju med København kommune 24. mars 2015.

Om Sverige: e-post av 20. mars 2015 frå Landbruksministeriet i Sverige.

Figuren er henta frå EkoMatCentrum. *Økologisk i offentlig storhushåll 2014*. 2015-06-02

8 Faktorar i matvarekjeda som avgrensar økologisk produksjon og forbruk

Gjennom spørjeundersøkingar og intervju gir aktørar frå forvaltning og næring eit samansett og komplekst bilete av faktorar i ulike delar av verdikjeda som avgrensar økologisk produksjon og forbruk. Desse faktorane omfattar både forhold der Landbruks- og matdepartementet har eit verkemiddelapparat, og forhold som ligg utanfor handlingsrommet til departementet. Næringsaktørane omfattar mellom anna primærprodusentar, landbrukssamvirke, grossistar og daglegvarehandelen.

8.1 Produksjonsleddet

I produksjonsleddet er det særleg naturforhold og klimatiske forhold, kanaliseringspolitikken, innsatsfaktorar, investeringsbehov, utdanning og kompetanse som blir trekte fram som avgrensande faktorar for å auke den økologiske produksjonen.

8.1.1 Naturforhold, klimatiske forhold og kanaliseringspolitikken

Naturforhold og klimatiske forhold i Noreg gjer, ifølgje landbruksstyresmaktene, økologisk landbruk meir krevjande enn i andre land, og hindringane for økologisk drift er avhengige av kva for føresetnader som ligg i natur- og ressursgrunnlaget i dei ulike regionane. I delar av landet er det utfordrande å drive økologisk produksjon på grunn av klimatiske forhold. For eksempel er grønsaksproduksjonen avhengig av ekstra gjødsling mange stader.⁹⁷

Kanaliseringspolitikken som blei innført i slutten av 1950-åra, har gjort til at plante- og husdyrproduksjonen er åtskild i ulike regionar i landet. Husdyrproduksjonen ligg hovudsakleg i område som eignar seg best til grasproduksjon, medan kornproduksjonen skjer i dei meir sentrale og beste jordbruksområda. Dette kan gjere det vanskeleg med drift basert på økologiske prinsipp der bruk av lokale ressursar står sentralt. Økologisk landbruk er i stor grad avhengig av fôr og husdyrgjødsel som næringstilførsel i planteproduksjonen. Planteproduksjon utan husdyr gir låge avlingar og er agronomisk krevjande. Store avstandar mellom dei ulike produksjonane kan derfor vere eit hinder for å leggje om til økologisk drift.

8.1.2 Innsatsfaktorar i ulike produksjonstypar

Det krevst ulike innsatsfaktorar til dei ulike produksjonstypane. Fylkesmennene opplyser i spørjeundersøkinga at det er størst utfordringar for økologisk produksjon av mjølk, korn og kjøt, og deretter grovfôr, grønsaker og egg.

For mjølkeproduksjon er mottak, leveringsavtalar og meirpris dei viktigaste faktorane som hindrar produksjon, ifølgje fylkesmannsembeta. I tillegg kan økologiske mjølkeprodusentar som driv intensivt, få knapt med økologiske areal.

Dei viktigaste faktorane som hindrar produksjon av økologisk korn, er klimatiske forhold, tilgang til husdyrgjødsel, få kornprodusentar, avstand til leveringsmottak og låg lønnsemd. Forskingsmiljø og landbruksstyresmaktene understrekar at korndyrking er ein flaskehals for økologisk produksjon, og det er ei nøkkelutfordring at område som naturleg eignar seg for korndyrking, oftast manglar husdyrgjødsel. Trøndelagsfylka har gode føresetnader for økologisk produksjon, da det er god samhandling

97) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 29. april 2015, Landbruksdirektoratet 21. april 2015 og Norsk Landbruksrådgiving 6. februar 2015.

mellom husdyr- og planteproduksjonen. Rogaland har også gode føresetnader, men her er det lita interesse for omlegging blant produsentane.⁹⁸

Ifølgje fylkesmannsembeta er dei viktigaste hindringane for kjøtproduksjon at produsentane ikkje alltid får leveringsavtalar med meirpris, og at det kan vere vanskeleg å foredle og omsetje kjøtet som ei økologisk vare. For eggproduksjon kan utfordringane vere kostbart kraftfôr og at det enkelte stader kan vere overproduksjon av egg. For grovfôrproduksjon er det faktorar som kortsiktige leigeavtalar og behov for meir agromisk kunnskap som hindrar produksjon. Produsentmiljøet for grønsaker er lite, og produksjonen er i stor grad styrt av kontraktar, men fylkesmannsembeta peikar på at det er positivt at marknadssituasjonen har blitt betre. For frukt og bær har etterspurnaden auka, men det er eit lite fagmiljø. Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at den auka etterspurnaden etter økologisk frukt og grønt i stor grad blir dekt opp av import. Departementet forventar at importen vil auke, også for produkt som kan eigne seg å dyrke i Noreg, men dette gjeld også for konvensjonelt dyrka frukt og bær.

Ei undersøking som blei gjord av NILF i 2015, viser at mjølkeproduksjonen for både konvensjonelle og økologiske produsentar har auka dei siste åra, men det er dei konvensjonelle bruka som har auka produksjonen mest.⁹⁹ Dette er grunnleggjande med at det er vanskeleg for økologiske produsentar å utvide utover det dei sjølve kan få dekt av eige fôr, fordi det er ekstra kostbart å kjøpe økologisk kraftfôr, og fordi tilgangen på økologisk tilleggsareal er avgrensa.

8.1.3 Investeringsbehov og produksjonsvolum

Ifølgje Landbruksdirektoratet er det stilt andre bygningskrav til økologiske husdyrhald ettersom dyra skal ha betre plass og moglegheit til å gå ut. Dette kan føre til såpass store investeringskrav at bøndene ikkje vågar å satse på økologisk omlegging. Økologisk korn må tørkast og lagrast separat, anten hos kornprodusentane sjølve eller på kornmottaket, noko som også kan vere kostbart. Norsk Landbruksrådgiving legg til at ein slik meirkostnad fort kan bli vesentleg større enn tilskotsfordelane ved å drive økologisk.¹⁰⁰

Produksjonsvolumet ved økologisk produksjon er generelt sett hevdast å vere mindre enn ved konvensjonelt landbruk. Bioforsk meiner det største hinderet for å nå målet frå Stortinget om 15 prosent økologisk produksjon i 2020 er at avlingane i det økologiske landbruket er vesentleg lågare enn for konvensjonelt landbruk.¹⁰¹

Omlegging til økologisk landbruk vil dessutan kunne vere meir arbeidskrevjande per dekar enn konvensjonelt landbruk, særleg innanfor planteproduksjon. Norsk Landbruksrådgiving meiner også dette kan vere ein faktor som hindrar fleire i å leggje om frå konvensjonell til økologisk produksjon.

8.2 Foredlings- og distribusjonsleddet for økologiske matvarer

8.2.1 Leveringsavtalar, meirpris og lønnsemd

Økonomien i økologisk landbruk er ein viktig faktor for om ein konvensjonell produsent legg om til økologisk drift eller ikkje, og om dei økologiske produsentane held oppe drifta.

98) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 5. juni 2014, Bioforsk 6. februar 2015 og Landbruksdirektoratet 21. april 2015.

99) *Ulik utvikling mellom økologiske og konvensjonelle mjølkebruk*. Artikkel 2015-1. NILF.

100) Intervju med Landbruksdirektoratet 21. april 2015 og Norsk Landbruksrådgiving 6. februar 2015.

101) Intervju med Landbruksdirektoratet, 21. april 2015, Bioforsk 6. februar 2015 og Landbruks- og matdepartementet 5. juni 2014.



Frå garden Øver-Bjerkem i Nord-Trøndelag. Trøndelagsfylka har det største økologiske arealet blant fylka i Noreg. Dei står for om lag ein fjerdedel. Foto: Aina Bye

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har i 2013 og 2015 samanlikna det økonomiske resultatet for økologisk og konvensjonell mjølkeproduksjon for perioden 2007–2011, sauebruk for perioden 2006–2011 og mjølkeproduksjon for perioden 2009–2013 basert på driftsgranskingane.¹⁰² Undersøkingane¹⁰³ viser at dei økologiske bruka i utvalet har fått utbetalt meir produksjonstilskot enn dei konvensjonelle, i tillegg til at dei har fått utbetalt meirpris. NILF-undersøkinga viser at dei økologiske mjølkebruka hadde lågare variable kostnader enn dei konvensjonelle på grunn av lågare kostnader til gjødsel, kalk og kraftfôr. Samtidig viser undersøkinga at dei økologiske produsentane hadde høgre faste kostnader på grunn av utgifter til leigd arbeid og større kostnader til driftsbygningar og maskiner.

Undersøkingane viser at driftsresultatet for økologisk og konvensjonell mjølkeproduksjon i 2007–2013 har vore omtrent likt frå år til år. For økologisk sauehald var driftsresultatet lågare enn for konvensjonelt sauehald i 2006 og 2007, men for perioden 2008–2011 var det høgre.

NILF utførte også ei spørjeundersøking til kornprodusentar i 2015 der 60 prosent av dei økologiske kornprodusentane svara at lønnsmda i økologisk kornproduksjon er betre eller like god som for konvensjonell kornproduksjon.¹⁰⁴

Landbruksdirektoratet peikar i intervju på at utrekningar frå NILF viser at ein produsent med økologisk drift under elles like forhold skal komme betre ut økonomisk enn ein produsent med konvensjonell drift. Direktoratet meiner det i hovudsak ser ut som dei økologiske produsentane har god lønnsmd. Direktoratet legg til grunn at det likevel er mange forhold som gjer at dette ikkje vil gjelde for alle produsentar. Situasjonen har for eksempel endra seg etter at Tine ikkje lenger inngår nye leveringsavtalar for økologisk mjølk og dessutan har redusert meirprisen for produsentar med

102) *Bedre resultat for økologisk enn konvensjonell drift*, artikkel 2013-1, NILF. *Ulik utvikling mellom økologiske og konvensjonelle mjølkebruk*, artikkel 2015-1, NILF.

103) Utvalet i undersøkinga er på 21 mjølkebruk og 5 sauebruk.

104) 17 prosent av økologiske kornprodusentar svara at lønnsmda er dårlegare, og 23 prosent svara at dei ikkje veit det. *Motivasjon for økologisk kornproduksjon*. NILF-rapport 2015-2.



Husdyrgjødsel er viktig i økologisk planteproduksjon. Mineralgjødsel vert ikkje nytta i økologisk landbruk.

Foto: Stian Sørensen

avtalar. Landbruksdirektoratet meiner økologisk mjølkeproduksjon utan meirpris truleg ikkje vil vere lønnsamt.

Det er ikkje alle økologiske bønder som har leveringsavtalar med meirpris slik at dei får ein høgre pris for dei økologiske produkta enn for dei konvensjonelle. Evalueringa frå Vista Analyse (2012) viser at det er om lag 35 prosent av alle økologiske produsentar i landet som ikkje får noka form for meirpris.

Konsernstyret i Tine vedtok i mars 2010 ein midlertidig stopp i inngåing av leveringsavtalar med meirpris til nye økologiske mjølkeprodusentar, med unntak av Region Nord. I tillegg blei pristillegget til økologiske mjølkeprodusentar som har avtalar, redusert med 10 øre per liter frå 1. januar 2014. Tine opplyser at lønnsemda for dei er lågare for økologiske varer fordi kostnadene til produksjon og transport er høgre.¹⁰⁵

Nortura har sidan 2009 betalt meirpris til kjøtprodusentar med økologisk avtale. Nortura opplyser i intervju at det må vere rekningsssvarande å satse på økologiske varer, og det er ei utfordring at verksemda ikkje greier å få fram økologiske kjøtprodukt som er lønnsame. Nortura er derfor i ferd med å avvikle ordninga med meirpris for økologisk svineproduksjon. Nortura opplyser at marknaden berre etterspør delar av dyret (som filet), og derfor er det ofte berre 15 prosent av dyret som blir selt som økologisk. Ettersom Nortura betalar produsenten meirpris for heile dyret, blir ikkje dette lønnsamt totalt sett. For kjøt og egg er det ikkje spesielle utfordringar når det gjeld transport, foredling og distribusjon.

Fleire informantar viser til at leveringsavtalar med meirpris er ein viktig faktor for den økologiske produksjonen.¹⁰⁶ Ifølgje evalueringa frå Vista Analyse (2012) er meirpris for den økologiske mjølka svært viktig for lønnsemda til mjølkebonden.

105) Avsnittet er basert på Budsjettnemnda for jordbruket. 2015. Utgreiing nr. 2. *Referansebruksberegninger 2015* og intervju med Tine 18. mars 2015.

106) Intervju med Landbruksdirektoratet 21. april 2015, Norsk Landbruksrådgiving 6. februar 2015 og Landbruks- og matdepartementet 5. juni 2014.

Evalueringa konkluderer med at manglande meirpris er eit av dei største hindera for å auke den økologiske mjølkeproduksjonen. Evalueringa peikar også på at lønnsmda må bli betre dersom fleire skal leggje om til økologisk produksjon.

Norsk Landbruksrådgiving trekkjer i intervju fram fleire utviklingstrekk som til saman har ført til at økonomien til dei økologiske bøndene er blitt svakare og meir usikker dei seinare åra. Omleggingstilskotet er fjerna, og arealtilskotet, særleg for grovfôrareala, er lågt. Kontrollgebyra for å vere Debio-godkjend har gått opp og er heller ikkje tilpassa storleiken på areal og produksjon. Med rammevilkåra i dag må mange produsentar rekne med ein dårlegare økonomi etter omlegging og større økonomisk utryggleik frå sesong til sesong. Marknaden blir opplevd som meir variabel ved at det for eksempel ikkje blir inngått nye leveringsavtalar med meirpris for mjølk.

8.2.2 Produksjoner med lågt volum

Ifølgje både Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet er økologisk produksjon av matvarer ofte småskalaproduksjon som har dei same utfordringane som andre produksjonar med lågt volum. Små volum kan føre til ustabile leveransar, låg utnyttingsgrad, dyr foredling, avgrensa produktutvikling og at produkta er mindre synlege for forbrukaren. Det fører også til ekstrakostnader knytt til frakt og distribusjon i verdikjeda.¹⁰⁷

Spørjeundersøkinga til fylkesmennene underbyggjer at denne typen forhold utgjer utfordringar for produsentar av økologiske varer. 17 av 18 fylkesmenn er einige i påstanden om at foredlingsleddet ikkje er i stand til å handtere småskalaproduksjon.

For økologisk korn opplyser Felleskjøpet Agri at den største utfordringa for industriproduksjonen er små parti, spreidd produksjon og kostbar logistikk som samla gir høge einingskostnader og varierende konkurransevne mot importert korn.

Produktutvikling av økologiske meieriprodukt skjer utifrå kvar det er størst potensial til å tene pengar. Tine seier i intervju at det for ein volumprodusent kan vere krevjande å utvikle nisjeprodukt som økologiske varer.

8.3 Omsetnings- og forbruksleddet for økologisk mat

8.3.1 Etterspurnad etter økologiske produkt

Landbruks- og matdepartementet viser til at marknaden for økologiske varer framleis er liten, umoden og sårbar for svingingar. Dersom etterspurnaden aukar nok, vil produksjonen følgje etter. Departementet opplyser at det har vore overproduksjon av økologiske varer i fleire år. Tine har for eksempel tatt imot mykje økologisk mjølk som er seld vidare som konvensjonell mjølk, og verksemda inngår ikkje nye økologiske leveringsavtalar. Departementet er først og fremst opptatt av at det er tilnærma balanse mellom marknads- og tilbudssida for økologiske produkt.

Ifølgje NorgesGruppen er det fleire og samansette årsaker til det låge forbruket av økologisk mat. Det er store geografiske skilnader når det gjeld etterspurnaden etter økologisk mat. Etterspurnaden er størst i storbyane, spesielt i Oslo. Generelt sett har leverandørar og forhandlarar utfordringar med å møte behovet og dei preferansane som forbrukarane har for økologiske matvarer, og med å treffe godt med produkt-lanseringane.

107) Intervju med Landbruksdirektoratet 3. juni 2014 og Landbruks- og matdepartementet 5. juni 2014.



Plantedyrking i økologisk landbruk skal leggest opp slik at den forebygger ugress, sjukdomar og skadedyr. I økologisk drift vert det ikkje nytta kjemisk-syntetiske sprøytemiddel.

Foto: Leif Arne Holme

Derimot peikar Rørosmat på at hovudutfordringa for dei er at det ikkje er god nok tilgang på økologisk råstoff, særleg mjølk. Dei meiner det er nødvendig å betre rammevilkåra for primærproduksjonen og understrekar at det gjennom jordbruksforhandlingane er mogleg å påverke utviklinga dersom rette verkemiddel og insentiv kjem på plass.

8.3.2 Tilliten til norsk konvensjonell mat

Matvarer frå det norske konvensjonelle landbruket har høg tillit hos forbrukarane, og dette er ifølgje fleire kjelder ei årsak til at etterspurnaden etter økologisk mat er låg.¹⁰⁸

Bioforsk viser i intervju til at Danmark er eit eksempel på eit land som har hatt problem med forureina grunnvatn og fleire skandalar knytt til mattryggleik. Bioforsk meiner ein kan sjå på økologisk produksjon som ein konsekvens av utfordringane ved det konvensjonelle og industrialiserte landbruket i enkelte land.

8.3.3 Pris, utval og hylleplass i butikkane

Fleire informantar peikar på at pris har mykje å seie for at forbrukarar vel konvensjonelle framfor økologiske matvarer.¹⁰⁹ NorgesGruppen og Nortura opplyser at forbruksundersøkingar viser at forbrukarane er villige til å betale meir for økologiske varer enn konvensjonelle, men meiner at dette likevel ikkje stemmer i praksis, og at det er prisen som avgjer.¹¹⁰

I tillegg til høg pris meiner fleire informantar at matvarekjedene har ein motvilje mot å fremme økologiske produkt, og at produkta ikkje får god nok hylleplass i butikkane. Mangel på synleggjering og tilgang i butikken vil føre til at økologiske matvarer får

108) Intervju med Bioforsk 6. februar 2015, NorgesGruppen 16. mars 2015, Fylkesmannen i høvesvis Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag 14. mai 2014.

109) Intervju med NorgesGruppen 16. mars 2015, Matmerk 23. januar 2015, Nortura 17. mars 2015, Landbruksdirektoratet 3. juni 2014 og 21. april 2015, og Tine 18. mars 2015.

110) Intervju med NorgesGruppen 16. mars 2015 og Nortura 17. mars 2015.

eit dårlegare utgangspunkt enn konvensjonelle matvarer. Så lenge det er låg omsetning av dei økologiske produkta, blir også distribusjonen kostbar.¹¹¹

Ifølgje egne undersøkingar i matkjedeutvalet, jf. NOU 2011:4, er det eksempel på at økologiske produkt ikkje får marknadstilgang, trass i at fleire sentrale leverandørar og paraplykjeder seier dei satsar på dette. Dette indikerer, ifølgje utvalet, at den norske matkjeda ikkje fungerer godt nok for å levere økologiske produkt. Også Landbruks- og matdepartementet understrekar at den svake måloppnåinga blir påverka av satsinga i daglegvarehandelen. For eksempel auka salet av økologiske varer da Kiwi bestemte seg for å redusere prisen på økologiske varer tilsvarande momsen.

Rullering versus fortjeneste er også ei problemstilling som dukkar opp i samband med sal av økologisk mat, ifølgje NorgesGruppen. Med låg rullering er meint varer som det ikkje blir selt mykje av. Legg desse varene beslag på mykje plass i butikkhyllene, er dette utfordrande for butikkane, da andre varer kunne ha selt betre. Kombinasjonen av små volum, låg rullering og relativt kort haldbarheit kan bidra til høgre svinn og føre til høgre kostnader for butikken.

111) Intervju med Nofima 29. januar 2015, Fylkesmannen i høvesvis Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag 14. mai 2014.

9 I kva grad tar Landbruks- og matdepartementet det overordna ansvaret sitt for å nå måla frå Stortinget om økologisk landbruk?

9.1 Overordna styringsdokument

9.1.1 Generelt om styringsdokumenta

Landbruks- og matdepartementet utarbeidde i 2009 ein handlingsplan for å nå måla om økologisk landbruk, *Økonomisk, agronomisk – økologisk!*. Handlingsplanen byggjer til dels på tidlegare handlingsplanar med strategiar og tiltak for korleis ein skal nå måla om økologisk landbruk. Departementet har også utarbeidd andre handlingsplanar og strategiar som delvis omhandlar økologisk landbruk, som *Ta landet i bruk: Strategi for næringsutvikling 2007–2009* og *Smaken av Norge: En matpolitisk strategi 2008–2010*.

I tillegg tar *Handlingsplanen om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser for 2007–2010* for seg korleis staten kan gå fremst og vise miljø- og samfunnsansvar ved å bruke offentlege innkjøp som verkemiddel.¹¹²

Fylka har utarbeidd regionale handlingsplanar for økologisk landbruk for å sørge for at den nasjonale handlingsplanen blir følgt opp lokalt.

9.1.2 Den nasjonale handlingsplanen

Den gjeldande handlingsplanen frå 2009 skildrar og konkretiserer måla om økologisk landbruk, og legg fram tre strategiar for korleis ein skal nå måla. I handlingsplanen er dei tre strategiane inndelte i sju delstrategiar, vegval og konkrete tiltak som skal bidra til at ein når dei politiske måla. Det blir understreka at ein må arbeide målretta innanfor alle strategiane parallelt, og at vektlegginga mellom dei må bli vurdert i dei årlege jordbruksforhandlingane.

Faktaboks 10 Handlingsplan for økologisk landbruk av 2009

Strategi 1: Leggje grunnlag for at størst mogleg del av forbruket av økologiske matvarer kan dekkjast med norsk produksjon.

Delstrategi 1.1: Sikre eit økonomisk utkomme for bønder med økologisk produksjon som er minst på linje med anna landbruksdrift.

Delstrategi 1.2: Styrkje rettleiing og kompetanseutvikling innanfor økologisk primærproduksjon. Spreie kunnskap om økologisk produksjon i landbruket generelt.

Delstrategi 1.3: Støtte opp under regional utvikling av auka økologisk forbruk og produksjon.

Delstrategi 1.4: Leggje vekt på kompetanse om sertifisering i vidareutvikling av kontrollordninga. Føre ein aktiv regelverkspolitikk som gjer regelverksutviklinga mest mogleg føreseieleg.

Delstrategi 1.5: Styrkje satsinga på produktutvikling innanfor økologisk foredling og samordne dette med anna småskalaforedling.

Strategi 2: Bidra til marknadsutvikling og auka forbruk av økologiske matvarer i privat og offentleg sektor

Delstrategi 2.1: Bidra til marknadsutvikling og auka forbruk av økologiske matvarer i privat sektor.

Delstrategi 2.2: Bidra til auka forbruk av økologiske matvarer i offentleg sektor.

Strategi 3: Bidra til at arbeidet med å utvikle økologisk matproduksjon og -forbruk blir forankra i fleire sektorar enn i landbrukssektoren.

112) *Handlingsplanen om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser for 2007–2010*. Utarbeidd av Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Landbruks- og matdepartementet meiner handlingsplanen har fungert godt som eit overordna styringsverktøy. Planen har bidrege til ei klar ansvarsfordeling mellom departementet og direktoratet, og har vore eit godt rammeverk for fylka og direktoratet. Ifølgje departementet bidreg planen til at ein veit kva ein har å halde seg til, og til spesielle satsingar, og han legg føringar for utviklingsmidlane. Omtalen av økologisk landbruk i tilbodet frå staten under jordbruksforhandlingane blir utforma med utgangspunkt i mellom anna handlingsplanen og den årlege rapporten frå Landbruksdirektoratet om produksjon og forbruk.

Rammene for økologisk landbruk blir forhandla fram i jordbruksoppgjeret. Resultatet av jordbruksoppgjeret er basert på politiske prioriteringar i staten og justeringar etter forhandlingar med landbruksorganisasjonane.

Landbruks- og matdepartementet ser ikkje behov for å revidere handlingsplanen for økologisk landbruk frå 2009, ettersom det uansett blir tatt omsyn til kunnskap og utgreiingar som er komme i ettertid. I samband med dei årlege jordbruksforhandlingane opplyser departementet at det har vore nødvendig å justere kursen, utan at sjølve planen er endra av den grunn.

Det er eit risikoområde at ein ikkje klarer å nå måla for økologisk landbruk, og tiltaka som er sette inn, har vore under oppsyn. Landbruks- og matdepartementet seier i intervju at det gir medvit og merksemd når økologisk landbruk står på den interne risikolista. Utviklinga i produksjon og marknad blir følgd tett, både gjennom rapporten frå Landbruksdirektoratet til jordbruksoppgjeret og andre evalueringar. Vidare har departementet regelmessig kontakt med etatane under seg om dette, og økologisk landbruk er også tema på styringsmøte med fylkesmenn og Landbruksdirektoratet. Det er likevel ikkje sett i verk eigne tiltak som eit resultat av risikovurderingane, da departementet meiner det er ei stor satsing på økologisk landbruk innanfor ramma av dei årlege jordbruksavtalane.

9.2 Styring av underliggjande verksemder

9.2.1 Styring av Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet (LD) har ein rådgivande funksjon overfor Landbruks- og matdepartementet når det gjeld økologisk landbruk. Direktoratet forvaltar ulike tilskotsordningar til økologisk landbruk, både direktetilskot til primærprodusentar og tilskot til utviklingstiltak. I tillegg utarbeider direktoratet halvårlege og årlege rapportar med informasjon om kva som er produsert og selt av økologiske landbruksvarer.¹¹³

Landbruksdirektoratet får styringssignal i årlege tildelingsbrev frå Landbruks- og matdepartementet og gjennom den ordinære styringsdialogen. Direktoratet får tre tildelingsbrev i året frå Landbruks- og matdepartementet (førebeles, endeleg og revidert tildelingsbrev).

Økologisk landbruk er organisert som eitt av fire resultatområde hos Landbruksdirektoratet: *Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk*. Ein dokumentanalyse av tildelingsbrev i perioden 2010–2014 viser at departementet viser til dei overordna måla for økologisk landbruk. Tildelingsbrevet gjer i hovudsak greie for kva aktivitetar direktoratet skal gjennomføre på det aktuelle resultatområdet, og korleis verkemidla skal følgjast opp i tråd med jordbruksoppgjeret.

113) Om økologisk landbruk på www.slf.no. Hentedato: 27. august 2015.

Dokumentanalysen viser at tildelingsbrevet frå 2013 er blitt meir overordna enn tidlegare. Landbruks- og matdepartementet opplyser at aktivitetsnivået for økologisk landbruk ikkje er endra frå tidlegare år, men detaljgraden i tildelingsbreva frå og med 2014 er redusert. Departementet viser samtidig til at det er naturleg at nye satsingsområde blir meir vektlagde i tildelingsbreva.

Landbruks- og matdepartementet opplyser elles at økologisk landbruk alltid er på dagsorden i kontaktmøta med Landbruksdirektoratet. Det blir halde to faglege kontaktmøte i året for å gå gjennom status, og dersom det er spesielle saker som gjeld økologisk landbruk, vil desse også bli diskuterte på møtet. Ein dokumentanalyse av referat frå åtte styringsmøte i 2010–2014 viser at økologisk landbruk er omtala kort i fire av referata.

I etterkant av jordbruksoppgjeret kvart år blir det halde eit dialogmøte mellom Landbruksdirektoratet og avtalepartane om kva prioriteringar som skal liggje til grunn for utviklingsmidlane. I møtet drøftar ein aktuelle temaområde, disponering av midlane og kva type prosjekt det er viktig å bruke midlar på.¹¹⁴

9.2.2 Styring av Bioforsk

Landbruks- og matdepartementet har styrt Bioforsk gjennom fastsetjing av vedtekter og driftsinstruks, oppnemning av styre, og den daglege styringsdialogen med tildelingsbrev og styringsmøte. I vedtektene står det mellom anna at Bioforsk skal levere tenester gjennom FoU innanfor økologisk produksjon. Departementet opplyser at 1/5 av løyvinga er tildelt Bioforsk direkte og styrt gjennom tildelingsbrevet.

Ein dokumentgjennomgang av tildelingsbreva frå Landbruks- og matdepartementet til Bioforsk for perioden 2010–2014 viser at økologisk forskning skal vere ein integrert del av verksemda på dei ulike verksemdsområda. I tildelingsbreva blir det vist til signal i budsjettproposisjonane og til fleire handlingsplanar som er utarbeidde på departementsområdet. Med unntak av 2013 er ikkje handlingsplanen (2009) *Økonomisk, agronomisk – økologisk!* nemnd i tildelingsbreva frå denne perioden. Dokumentanalysen viser at tildelingsbrevet frå 2014 er blitt meir overordna.

På spørsmål om det blei gitt nye styringssignal til Bioforsk for å følgje opp den nye handlingsplanen av 2009, svarer Landbruks- og matdepartementet at økologisk landbruk er omtala i alle tildelingsbrev til Bioforsk. Handlingsplanen blei følgd opp ved at Noregs forskingsråd laga ei evaluering av norsk økologisk landbruksforskning, jf. punkt 6.5. Ifølgje departementet har det ikkje skjedd vesentlege endringar i korleis temaet økologisk landbruk blir omtala i tildelingsbrevet, men det har likevel vore ein vesentleg auke i den vitenskaplege produksjonen ved Bioforsk Økologisk på Tingvoll i 2006–2014.

Dokumentanalysen av referat frå åtte styringsmøte med Bioforsk viser at økologisk landbruk ikkje er nemnt i fem av referata, medan det i dei tre andre blir vist kort til økologisk landbruk i samband med organisasjonsmessige forhold ved Bioforsk Økologisk på Tingvoll.

Bioforsk seier i intervju at styringsdialogen er god, at rolla deira er tydeleg kommunisert, og at tildelingsbrev gir tydelege signal på eit overordna nivå.

9.2.3 Styring og oppfølging av fylkesmannsembeta

Styringsdialogen Landbruks- og matdepartementet fører med fylkesmannsembeta omfattar eit skriftleg embetsoppdrag og styringsmøte annakvart år der også Landbruksdirektoratet deltar. I tillegg sender direktoratet eit eige tildelingsbrev til

114) Intervju med Landbruksdirektoratet 21. april 2015



Økodrift Homlagarden driv oppdrett av økologisk kalkun og kylling i Hardanger. Foto: Økodrift Homlagarden as

føregangsfylka for bruk av budsjettmidlane. Vidare arrangerer direktoratet årlege møte med alle økokontaktane hos fylkesmannsembeta. Dette blir oppfatta som ein nyttig arena for erfarings- og informasjonsutvekslinga.

Ein dokumentanalyse av embetsoppdraga for 2009–2014 viser at Landbruks- og matdepartementet stiller krav om oppdrag, resultatkrav og rapportering. I embetsoppdraga i denne perioden blir det gitt tre–fire sentrale oppdrag innanfor økologisk landbruk. Desse oppdraga omfattar hovudsakleg oppfølging av tiltak i dei fylkesvise handlingsplanane / regionale næringsprogramma, medverknad til Økoløft-satsinga, initiativ til erfaringsutveksling mellom kommunar og produsentmiljø, og initiativ til auka marknadsaktivitet. I tillegg blir det gitt resultatkrav om oppfølginga av økologisk landbruk.

Spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta viser at 11 av 18 meiner styresmaktene gir tydelege føringar i embetsoppdraget for kva oppgåver embeta har i samband med økologisk landbruk. Desse respondentane kommenterer at oppdraget er nemnt som eit eige delresultatområde (24.4) og er tydeleg utforma, men lite målbart. På den andre sida er det 7 av 18 som meiner det ikkje blir gitt tydelege føringar. Desse respondentane kommenterer at oppdraget er utforma generelt, lite målbart og at oppgåvene er blitt meir diffuse.

Det blir også stilt krav om at Fylkesmannen kvart år rapporterer om embetsoppdraget. I hovudtrekk blir det rapportert om status, utfordringar og resultat knytt til arbeidet med økologisk landbruk, medrekna føregangsfylkesatsinga.

Spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta viser at 8 av 18 meiner Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet i liten grad følgjer opp rapporteringa frå fylkesmannsembetet innanfor økologisk landbruk på embetsoppdraget. Derimot meiner 5 av 18 at rapporteringa i stor grad blir følgd opp.

Ein dokumentgjennomgang av referat frå 36 styringsmøte i perioden 2010–2014 viser at økologisk landbruk var tatt opp i 32 referat, medan det ikkje var omtala i 4 referat.

10 Vurderingar

Det gjeldande målet er at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket skal vere økologisk i 2020, jf. Innst. S. nr. 364 S (2009–2010).

Undersøkinga viser at status og utvikling for økologisk produksjon og forbruk ikkje er i samsvar med måla frå Stortinget. I dei ulike delane av verdikjeda finn ein avgrensande faktorar som både omfattar forhold der Landbruks- og matdepartementet har eit verkemiddelapparat, og forhold som ligg utanfor handlingsrommet til departementet. Landbruks- og matdepartementet har likevel eit ansvar for å leggje forholda til rette for å nå måla, og har verkemiddel til å kunne påverke heile verdikjeda for det økologiske landbruket. Undersøkinga viser at desse verkemidla samla sett ikkje har verka godt nok til å auke økologisk produksjon og forbruk i samsvar med måla frå Stortinget.

10.1 Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området

Målet om at 15 prosent av matproduksjonen skal vere økologisk vil seie at det skal drivast økologisk produksjon på 15 prosent av det samla norske jordbruksarealet, og at 15 prosent av det samla husdyrhaldet skal vere økologisk. Undersøkinga viser at status for den økologiske produksjonen i 2014 er langt frå målet, og at utviklinga går i negativ retning. Den økologiske prosentdelen av det totale jordbruksarealet er på 4,7 prosent, og ligg på 5,1 prosent dersom ein tar med karensarealet. Prosentdelen økologisk jordbruksareal steig høvesvis jamt i perioden 2005–2012, men har deretter hatt ein nedgang. Areala som er under omlegging, har hatt ein nedgang sidan 2009. Prosentdelen økologiske husdyr av totaltalet på husdyr låg i 2014 på 2,9 prosent. Dette var ein svak nedgang frå året før.

Det er også andre utviklingstrekk som på sikt vil vere uheldig for den økologiske produksjonen. Det har vore nedgang i talet økologiske jordbruksbedrifter frå 2009 til 2014, og prosentdelen økologiske jordbruksbedrifter lå i 2014 på omtrent 5 prosent av alle jordbruksbedriftene. I tillegg var det langt færre bønder som bad om førstegongsråd, ein nedgang på 39 prosent frå 2013 til 2014. Slike råd blir gitte til bønder som vurderer å leggje om til økologisk drift.

Prosentdelen økologiske matvarer i daglegvarehandelen utgjorde i 2014 1,45 prosent. Utviklinga går likevel i ei positiv retning både gjennom dagligvarehandelen og andre salskanaler. Omsetningsveksten i dagligvarehandelen frå 2013 til 2014 var på nesten 30 prosent. Målet om 15 prosent økologisk forbruk i 2020 blir målt i prosentdel av den totale omsetninga av mat- og drikkevarer, i kroneverdi. Forbruksauken skal først og fremst dekkjast gjennom norsk produksjon for produkt det er grunnlag for å produsere her i landet, slik at det gir norske produsentar inntektsmoglegheiter.

Det er risiko for at den økologiske produksjonen held fram med å minke sjølv om forbruket aukar. Dette kan føre til meir import av jordbruksprodukt som også kan bli produserte i Noreg. Dette er ikkje i tråd med intensjonen frå Stortinget om at det auka forbruket først og fremst skal dekkjast av norsk produksjon.

Stortinget meiner ein bør arbeide for balanse mellom produksjon og forbruk, slik at ein tar omsyn til kva som er den mest dominerande utfordringa på det gitte

tidspunktet, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Undersøkinga viser at det er ubalanse mellom produksjon av og etterspurnad etter enkelte økologiske varer som Noreg har føresetnad for å produsere, som kjøt og korn. Ein slik ubalanse kan føre til meir import av desse varene. Omsetninga av økologisk kjøt gjennom daglegvarehandelen er sjudobla i perioden 2006–2014, frå 8,3 til 60,1 mill. kroner, medan prosentdelen produksjon av økologisk kjøt av den totale kjøttproduksjonen berre har auka frå 0,6 til 1 prosent i same perioden. Omsetninga av økologiske kornprodukt og bakarvarer er i denne perioden dobla, frå 79,3 mill. kroner til 138,9 mill. kroner, medan produksjonen av økologisk korn som del av den totale kornproduksjonen har lege stabilt på rundt 0,8 prosent.

Ifølgje Stortinget bør ein vesentleg større del av dei økologisk produserte varene også bli tilbydde som økologisk merkte varer, jf. Innst. S. nr. 375 (2008–2009). For enkelte økologiske matvarer er det framleis slik at ein stor del av varene ikkje blir omsette som økologiske varer. Berre 27 prosent av norskprodusert økologisk kjøt blir merkt og omsett som økologisk, medan omtrent halvparten av den økologiske mjølka blir omsett som økologisk. Låg utnyttingsgrad kan redusere motivasjonen for å drive med økologisk produksjon og gjere det vanskelegare å rekruttere nye produsentar.

10.2 Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg

Regelverket for økologisk produksjon, vidareforedling og merking er ein del av EØS-avtalen, og *forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler* av 2005 (økologiforskrifta) er basert på ei EU-forordning frå 1991 og ei rekkje endrings- og gjennomføringsforordningar. Alle som produserer og marknadsfører økologiske landbruksprodukt og næringsmiddel, må halde seg til det offentlege regelverket på området.

I tillegg indikerer undersøkinga at enkelte trekk ved regelverket, som korleis det er utforma, og kor føreseieleg det er, har særlig mykje å seie for om primærprodusentane legg om til økologisk drift eller ikkje. For å gjere regelverket meir tilgjengeleg har Mattilsynet i samarbeid med Debio utarbeidd fleire nyttige rettleiarar. I tillegg skaper endringar i det økologiske regelverket, i form av innstrammingar i regelverket eller i praktiseringa av det, utfordringar for dei økologiske verksemdene. Informantar viser også til at spesielle forhold i Noreg kan gjere det vanskeleg å oppfylle krava i regelverket, for eksempel krav om økologisk kraftfôr.

EU-regelverket som blei satt i verk i 2009 er enno ikkje tatt inn i EØS-avtalen. Dette gir ein uoversiktleg situasjon med ulike konkurransevilkår. EFTA arbeider i forhandlingsprosessen for at det økologiske regelverket skal bli best mogleg tilpassa EFTA-landa, men når dette tar såpass mange år, skaper det ei vedvarande uvisse om kva for krav som vil bli stilte framover for dei økologiske verksemdene.

10.3 Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen

Storleiken og innretninga på dei økonomiske verkemidla blir fastsette i det årlege jordbruksoppgjeret. I tillegg til ordinære produksjonstilskot blir det dermed gitt ekstra tilskot til økologisk produksjon for å stimulere til omlegging til økologiske driftsformer og til at dei blir haldne oppe. Dei økologiske tilskota skal bidra til å kompensere for auka kostnader og avlingsnedgang. Kvart år blir det løyvd i overkant av 100 mill. kroner i direkte tilskot og 30–45 mill. kroner i utviklingsmidlar til økologisk landbruk.

Undersøkinga viser at dei økologiske produksjonstilskota er ein nødvendig føresetnad for økologisk produksjon i Noreg, men som verkemiddel er det ikkje nok for å hindre fråfall eller stimulere fleire til å leggje om til økologisk drift. I 2005–2014 har tilskots-satsane auka for alle økologiske produksjonar, med unntak av grovførsatsen, som har gått vesentleg ned frå 2010. Grovfôr er ein viktig innsatsfaktor for husdyrproduksjonen i Noreg. Omleggingstilskotet blei, ifølgje Landbruks- og matdepartementet, fjerna i 2014 for å bidra til betre kontroll og forenkling for føretaka og forvaltninga. Det blir ikkje lenger gitt kompensasjon for første karensår, men ein gir arealtilskot for andre og tredje karensår. I tillegg auka det årlege kontrollgebyret for å vere knytt til kontrollordninga med 39 prosent i 2014.

Stortinget legg til grunn at tilskotsordninga til økologisk drift skal bidra til at produsentar som har økologisk drift, blir sikra ein økonomi minst på høgd med konvensjonell drift, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Lønnsemda i den økologiske produksjonen er avhengig av ei rekkje faktorar. I følgje utrekningar som er gjorde av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) gir mjølkeproduksjonen for økologisk og konvensjonell drift omtrent likt driftsresultat frå år til år. Det er da lagt til grunn at den økologiske produsenten får høgere produksjonstilskot i tillegg til meirpris for mjølk. Utrekningane frå NILF viser også at økologisk sauehald i dei seinere åra har hatt eit betre driftsresultat enn konvensjonelt sauehald.

Det er likevel ikkje slik at alle økologiske bønder får leveringsavtaler med meirpris. Evalueringa frå Vista Analyse viser til at det er om lag 35 prosent av alle økologiske produsentar i landet som ikkje får noka form for meirpris for dei økologiske produkta sine. Ifølgje Landbruksdirektoratet ser det i hovudsak ut til at dei økologiske produsentane har god lønnsemd, men direktoratet viser til at det likevel er mange forhold som gjer at dette ikkje gjeld for alle produsentar. Situasjonen har for eksempel endra seg etter at Tine ikkje lenger inngår nye leveringsavtaler (med unntak av Region Nord), og fordi Tine dessutan har redusert meirprisen for produsentar med avtaler. Landbruksdirektoratet meiner at økologisk melkeproduksjon utan merpris frå Tine truleg ikkje vil være lønnsam.

Utviklingsmidlane som utgjør ca. 30–45 mill. årlig, skal stimulere og bidra til å setje i gang aktivitet som kan redusere flaskehalsar i verdikjeda. Dei skal ikkje brukast som driftsmidlar. Undersøkinga viser at dei fleste prosjekta som har fått tildelt utviklingsmidlar sidan 2005, har vart i eitt eller to år. Få prosjekt har ei lengd på tre år eller lengre. Den kortsiktige bruken av utviklingsmidlane kan føre til at dei ikkje bidreg godt nok til å løyse flaskehalsar i verdikjeda.

Samla sett kan utviklinga dei seinare åra ha gjort det vanskelegare å rekruttere nye og hindre fråfallet av eksisterande økologiske bønder. Ei rekkje faktorar kan til saman ha bidrege til dette, som for eksempel bortfall av omleggingstilskotet, reduksjon av grovførsatsane, auke av kontrollgebyra og det at Tine ikkje inngår nye leveringsavtaler med meirpris for mjølk unntatt i Region Nord. Når fleire bønder melder seg ut enn inn i kontrollordninga for økologisk produksjon, kan det over tid føre til at de økologiske jordbruksareala og produksjonen blir redusert.

10.4 Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat

Stortinget har fleire gonger framheva at offentleg forbruk er viktig som ledd i å auke etterspurnaden etter økologiske matvarer. Ifølgje Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) går det fram at det offentlege må bli pålagt ei forplikting om at ein viss del av

forbruket skal vere økologisk. Dette kan gjere framtidige avsetningsmoglegheiter vesentleg meir føreseielege og gi betre kostnadseffektivitet, i og med at omsetninga blir større.

I handlingsplanen for økologisk landbruk frå Landbruks- og matdepartementet (2009) går det fram at departementet skal arbeide for at økologisk mat blir eit meir forpliktande kriterium ved offentlege innkjøp, og at måla om økologisk landbruk blir forankra i fleire sektorar enn landbrukssektoren. Det er positivt at landbruksstyresmaktene har greidd ut og avklart at det offentlege gjennom *lov om offentlige anskaffelser* kan stille krav om økologiske matvarer ved konkurransekunngjeringar. Det finst dermed ingen juridiske hinder for at offentlege etatar kan stille krav om økologisk mat som del av konkurransegrunnlaget.

Undersøkinga viser at dei overordna styresmaktene i liten grad har gått fram som eit godt eksempel for å auke det økologiske forbruket gjennom matinnkjøp i eigne verksemder. Det er få insentiver for at offentlege verksemder skal følgje opp forbruksmålet. Det er verken sett konkrete mål for offentleg forbruk av økologisk mat eller gitt retningslinjer for korleis ein kan styrkje dette forbruket i det offentlege. Det er opp til den enkelte offentlege verksemda å ta initiativ til å følgje opp forbruksmålet. Det offentlege stiller i liten grad krav om økologisk mat ved kunngjering av offentlege anbodskonkurransar. Ein gjennomgang av alle kunngjeringar av konkurranse om leveransar til offentlege kantiner og matinnkjøp viser at det i 2014 blei stilt krav om økologisk mat i underkant av ein fjerdedel av konkurransekunngjeringane. Ein går utifrå at berre kring 10 prosent av serveringsstadene med Debio-godkjende serveringsmerke er offentlege verksemder.

Fleire av dei nordiske landa har hatt mål for det offentlege forbruket som forvaltninga i desse landa i stor grad har følgd opp. For eksempel har Danmark hatt som mål å oppnå eit økologisk forbruk på 60 prosent i det offentlege. Sverige har hatt 25 prosent som mål, og ligg i dag på 27 prosent offentleg forbruk av økologiske matvarer.

Det er mogleg å leggje betre til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat, og det offentlege har verkemiddel ein kan utnytte betre til dette formålet.

10.5 Den generiske marknadsføringa av økologisk mat er ikkje omfattande nok for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen

Stortinget har peika på at ein må ta initiativ til betre marknadsføring av økologiske produkt overfor distributørar, matvarekjeder og forbrukarar, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007). Generisk marknadsføring vil seie at ein marknadsfører ein produktkategori, som for eksempel økologisk mat, i staden for ein bestemt merkevare.

Undersøkinga viser at det er lite generisk marknadsføring av økologisk mat. Ein satsar lite på å informere forbrukarane om kva økologisk landbruk og økologiske matvarer er, og denne typen informasjon er så godt som fråverande i daglegvarebutikkane. Undersøkinga viser at det er uklart for mange forbrukarar kva økologisk mat er, og kva for fordelar økologisk produksjon måtte ha.

Fleire aktørar har ansvar for å informere om økologisk landbruk og ein brukar også utviklingsmidlar til å finansiere informasjonstiltak. Landbruks- og matdepartementet har gitt Matmerk eit ansvar for den generiske marknadsføringa med eit årleg budsjett på ca. 2 millionar kroner. Den generiske marknadsføringa blir i dag hovudsakleg driven gjennom ein nettstad. Ved to tidlegare informasjonskampanjar om økologisk

landbruk i regi av Matmerk har det vore vanskeleg for samarbeidspartnarane frå foredlings- og omsetningsleddet å bli einige om ein felles bodskap for kampanjane. Kampanjane har vore kortvarige.

Undersøkinga viser at alle fylkesmannsembeta meiner den generiske markedsføringa ikkje er tilstrekkelig, og at 30 prosent av primærprodusentane meiner generisk marknadsføring er det viktigaste tiltaket for å auke omsetninga av økologiske produkt. I undersøkinga av forbrukartrendar frå Statens institutt for forbruksforskning (2015) står det at dersom ein skal auke forbruk, krevst det betre kommunikasjon ut til forbrukaren, både for å auke forståinga av kva økologisk produksjon er, og for å styrkje medvitet om merkeordninga Debio. Dette viser at forbrukarane ikkje får nok informasjon om kva økologisk produksjon og økologiske matvarer er, kva for kvalitetar desse produkta har, og kva merkeordninga Debio (Ø-merket) står for.

Den generiske marknadsføringa er for beskjeden til å kunne auke kunnskapen og forståinga til forbrukarane for økologiske matvarer slik at dei sjølve kan ta faktabaserte val når dei kjøper matvarer.

Referansar

Stortingsdokument

Stortingsproposisjonar og stortingsmeldingar

- St.prp. nr. 68 (2005–2006) Om jordbruksoppgjøret 2006 – endringer i statsbudsjettet for 2006.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) for Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 133 S (2009–2010) Om jordbruksoppgjøret 2010 – endringer i statsbudsjettet for 2010.
- Prop. 122 S (2011–2012) Om jordbruksoppgjøret 2012 – endringer i statsbudsjettet for 2012.
- Prop. 164 S (2012–2013) Om jordbruksoppgjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013.
- Prop. 1 S (2013–2014) for Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.
- St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

Innstillingar til Stortinget

- Innst. S. nr. 167 (1999–2000) *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon*, jf. St. Meld. nr. 19 (1999–2000).
- Innst. S. nr. 250 (2001–2002) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.*
- Innst. S. nr. 260 (2003–2004) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2004 – endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m.*
- Innst. S. nr. 263 (2004–2005) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2005 – endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.*
- Innst. S. nr. 236 (2005–2006) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2006 – endringer i statsbudsjettet for 2006 m.m.*
- Innst. S. nr. 285 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.*
- Innst. S. nr. 320 (2007–2008) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.*
- Innst. S. nr. 375 (2008–2009) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.*
- Innst. 364 S (2009–2010) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2010 – endringer i statsbudsjettet for 2010 m.m.*
- Innst. 392 S (2011–2012) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2012 – endringer i statsbudsjettet for 2012 m.m.*
- Innst. 234 S (2011–2012) *Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*, jf. Meld. St. 9 (2011–2012).
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007*.
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008*.
- Innst. 8 S (2011–2012) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012*.
- Innst. 8 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013*.
- Innst. 285 S (2013–2014) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet for 2014 m.m.*

- Innst. 8 S (2013–2014) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014.*
- Innst. 8 S (2014–2015) *Innstilling frå næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015.*

Forskrifter og reglement

- FOR-2002-03-22 nr. 28: *Forskrift 22. mars 2002 om produksjonstilskudd i jordbruket, som er oppheva og erstatta av FOR-2014-12-19 nr. 1817: Forskrift 19. desember 2014 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.*
- FOR-2005-10-04 nr. 1103: *Forskrift 4. oktober 2005 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler, jf. EØF nr. 2092/91.*
- FOR-2006-04-07-402: *Forskrift 7. april 2006 om offentlige anskaffelser.* Sist endret FOR-2015-10-23-1208.
- LOV-1999-07-16-69 *Lov 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser.* Sist endret LOV-2013-06-14-32.
- Rådets Forordning (EF) Nr. 834/2007 af 28. juni 2007: *Om økologisk produktion og mærking av økologiske produkter og om ophævelse av forordning (EØF) nr. 2092/91.*
- Detaljerte krav og produksjonsreglar er skildra i EU-forordning nr. 889/2008, og reglar for import av økologiske produkt frå tredjeland er skildra i forordning (EF) nr. 1235/2008
- *Forskrift for omleggingstilskudd til økologisk landbruk.* Fastsett av Landbruksdepartementet 12. november 1996.
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet).* Fastsett 12. desember 2003, med endringar seinast 18. september 2013.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiføresegnene).* Fastsette 12. desember 2003, med endringar seinast 18. september 2013.

Styringsdokument

Tildelingsbrev, disponeringsbrev og oppdragsbrev

- Tildelingsbrev frå Landbruks- og matdepartementet til Statens landbruksforvaltning / Landbruksdirektoratet for perioden 2010–2014.
- Tildelingsbrev frå Landbruks- og matdepartementet til Bioforsk for perioden 2010–2014.
- Embetsoppdrag til fylkesmannsembeta (resultatområde 24) i perioden 2009–2014.
- Oppdragsbrev frå Landbruks- og matdepartementet til Innovasjon Noreg 2008–2014.

Planar, retningslinjer, rettleiarar m.m.

- *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010.* Fastsett av Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.
- *Økonomisk, agronomisk – økologisk! Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon og forbruk i 2020.* Fastsett av Landbruks- og matdepartementet 20. september 2009.
- *Ta landet i bruk! Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007–2009.* Gitt ut av Landbruks- og matdepartementet i 2007.
- *Smaken av Norge. En matpolitisk strategi 2008–2010.* Fastsett av Landbruks- og matdepartementet.
- *Rundskriv R-112/2006. Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger.* Fastsette av Finansdepartementet 16. juni 2006.
- *Retningslinjer for tilskudd til prosjekter innen økologisk landbruk.* Fastsette av Landbruksdirektoratet 8. september 2014 med heimel i jordbruksoppgjeret.

- Felles veileder for produksjon, foredling, lagring, import og omsetning av økologiske landbruksprodukter, næringsmidler og fôrvarer. Veileder A. Fastsett av Mattilsynet 27. april 2015.
- Utfyllende informasjon om foredling, lagring, import og omsetning av økologiske næringsmidler og fôrvarer. Veileder C. Fastsett av Mattilsynet 27. april 2015.
- Utfyllende informasjon om økologisk landbruksproduksjon. Veileder B. Fastsett av Mattilsynet 7. mai 2015.

Årsrapportar

- Årsrapportar frå Bioforsk til Landbruks- og matdepartementet for perioden 2010–2013.
- Årsrapportar frå Statens landbruksforvaltning/Landbruksdirektoratet til Landbruks- og matdepartementet for perioden 2010–2014.
- Årsrapportar frå fylkesmennene på embetsoppdraget til Landbruks- og matdepartementet for perioden 2010–2014, <http://arapp.fylkesmannen.no/>

Referat frå styringsmøte

- Referat frå åtte styringsmøte i perioden 2010–2014 mellom Statens landbruksforvaltning / Landbruksdirektoratet og Landbruks- og matdepartementet.
- Referat frå åtte styringsmøte i perioden 2012–2014 mellom Bioforsk og Landbruks- og matdepartementet.
- Referat frå 36 møte i perioden 2010–2014 mellom fylkesmenn og Landbruks- og matdepartementet.

Verifiserte referat frå møte med:

- Landbruks- og matdepartementet, 5. juni 2014 og 29. april 2015.
- Statens landbruksforvaltning / Landbruksdirektoratet, 3. juni 2014 og 21. april 2015.
- Bioforsk, 6. februar 2015.
- Debio, 17. april 2015.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 6. mars 2015.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 21. januar 2015.
- Fylkesmannen i høvesvis Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, 14. mai 2014.
- Norsk Landbruksrådgiving, 6. februar 2015.
- Matmerk, 23. januar 2015.
- Nofima, 29. januar 2015.
- Tine, 18. mars 2015.
- Nortura, 17. mars 2015.
- NorgesGruppen, 16. mars 2015.
- Rørosmat, 13. mai 2014.
- Fødevarestyrelsen og NaturErhvervstyrelsen i Danmark, 24. mars 2015.
- København kommune, 24. mars 2015.

Spørjelister

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Danmark, 2. mars 2015.
- Landbruksministeriet, Sverige, 20. mars 2015.
- Økologisk Landsforening, Danmark, 7. april 2015.
- Felleskjøpet Agri, 22. Mai 2015.
- Mattilsynet, 13. juli 2015.

Fagrapporatar, utgreiingar, evalueringar

- Bioforsk (2014). *Økologisk landbruk – driftsformens spydspissfunksjon til det norske landbruket*. Bioforsk-rapport vol. 9, nr. 56.
- Bioforsk (2014). *Økologisk mat i de nordiske landene*. Bioforsk-rapport, vol. 9, nr. 139.
- Budsjettnemda for jordbruket 2015. Utgreiing nr. 2. Referansebruksberegninger 2015.
- Jordbruksgruppa 2007, - Rapport frå partssamansett arbeidsgruppe . *Forslag til strategier og tiltak rettet mot primærproduksjon for å nå Regjeringens måsetninger for økologisk matproduksjon og matforbruk*.
- Landbruksdirektoratet. *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer 2006–2014*.
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), NIFU STEP 2009. *Ressursinnsatsen innen landbruks- og matrelatert FoU 2007! FoU-utgifter og personale*.
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), NIFU STEP 2011. *Ressursinnsatsen innen landbruks- og matrelatert FoU 2009! Belyst med FoU-utgifter og personale*.
- Norsk institutt for landbruksforskning (NILF) (2012). *Støtte til økologisk landbruk*. Notat 2012-2.
- Norsk institutt for landbruksforskning (NILF) (2013) *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2013*.
- Norsk institutt for landbruksforskning (NILF) (2013). *Bedre resultater for økologisk enn konvensjonell drift*. Artikkel 2013-1.
- Norsk institutt for landbruksforskning (NILF) (2015). *Ulik utvikling mellom økologiske og konvensjonelle mjølkebruk*. Artikkel 2015-1.
- NOU 2011:4 *Makt og avmakt i matkjeden*.
- Snellingen By, Anne og Løvberget, Anne Ingun, Statistisk byrå: *Jordbruk og miljø - Økologisk matproduksjon og omsetnad*. Samfunnsspeilet 2/2013.
- Statens institutt for forbruksforskning (SIFO): *Forbrukstrender 2015*. Prosjektnotat nr. 5 2015.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2014*. Rapport 2015/18.
- Willer, H. & Lernoud, J. (red.) (2015). *The world of organic agriculture. Statistics & Emerging Trends 2015*. I: Willer, H. (red.). FiBL-IFOAM Report. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) and International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), Frick og Bonn.

Internettkjelder

- www.debio.no (Debio)
- www.agropub.no
- www.mattilsynet.no (Mattilsynet)
- www.ssb.no (Statistisk sentralbyrå)
- OrganicDataNetwork project www.organicdatanetwork.net
- <http://www.organic-world.net/statistics-data-sources.html>
- http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/tidsskrift_og_nyhetsbrev/fylkesnytt/2014/Fylkesnytt-fra-Sor-Trondelag-12014.html?id=757395#oko
- <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/okologisk-landbruk/okologiske-prosjekter>
- <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/okologisk-landbruk/tilskudd-til-utviklingstiltak/publikasjoner>

Vedlegg 1: Oversikt over relevante aktører

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er ansvarleg for politikktutforming og regelverk knytt til produksjon og omsetning av økologiske produkt, og forvaltning av verkemidla som skal bidra til å nå måla.

Landbruksdirektoratet har ein rådgivande funksjon overfor Landbruks- og matdepartementet. Landbruksdirektoratet forvaltar ulike tilskotsordningar under jordbruksavtalen, både retta mot produksjon og marknad. Landbruksdirektoratet har ansvar for marknadsovervaking av økologiske produkt og utarbeider oversikter over areal, produksjon, foredling og omsetning. Landbruksdirektoratet har også ein viktig funksjon knytt til marknadsreguleringa av mat. Statens landbruksforvaltning og Statens reindriftsforvaltning blei slåtte saman til Landbruksdirektoratet 1. juli 2014.

Mattilsynet gjennomfører oppgåver på vegne av Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Mattilsynet har tilsynsansvar for økologisk produksjon, foredling og sal av økologisk mat, og er ansvarleg for regelverket. Mattilsynet har delegert ansvar for sertifisering og gjennomføring av den praktiske kontrollen av gardsbruk og i bedrifter til Debio.

Debio kontrollerer og godkjenner at økologisk produksjon i Noreg skjer i høve til regelverket. Verksemdar som produserer, foredlar, pakkar om eller på annan måte handterer uemballert vare, skal vere sertifiserte av Debio. Alle som får godkjenning, blir følgde opp med årlege inspeksjonar og uvarsla besøk. Debio rapporterer til Mattilsynet om resultatane av kontrollen.

Matmerk er ei stifting som er oppretta av Landbruks- og matdepartementet. Matmerk har ansvar for kvalitetssikring av norsk matproduksjon og marknadsføring av norsk mat. Matmerk har mellom anna ansvaret for generisk marknadsføring av økologisk mat. Matmerk skal ha ei koordinerande og supplerande rolle mot andre marknadsaktivitetar for økologisk mat, og ho skal løyse oppgåvene sine i samarbeid med Landbruksdirektoratet.

Norsk Landbruksrådgiving (NLR) er ein paraply- og serviceorganisasjon for 39 lokale rådgivingseininga. NLR driv fagleg utvikling og uavhengig rådgiving i landbruket gjennom dei lokale rådgivingseinigane. Dei rettleier også bønder om omlegging og drift innanfor økologisk landbruk (m.a. økologisk første råd, økoplan, rådgivingsavtalar og fagsamlingar). NLR gir ut fagbladet Økologisk Landbruk.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er eit fritt og uavhengig forskingsinstitutt som er organisert som ei nettobudsjettert verksemd under Landbruks- og matdepartementet. Instituttet har hovudkontor på Ås og regionale einingar som dekkjer alle landsdelane. Instituttet blei oppretta 1. juli 2015 etter fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. FoU-verksemd og formidling innafør økologisk landbruk inngår i arbeidet ved instituttet.

Bioforsk Økologisk: eining under Bioforsk og forskingsstasjon som ligg på Tingvoll. Bioforsk Økologisk har drive med forskning, utviklingsarbeid og kunnskapsformidling – med hovudaktivitet innan økologisk forskning. 1. juli 2015 blei Bioforsk slått saman med fleire forskingsinstitutt til NIBIO, og frå 1. januar 2016 vil tilsette og oppgåver frå eininga på Tingvoll bli overførte til NORSØK.

Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) er ei stifting som held til på Tingvoll i Møre og Romsdal. Frå 1. januar 2016 tar stiftinga over tilsette og oppgåver frå NIBIO, som ledd i å styrkje arbeidet med å fremme produksjon og forbruk av økologisk mat. Landbruks- og matdepartementet og NORSØK etablerer frå 2016 samarbeid på dette området.

Nofima er eit forskingsinstitutt med kompetanse på matkvalitet og foredlingsprosessar. Nofima (tidlegare Matforsk før 2008) har kompetanse som er relevant for produktutvikling og økologisk forbruk i storhushald. Nofima arrangerer også kvart år ein økologifagdag, vanlegvis i oktober.

Oikos – Økologisk Norge er ein ideell fellesorganisasjon for økologisk produksjon og forbruk. Blant medlemmene finn ein både produsentar og forbrukarar. Oikos driv produsentretta arbeid i tillegg til at dei har ansvaret for statsstøtta utviklingsprosjekt, som for eksempel demonstrasjonar av økomat i butikk.

Vedlegg 2: Tine- og Nortura-prosjekt finansierte med utviklingsmidlar

Dei fire Tine-prosjekta som har fått tildelt utviklingsmidlar:

1 **Auka produksjon av økologisk mjølk og kjøt i Rogaland (2008–2010).** **Tine Meieriet Sør, kr 900 000**

Formålet med prosjektet var å kunne auke produksjonen av økologisk mjølk og kjøt med minst 20 prosent per år i Rogaland i prosjektperioden. Ein skulle jobbe med å rekruttere nye produsentar, drive med haldningsskapande arbeid, rådgiving som var basert på at ei omlegging ville gi eit positivt økonomisk utbytte for produsentane, arrangere produsentlagsmøte, omleggingskurs, medlemsmøte, nabomøte, fagmøte og nettverksbygging. Dette var eit samarbeidsprosjekt mellom Tine Meieriet Sør, Jæren Forsøksring, Felleskjøpet Rogaland Agder, Nortura, Høgskolen for landbruk og bygdenæringar, Fylkesmannen i Rogaland og Ullandhaug Økologiske Gård.

Tine skriv i sluttrapporten at hovudmålet for prosjektet er delvis oppnådd, og i heile prosjektperioden har produksjonen av økologisk mjølk auka med 25 prosent og økologisk storfe auka med 12 prosent. Tine skriv om mange aktivitetar som er gjennomførte under prosjektperioden i sluttrapporten.

Tine meiner at sjølv om Rogaland er eit stort jordbruksfylke, har interessa for økologisk produksjon vore liten. Dette kan komme av at det er høg intensitet på produksjonen, og at det er stor etterspurnad etter jordbruksareal. Dersom det kostar meir for ein bonde å leige jord enn tilskota gir, vil lønnsmda vere for lita til drift. Vidare kan den manglande interessa for økologisk drift komme av at det ikkje blir oppfatta som prestisjefyllt eller har vore kultur for økologisk drift i Rogaland.¹¹⁵

2 **Gratis første råd, mjølk (GFR, mjølk) (2009–2010).** **Tine, ca. 1,5 mill. kroner**

Formålet med prosjektet var å auke oppslutninga om økologisk mjølkeproduksjon. Prosjektet skulle tilby konvensjonelle mjølkeprodusentar ein økonomisk analyse for å synleggjere moglege vinstar ved økologisk mjølkeproduksjon. I prosjektet samarbeidde Tine med Norsk Landbruksrådgiving (NLR). Rådgivarar frå NLR og Tine skulle reise saman på gardsbesøk og ha samtalar med gardbrukarar, og ein skulle hente inn nødvendig informasjon om agronomi og økonomi. Rådgivarane måtte saman ha sett opp ein plan for gjennomføring av besøket. Gardbrukaren skulle i forkant få vite kva for opplysningar som trongst til første besøk av rådgivarar. På dei gardsbruka der rådgivarane såg det var potensial, skulle dei gjere grundigare vurderingar. Rapporten frå vurderinga skulle sendast ut til bonden minst tre dagar før rådgivarane kom på oppsummeringsbesøk. Rådgivarane drog ut på nytt besøk og presenterte resultatet og diskuterte vidare oppfølging saman med gardbrukaren. Oppsummeringsbesøket skulle gjennomførast innan éin månad etter første besøk. På oppsummeringsbesøket skulle ein setje opp ein plan for vidare oppfølging. I prosjektsøknaden var det føresett at ein skulle gjennomføre 185 GFR for mjølk per år i 2009 og 2010 (totalt 370 GFR for mjølk).

Sluttrapporten viser at det er gjennomført 199 GFR for mjølk totalt (154 i 2009) og (45 i 2010). Tine rapporterer at det også blei arrangert ei todagars samling i 2010 for

115) Intervju med Tine 18. mars 2015.

ein del rådgivarar om temaet økologisk mjølkeproduksjon. I 2009 auka produksjonen av økologisk mjølk med 19 prosent i høve til året før.

3 Auka produksjon av økologisk mjølk i Nord-Noreg (2011–2015).

Tine Nord, ca. 2,5 mill. kroner

Prosjektet skal først vidare i 2016.

Tine-konsernet har eit mål om at 70 prosent av den økologisk produserte mjølka skal omsettjast som økologisk innen 2015. I prosjektskildringa skriv Tine Nord at dei ønskjer å halde oppe den nordnorske delen av produksjonen, og har som mål at 10 prosent av økomjølkeproduksjonen i Noreg skal skje i Nord-Noreg. Tine Nord har to meieri med tappelinje for økologisk konsummjølk, éi i Sandnessjøen og éi i Harstad. Prosjektgruppa var sett saman av personar frå Tine, Norsk Landbruksrådgiving Nord, OIKOS, Nordland bondelag, Grønn Hverdag og Fylkesmannen i Nordland. I tillegg samarbeidde prosjektet med Fylkesmannen i Troms, Økoprof Nord og Bonde- og småbrukarlaget. Prosjektet ønskte å ha dialog med føregangsregionen for økologisk mjølk (Trøndelags-fylka) for å trekkje vekslar på erfaringar frå Midt-Noreg. Tine gjekk inn avtale med Forsvaret om å levere økomjølk i november 2011, og etter spurnaden auka kraftig. Utnyttingsgraden auka frå 15 prosent i 2011 til 30 prosent i 2012. Tine rapporterer for 2013 at sjølv om produksjonen (250 000 liter meir) og salet (38 000 liter meir) av økomjølk auka i 2013, har utnyttingsgraden vore på 27,6 prosent i 2013 i nord.

Tine meiner det er fleire grunnar til at det har tatt lang tid å motivere bønder i Nordland til omlegging til økologisk mjølkeproduksjon. Dette kan for eksempel komme av at det krevst større areal til økologisk mjølkeproduksjon og at forholda for å dyrke belgvekstar i Nordland ikkje er optimale. Vidare kan det komme av at etterspurnaden ikkje har vore stor nok, trass i at Forsvaret er ein stor aktør som ønskjer økologisk mjølk.¹¹⁶

4 Marknadsundersøkingar for rett lansering 2014. Tine SA, kr 300 000

Prosjektet skulle bidra til å oppnå målet til Tine om 6 prosent økologisk, og auke utnyttingsgraden.

Tine har engasjert analysebyrået IPSOS for å gjennomføre ein kvantitativ og ein kvalitativ studie på økologisk mat. I den kvantitative studien var målet å kartlegge kjennskap, bruk og interesse for økologi, assosiasjonar til økologi og sannsynet for kjøp. I den kvalitative studien blei det arrangert ei fokusgruppe av forbrukarar frå Oslo for å få innsikt i motivet for å velje økologisk. Tine prøvde også ut tre potensielle konseptretningar for ei økologisk lansering. Tine rapporterer at dei har fått svært nyttig og relevant innsikt innanfor økologi, og at dei har mål om å gjere viktige grep for å auke utnyttingsgraden av økologisk mjølk. Sluttrapporten frå den kvantitative studien var lagd ved resultatrapporteringa til Landbruksdirektoratet.

Dei tre Nortura-prosjekta som har fått tildelt utviklingsmidlar:

1 Heilkjedeprojekt egg (2006–2008). Tildelt 2,2 mill. kroner av utviklingsmidlar

Hovudmålet med prosjektet var å auke salet av økologiske egg i butikken og vidareutvikle marknadsstrategien for økologiske egg. Delmålet med prosjektet var å leggje vekt på tilgang for forbrukarane i butikken og auke opplysninga om økologiske egg

116) Intervju med Tine 18. mars 2015.

mot forbrukarar. I tillegg til å betre leveringssituasjonen på økologiske egg gjennom heile året og utnytte heile økoproduksjonen heile tida som økoegg. Deltakarar og samarbeidspartnarar til Prior var primærprodusentar og salsleddet, ved Coop, Norges-Gruppen og ICA Norge AS. Sluttrapporten frå prosjektet viser positive resultat når det gjeld fôrutvikling, redusert død, enklare logistikk, omprofilering av emballasjar, annonsering i kundeavis og vekepresse, økokampanjar og demonstrasjon i butikkar osv.. Dette har i sum bidrege til auka produksjon og sal av økologiske egg. Det er ikkje eksakt talfesta kor mykje produksjonen og salet av økologiske egg auka som eit resultat av dette prosjektet.

2 Heilkjedeprojekt kylling/kalkun (2007–2009). Tildelt 2,1 mill. kroner av utviklingsmidlar, men utbetalt berre kr 900 000 i 2007

Dette prosjektet blei ikkje fullført, og dei resterande 1,2 mill. kroner av tildelte midlar for 2008 og 2009 blei ikkje utbetalte. Nortura (Prior) skulle i samarbeid med Felleskjøpet og NorgesGruppen utvikle, teste og lansere økologisk kylling og kalkun på den norske marknaden og utvikle ein marknadsstrategi for økologiske kylling- og kalkunprodukt.

3 Marknadsutvikling økologisk gris (2009–2010). Tildelt kr 980 000 av utviklingsmidlar, men inga utbetaling i 2009 og 2010

Dette prosjektet blei ikkje fullført, og dermed blei det inga utbetaling. Prosjektet skulle leggje til rette for auka produksjon, produktutvikling og omsetning av økologiske svineprodukt. Samarbeidspartnarar var Felleskjøpet og Norgesfôr.

Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKINGA

Stortinget har hatt mål for økologisk landbruk sidan 1999. Det gjeldande målet er at 15 prosent av produksjonen og forbruket skal vere økologisk i 2020.

Hovudgrunngevinga for satsing på økologisk produksjon er at han tar ekstra miljøomsyn og gir betre dyrevelferd. Det er meint å vere ein spyspiss i arbeidet for å gjere norsk landbruk meir miljøvennleg og berekraftig. I tillegg bidreg det til eit større mangfald av produkt.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere om Landbruks- og matdepartementet gjennom styring og verkemiddelbruk har lagt til rette for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk. Det er henta inn statistikk for 2005–2014, og for enkelte verkemiddel er det henta inn data fram til november 2015.



Funn og tilrådingar

Utviklinga for økologisk produksjon og forbruk er ikkje i samsvar med måla frå Stortinget på området

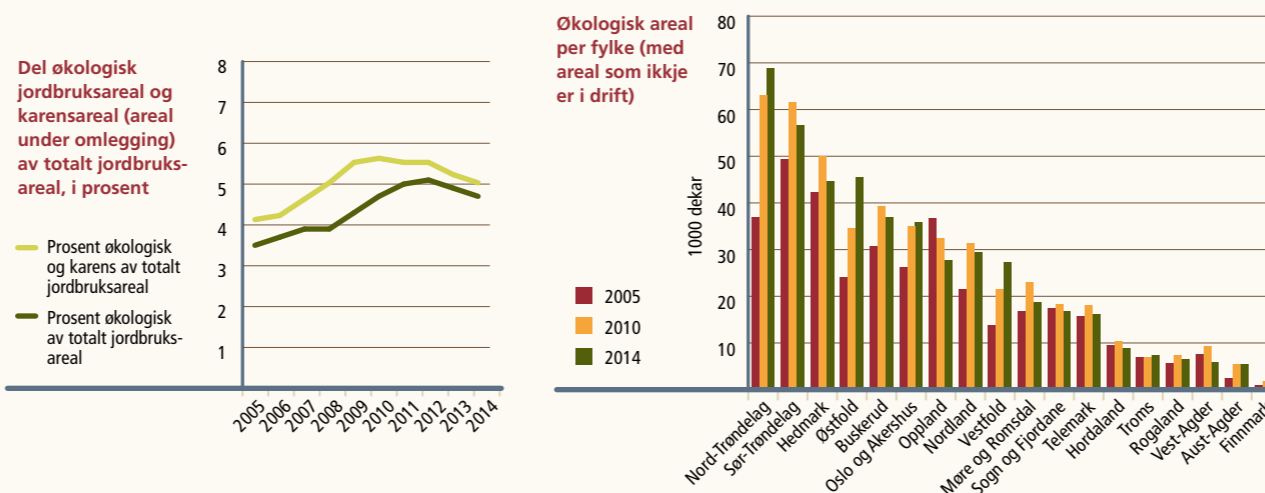
- Både den økologiske produksjonen og forbruket er langt frå måla, og utviklinga for produksjonen går i negativ retning.
- I 2014 var 4,7 prosent av jordbruksarealet dyrka økologisk, og prosentdelen økologiske husdyr var 2,9. Prosentdelen økologiske matvarer i dagligvarehandelen utgjorde i 2014 1,45 prosent.

Riksrevisjonen rår til at Landbruks- og matdepartementet utarbeider ein oppdatert heilskapleg strategi for å nå måla om økologisk produksjon og forbruk.

Stimuleringstiltaka er ikkje nok for å auke den økologiske produksjonen

- Bortfall av omleggingstilskotet, reduksjon av kraftførsatsane, auka kontrollgebyr og ikkje nye leveringsavtalar med meirpris for mjølk unntatt i nord, har samla sett gjort det vanskelegare å hindre fråfall og å rekruttere nye bønder til økologisk produksjon.

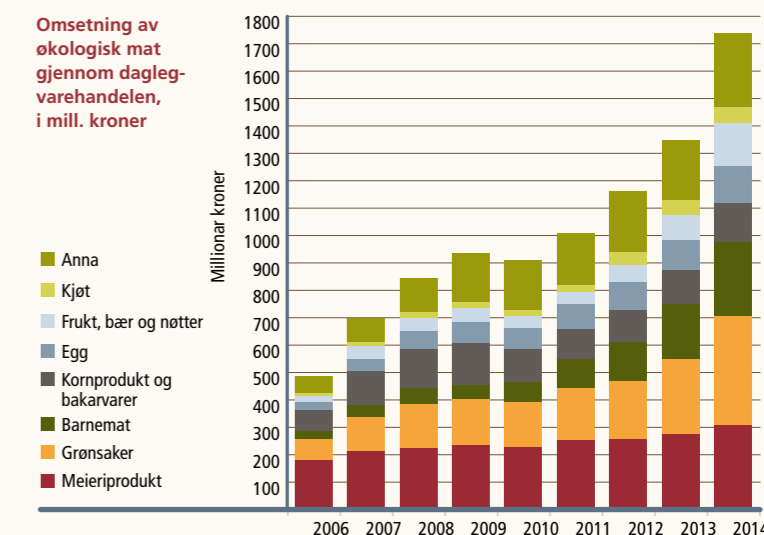
Riksrevisjonen rår til at Landbruks- og matdepartementet som part i jordbruksoppgjret set i verk stimuleringstiltak som i større grad bidreg til å auke økologisk produksjon, sikre rekruttering og forhindre fråfall av økologiske primærproducentar.



Styresmaktene har ikkje lagt godt nok til rette for å auke det offentlege forbruket av økologisk mat

- Offentlege verksemder har få incentiv for å følgje opp forbruksmålet. Det er verken sett konkrete mål eller laga retningslinjer for å styrkje det offentlege forbruket av økologisk mat.
- Det offentlege stiller i for liten grad krav om økologisk mat ved innkjøp.

Riksrevisjonen rår til at Landbruks- og matdepartementet tar ulike initiativ overfor andre departement og verksemder til auka innkjøp av økologisk mat i det offentlege. Dette vil kunne bidra til betre måloppnåing og til å gjere den økologiske marknaden meir føreseieleg og stabil.



Det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktleg

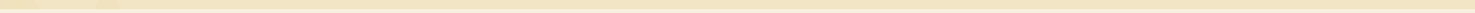
- Forenkling og eit føreseieleg regelverk vert framheva som viktig for at fleire skal leggje om til økologisk drift.
- EU-regelverket frå 2009 er enno ikkje tatt inn i EØS-avtalen, og dette skapar uvisse om konkurransevilkår og krav.


Den generiske marknadsføringa av økologisk mat er ikkje omfattande nok

- Det er for lite merkenøytral (generisk) marknadsføring av økologisk mat for å nå ut til forbrukarar, distributørar, storhushald og daglegvarehandelen.

Riksrevisjonen rår til at Landbruks- og matdepartementet legg meir vekt på å bruke generisk marknadsføring og kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk som verkemiddel for å auke forbruket av økologiske matvarer.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkinga.
Funn og tilrådingar.





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no