



Sårbarhet for økologisk grøntproduksjon i Norge

Diffuse politiske mål, passiv
politikk og mangelfulle tiltak

Anne Austrem Bungert
Torbjørn Tufte

Rapport 2–2025

Forfatter	Anne Austrem Bunger & Torbjørn Tufte
Tittel	Sårbarhet for økologisk grøntproduksjon i Norge: Diffuse politiske mål, passiv politikk og mangelfulle tiltak
Oppdragsgiver	Landbruksdirektoratet: Økologisk landbruk – tilskudd til nasjonale prosjekter
Utgiver	AgriAnalyse
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2025
Antall sider	64
ISSN	1894-1192, Internett: ISSN 1894-1877
Emneord	økologisk, økologisk jordbruk, bærekraft, matsystem, jordbruksavtale, tilskuddssystem, grønne skifte, dansk jordbruk, økologisk landbruk, Debio, øko-merkeordning, landbrukspolitikk, Landbrukets økoløft, Landbruksdirektoratet, Gartnerhallen, økologisk strategi
Forsidebilde	Økologisk asparges. Foto: Astrid Een Thuen.

AgriAnalyse

AgriAnalyse er en faglig premissleverandør og et kompetent utredningsmiljø i spørsmål knyttet til landbruk og politikk. AgriAnalyse arbeider med nasjonale, internasjonale og organisasjonsinterne problemstillinger innenfor våre prioriterte satsingsområder. Ansatte i AgriAnalyse har tverrfaglig bakgrunn med kompetanse fra flere ulike samfunnsvitenskapelige og landbruksfaglige tradisjoner. Se www.agrianalyse.no for mer informasjon.

Rettet 11.02.2025

Forord

Prosjektet «Sårbarhet for økologisk grøntproduksjon» er finansiert av Landbruksdirektoratet gjennom Nasjonale prosjekter innen økologisk landbruk.

AgriAnalyse ønsker å takke alle økologiske produsenter som tok seg tid til å svare på spørreundersøkelsen, som ble utsendt i en travel periode ute på gårdsbrukene. Vi har videre fått hjelp av flere, men spesielt takk til Anders Hørthe, Astrid Bjørnson, Lars J. Nå, Kirsten Lund Jensen og Elisabeth Rasmussen. Disse har gitt viktige bidrag gjennom innspill til spørreundersøkelsen, samtaler og svar på spørsmål underveis.

Rapporten er utarbeidet av Anne Austrem Bunger og Torbjørn Tufte, og inngår i rapportserien til AgriAnalyse. AgriAnalyse er ansvarlig for alle faglige vurderinger og slutninger i rapporten.

Christian Anton Smedshaug
Daglig leder AgriAnalyse
Januar 2025

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	3
2 ØKOLOGISK OG KONVENSJONELL GRØNTPRODUKSJON	5
2.1 NORSK GRØNTPRODUKSJON, AREAL, VOLUM OG PRODUSENTER	5
2.2 ØKOLOGISK PRODUKSJON I NORGE	6
2.3 ØKOLOGISK GRØNT I DET DANSKE MARKEDET	7
2.4 ØKOLOGISK JORDBRUKSPOLITIKK OG STRATEGI I UTVALGTE LAND	10
3 DAGENS SITUASJON MED VEKT PÅ POLITISKE RAMMEVILKÅR	17
3.1 JORDBRUKSPOLITIKKEN – TILSKUDD OG PRISER	17
3.2 OM SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT ØKOLOGISKE PRODUSENTER	23
4 OPPRETTHOLDE OG ØKE PRODUKSJONEN – FLASKEHALSER, MULIGHETER OG TILTAK	25
4.1 TILSKUDD TIL BONDE.....	29
4.2 MARKED: PRISER, LEVERANSEAVTALER OG AVSETNING ØKOLOGISK.....	32
4.3 POLITISKE MÅL OG ANERKJENNELSE AV ØKOLOGISK JORDBRUK.....	38
5 MULIGE TILTAK FOR Å STYRKE ØKOLOGISK GRØNT?.....	42
LITTERATUR	47
VEDLEGG	50

Sammendrag

Utgangspunktet for denne rapporten er å kartlegge og drøfte hva og hvordan en kan legge til rette for å opprettholde og helst øke produksjonen av økologisk frukt, bær og grønnsaker i Norge. Et gjennomgående tema er at norsk jordbrukspolitik og den norske økologiske strategien er diffus og lite etterprøvbart sett i lys av hvordan EU, Danmark og Sverige håndterer økologisk jordbruk. Når konkrete politiske mål er mangelfulle, betyr det også få premisser i jordbrukspolitikken for hvilken utvikling en ønsker.

I Norge er hovedrollen til økologisk jordbruk definert som en spydspissfunksjon, mens gjennom Farm to Fork og i Den felles landbrukspolitikken (CAP) i EU, Sverige og Danmark står økologisk jordbrukspolitik langt høyere på den landbrukspolitiske agendaen. Her blir økologisk jordbruk håndtert som et viktig bidrag for å få mer bærekraftig jordbruksproduksjon fremover i møte med akselererende globale miljø- og klimautfordringer.

Ut fra spørreundersøkelsen opplever/identifiserer produsentene fire store flaskehalser for økologisk produksjon: Økologisk driftssystem i grønt er tid- og arbeidskrevende; tilskudd for økologisk drift underkompenserer for strengere krav og arbeidsintensitet; markedet og avsetningen er ustabil og lite forutsigbar; og den økologiske jordbrukspolitikken og satsingen er mangelfull.

Det er tydelige indikasjoner på at økologisk grøntproduksjon har sakkett akterut i tilskuddssystemet under jordbruksavtalene de senere årene. Det til tross for at tilskudd til økologisk jordbruk utgjør en liten del av budsjettet i Jordbruksavtalen. I perioden 2018–2024, som er brukt i analysen, er budsjetttrammen under kapittel 1150 økt betydelig, men det økologiske tilskuddet har hatt liten vekst sammenlignet med andre tilskudd, både i kroner og prosent. Analysen viser at etter fjerningen av arealmålet for økologisk jordbruk i 2018 og frem til 2024 er økologisk grøntproduksjon blitt betydelig, relativt svekket i tilskuddssystemet. Dette tilsier at økologisk grøntproduksjon har fått svekkede konkurransevilkår i tilskuddssystemet i forhold til konvensjonelle driftssystemer i perioden 2018–2023.

Ut fra drøftingen foreslås blant annet tiltak som å innføre konkrete politiske mål og en langt mer aktiv politikk for å fremme økologiske driftssystemer. Det innebærer at økologiske driftssystemer blir anerkjent politisk som fremtidsrettet opp mot klima- og miljøutfordringer for mer bærekraftig jordbruksproduksjon og matsystemer, tilsvarende det en ser i EU og våre naboland. Det foreslås å gjeninnføre et ambisiøst arealmål for økologisk jordbruk, samt å etablere forpliktende offentlige innkjøpsordninger med konkrete mål på andel og gjerne rettet mot ulike vekstgrupper som dyrkes i Norge. I tillegg foreslås å innføre gratis bruk og kontroll av øko-merket for økologiske produsenter, etter dansk modell, der merkeordningen også blir aktivt markedsført, og at det blir formidlet at merket er en statlig merkeordning med strengere krav til og kontroll av produksjonen enn det som gjelder for konvensjonelle produsenter.

Videre foreslås det å styrke økologisk jordbruk gjennom tilskuddssystemet. Først og fremst gjennom en betydelig styrking av det økologiske arealtilskuddet, slik at det har tilsvarende utvikling som andre tilskudd og kommer på samme reelle nivå som tilskuddet utgjorde i 2018, i forhold til det generelle arealtilskuddet som alle produsenter mottar. Innføring av et pristilskudd fortrinnsvis til konsum, men også et industritillegg slik at økologiske leveranser innen bær og frukt styrker posisjonen sin inn i matindustrien innen produktporteføljer som jus, sider og syltetøy, kan være et effektivt tiltak for å styrke økologisk grøntproduksjon, spesielt for leveranser gjennom grossistsystemet.

Et mindre, men trolig symbolsk viktig signal, er å gi økologiske produsenter tilgang på tilskudd under Regionale miljøprogram (RMP) for tiltak økologiske produsenter i dag gjennomfører, men som de i dag ikke er søknadsberettiget til fordi de allerede gjennomfører tiltakene.

1 Innledning

Økologisk landbruk er et driftssystem som er definert og regulert ut fra prinsipper og etiske retningslinjer fastsatt av International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM). I Norge viser Bakken (u.å.) til at den økologiske landbruksdriften er regulert gjennom *Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler*. Videre er det Mattilsynet som har det overordnede ansvaret for regelverket knyttet til verdikjeden. Det omfatter produksjon, foredling, lagring, import og omsetning av økologiske landbruksprodukter. Men det utøvende ansvaret for tilsyn har Mattilsynet delegert til Debio. Regelverket for økologisk landbruksproduksjon er en del av EØS-avtalen, som vil si at Norge må følge minstekravene for regelverk fastsatt av EU, men Norge kan ha tilleggskrav som går utover disse (Bakken, u.å.).

De fire grunnprinsippene til IFOAM presenteres slik av DEBIO (Debio, u.å.):

Helseprinsippet

Økologisk landbruk skal opprettholde og fremme helsa til jord, planter, dyr, mennesker og jordkloden som en udelelig helhet.

Økologiprinsippet

Økologisk landbruk skal bygge på levende økologiske systemer og kretsløp, arbeide med dem, etterligne dem og hjelpe til å bevare dem.

Rettferdighetsprinsippet

Økologisk landbruk skal bygge på relasjoner som sikrer rettferdighet når det gjelder vårt felles miljø og mulighet for livsutfoldelse.

Varsomhetsprinsippet

Økologisk landbruk skal drives på en ansvarlig og varsom måte for å ta vare på miljøet og beskytte helse og velvære for nåværende og framtidige generasjoner.

I 2023 var det økologiske jordbruksarealet i Norge 410 900 dekar, som var 4,2 prosent av det totale jordbruksarealet i drift. Siden toppåret 2011 har det godkjente økologiske arealet gått ned med 18 prosent. Av de økologiske arealene brukes om lag 1 prosent på økologisk grønnsaksproduksjon. Legger vi til potet, frukt og bær utgjør dette til sammen om lag 2 prosent og 8 000 dekar.

Det finnes ingen nasjonal målsetting hverken for hvor store arealer som bør være økologisk drevet, eller for andel av produsert mengde som bør være økologisk dyrket. I

Nasjonal strategi for økologisk jordbruk 2018–2030 står det: «*Regjeringens mål er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet*» (Landbruks- og matdepartementet, 2018).

Prosjektformålet var å drøfte hva som kan legge til rette for å opprettholde og helst øke produksjonen av økologisk frukt, bær og grønnsaker i Norge. Det vil si at politiske prioriteringer og strategier er av stor betydning, og videre hvordan økologisk jordbruk blir håndtert gjennom hele verdikjeden. Likevel er innfallsvinkelen i hovedsak rettet mot primærprodusentene med vekt på hvilke barrierer, muligheter og tiltak de identifiserer for å styrke økologisk grøntproduksjon i Norge. Uten norsk produksjon vil det heller ikke være norskproduserte økologiske varer for omsetning videre i verdikjeden. Det tilsier at en da må dekke eventuell økt etterspørsel gjennom import av økologiske grøntprodukt. Vi har avgrenset prosjektet til å gjelde produksjon på friland, og har holdt veksthusproduksjon utenfor i drøftingen. Videre er grøntproduksjon brukt som samlebegrep for produksjon av frukt, bær, grønnsaker og potet.

2 Økologisk og konvensjonell grøntproduksjon

I det følgende presenteres en grov oversikt over grøntproduksjonen i Norge og utviklingen for økologisk grønt siden 2018. Videre følger en oversikt over økologiske strategier og mål for EU, samt Sverige og Danmark, med referanser til den norske økologiske strategien og utviklingen. For utviklingen benyttes 2018 som startår, og dette blir sammenlignet med siste tilgjengelige år, fortrinnsvis 2023. Valget av 2018 som referanseår er gjort ut fra at dette var året Norge avvirket målet om 15 prosent økologisk jordbruksareal og erstattet det med det mer flyktige og ikke etterprøvbare målet: «... mål er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet» (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s. 2).

2.1 Norsk grøntproduksjon, areal, volum og produsenter

Av det norske dyrka jordbruksarealet på omlag 9,9 millioner dekar brukes drøye 222 000 dekar til grøntproduksjon og potet i 2023. Grovt regnet benyttes rundt halvparten av dette til potet, mens bær, frukt og grønnsaker dyrkes på resterende areal.

Tabell 2.1 Antall produsenter og jordbruksareal fordelt på vekstgrupper i 2018 og 2023 (Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2024)

Vekstgruppe	Antall produsenter		Areal i dekar	
	2018	2023	2018	2023
Bær	757	764	23 413	16 823
Frukt	880	909	21 300	21 144
Grønnsaker	734	773	72 351	69 720
Potet	1 574	1 335	115 743	115 051
			232 807	222 738

Som tabell 2.1 viser, har antall produsenter av grønnsaker, frukt og bær økt, mens antall produsenter av potet har gått ned. Jordbruksarealet for alle de ulike vekstgruppene samlet har gått ned fra 2018 til 2023. Arealet for alle vekstgruppene til sammen er 10 000 dekar lavere i 2023 enn det var i 2018.

Potet- og fruktarealene har vært stabile, men med noen flere fruktforetak, mens det er 15 prosent reduksjon i foretak med potet. Arealet til grønnsaker er noe redusert, mens bær-arealet er betydelig redusert. Arealet brukt til bær dyrking er redusert med nær 6 600 dekar fra 2018 til 2023, som tilsvarer en reduksjon på 28 prosent.

Tabell 2.2 viser produksjonsvolumet på utvalgte kulturer. Størst volum er det av potet, som også benytter størst areal. Innen grønnsaker er gulrot desidert største kultur med over 40 000

tonn, men også flere andre ligger godt over 10 000 tonn. Innen frukt er epler dominerende med et volum som ligger godt over 15 000 tonn, mens innen bær er jordbær klart største produksjon med over 5 000 tonn.

Tabell 2.2 Produksjonsvolum for utvalgte grøntkulturer i 2018 og 2023 i tonn (BFJ 2024a)

Kultur	2018	2023
Matpoteter (salgsvolum)	60 275	62 078
Gulrot	42 841	44 878
Blomkål	7 696	6 266
Løk	14 466	16 937
Kålrot til mat	10 484	8 254
Hodekål (ulike sorter)	13 521	13 225
Rødbeter	3 956	3 999
Annen salat friland	13 767	10 553
Kinakål	2 376	2 898
Epler	15 953	17 897
Pærer	547	690
Plommer	1 845	1 879
Jordbær	7 987	5 876
Bringebær	2 608	1 869

2.2 Økologisk produksjon i Norge

I 2023 var 2,9 prosent av arealene brukt til frukt, bær, grønnsaker og poteter i økologisk drift eller i karens. Til sammen var det 6 551 dekar i drift i 2023, en nedgang på 7 prosent siden 2018. Mens de økologiske frukt- og bærarealene har økt med 39 prosent i perioden, har grønnsaksarealene gått ned med 11 prosent og potetarealene med 39 prosent. Samtidig har antall produsenter økt for alle produksjoner. Dette tyder på at selv om det blir flere produsenter, blir de mindre (Landbruksdirektoratet, 2024a).

Tabell 2.3 Antall økologiske produsenter og økologisk jordbruksareal fordelt på vekstgrupper i 2018 og 2023. (Landbruksdirektoratet, 2024a).

	Antall produsenter		Areal i dekar	
	2018	2023	2018	2023
Poteter, økologisk areal, samt 2 års karens	147	150	1 267	770
Frukt og bær, økologisk areal, samt 2 års og 3 års karens	182	212	2 554	2 897
Grønnsaker, økologisk areal, samt 2 års karens	153	203	3 235	2 884
Total			7 056	6 551

Totalt utgjorde de økologiske potetprodusentene 11 prosent av potetprodusentene i landet mens de økologiske grønnsaksprodusentene utgjorde 26 prosent av grønnsaksprodusentene. Når det gjelder arealene, var tilsvarende andeler betydelig mindre: 4 prosent av grønnsaksarealene og under 1 prosent av potetarealene er økologisk dyrket.

2.3 Økologisk grønt i det danske markedet

Danmark er et av landene i Europa som har høyest omsetning av økologiske varer, sammen med Sveits. I 2022 utgjorde økologiske matvarer 15,5 milliarder danske kroner, som tilsvarte 12 prosent av den samlede dagligvarehandelen. Dersom en også tar med spesialbutikker, markeder med flere, beregner Landbrug & Fødevarer at salget av økologiske matvarer samlet sett var 19 milliarder danske kroner i 2022 (Landbrug & Fødevarer, u.å.).

Tabell 2.3 viser en oversikt over arealet og andel økologisk etter vekstgrupper i Europa og EU. Det økologiske arealet for dyrking av ferske grønnsaker utgjorde 10 prosent i EU i 2022, mens for frukt som ikke er tropisk/subtropisk, var det økologiske arealet 12 prosent. Videre utgjorde det økologiske arealet 25 prosent for bær, men her er arealberegningene i andel ikke direkte sammenlignbare med øvrige tall.

Tabell 2.4 Areal og økologisk arealandel etter vekstgrupper, samt endring, fordelt på Europa og EU i 2022 ((Willer, Schlatter & Trávnicek, 2024)

Table 23: Europe and the European Union: Key crops/crop group 2022

Crop group		Area (ha)		Organic share (%)		Change 2021-2022 (%)		Change 2013-2022 (%)	
		Europe	EU	Europe	EU	Europe	EU	Europe	EU
Arable crops	Cereals	2'911'927	2'596'576	2.2%	4.9%	-5.2%	2.5%	56.4%	73.9%
	Dry pulses	539'553	512'379	9.2%	24.5%	-16.2%	-10.0%	113.1%	125.5%
	Fresh vegetables	215'460	199'250	4.8%	9.9%	-5.3%	-0.1%	98.2%	125.0%
	Green fodder	2'748'086	2'592'192	12.4%	12.8%	-0.2%	0.1%	40.1%	55.0%
	Oilseeds	694'774	489'321	1.8%	4.4%	-25.4%	6.0%	247.1%	212.1%
	Root crops	60'140	58'040	0.8%	1.8%	2.1%	1.8%	46.6%	98.2%
Permanent crops	Berries*	40'566	37'216	13.0%	24.8%	-2.3%	2.2%	30.8%	31.9%
	Citrus fruit	61'212	60'504	8.8%	11.6%	2.8%	3.0%	63.3%	63.7%
	Fruit, temperate	166'941	148'399	6.1%	12.2%	-0.4%	1.0%	27.5%	31.1%
	Fruit, (sub)tropical	46'065	25'461	19.1%	15.1%	12.9%	5.2%	86.2%	192.7%
	Grapes	490'548	478'181	12.6%	15.0%	2.3%	2.4%	89.2%	94.9%
	Nuts*	455'289	408'599	16.5%	29.7%	1.8%	5.2%	140.9%	148.8%
	Olives	656'995	600'865	10.9%	11.8%	0.6%	1.5%	37.0%	44.3%

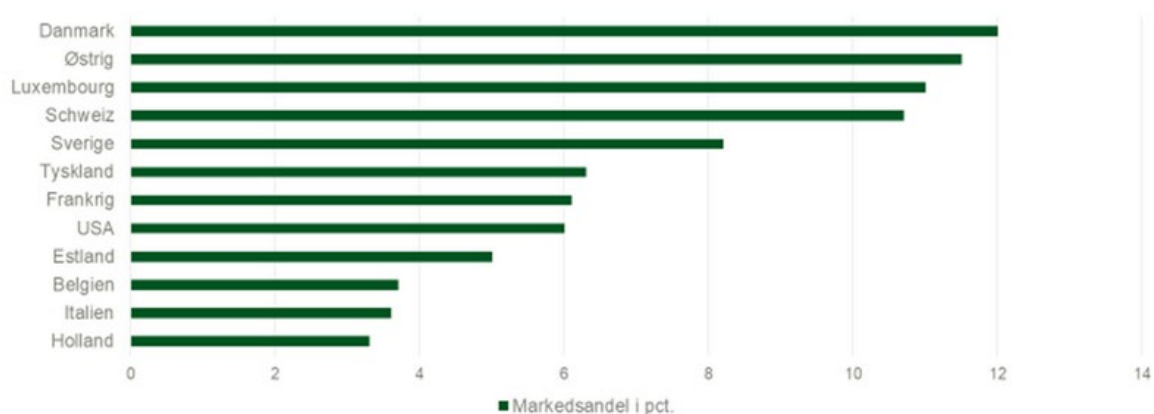
Source: FiBL-AMI survey 2024 based on national data sources and Eurostat. Totals for arable and permanent crops in other tables include further crop groups

Note: For crop details by country, please check the crop chapter in this book from page 72 and statistics.fibl.org. * For berries and nuts the total areas are not directly comparable with the organic areas.

Danmark, sammen med Østerrike og Sveits, er landene i verden som utmerker seg med høy omsetning av økologiske matvarer i dagligvarehandelen, med en markedsandel for økologiske varer på over 10 prosent, som vist i figur 2.1.

Figur 2.1 Land med høyest markedsandel for økologiske produkt i detaljhandelen i 2022 (Landbrug & Fødevarer u.å.)

Top-12 Økologiske markedsandele i detaljhandelen i 2022



Kilde: The World of Organic Agriculture. Nogle tal er foreløbige.



Selv om økologiske matvarer har en høy markedsandel i dag, ser Landbrug & Fødevarer et potensial for at den vil øke ytterligere i kommende år. Landbrug & Fødevarer viser til en spørreundersøkelse fra 2022, som gir en pekepinn på at økologiske matvarer kan styrke sin posisjon over tid i dagligvarehandelen. Dette ut fra at 45 prosent av danskene i undersøkelsen oppgir at de antar de vil øke forbruket av økologiske produkter, og 45 prosent tror forbruket vil være likt fremover, mens bare 4 prosent oppgir at de tror det vil reduseres. Da det er spesielt yngre forbrukere som oppgir at de vil øke forbruket, er det en pekepinn på at disse vektlegger økologiske produksjon noe sterkere enn eldre generasjoner (Landbrug & Fødevarer, u.å.).

Figur 2.2 viser en grov oversikt over markedsandeler målt etter omsetning for utvalgte varegrupper. For eksempel utgjorde økologiske gulrøtter rundt 50 prosent av omsetningen, mens både agurk og epler har over 30 prosent. Da dette er etter omsetningsverdi, er ikke det ensbetydende med at det er lik andel i volum, da økologiske matvarer ofte er noe dyrere enn konvensjonelle. Landbrug & Fødevarer, anslår at for eksempel på egg betyr 44 prosent av omsetningen er økologiske egg, så tilsvarer det rundt 1 av 3 egg i volum (Landbrug & Fødevarer u.å.).

Figur 2.2 Markedsandeler for utvalgte økologiske varer av samlet omsetning i dansk dagligvarehandel (Landbrug & Fødevarer, u.å.)

Økologiske markedsandele i detailhandlen

Målt i verdi for udvalgte varegrupper i 2022

Produkt	Andel i %	Produkt	Andel i %
Plantedrikke	95,6	Grønt, frost	28,6
Bananer	79,6	Juice	19,3
Gulerødder	53,2	Kaffe	14,4
Æg	44,4	Oksefars	10,4
Havregryn	42,3	Ost	9,8
Mælk	36,6	Grisekød	5,3
Agurker	34,2	Vin	5,2
Mel	33,3	Fjerkræ	4,2
Æbler	31,4	Sodavand	1,2

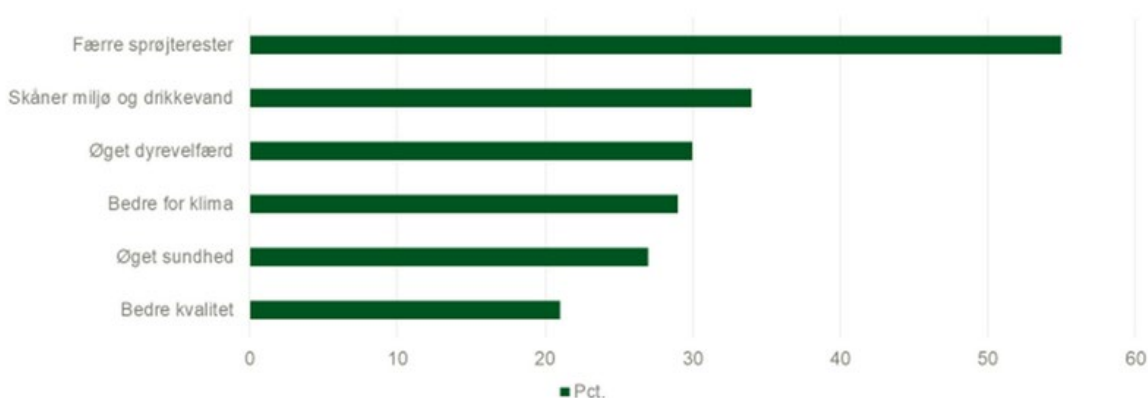
Kilde: Kauzas husstandpanel for Økologisk Landsforening



I den nevnte spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å oppgi hva de vektla av grunner for å velge økologisk. Som vist i figur 2.3, er det risikoen fra reststoff fra plantevernmidler som blir vektlagt i størst grad. Samtidig er forhold knyttet til selve produksjonen i primærleddet hyppig oppgitt som grunn for å velge økologisk, for eksempel mer skånsomt for miljø og drikkevann, dyrevelferd og klimahensyn. Alle disse grunnene som vektlegger produksjonssystemet i et samfunnsperspektiv, er vektlagt sterkt, sammen med mer personlige og individuelle forbrukerpreferanser knyttet til egen helse og antatt bedre kvalitet på produktene.

Figur 2.3 Grunner danske forbrukere vektlegger når de velger å kjøpe økologiske matvarer i 2022 (Landbrug & Fødevarer u.å.)

Motiver til at købe økologiske fødevarer



Kilde: Norstat-forbrugerundersøgelse for L&F, maj 2022



2.4 Økologisk jordbrukspolitikk og strategi i utvalgte land

Det å stimulere til økologisk produksjon og salg er mål i den felles jordbrukspolitikken til EU (CAP) som Sverige og Danmark deltar i. De har dessuten egne nasjonale strategier for utvikling av sitt nasjonale jordbruk. Nedenfor skisseres kort de økologiske hovedmålene og strategiene i EU, Sverige og Danmark, og disse relateres dem til norsk strategi og mål for utviklingen av økologisk jordbruk.

2.4.1 EU og Farm to Fork

Økologisk jordbruk er en uttalt hovedsatsing i jordbrukspolitikken i EU frem mot 2030. I EUs strategi Farm to Fork, vedtatt i 2020, er satsing på økologisk jordbruk konkretisert med et eget tallfestet arealmål. Hillestad & Tufte (2023) viser til at Farm to Fork er en strategi under EUs Green Deal. Det overordnede målet er å legge til rette for et skifte i matsystemet til EU i retning av et mer bærekraftig jordbrukssystem for miljø og klima gjennom verdikjeden. Hovedmålene i strategien frem mot 2030 for jordbruksproduksjon er:

- redusere bruk av gjødsel med minst 20 prosent
- redusere bruken av plantevernmidler med 50 prosent
- redusere tap av næringsstoff med 50 prosent
- redusere bruk av antibiotikum til dyr med 50 prosent
- **øke andelen økologisk jordbruksareal til 25 prosent av EUs samlede jordbruksareal**

Målet om at 25 prosent av jordbruksarealet i EU skal driftes etter økologiske prinsipper innen 2030, ble fulgt opp i utarbeidingen av Den felles landbrukspolitikken (CAP) for 2023–2027¹. I denne siste revideringen av EUs landbrukspolitikk er det bestemt at medlemslandene skal øremerke minst 25 prosent av direkte støtten til økologiplaner (Eco-Schemes). Økologiplaner skal fremme jordbruksdrift som EU har definert som klima- og miljøvennlig, og slike driftssystemer skal prioriteres med støtte og tiltak. Økologisk jordbruk er et av driftssystemene som det er eksplisitt vist til som forenlig med støtte innenfor økologiplaner, sammen med blant annet agroøkologisk drift og driftssystemer som prioriterer karbonbinding og høy dyrevelferd (Hillestad & Tufte, 2023).

Green Deal danner rammeverket for EUs overgang til en mer bærekraftig samfunnsutvikling, uavhengig av sektor. Under paraplyen Green Deal er det en rekke sektorspesifikke plandokumenter, lovforslag og strategier som skal følge opp dette rammeverket.

¹ CAP er organisert i to pilarer. Pilar 1 omfatter direkte støtte og markedsstøtte. Pilar 2 er program for landsbygdet utvikling (Rural Development). Av den samlede landbruksstøtten i CAP utgjør Pilar 1 75 prosent, mens Pilar 2 utgjør 25 prosent. I Pilar 1 omfatter direkte støtte 95 prosent og markedsstøtte 5 prosent av utbetalingene (Hillestad & Tufte, 2023; Tufte, 2021). Av disse 95 prosentene skal 25 prosent av utbetalingene i medlemslandene gå til stimulering av driftssystemer som for eksempel økologisk drift under økologiplaner.

Sentrale delstrategier for jordbruket mot å realisere et såkalt grønt skifte er Farm to Fork, Biodiversitetsstrategien og Jordhelsestrategien. Samtlige skisserer opp retning og mål myndighetene vektlegger for utviklingen i jordbruket fremover. Angående den praktiske gjennomføringen og iverksettingen for bøndene og gårdsbrukene, er imidlertid gjeldende landbrukspolitikk (CAP) mest relevant.

Et hovedinntrykk er at på den politiske dagsorden i EU-systemet er økologiske prinsipper for jordbruksutviklingen tillagt en mer fremtredende rolle enn det som ligger i den norske spydspissfunksjonen. Den politiske innfallsvinkelen i EU tar utgangspunkt i at en satsing på økologisk driftssystemer har en nøkkelfunksjon for utviklingen av et mer bærekraftig, robust og miljøvennlig jordbruk frem mot 2030. Blant annet fordi en større andel økologisk areal og drift indirekte blir regnet som hensiktsmessig for å realisere flere av jordbrukets delmål i Farm to Fork, biodiversitet- og jordhelsestrategiene: redusert gjødselbruk, oppbygging av organisk materiale i jorden med bedre jordhelse, redusert kjemisk plantevern og bedre dyrevelferd. I et slikt perspektiv er økologisk jordbruk tillagt en langt mer aktiv, integrert og omfattende politisk rolle for utviklingen av jordbruket og matproduksjonen i EU fremover, sammenlignet med Norge.



Stengården økologisk gårdbutikk. Foto: Anne Austrem Bungner

2.4.2 Danmark og Sverige

Sverige og Danmark har en betydelig høyere andel økologisk jordbruksareal enn Norge. I 2022 var knappe 6 millioner dekar økologisk i Sverige og drøye 3 millioner dekar i Danmark, mens i Norge var 460 000 dekar økologisk. I andel av det samlede jordbruksarealet tilsvarer det 19,9 prosent i Sverige, 11,5 prosent i Danmark og 4,7 prosent økologisk areal i Norge (Willer, Schlatter & Trávníček, 2024). Med andre ord har våre to naboland et økologisk jordbruksareal som er nesten like stort som det samlede jordbruksarealet i Norge, som er 9,9 millioner dekar.

Videre har både Sverige og Danmark en langt høyere andel økologisk omsetning i dagligvarehandelen, henholdsvis 8,2 og 12 prosent av samlet omsetning i 2022 (Willer, Schlatter & Trávníček, 2024). Her finnes ikke norske tall som er direkte sammenlignbare, men DebioInfo viser til 1,7 prosent i det norske dagligvaremarkedet (DebioInfo, 2024). Et annet bilde på hvor lite dagligvaremarkedet er utviklet på økologisk i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark, er estimerer Willer, Schlatter & Trávníček (2024) presenterer. De gir overslag på at i snitt bruker danske forbrukere 365 euro i året på økologiske dagligvarer, svenske 248 og norske forbrukere 85 euro.

Som medlemmer i EU, er Sverige og Danmark underlagt og deltar i EUs felles landbrukspolitikk og den tilhørende strategien Farm to Fork, der målet er at 25 prosent av EUs samlede jordbruksareal skal være økologisk driftet innen 2030. Det er imidlertid ikke satt noe arealmål i EU for hvert enkelt medlemsland, da målene i Farm to Fork er satt for EUs jordbruk i helhet. Det betyr også at skal målet nås, er EU avhengig av at et betydelig jordbruksareal i landene med størst jordbruksareal blir lagt om til økologisk.

Danmark, og spesielt Sverige, har hatt økologisk jordbruk høyt på dagsorden også før Farm to Fork og den økte prioriteringen i EU på økologisk driftssystem frem mot 2030.

Sverige

Sverige har i flere år hatt en offensiv nasjonal strategi for økologisk jordbruk. Denne omfatter både selvstendige mål for økologisk areal, produksjon og omsetning, og økologisk jordbruk som en integrert del for et generelt mer miljøvennlig jordbruk i Sverige. Her har økologisk produksjon en definert rolle, fordi Sverige anser at mer økologisk produksjon er et målrettet tiltak for å nå flere av de generelle miljømålene Sverige har for jordbruket.

Som selvstendig mål for omfanget av økologisk produksjon, satte den svenske regjeringen i 2017 mål om at innen 2030 skal 30 prosent av det svenske jordbruksarealet dyrkes økologisk og 60 prosent av all mat servert i det offentlige, som skoler, sykehus og aldershjem, være økologisk (Jordbruksverket, u.å.).

Utover disse konkrete målene for areal og innkjøp er økt økologisk produksjon ansett som et viktig bidrag for å oppfylle andre generelle miljømål for svensk jordbruk. Blant annet blir økologisk jordbruk regnet som hensiktsmessig for å få redusert bruken av kjemisk plantevern, få mer bruk av vekstskifte, mer mikroliv i jordsmonnet og bedre karbonbinding, mindre bruk av kunstgjødsel og derav redusert risiko for overgjødning (med forbehold fordi variasjonen mellom bruk er så stor), og mindre indirekte klimautslipp fordi framstilling av kunstgjødsel er

ressurskrevende. Samtidig er det utfordrende for økologisk jordbruk når en regner klimagassutslipp per produsert enhet isolert, fordi økologiske avlinger er noe lavere enn de er i konvensjonelt jordbruk, og det blir mindre produsert volum å dele utslippene på (Jordbruksverket, u.å.)².

Danmark

Danmark har over lang tid hatt et politisk mål om å være et foregangsland for satsing på økologisk jordbruk. Målsettingen var å utvikle økologisk drift og produkter fra en nisjeproduksjon til en integrert del av varestrømmen i sluttmarkedet. Det kan sies at dette har Danmark lyktes med, da landet har verdens høyeste markedsandel av økologisk i dagligvarehandelen, med 12 prosent (Landbrug & Fødevarer, 2024; Willer, Schlatter & Trávníček, 2024). I forrige handlingsplan, «Økologiplan Danmark – sammen om mere økologi» fra 2015, formulerte daværende fødevareminister Dan Jørgensen det slik:

Økologien er gået fra at være biodynamisk idealisme i små butikker til i dag at være en naturlig del af supermarkedernes udbud. Den udvikling er ikke sket af sig selv. Den er resultatet af, at fremsynede landmænd, organisationer og politikere er gået sammen om at gøre Danmark til verdens stærkeste økologiland. Det skal vi også gøre i fremtiden (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2015, s. 5).

I gjeldende strategi fra Landbrug & Fødevarer for 2024–2026 er det mål om å fordoble det danske økologiske jordbruksarealet, forbruket og eksporten frem til 2030 (Landbrug & Fødevarer, 2024). Dette samsvarer med mål satt fra Ministeriet for Fødevarers Økologiplan Danmark fra 2015, der målet var å doble det økologiske arealet fra 2007 til 2020 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2015), som igjen bygde på en strategi fra 2012. I Danmark, som i Sverige, er økologisk jordbruk gitt en sentral rolle i «det grønne skiftet» og tiltakene for å få en generelt mer bærekraftig utvikling i jordbruket, formulert blant annet slik:

Kort sagt skal der fart på den grønne omstilling, og her er økologien et vigtigt virkemiddel. Som det fremgår af landbrugsaftalen, vil en fordobling af det økologiske areal bidrage til det samlede landbrugs målsætning om en klima- og miljømæssig bæredygtig landbrugs- og gartneriproduktion (Landbrug & Fødevarer, 2024, s. 3).

I 2023 la Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri frem den nye *Strategi for økologi*. Her blir det lagt opp til en fordobling av det økologiske arealet frem til 2030, samt dobling av forbruket og eksporten. 2018 er satt som referanseår for doblingen. Videre kobles økologisk produksjon eksplisitt til både målet om det grønne skiftet i jordbruket og målet om reduserte klimagassutslipp, blant annet gjennom formuleringen:

² I Danmark formulerer Landbrug & Fødevarer (u.å.a) klimagassutslippsberegning mellom økologisk og konvensjonell produksjon slik: «Økologisk produktion resulterer generelt i lavere drivhusgasudledninger end den konventionelle produktion målt per hektar. Opgør man derimod klimaaftrykket pr kilo færdigt produkt, er der ikke den store forskel på de to driftsformers klimaaftryk. Det viser bl.a. undersøgelser fra Aarhus Universitet.» [Kristensen T., Mogensen L. & Knudsen M.T., 2022. Vidensyntese om livscyklus-vurderinger og klimateffektivitet i landbrugssektoren: Del 2, landbrugsproduktionen. 37 sider. Rådgivningsrapport fra DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, Aarhus Universitet, leveret: 17.01.2022.]

Regeringen har en ambition om at realisere de klimareduktionspotentialer, som er anvist i landbrugsaftalen. Her blev der peget på et potentiale for yderligere klimareduktioner på 0,5 mio. Ton CO₂e i 2030 ved en fordobling af det økologiske areal. (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2023, s.7).

Doblingen av det økologiske arealet vil i følge strategien bety at 21 prosent av det samlede jordbruksarealet i Danmark skal være økologisk innen 2030, som vil si 5,1 millioner dekar. På forbruk er målet satt til 25,8 milliarder DKK for omsetning av økologisk i detaljhandelen og 4,8 milliarder DKK i storhusholdningskjøkken. Eksportmålet er satt til 5,8 milliarder DKK innen 2030 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2023). Målene er fulgt opp av konkrete initiativ som en rekke støtteordninger til produsenter og gjennom verdikjeden.

I primærleddet er det for eksempel eksplisitt avsatt 3,6 milliarder DKK i landbruksavtalen til ekstra økologisk arealtilskudd for perioden 2023–2030, samt flere støtteordninger innen klima- og miljø som fremmer økologiske driftssystemer, samt flere program innen jordbruksutdanning, rådgiving med flere.

Utover i verdikjeden er eksempler på tiltak frem mot 2024, blant annet 54 millioner for å omstille profesjonelle (storkjøkken) til bruk av økologiske varer, og 675 millioner DKK til mer bruk av plantebaserte varer for perioden 2023-2030. Her skal minst halvparten av summen skal gå til bruk av økologiske produkter. Det er også budsjettert med 6 millioner DKK årlig for å fremme eksport av økologiske varer, samt 10 millioner for å fremme nasjonal avsetning av økologiske produkter. I tillegg er det satt et krav om minst 60 prosent økologiske varer i statlige kantiner. En rekke forsknings- og innovasjonsprogram er også øremerket økologisk produksjon (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2023).



Foto: Anne Austrem Bunger

2.4.3 Norge

Etter 2018 har den økologiske strategien i Norge rettet mot produksjonsomfanget vært uten konkrete arealmål, eller andre mål om produksjonsmengde, markedsandeler eller lignende, annet enn det noe flytende «*mål er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i*

markedet». Det er noe uklart hvem, hva og hvordan «markedet» definerer etterspørselen, da det er få indikatorer på hva tilbud/utbudet er og hva det skal/bør være, samt at det er svake datagrunnlag på hvor stort det økologiske markedet egentlig er. Det blir ut fra dette opp til aktører i sluttleddene i verdikjeden, som matindustri, grossister og dagligvarehandelen, å definere hva de mener er etterspørselen etter økologiske varer, uten at det er noe krav om at økologiske varer skal kunne tilbys.

En rapport fra AgriAnalyse om offentlig innkjøp av økologiske varer i kantiner i Viken fylkeskommune, viste at tilgang til varer var en av de største flaskehalsene (AgriAnalyse, 2024). Et eksempel var leveringen av økologiske egg høsten 2023. Når det var én leverandør, og den ikke kunne levere, var det få andre å spille på, og grossistene fikk i flere uker ikke inn økologiske egg. Her var etterspørselen stabil og forutsigbar, men grossisten hadde ikke mulighet til å levere. Det vil si at mengde solgt ikke nødvendigvis tilsvare etterspurt mengde. Dermed, ut fra målindikatoren for strategien, vil det si at primærleddets produksjon bare blir et matematisk «produkt» av hva disse markedsaktørene til enhver tid anslår/påstår er markedsetterspørselen, ut fra formuleringen i strategien rettet mot primærproduksjonen gjennom å «*Bruke virkemidler over jordbruksavtalen til å stimulere produksjon i tråd med etterspørsel.*» (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s.2). Det betyr at økologiske bønder i Norge skal respondere ut fra signal fra sisteleddet, og dette er annerledes enn i Sverige og Danmark, der det er konkrete arealmål for økologisk og spesielt i Sverige. Der benyttes det aktive tiltak gjennom offentlige innkjøp for å stimulere etterspørselen etter økologiske varer slik at responsen går mer begge veier gjennom politikkmålene, sammenlignet med Norge.

I november 2023 kom Oxford Research med sin midtveis-evaluering av den nasjonale strategien for økologisk jordbruk, på oppdrag fra Landbruksdirektoratet. Hovedformålet var å vurdere resultater og virkninger så langt, i perioden 2018–2030, samt anbefale eventuelle tilpasninger. Et av hovedfunnene var at «strategien i liten grad har bidratt til at målene for økologisk produksjon og forbruk kan nås innen 2030». Evalueringen finner at en av hovedutfordringene er at man ikke har tallfestet produksjonsmål som vil gjøre at arbeidet med økologisk produksjon prioriteres. Mangelfull statistikk gjør det også vanskelig å vurdere effekten av tiltak. Evalueringen legger vekt på at det er særlig utfordrende at man ikke har oversikt over import av økologiske produkter (Oxford Research, 2023).

Spydspiss

Et av hovedargumentene for myndighetenes støtte til økologisk landbruk er at det tas ekstra miljøhensyn i produksjonen, og at driftsformen dermed har en viktig rolle som et korrektiv og en spydspiss i arbeidet for å gjøre norsk landbruk mer miljøvennlig og bærekraftig.

I Landbruksdepartementets første handlingsplan for økologisk landbruk står det:

«Det offentliges engasjement i økologisk landbruk har bakgrunn i driftsformens positive miljøeffekt og muligheten for å trekke veksler på arbeidet med økologisk landbruk i det generelle miljøarbeidet. Økt omfang av en slik miljøvennlig driftsform vil bidra til å nå flere delmålsettinger innen landbrukets miljøarbeid» (Solemdal & Serikstad, 2015)

NORSØK-rapporten *Økt økologisk bærekraft* (Hansen mfl., 2023) nevner fiberduk mot insektangrep, bedre utnytting av husdyrgjødsel, vekstskifte og bruk av belgvekster, resirkulering av organisk materiale og skånsom behandling av jord som eksempler på metoder som har blitt utviklet i økologisk landbruk, og som så har blitt tatt i bruk innen konvensjonelt landbruk.

I tillegg har økologisk landbruk også vært innovativt med alternative omsetningsformer. Dette er omsetningsformer der produsentene ofte har direkte kontakt med forbruker, og som er lokale verdikjeder. Andelslandbruk, markedshager, gårdsutsalg, REKO-ringer osv. er eksempler på dette (Hansen mfl., 2023).

2.4.4 EU, Sverige Danmark og Norge oppsummert

EU har satt et konkret mål om 25 prosent økologisk jordbruksareal innen 2030, og at produksjonsvolumene skal bli avsatt i eget hjemmemarked og ved eksport³. Sverige og Danmark er gjennom EU-medlemskapet deltakere i denne strategien, men har i tillegg satt seg egne nasjonale mål. Danmark og Sverige har egne konkrete mål både på økologisk jordbruksareal og marked for økologiske produkter frem mot 2030.

Sverige har mål om 30 prosent økologisk areal og Danmark en fordobling av sitt eksisterende økologiske jordbruksareal, som tilsvarer rundt 25 prosent innen 2030. Videre har Sverige knyttet hovedmålet om markedsandel opp mot offentlige innkjøp der 60 prosent skal være økologisk. Danmark har på sin side også her tatt utgangspunkt i dagens forbruk og satt som mål at både det nasjonale forbruket og eksporten av danske økologiske jordbruksprodukter skal dobles frem mot 2030.

Disse strategiene og målene skiller seg betydelig ut fra det norske målet og strategien, ved at de er konkrete mål både på jordbruksareal og marked, og at strategiene ser verdikjeden i sammenheng og ikke starter på sluttmarkedet, slik norske mål og strategier legger til grunn. Det norske målet og strategien til myndighetene oppsummert er: *«Regjeringens mål er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet»* (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s.2). I praksis vil det bety at til enhver tid er det situasjonen i sluttmarkedet (dagligvarehandelen og matindustri) som skal signalisere til primærleddet hva og hvor mye de skal produsere og levere av økologiske produkter.

Med andre ord starter en på slutten og gir lite incitament for å påvirke hva markedet skal tilby, annet enn at primærproduksjonen skal være en rekyl på et noe udefinert «marked».

³ I Danmark antar en at å nå målet i Farm to Fork på 25 prosent økologisk areal av det samlede jordbruksarealet til EU innen 2030 trolig ikke er mulig å nå med så kort tidshorisont. Likevel er dette ambisiøse målet viktig, og utviklingen i EU er at det økologiske arealet øker, og målet i Farm to Fork er et tydelig politisk signal om retningen for jordbruket framover og gir grunnlag for hvorfor det innføres virkemiddel, som økologi-planer (eco-schemes) i CAP (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer).

3 Dagens situasjon med vekt på politiske rammevilkår

I det følgende gis det et kort overblikk over utvikling for sentrale budsjetttilskudd for økologisk grøntproduksjon til produsent for perioden 2018–2023. Dette sammenlignes med utviklingen for ordinære direktetilskudd og pristilskudd som er rettet mot både økologisk og konvensjonell grøntproduksjon. Avslutningsvis blir noen tilgjengelige produsentpriser presentert.

3.1 Jordbrukspolitikken – tilskudd og priser

Grovt sett legger tollvernet, sammen med markedsinntekter og økonomiske overføringer fra staten, grunnlaget for gjennomføringen av den nasjonale jordbrukspolitikken. På et overordnet nivå legger også dette sterke føringer for inntektsmulighetene for den enkelte gårdbruker, der inntektene i hovedsak tas ut gjennom markedsinntekter fra salg av varer, og pristilskudd og direktetilskudd gjennom Jordbruksavtalen.

Tilskudd økologisk Jordbruksavtalen

For økologisk grøntproduksjon er arealtilskudd til økologisk jordbruk det sentrale og mest målrettede tilskuddet for produsentene. Det økologiske arealtilskuddet utbetales som et tillegg til økologiske produsenter og kommer som en ekstra utbetaling på toppen av det soneinndelte arealtilskuddet som alle produsenter kan søke for dyrka jordbruksareal. Det økologiske arealtilskuddet er uten geografisk differensiering på soner og har lik sats i hele landet, men er differensiert etter vekstgrupper og utbetales med kr/dekar.

Tabell 3.1 viser utviklingen for arealtilskudd for grønt fra 2018 til 2023, samt det økologiske arealtilskuddet. Videre vises prosentvis endring fordelt på vekstgruppe og sone for arealtilskudd og tilsvarende endring for det økologiske arealtilskuddet. Sist følger en beregning av hva det økologiske arealtilskuddet hadde vært med lik prosentvis endring som det ordinære arealtilskuddet. Med lik prosentvis endring ville for eksempel arealtilskuddet for økologisk vært på 3136 kr for grønnsaker sone 1–5 i 2023, men den gjeldene satsen var 1650 kr. En differanse på 1486 kr mellom faktisk sats 2023 og sats 2023 dersom det økologiske arealtilskuddet hadde hatt lik prosentøkning som det ordinære arealtilskuddet.

Som tabellen viser, har den prosentvise økningen av det ordinære arealtilskuddet til alle soner vært langt høyere (39–666 %) enn den prosentvise økningen av det økologiske arealtilskuddet, som økte med 10 prosent for økologisk grønnsaksproduksjon og frukt og bær, og 33 prosent for potet i perioden 2018–2023. Konsumprisindeksen var til sammenligning 20 prosent for denne perioden (SSB, u.å.).

Tabell 3.1 Utvikling arealtilskudd og økologisk arealtillegg 2018–2023 (Norges Bondelag 2017 og 2022)

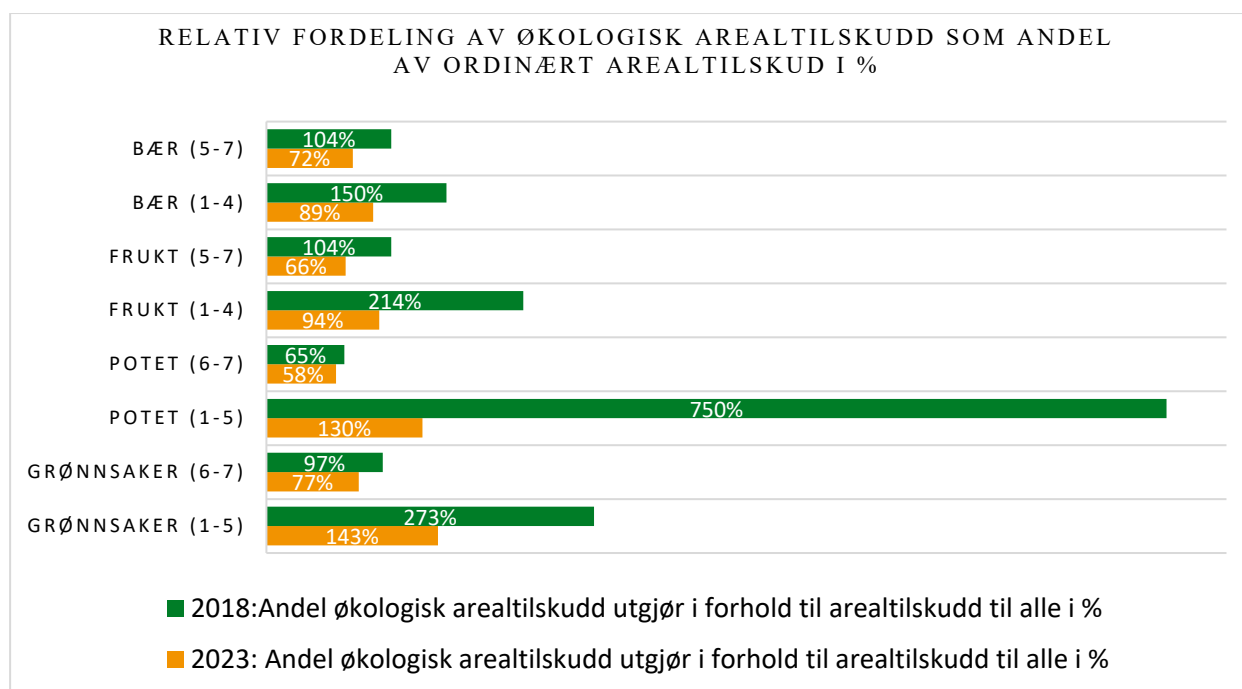
Vekstgruppe	Areal-tilskudd 2018 kr/daa	Areal-tilskudd økologisk 2018 kr/daa	Areal-tilskudd 2023 kr/daa	Areal-tilskudd økologisk 2023	% endring areal-tilskudd 2018–2023	% endring økologisk arealtilskudd 2018–2023	Økotillegg 2023 dersom lik prosent økning som areal-tilskudd
Grønnsaker (1–5)	550	1500	1150	1650	109	10	3136
Grønnsaker (6–7)	1550	1500	2150	1650	39	10	2081
Potet (1–5)	80	600	613	800	666	33	4598
Potet (6–7)	930	600	1365	800	47	33	881
Frukt (1–4)	700	1500	1750	1650	150	10	3750
Frukt (5–7)	1450	1500	2500	1650	72	10	2586
Bær (1–4)	1000	1500	1850	1650	85	10	2775
Bær (5–7)	1450	1500	2300	1650	59	10	2379



Bilde fra Sør-Strøm andelsgård. Foto: Anne Austrem Bungner

Figur 3.1 viser utviklingen og fordelingen av det økologiske arealtilskuddet relativt til det ordinære arealtilskuddet fra 2018 til 2023. Utviklingen i arealtilskuddene viser at det økologiske arealtilskuddet er betydelig svekket i perioden. For eksempel var forholdstallet 2 til 1 for frukt sone 1–4 i 2018, mens det i 2023 er 1 til 1. Tilsvarende var det økologiske tillegget nær 3 ganger det ordinære arealtilskuddet for grønnsaker sone 1–5 i 2018, mens det er redusert til 1,5 i 2023. Dermed er det økologiske arealtillegget gjennomgående svekket mot arealtilskuddet som alle grøntprodusenter er berettiget til.

Figur 3.1 Økologisk arealtilskudd i forhold til sats arealtilskudd i % i 2018 og 2023, etter vekstgruppe og soner⁴ (basert på Norges Bondelag 2017 og 2022)



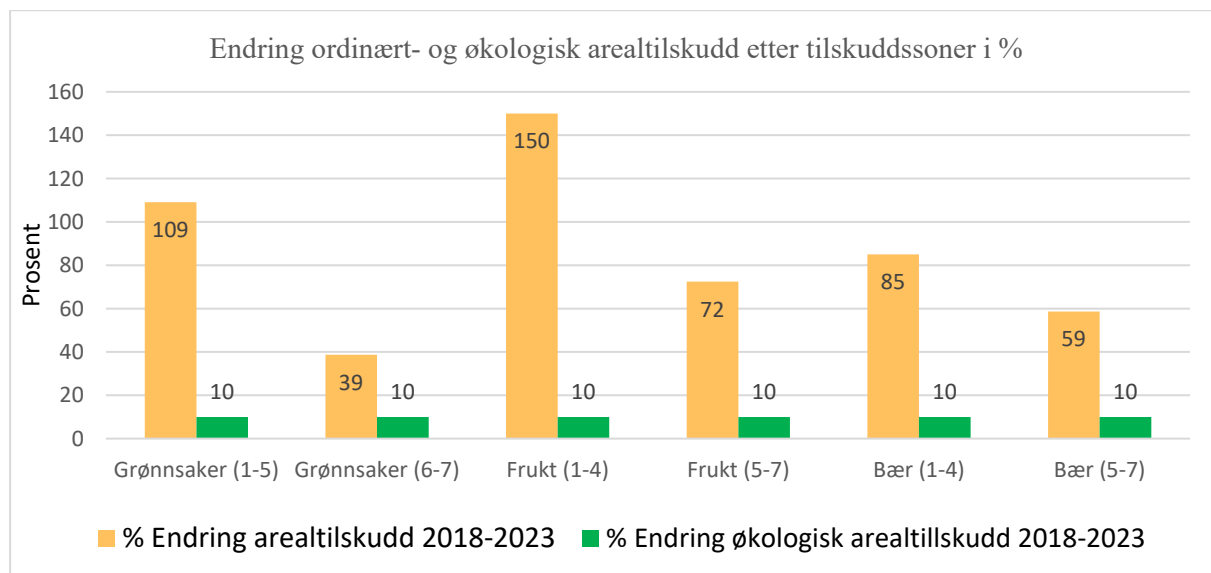
Figur 3.2 og 3.3 viser utviklingen for arealtilskudd og det økologiske arealtilskuddet i henholdsvis prosent og i kroner. Figuren illustrerer at satsene på arealtilskudd generelt er styrket betydelig, har det ikke vært tilsvarende utvikling på det økologiske arealtillegget. Det vil i realiteten si at økologiske tilskuddet er redusert relativt sett, også om en ser det opp mot konsumprisutviklingen i samme periode, som var 20 prosent.

Denne relative reduksjonen av det økologiske arealtilskuddet i forhold til det ordinære arealtilskuddet vil si at incitamentene for å satse på økologisk grøntproduksjon er markant svakere i dag enn tilfellet var for eksempel i 2018, da kompensasjonen for å drive økologisk har blitt svekket i denne perioden. Det økologiske arealtilskuddet kan sees som en kompensasjon til økologiske produsenter versus konvensjonelle for merarbeid rundt ugras, mekanisk skadedyrbekjempelse, vanskeligere tilgang på gjødsel, samt at økologisk trolig har

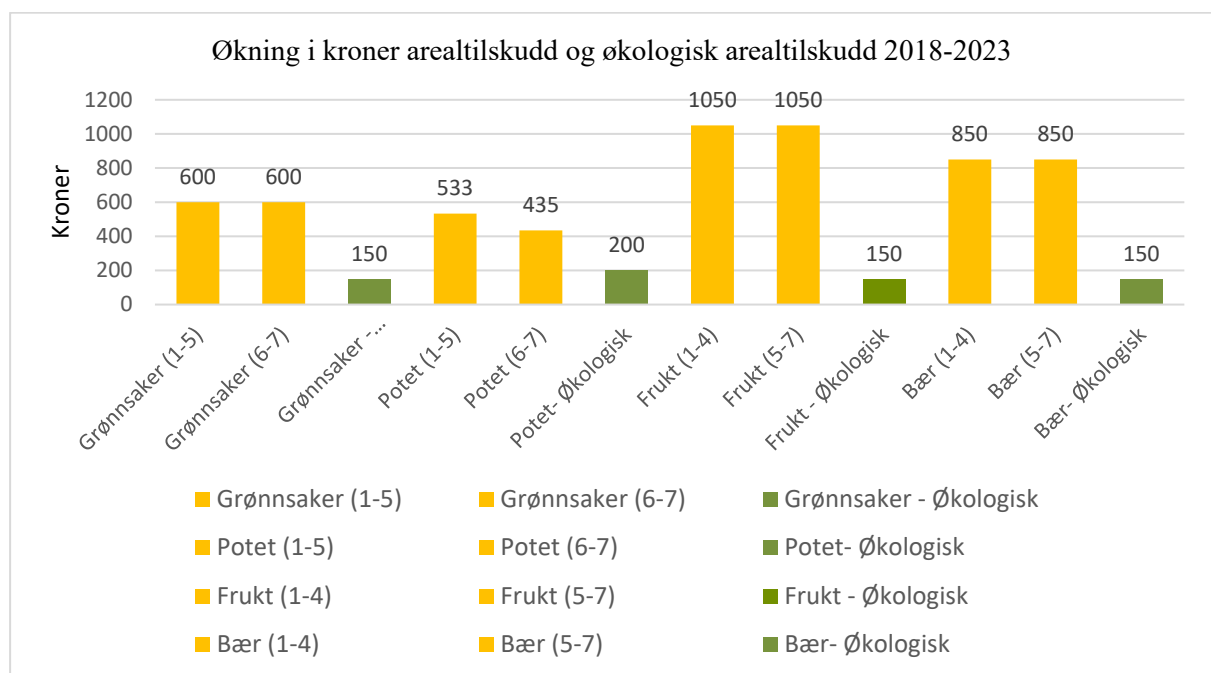
⁴ Prosentfordelingen viser hva den økologiske arealtilskuddssatsen i kroner og utgjorde av den generelle arealtilskuddssatsen i det gitte året.

noe lavere avlinger enn konvensjonell produksjon, som har tilgang på dyrking med bruk av kjemisk plantevern og kunstgjødsel.

Figur 3.2 Prosentendring 2018–2023 arealtilskudd og økologisk arealtilskudd for grønnsaker, frukt og bær etter arealtilskuddssonene⁵ (Norges Bondelag 2017 og 2022)



Figur 3.3 Økning i kroner av satsene for arealtilskudd og økologisk arealtilskudd 2018–2023 for grønnsaker, potet, frukt og bær etter arealtilskuddssonene (Norges Bondelag 2017 og 2022)



⁵ Potet er tatt ut av figuren for bedre lesbarhet, da arealtilskuddet potet for sone 1–5 har en vekst på hele 666 prosent 2018–2023, mens økningen var 47 prosent for sone 6 og 7. Det økologiske arealtilskuddet for potet økte med 33 prosent i perioden. Potet er inkludert i figur 3.3, som viser endring i kronebeløp.

Pristilskudd over budsjett

I frukt- og bærproduksjon er distriktstilskudd et viktig tilskudd for produsentene.

Pristilskuddet utbetales for konsumvare per levert kr/kg. Tilskuddssatsen er differensiert etter arealsoner og vekstgruppe. Tabell 3.2 viser prosentvis økning av distriktstilskuddet for frukt og bær 2018–2023. Distriktstilskuddet utbetales med samme sats til konvensjonelle og økologiske produkter.

Tabell 3.2 Prosentendring Distriktstilskudd frukt og bær 2018–2023 etter vekstgruppe og sone⁶ (Norges Bondelag 2017 og 2022)

Vekstgruppe/sone	Prosentøkning 2018–2023 i distriktstilskuddssats
Frukt (epler, pærer, plommer, kirsebær), sone 1	229 %
Frukt (epler, pærer, plommer, kirsebær), sone 2–4	177 %
Frukt (epler, pærer, plommer, kirsebær), sone 5	90 %
Bær, sone 1–3	241 %
Bær sone, 4–5	103 %
Bær sone, 6–7	89 %

Distriktstilskuddet for frukt og bær har økt betydelig i perioden 2018–2023.

Distriktstilskuddet går til alle produsenter som omsetter frukt og bær, men dersom en antar at økologisk produksjon har noe lavere avlinger i snitt, vil kombinasjonen av utviklingen vist på økologisk arealtillegg og sterk økning av distriktstilskuddet ytterligere forsterke en relativ svekkelse av økologisk bær- og fruktproduksjon sett opp mot konvensjonell dyrking, ut fra utviklingen i overføringer til produsentene gitt gjennom budsjettstilskudd.

I tillegg viser oversikten en tydelig trend der det «beste jordbruksarealet» i sone 1–4 er relativt styrka mot svakere jordbruksområder (sone 5–7) som Vestlandet og Nord-Norge, som vil si at den geografiske profilen i distriktstilskuddet er svakere i 2023 enn den var i 2018.

Bildet som tegner seg, med en relativ svekkelse av incentivene for økologisk grøntproduksjon, er også til en viss grad gjeldende for produsentpris ved salg av vare. Det er en tendens til en relativ styrking av produktpris for konvensjonelle varer versus økologiske varer, som eksemplifisert i tabell 3.4 med potet og gulrot. Samlet sett, dersom en legger til grunn noe lavere avlinger i økologisk produksjon, så kan summen av denne relative svekkelsen av både budsjettstøtte og produktpris for økologisk mot konvensjonell drift i perioden bety at det er blitt mindre attraktivt å drive økologisk enn konvensjonell grøntproduksjon. Utviklingen i produsentøkonomien har blitt relativt svekket i førstnevnte sammenlignet med konvensjonell, spesielt i tilskuddsfordelingen.

Samtidig er prisgapet forholdsvis markant, som eksemplene i tabell 3.4 viser, mellom produsentpriser på økologisk og konvensjonelt, noe som trolig kan utgjøre en barriere for

⁶ I 2023 var satsene for distriktstilskudd for frukt 6,15 kr/kg i sone 1, 7,61 for sone 2–4 og 12,30 i sone 5. For bær 5,36 kr/kg for sone 1–3, 9,64 for sone 4–5 og 10,70 for sone 6–7 (Norges Bondelag, 2022). Moreller har egne satser som er rundt én krone høyere enn for frukt, og er holdt utenfor.

omsetningen av økologiske grøntvarer, da forbrukerne har preferanse for å velge billigere konvensjonelle produkter enn de noe dyrere økologiske.

Budsjettoverføring kapittel 1150 og utvalgte tilskudd

Tabell 3.3 viser samlet budsjett for kapittel 1150 og endring i jordbruksavtalene 2018 og 2023. Videre gis en oversikt over utviklingen av sentrale tilskudd for grøntprodusenter og økologisk jordbruk for perioden 2018–2023 i jordbruksavtalene. I tillegg er husdyrtilskuddet brukt som eksempel på tilskudd rettet mot animalske produksjoner. Som tidligere nevnt, er KPI 20 prosent for perioden.

Som oversikten viser, er det grunn til å bemerke at tilskuddene til økologisk jordbruk har hatt en svak utvikling sammenlignet med andre tilskudd. Tilskuddet til økologisk jordbruk økte med 29 prosent fra 2018 til 2023, mens areal- og kulturlandskapstilskuddene økte med 76 prosent og distriktstilskuddene til grønt med 157 prosent (tabell 3.3). Dette tilsier et bilde der økologisk produksjonssystem på gårdsbrukene generelt, og for grønt spesifikt, i realiteten er betydelig svekket i tilskuddene relativt til konvensjonelt driftssystem i budsjettoverføringene under jordbruksavtalene i perioden.

Tabell 3.3 Utvalgte tilskudd over jordbruksavtalene i 2018 og 2023, i millioner kr og prosent endring i tilskuddene etter budsjettposter (Norges Bondelag 2017 og 2022)

Tilskudd over jordbruksavtalen	Budsjett i 1000 kr 2018	Budsjett i 1000 kr 2023	Prosentøkning 2018–2023
Jordbruksavtalen (kap 1150)	15 107 993	23 957 019	59 %
Areal og kulturlandskap (74.17)	3 047 400	5 360 500	76 %
Økologisk jordbruk (74.20)	113 600	146 600	29 %
Distriktstilskudd grønt (73.17)	103 800	267 000	157 %
Regionale miljøprogram (74.19)	435 537	786 100	81 %
Husdyrtilskudd (74.14)	2 279 010	4 069 645	79 %

Produsentpriser

Det er få kilder som sammenligner prisutviklingen per år til produsent mellom 2018 og 2023 fordelt etter konvensjonelle grøntprodukter og økologiske. Landbruksdirektoratets rapporter for økologisk produksjon har imidlertid noen prissammenstillinger på utvalgte produkter, og innen grønt er det oppgitt priser for potet og gulrot både i 2018 og 2023. Tabell 3.4 viser disse prisene og prisutviklingen for perioden.

Tabell 3.4 *Prisutvikling potet og gulrot 2018–2023 (Landbruksdirektoratet 2024 og Landbruksdirektoratet 2019)*

POTET kr/kg							
Konvensjonell 2018	Økologisk 2018	Konvensjonell 2023	Økologisk 2023	% endring konvensjonell 2018–2023	% endring økologisk 2018–2023	Differanse kr økologisk vs. konvensjonell 2018	Differanse kr økologisk vs. konvensjonell 2023
5,19	9,75	7,25	12,98	40 %	33 %	4,56	5,73
GULROT kr/kg							
Konvensjonell 2018	Økologisk 2018	Konvensjonell 2023	Økologisk 2023	% endring konvensjonell 2018–2023	% endring økologisk 2018–2023	Differanse kr økologisk vs. konvensjonell 2018	Differanse kr økologisk vs. konvensjonell 2023
9,35	16,89	12,67	21,64	36 %	28 %	7,54	8,97

3.2 Om spørreundersøkelsen blant økologiske produsenter

For å finne ut mer om hva de økologiske produsentene tenker om sin produksjon, og om utfordringer og muligheter i økologisk grøntproduksjon, sendte vi ut en spørreundersøkelse til økologiske frukt-, grønt- og potetprodusenter i Norge.

Spørreskjema ble sendt ut elektronisk med programmet Questback. Kun produsenter som har registrert e-postadresse i produksjonstilskuddsregisteret, har fått tilsendt spørreundersøkelsen. Landbrukets dataflyt har registrert 374 økologiske produsenter med e-postadresser, og undersøkelsen har blitt sendt til alle disse e-postadressene.

Da noen av disse epostene var duplikater eller ikke var i bruk, sto vi til slutt igjen med 349 mulige respondenter totalt. Av de 349 som e-post ble sendt ut til, svarte 123, noe som tilsvarer 35 prosent.

Om respondentene

Blant respondentene var 61 prosent menn og 39 prosent kvinner. Dette er en langt høyere kvinneandel enn blant bønder generelt i Norge, som var 17 prosent i 2023.

Gjennomsnittsalderen blant respondentene var 52 år. Gjennomsnittsalderen blant alle bønder i Norge er 53 år.

Det var respondenter fra alle fylkene, bortsett fra Troms. Aller flest respondenter var det i fylkene Vestland, Innlandet og Trøndelag.

Tabell 3.5 I hvilket fylke ligger foretaket ditt?

I hvilket fylke ligger foretaket ditt?	Prosent
Østfold	7,5%
Akershus	9,2%
Oslo	1,7%
Innlandet	14,2%
Buskerud	6,7%
Vestfold	4,2%
Telemark	10,0%
Agder	0,8%
Rogaland	3,3%
Vestland	17,5%
Møre og Romsdal	7,5%
Trøndelag	13,3%
Nordland	3,3%
Troms	0,0%
Finnmark	0,8%
N	120

Blant de som har svart på undersøkelsen, har 66 prosent mindre enn 20 dekar økologisk jordbruksareal for grøntproduksjon. I Vestland fylke, der flest respondenter kommer fra, har 76 prosent under 20 dekar, mens 20 prosent har mellom 20 og 49 dekar. Blant de som driver med frukt og bær som hovedproduksjon, er det 56 prosent som har under 20 dekar med areal, mens 28 prosent har mellom 20 og 49 dekar. Blant potetbøndene er det 71 prosent og blant grønnsaksbøndene er det 78 prosent som driver arealer under 20 dekar.

76 prosent av respondentene svarer at alt areal de driver produksjon på, er økologisk sertifisert eller i karens.

I vedlegg 2 ligger utvalgte spørsmål fra spørreundersøkelsen der svarene er fordelt etter bakgrunnsvariabler som hovedproduksjon og fylke.

4 Opprettholde og øke produksjonen – flaskehalser, muligheter og tiltak

I det følgende drøftes og analyseres flaskehalser, muligheter og tiltak som er identifisert gjennom spørreundersøkelsen blant økologiske grøntprodusenter, samtaler med utvalgte produsenter og dokumentanalyse. Som utgangspunkt er flaskehalser oppgitt av primærprodusentene oppsummert som hovedbarrierer i fire samlekategorier: tid og arbeid, tilskudd og pris, marked og avsetning, og økologisk politikk:

Hovedbarrierer identifisert av primærprodusentene

- **Tid- og arbeidskrevende driftssystem på primærleddet:** En gjennomgående utfordring de økologiske grøntprodusentene oppgir i spørreundersøkelsen, er at det å drive økologisk produksjon er svært tid- og arbeidskrevende. Det er spesielt ugrasbekjempelse som blir trukket frem som tid- og arbeidskrevende. Det at det er mer arbeidsintensivt å drive økologisk, betyr også at dette utfordrer økonomien i driften, da de målrettede økologiske tilskuddene ikke kompenserer tilstrekkelig for merarbeidet. Det at økologisk grøntproduksjon er mer arbeidskrevende enn konvensjonell drift, som benytter kjemisk plantevernmidler, fremstår som den tydeligste utfordringen for produsenten. Utfordringene blir videre forsterket, fordi produsentene opplever at mangelen på tiltak for å kompensere dette er markant og lite vektlagt i tilskuddssystemet (vedlegg 1, spørsmål: 14,15,19,25).
- **Tilskudd for økologisk drift underkompenserer:** Kombinasjonen av at økologisk er arbeidskrevende og manglende kompensasjon for dette i tilskuddene, oppgir produsenten som en stor utfordring, risiko og økonomisk belastning. Det er gjennomgående etterlyst at et tiltak for å opprettholde økologisk grøntproduksjon er at det økologiske arealtillegget økes for å kompensere for arbeid og legge til rette for lønnsomhet i produksjonen. Denne vurderingen til produsentene finner også støtte i empirien, dersom en ser dette i lys av den relative svekkelsen av det økologiske tillegget siste årene, som vist i kapittel 3. Det er tydelig at produsentene etterlyser styrking av det økologiske arealtillegget for å kompensere for merarbeidet. Og at dette er målrettet for å gi bedre lønnsomhet for økologiske grøntprodusenter. De er også positive til eventuelt andre målrettede tilskudd for økologisk drift, men likevel er det først og fremst økt arealtillegg som utpeker seg som et hensiktsmessig tiltak som vil gi bedre driftsvilkår for økologiske grøntprodusenter. På produktpris er svarene mer sammensatte, da produsentene isolert sett ønsker økt merpris, men ser også her utfordringer opp mot markedet. I vurderingene rundt marked og pris oppgir produsentene spesielt utfordringer knyttet til etterspørsel, politiske tiltak for å fremme

økologisk, leveranseavtaler med varemottaker og prisgap til konvensjonelt. Her er bildet produsenten tegner av situasjonen dermed mer komplekst enn det enklere tiltaket som er å bruke tilskudd som incitament for å tilrettelegge produksjon (vedlegg 1, spørsmål: 8,9,14,20,22,25,26).

- **Marked og avsetning er ustabilt og lite forutsigbart:** Produsenten oppgir flere ulike utfordringer knyttet til markedssituasjon. Gjennomgående mener de at etterspørselen må økes, og at tiltak som klare politiske mål, offentlige innkjøp og bedre markedsføring av økologisk produksjon og hva dette innebærer, er hensiktsmessig. Det er også fremtredende at det er mange små produsenter av økologiske produkter, men det er det tatt lite hensyn til blant øvrige aktører i verdikjeden. De opplever også at det er lite interesse, både innad i næringen, politisk og i matindustrien for å satse på økologisk. Majoriteten av produsentene oppgir at det er direktesalg som er hovedsalgskanalen, samt at uten direktesalg ville det ikke være mulig å drive økologisk grøntproduksjon. Det er et tydelig bilde på at produsenten ser det som utfordrende at det er lite forutsigbare kontrakts- og leveringsavtaler på både pris og volum, og at dette er problematisk. I sum er det mye som tyder på at det i realiteten er direktesalg som er fundamentet for at økologiske grøntprodusenter kan opprettholde produksjonen og ta ut en merpris for produktene (vedlegg 1, spørsmål: 8,9,14,15,16,17,19,21,22,26).
- **Økologisk politikk og satsing er mangelfull:** De økologiske produsentene opplever et tydelig fravær av politisk vilje og tiltak for å legge til rette for økologisk produksjon som et reelt alternativ til konvensjonell drift. Dette er en markant barriere. Det omfatter for eksempel holdninger og tiltak gjennom hele verdikjeden, fra internt i næringen via mottaksapparat som grossist/industri, til Stortinget og regjering. Det oppfattes som det er liten vilje til å bruke tilskuddssystemet for å fremme økologisk drift. Videre etterlyses andre politiske tiltak og konkrete mål for økologisk produksjon, som arealmål og mål om offentlig innkjøp. Fraværet av mål og tiltak blir sett som en reell utfordring og risiko for produksjonen fremover. For eksempel har svaralternativet «*manglende politisk vilje til å prioritere økologisk produksjon*» høyest score med 58 prosent på spørsmålet: «Hva opplever du som de største risikoelementene for økologisk grøntproduksjon i Norge fremover?» (spm. nr. 9, vedlegg 1). I tillegg anser produsentene at kunnskapen om hva økologisk drift er, er svak i næringen og verdikjeden, samt blant forbrukerne. Det at produsentene identifiserer mangelen på konkrete politiske tiltak, må betraktes som en stor barriere for økologisk grøntproduksjon i Norge. Dette fraværet av politisk vilje opplever produsentene på de fleste felt: fra prioriteringer i jordbruksforhandlingen til aktive og operasjonelle mål for offentlig innkjøp og arealmål for primærleddet, til mer subjektive forhold som holdninger blant politikere og aktører tilknyttet verdikjeden (vedlegg 1, spørsmål: 9,21,22,27).

Basert på samtale med Anders Hørthe

De fire hoved barrierene identifisert fra spørreundersøkelsen [tid- og arbeidskrevende driftssystem, tilskudd og pris for økologisk drift som underkompenserer, marked og avsetning er ustabil og lite forutsigbart, økologisk politikk og satsning er mangelfull] kan jeg gjenkjenne som de fire store, tunge stenene for økologisk produksjon i Norge. Det å ha politiske mål er svært sentralt for en fruktbar utvikling. Overordnede mål som forplikter i hele verdikjeden og respekterer økologisk produksjon er derfor viktig, og er i dag altfor mangelfulle. Politiske mål som er konkrete og gir retning for utviklingen betyr også at en fordeler og gir ansvar for å nå mål. Det er et klart inntrykk at dette med politiske mål og strategi er langt mer synlig og styrende i verdikjeden i flere av våre naboland. Fremdeles opplever bønder i Norge som driver økologisk å møte beskrivelser som «treklemmere» i ulike forum.

Alt etter hvilke detaljnivå en ser på, så er fellesnevneren for arbeidsintensivitet og økonomi i økologisk grøntproduksjon at bonden må være en god agronom. God agronomi blir avgjørende, og derfor er muligens mer beskrivende med utfordringene her «at det kreves kontinuerlig tilstedeværelse». I den betydning at i økologisk grøntproduksjon må bonden alltid være på rett plass til rett tidspunkt for å ta agronomiske grep og gjøre tiltak. Rett og slett fordi dersom en er for sent ute eller overser symptom, kan en ikke i økologisk drift redde situasjonen i ettertid gjennom «brannsløkking», for eksempel ved å bruke kjemisk plantevern eller dra på med kunstgjødsel. Derfor er det å alltid være agronomisk på rett plass til rett tid i hele sesongen fra såing til høsting helt avgjørende for å lykkes med avlingene. Og denne tilstedeværelsen er arbeidsintensiv og krevende fordi ugress og sykdom ikke kan håndteres ved sprøyting av avlingene.

Ser en dette opp mot tilskudd, kan et pristilskudd på omsatt økologisk vare, tilsvarende distriktstilskudd for Nord-Norge, være et bra incitament, fordi det er produksjonsdrivende på arealenheten. Tilskuddet bør gjelde hele volumet omsatt som økologisk, uten tak. Det økologiske arealtilskuddet er mer ekstensivt og stimulerer ikke målrettet på produksjonsintensitet, og er dermed et tilskudd mer som kompensasjon for arbeidsintensivitet. Men om det stemmer det dere sier om at det økologiske arealtillegget er relativt svekket i utviklingen relatert til det generelle arealtilskuddet, er jo det veldig urovekkende, da det vil si at rammevilkårene for økologisk grønt nå er direkte svekket i forhold til konvensjonell drift. For signalene vi produsenter har fått fra faglagene og produsentorganisasjonene er at øko-tillegget har holdt godt tritt med andre tilskudd.

En annen utfordring på tilskudd er innenfor det Regionale miljøprogramet (RMP). Her er situasjonen at det er flere tilskudd økologiske produsenter ikke kan søke på, rett og slett fordi tiltakene RMP gir støtte for, er integrerte krav og forutsetninger for å være godkjent som økologisk produksjon. Dermed blir økologiske produsenter avskåret for støtte på tiltak de gjør «gratis» ut fra en logikk at dette gjør dere allerede, mens konvensjonelle dyrkere får kompensasjon for å gjøre de samme tiltakene.

Når det gjelder marked, er det lett å slutte opp om at det er store utfordringer med et ustabilt og lite forutsigbart marked for økologisk grøntproduksjon. La oss starte med et spissformulert eksempel på hvordan økologiske varer på nasjonalt nivå, her brokkoli, blir et plakatprodukt i butikkene for utvalg og eksempel på hvor billig konvensjonell er, mer enn en vare som det prioriteres å selge isolert sett. Produsenten av konvensjonell brokkoli får typisk 15 kr/stk, mens økologiske får 22 kr/stk. Når det da kjøres kampanjer, ser en at side om side ligger den konvensjonelle til 12-13 kr/stk i butikkene, mens den økologiske koster 40 kr/stk – hvorfor det, spør en da. Jo, for da ser jo den billige varen veldig billig ut for den dyre er svært kostbar, men tilsvarende kryssubsidering for å selge økologisk er fraværende. I forlengelsen av dette følger en belastning for den enkelte kjøpmann, for hen sitter igjen med en utgift siden den økologiske brokkolien i disse situasjonene ofte ender opp som svinn i den enkelte butikk, for få kjøper brokkoli til 40 kr når det ligger brokkoli til en tredjedel av prisen vedsiden av.

Produsentleddet og produsentorganisasjonene har også ansvar. Det må ryddes plass for økologiske produkter i verdikjeden. Og i forlengelsen av arbeid, økonomi og tilskudd er det sentralt å ta med at i grøntproduksjon er det produsenten selv som er sin egen lykkes smed i markedet, som også vil si at for økologisk er alle risikodempende tiltak lagt på primærprodusenten selv. Dermed har ikke varemottakere, som BAMA og COOP, eller produsentorganisasjonene (Gartnerhallen og Nordgrønt), noe ansvar for å sikre merpris på samme måte som for varegrupper med mottaksplikt og sterkere markedsregulering (kjøtt, melk og korn). Det må derfor legges til rette for samarbeid blant produsenter av økologisk, og samtidig må verdikjeden gjøres mer ansvarlig for stabil og forutsigbar avsetning. Det vil si organisering som ligner mer på arbeidet en gjør for konvensjonell, med samarbeid om kampanjer osv. I Danmark så en at da REMA tok ansvar for å selge økologisk, begynte forbruket raskt å tippe mot en betydelig økning i økologisk. Nå ser en også at NorgesGruppen har tatt økologisk inn i bærekraftserien med blant annet Vilje, og COOP har jo Änglamark-serien. Og én ting er sikkert, hvis en spør innkjøperne i butikkjedene: Skifter trenden mot at forbrukerne vil ha mer økologisk, så skaffer kjedene det – som i dagens situasjon vil si importvarer. Så import er en trussel, og i Norge står økologisk grønt svakere enn for få år siden, så noen rask oppskalering av økologisk grøntproduksjon vil det være vanskelig å tro vil skje dersom etterspørselen og importen øker på.

Det stemmer at det er mange små økologiske produsenter, så om vi skiller mellom disse som ofte har en stor andel direkte salg, og produsenter som er rettet mot varemottakere og kjeder, som en kan kalle systemprodusenter, tror jeg vi må se etter fellesløsninger der de små får innpass blant større pakkerier. Men også systemprodusentene føler seg presset og har nok en tankegang som bærer preg av at en må verne seg selv. Likevel tror jeg en må tenke fellesskap skal de små komme med, fordi innkjøperne i verdikjeden er ekstremt opptatt av færrest mulige kontaktpunkt og at varer skal være tilgjengelig hele tiden. Så skal de små produsentene inn i varestrømmen, så må de på en eller annen måte komme inn med sine produkt gjennom de store slik markedsorganiseringen i verdikjeden er i dag.

4.1 Tilskudd til bonde

Det er merpris og ekstra utbetaling på arealet gjennom tilskuddet *økologisk arealtillegg* som skal sikre de økonomiske rammevilkårene for økologiske driftssystemer. Det er betydelig strengere formelle produksjonskrav for sertifisert økologisk drift gjennom økologiforskriften enn det er for konvensjonell drift (Lovdata, 2022).

I drøftingen videre legges det til grunn at gjennom landbrukspolitikken og Jordbruksavtalen skal det økologiske tillegget kompensere økologisk produksjon for merarbeid, potensielt lavere avling og strengere produksjonskrav, som for eksempel bruk av kjemisk plantevern og kunstgjødsel. Ut fra dette utgangspunktet er det økologiske tilskuddet avgjørende for å sikre økonomiske rammevilkår på et nivå som tilsier at økologisk produksjon kan være et reelt alternativ for bøndene i valget mellom økologisk driftssystem og konvensjonelt driftssystem.

I spørreundersøkelsen er et gjennomgående tema at økologisk grøntproduksjon er arbeids- og tidkrevende for produsentene, og det å få bedre kompensasjon gjennom tilskudd er av informantene oppgitt som et viktig tiltak som kan gi bedre vilkår for økologisk drift fremover (vedlegg 1).

Tilskudd til økologisk jordbruk er en forholdsvis liten budsjettpost under kapittel 1150 i Jordbruksavtalen. For 2025 er den samlede budsjettstøtten (kap. 1150) beregnet til 28 933 millioner kr. Tilskudd til økologisk jordbruk utgjør 169 millioner kr (post 74.20) (Norges Bondelag, 2024). Det tilsvarer 0,6 prosent av budsjettstøtten. Tilsvarende var andelen økologiske tilskudd utgjorde av budsjettstøtten 0,8 prosent i 2018, redusert til 0,6 prosent i 2023, som også er beregnet andel i 2025 (Norges Bondelag 2017 og 2022).

Det kan slik sett argumenteres for at en styrking av økologiske tilskudd vil bety lite i de samlede budsjettoverføringene til jordbruket. En dobling av støtten til 338 millioner kr ville utgjort 1,17 prosent av budsjettstøtten. Det å styrke økologisk drift gjennom økte eller nye tilskudd er et rent politisk valg, da det kun er et spørsmål om partene i jordbruksavtalen ønsker å prioritere økologisk sterkere eller ikke. Dersom partene velger å styrke tilskudd til økologisk jordbruk, kan det imidlertid gjennomføres på flere måter.

Styrket økologisk arealtilskudd

Den enkleste måten å styrke økologisk jordbruk på, og samtidig gi bedre kompensasjon for merarbeid, er å styrke det eksisterende økotillegget på arealet etter vekstgrupper. Som vist i kapittel 3, har det økologiske arealtilskuddet blitt relativt redusert de siste årene sett opp mot andre tilskudd, som det generelle AK-tilskuddet og flere pris- og direktetilskudd som alle produsenter er søknadsberettigede til.

Svak kompensasjon i tilskuddssystemet for å kompensere for merarbeid og potensielt lavere avlinger vil bety en økonomisk ulempe for bøndene som driver økologisk, sett i forhold til konvensjonelle, isolert til budsjettstøtte utbetalt til grøntprodusenter. Arealtilskuddet er isolert sett ikke produksjonsdrivende på volum. Tenge (2016) viser til at den grunnleggende

egenskapen til arealstøtte er at tilskuddet fører til at innsatsfaktoren areal blir rimeligere i produksjon.

Et styrket økologisk arealtilskudd vil legge til rette for bedre grunnøkonomi og redusert risiko for økologiske produsenter. Det vil dermed også være et tiltak målrettet mot kompensasjon for merarbeid og driftsulemp, fordi økologisk jordbruk har strengere produksjonskrav enn konvensjonelt. Det betyr også at indirekte vil et styrket økologisk arealtillegg virke avbøtende på utfordringene økologiske produsenter opplever med uforutsigbare leveringsavtaler på både pris og volum, diskutert i kapittel 4.2. Bedre grunnøkonomi på bruket kan redusere avhengigheten av høy merpris og dermed redusere prisgapet til konvensjonell dersom en styrker det økologiske arealtilskuddet vesentlig.



Hørte gård. Foto: Anne Austrem Bungert

Pristilskudd økologisk

Pristilskudd til økologiske grøntprodukter har vært diskutert i mange år, og en grundig gjennomgang er gjort i rapporten *Pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker* fra Landbruksdirektoratet (2017), som i sin essens viser at dette er mulig dersom det er ønskelig. Informantene i spørreundersøkelsen etterlyser også bedre støtteordninger generelt, der de er spurt uspesifikt om hvilken type tilskudd de ønsker (vedlegg 1, spørsmål: 20,22,26). Imidlertid, på spørsmålet: *Hva anser du som de viktigste tiltakene for å opprettholde eller øke økologisk grøntproduksjon i Norge*, er svarprosenten 43 prosent på å øke det økologiske arealtilskuddet, mens 30 prosent svarer «innføre nye produksjonstilskudd som pristilskudd» (vedlegg 1, spørsmål: 8).

Pristilskudd er et tilskudd som vil være målrettet direkte mot produsert produkt og volumet, og er da også mindre generelt rettet fordi tilskuddet er produktspesifikt, som vil si at kulturer som ikke er omfattet av tilskuddet, ikke vil være støtteberettiget. Tilskuddet kan være geografisk differensiert, slik distriktstilskudd grønt er i dag, eller det kan utbetales flatt med lik sats uavhengig av sone. Sammenlignet med økologisk arealtilskudd, er pristilskudd

produksjonsdrivende på avling per dekar, men isolert til de kulturene som er omfattet, mens kulturer som faller utenfor, vil bli mindre attraktive å dyrke.

I forkant av jordbruksforhandlingene i 2024 fremmet faglagene et krav om pristilskudd for frukt, bær, poteter og grønnsaker til konsum. I kravet er flere kulturer omfattet av det økologiske pristilskuddet enn kulturer som i dag er berettiget distriktstilskudd grønt, men samtidig er salat ikke inkludert i kravet (Norges Bondelag & Norges Bonde- og Småbrukarlag, 2024)⁷. Pristilskudd til økologisk grønt ble ikke innført og falt ut av den vedtatte jordbruksavtalen partene ble enige om, og Stortinget vedtok. I kravet var det imidlertid ikke forslag om pristilskudd økologisk for pressfrukt eller bær til industri. Det er i dag tilskudd til pressfrukt og tillegg for industribær, men her er satsene like for hele landet i motsetning til distriktstilskuddsatsene for konsum, som er differensiert etter arealsonene.

En betydelig andel av grøntavlingene i Norge blir ikke levert til konsum på grunn av kvalitetskrav og lignede. Spesielt innen bær og frukt er avsetning av volum til industri viktig, og et pristillegg for økologisk også til industri ville styrket økologisk produksjon ytterligere om det kom i tillegg til pristilskudd til konsum. Det ville både gi bedre pris til produsent og samtidig gi et incitament for at produsenter økte leveransene og produksjonen av økologisk pressfrukt og industribær, og med det potensielt økt avsetning og bruk av økologisk grønt i matindustrien. Dette ville styrke råvareprodusenter og tilgangen av økologisk frukt og bær for ferdigvareprodusenter, for eksempel innen vekstnæringer som ferskpresset eplejuice og siderproduksjon. Her oppgir blant annet Balholm at deres mål er at all produksjon skal være på regional økologisk frukt og bær, men at det ikke er store nok volum tilgjengelig:

Vårt mål er at økologisk fruktmost frå Sogn skal vere tilgjengeleg i daglegvarebutikkar over heile landet. Først er den økologiske produksjonen for liten til dette. Vi arbeider difor med å auke den økologiske fruktproduksjonen i regionen (Balholm u.å).

Pristilskudd til økologiske produkter vil styrke økologisk grøntproduksjon. Det vil også avdempe behovet for høy merpris noe, og kan slik også være et tiltak for å redusere prisgapet i dagligvarehandelen mellom økologiske og konvensjonelle grøntprodukter.

Innføre tilskudd for økologisk jordbruk som produsenter i dag er ekskludert fra

Det er i dag tilskudd, blant annet innen Regionale miljøprogram (RMP), som økologiske produsenter ikke er søknadsberettiget til. Dette er tilskudd til miljøtiltak som konvensjonelle kan søke på og motta, mens økologisk ikke er støtteberettiget, fordi tiltaket er et krav/forutsetning i økologisk drift. Dette gjelder for eksempel tilskudd til *Mekanisk ugrasbekjempelse i radkulturer* og *Ugrasharving i korn og frøvekster*. For disse tilskuddene er det eksplisitt poengtert at: *Økologiske arealer og arealer i karens ikke er tilskuddsberettiget»* (Statsforvalteren i Innlandet, 2024; Statsforvalteren i Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold, 2024; og Statsforvalteren i Trøndelag, 2024).

⁷ I kravet til Jordbrukets forhandlingsutvalg ble det foreslått følgende satser for pristilskudd grønt: grønnsaker og løk 1,50 kr; rotvekster, poteter 1,70 kr; tomater, agurker 4,50 kr; frukt og bær 10,50 kr.

Det kan virke noe underlig at økologiske produsenter er diskvalifisert fra slike tilskudd, fordi kjemisk plantevern i utgangspunktet ikke er godkjent for bruk i økologisk produksjon, mens tilskuddene er øremerket tiltak for å stimulere til metoder for å fjerne ugras uten bruk av plantevernmidler. Det kan stilles spørsmål om begrunnelsen for ikke å gi tilgang på slike tilskudd til økologiske produsenter, og hvorfor har konvensjonelle produsenter større behov for tilskudd til denne type ugrasbekjempelse? Det kan argumenteres for at det neppe er større ulemper og behov i konvensjonell drift til å få kompensasjon for gjennomføring enn det er for økologisk drift, selv om det ikke er lov å bruke kjemisk plantevern i økologisk jordbruk.

Denne problemstillingen om «dobbel kompensasjon» i tilskuddssystemet har også vært en del av diskusjonen i Danmark, der også økologiske produsenter har et økologisk tillegg på arealet. I Danmark har en imidlertid startet å revurdere denne logikken og inkluderer økologiske produsenter som søknadsberettiget også på tilleggstilskudd for tiltak økologiske produsenter allerede gjennomfører. Grunnlaget for revurderingen av «dobbel kompensasjon» kommer fra at et økologisk driftssystem inneholder langt flere generelle krav som går langt ut over det å isolere det til enkelttiltak, som ikke bruk av plantevern eller kunstgjødsel. I Danmark er en derfor i gang med å se helhet for mål og tiltak innenfor økologisk i tilskuddssystemet, fordi det ikke er logisk at en ikke kan belønne produsenter for noe som er et krav i driftssystemet. Derfor ønsker en å avvikle systemet der en ekskluderer økologisk fra noen målrettede tilskudd basert på enkelt bestanddeler av produksjonen. En ønsker dermed at økologisk jordbruk som gjennomfører tiltak ut fra krav, ikke skal oppleve å bli straffet i tilskuddene for tiltak de gjennomfører, mens en samtidig belønner konvensjonelle produsenter for å gjøre tilsvarende enkelttiltak (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer).

Ved å gjøre økologiske produsenter støtteberettiget til tilskudd de i dag er ekskludert fra, kan man styrke økologisk produksjon noe, da de får mer kompensasjon for merarbeidet de i dag gjennomfører for å være sertifisert.

4.2 Marked: priser, leveranseavtaler og avsetning økologisk

Det er direktesalg og kontraktproduksjon som dominerer i grøntproduksjon generelt, og i økologisk grøntproduksjon. I økologisk grøntproduksjon er direktesalg helt avgjørende, og i spørreundersøkelsen oppgir 60 prosent at de har kun direktesalg, og 10 prosent i hovedsak direktesalg, men noe til grossist. Tilsvarende oppgir 13 prosent at de kun leverer til grossist/dagligvarehandelen, og 9 prosent i hovedsak til grossist, men noe direktesalg (vedlegg 1, spørsmål: 17).

Landbruksdirektoratet viser til at det ikke er noen markedsregulator i grøntsektoren, og det er dermed ingen mottaksplikt og forsyningsplikt, slik en har innenfor melk, korn og de fleste kjøttslagene. Det er likevel noen avsetningstiltak for epler og potet, samt at det er målpris på poteter, epler og noen grønnsaker. Grøntprodukter som ikke er omfattet av målpris, er i prissystemet der prisene blir satt i markedet uten regulering, som vil si fri prissetting gjennom verdikjeden (Landbruksdirektoratet, u.å.a og u.å.b).

Pris

På økologisk grønt er det kontraktproduksjon for produsentene som leverer til grossist, som legger grunnlaget for eventuell merpris til bonden i verdikjeden. Det skiller seg fra for eksempel økologisk melk, der TINE Råvare betaler merpris for økologiske melkeråvarer til alle med avtale. Merprisen blir så videreført for melkemengden til kjøpere av råvare for videreforedling, som Rørosmeieriet, TINE med flere. De siste årene er det også innført grunntilskudd for økomelk i jordbruksavtalen. Satsen er 0,5 kr/l for 2025, og tilskuddet er rettet mot å dekke kostnader og redusere utgiftene for melkevolum som ikke blir anvendt som økologisk, og derfor inngår i konvensjonelle meieriprodukter (Norges Bondelag, 2024).

Det er dermed trolig mer forutsigbart for økologiske melkebønder på leveranser på kvalitet og volum til TINE enn det økologiske grøntprodusenter har på sine avtaler til grossist. I grøntsektoren er det i utgangspunktet ingen avtaler for produsentene for merpris for økologiske produkt som ikke blir avsatt i markedet, eller økologisk volum, og heller ikke for økologisk volum som produsent må levere som konvensjonell vare fordi grossist ikke har avsetning av varen som økologisk med merpris. Det vil si at risikoen for å ikke få merpris for varene er større og mer uforutsigbar for økologiske grøntprodusenter enn for eksempel situasjonen er for produsenter av økologisk melk med levering til TINE.

Det å få et tilsvarende system tilsvarende melk, med merpris innenfor grøntsektoren, er trolig vanskelig å etablere på kort sikt, da det er langt svakere markedsordninger og ingen markedsregulator i grøntsektoren.

Selv om merpris ut i markedet er viktig for økologiske grøntprodusenter, fremstår ikke det som det de vektlegger aller sterkest i spørreundersøkelsen. Her er det viktig å ta med at mange av respondentene driver direktesalg, og dermed priser selv. Samtidig er det også andre utfordringer, som ustabile og lite forutsigbare leveringsvilkår, samt manglende politisk vilje til å legge til rette for økt etterspørsel, noe som vektlegges sterkt av respondentene på spørsmål der pris er et av svaralternativene. Det er nok en anerkjennelse blant produsenter at prisgap i butikk ikke kan være for stort dersom økologiske varer skal kunne konkurrere med konvensjonelle i dagligvarehandelen. I det perspektivet vil det å legge til rette for høyere merpris gjennom prisstøtte over budsjett være mer hensiktsmessig for produsentene, da det gir bedre forutsetninger for å ikke få for stort prisgap, som trolig vil redusere etterspørselen (vedlegg 1, spørsmål: 8, 9, 19, 20, 21, 22, 26).

Det at dagligvarehandelen anser prisnivå som sentralt for etterspørselen av økologisk, underbygges av en spørreundersøkelse gjennomført av AgriAnalyse blant utvalgte butikker/kjeder. Resultater lagt frem for Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk i november 2024 viste blant annet at på påstanden *pris er den største hindringen for økt salg av økologiske varer* svarte 92 prosent av respondentene helt enig/delvis enig. Videre oppga 88 prosent at prisene er for høye på spørsmålet *hvorfor tror du at salget av økologiske varer i dagligvare i Norge generelt ikke er høyere enn det er?* På spørsmål om tiltak for å øke salget

av økologiske varer oppga 68 prosent lavere pris og 32 prosent mer forutsigbare leveranser (Bunger & Smedshaug, 2024)⁸.

Marked, avtaler og avsetning

De to hovedsalgskanaler for økologisk grønt er direktesalg og til grossist/dagligvare.

Direktesalg er privat salg som REKO-ring, gårdsutsalg, restauranter og andelsbruk, mens salg til grossist er typisk til Bama, COOP og Servicegrossistene. Produsenter som i hovedsak er rettet mot grossist, kan en omtale som systemprodusenter, da disse produsentene er tett integrert mot den nasjonale verdikjeden for leveranser av grønt til industri og dagligvarehandelen.

Ifølge Landbruksdirektoratet har direktesalg gjennom andelslandbruk, REKO-ringer og markedshager blitt etablert over hele landet de siste ti årene. Disse er viktige salgskanaler for de mindre og mellomstore økologiske grøntprodusentene som ikke får kontrakt eller ikke ønsker kontrakt med de store grossistene. Landbruksdirektoratet har ikke eksakte tall for denne omsetningen eller hvor mange økologiske produsenter som omsetter varer gjennom slike salgskanaler. Men de anslår at omfanget er så stort at det har påvirket omsetningen i de andre salgskanaler som dagligvare, spesialbutikker og Bondens marked. De anslår også at etableringen av disse nye salgskanaler kan være en av grunnene til at antall økologiske primærprodusenter har hatt en svak økning de siste årene, etter flere år med nedgang (Landbruksdirektoratet, 2024).

Innen direktesalg vil produsenten selv i stor grad prissette varene, men de er også avhengig av selv å sikre avsetning og markedsføre varene som selges. Disse produsentene opererer i stor grad uavhengig av leddene i «verdikjedesystemet» med produksjonsplanlegging, lager/pakkeri, grossist og dagligvarekjeder.

For systemprodusenter som i hovedsak leverer til grossist, er det i all hovedsak kontraktproduksjon, der produsenten forhandler pris og volum med varemottakere år for år. Som nevnt er det ingen markedsregulator innen grønt, og det er i stor grad varemottakene som leverer premissene for leveransene på pris og volum, men produsentene tar den økonomiske risikoen. I Landbruksdirektoratets rapport *Pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønt* beskrives uforutsigbarheten både på pris og volum for leveringsavtaler slik:

For å komme inn på dagligvaremarkedet, trenger frukt-, bær- og grøntprodusentene en leveringsavtale. Til tross for leveringsavtalen, forplikter ikke kjøperen seg til å kjøpe det kvantum som er avtalt på forhånd (Milford et al., 2016, s. 28). Produsenten bærer med andre ord en stor del av risikoen for økonomisk tap dersom salget skulle slå feil (ibid.) (Landbruksdirektoratet 2017, s. 7).

Direktesalg

Det er i stor grad direktesalg som gjør det mulig for norske produsenter å drive økologisk grøntproduksjon. 79 prosent sier seg enig i påstanden *uten direktesalg/alternative salgskanaler for hele/deler av min økologiske produksjon ville det ikke være økonomisk mulig*

⁸ Første spørsmål var påstandsspørsmål, andre spørsmål var flersvarsspørsmål, og på siste spørsmål var to svar mulig.

å drive økologisk grøntproduksjon (vedlegg 1, spørsmål: 34). Slik sett hviler mye av både utbudet av økologiske grøntvarer og kompetansen i produsentmiljøet for økologisk produksjon i Norge på enkeltindivider, da disse sikrer produksjonsøkonomien i driften gjennom egne salgskanaler, utenfor kontraktproduksjon rettet mot grossister og dagligvaremarkedet (vedlegg 1, spørsmål: 16, 17, 34).

Denne situasjonen, der en stor del av produsentene oppgir at den økonomiske sikkerheten ligger i direktesalg, gjør økologisk grøntproduksjon i Norge sårbar. Når direktesalg og mange små produsenter er en bærebjelke for økologisk grøntproduksjon, er det grunn til å anta at uten disse produsentene, som selv driver hele verdikjeden for økologiske varer fra jord til bord, ville store deler av økologisk grøntproduksjon i Norge falt bort.

Det er óg en indikasjon på at økologiske grøntprodusenter ikke finner rammevilkårene for kontraktproduksjon og de økonomiske incitamentene i jordbruksavtalesystemet tilstrekkelige til at det er attraktivt eller mulig å satse på leveranser gjennom de «nasjonale» verdikjedesystemene.



Økologiske grønnsaker. Foto: Astrid Een Thuen

Grossist/daglegvare

For leveranser til dagligvare- og storkjøkkenmarkedet opplever produsentene, som tidligere vist, at det er lite forutsigbare leveranseavtaler over tid på pris og volum. Produsentene opplever markedssegmentet, dominert av de store varemottakerne (grossist og dagligvare), som ustabilt med usikker markedsadgang (vedlegg 1, spørsmål: 8, 14, 26). Store grøntprodusenter med betydelige volum er også trolig de foretrukne og mest attraktive leverandørene for innkjøpere i de store grossistsystemene der det er få kontaktpunkt for å fremforhandle avtaler om kvalitet, volum og pris. Bruksstrukturen i økologisk grønt har derimot et sterkt innslag av mange små produsenter med begrenset areal og volum tilgjengelig (Spørreundersøkelse, se kapittel 3.2).

Det at det er store produsenter med mye areal og store volum, som i all hovedsak satser på og har mulighet for å levere til dagligvaremarkedet, mens mindre ofte prioriterer direkte salg, er også et mønster i det danske markedet (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer og Rasmussen, Stengården).

Manglende etterspørsel fra grossist er også en utfordring som blir nevnt. Eldby og Bungert fant at det ikke var ukjent at når kantiner bestilte økologiske varer, fikk de tilbakemeldingen at varene ikke var tilgjengelige fra industri eller grossist, og dermed måtte de velge konvensjonell vare. Det indikerer at tilbudet kan være like begrensende som etterspørselen (Eldby & Bungert, 2024). Innføring av forpliktende ordninger for offentlige innkjøp av økologiske produkter kan her være hensiktsmessig. Slik stimuleres etterspørselen og dermed produksjonen, og med det tilbudet av varer fra grossist til sluttbruker. Innkjøpsordninger kan, om ønskelig, i en etableringsfase utformes med spesifisering innenfor enkelte produktgrupper som produseres i Norge. Da gis det tydelige incitamenter til økt norsk økologisk produksjon, og samtidig reduseres risikoen for at importerte produkter blir foretrukket fra grossist.

Det blir av produsentene påpekt at de opplever manglende politisk vilje og målsettinger fra myndighetene, og ofte lite interesse hos matindustri/grossist for å markedsføre og øke salget av norsk økologisk grønt. For eksempel sier 78 prosent av respondentene seg enig i påstanden *det er ikke realistisk at etterspørselen etter norske økologiske produkter øker vesentlig uten politiske tiltak* (vedlegg 1, spørsmål: 36).

Basert på samtale med Astrid Bjørnson

Innledningsvis presenterer vi de fire hovedbarrierene tid- og arbeidskrevende driftssystem, tilskudd og pris for økologisk drift underkompenserer, marked og avsetning er ustabilt og lite forutsigbart, økologisk politikk og satsing er mangelfull.

Fordi jeg driver direktesalg, så er produksjonen selvsagt arbeidsintensiv, men tilskudd, priser og markedet i «systemet» har mindre påvirkning på driftsresultatet mitt, fordi jeg selger og priser selv for å få driften til å gå opp. Styrken med direktesalg er blant annet at det er lite svinn og pakkekostnader, samtidig som kundene tar både små, store og frukt som ikke er perfekt som konsumvare. Etterspørselen er ikke noe problem, opplever jeg, for egentlig kunne jeg solgt mer dersom jeg hadde større produksjon. I tillegg leiepresser jeg hos Epleblomsten, og selger all eplemosten selv eller via selvstendige gårdsbutikker i mitt lokalmarked under mitt eget varemerke. Og dette er viktig, for kombinasjonen av salg til konsum og at jeg får ut en bra pris på pressfrukt gjennom salg av ferskpresset jus, gjør at jeg samlet sett opplever økonomien som ok.

Markedet

Samtidig ser jeg at økologiske pærer, der jeg vanligvis selger rundt 1,5 tonn, er priset veldig høyt i dagligvarehandelen. Jeg selger noe Celina til Dyrket, og tar da 40 kr/kg inkl mva, mens norske Celina da har en pris på 197 kr/kg inkl mva hos Oda, og konvensjonelle norske Celina selges for 33 kr/kg inkl mva. Det kan jo tenkes da at dette har betydning for etterspørselen dagligvarehandelen viser til. Samtidig vet jo ikke jeg hva som skjer hvor med påslagene utover i verdikjeden, men at det øker fra rundt 40 til 197 må en si er en betydelig økning.

Om jeg skulle solgt i systemet? Det vet jeg faktisk ikke hvordan jeg skulle fått til økonomisk, eller mer at det tror jeg ikke hadde vært mulig økonomisk. For da måtte jeg enten starte pakking eller fått avtale om pakking, og for mye ville blitt sortert ut pga. størrelse og lignende. Frukt som jeg i dag selger som konsum. Med min drift og volum tror jeg dette hadde blitt dårlig og uforutsigbar butikk. Da jeg startet, var det krav fra Innovasjon Norge at jeg hadde en formell leveringsavtale med varemottaker for å søke støtte, noe jeg fikk fra Telefrukt selv om dette er noe jeg ikke bruker i dag. I dag er jeg ikke sikker på hvordan jeg skulle fått leveringsavtale med varemottaker, for i mitt område er det ingen som tar inn økologisk frukt av de store fruktpakkeriene som jeg vet. Så uten direktesalg tror jeg det er få muligheter for å etablere seg som økologisk produsent nå.

Kvalitet og mangfold

For å øke og generelt få mer økologiske epler inn i varestrømmene, tror jeg mer offensiv tenking rundt kvalitet og muligheter for salg av mindre volum kan være god butikk. Også for fruktlager kan det være lurt, for jeg opplever at etterspørselen absolutt finnes – og det er mange som ønsker økologisk frukt og er villig til å betale noe ekstra for det. Jeg tror en kan være mer offensiv på kvalitet og spesialitet, altså mangfold og variasjon i sortimentet, fremfor

bare volum. Etterspørsel finnes blant forbrukerne, men jeg tror tilbudet og utbudet av varer utover i verdikjeden er mangelfull. Kanskje fruktlagrene lar seg presse på pris og utvalg slik at økologisk kommer i skvis? Men for eksempel mener fruktlagerinspektøren Leif Øie at det å sortere og pakke økologisk egentlig ikke bør være noe stort problem, for det er bare å pakke det først eller sist. Uansett på volum, så mener jeg et åpenbart kortsiktig mål må være å erstatte importert frukt (epler og pærer) med norsk økologisk, og i dag er norsk økologisk importutsatt.

Politikk

Politiske mål er viktig. Både arealmål og offentlig innkjøp. Det kan gi drahjelp og sette fokus på økologisk og at det er noe en satser på. Mål må også følges opp, for eksempel med økologisk tillegg à la distriktstilskudd frukt, bær og grønt. Det å oppskalere norsk økologisk produksjon betydelig på kort sikt vil være krevende. Både fordi oppstartfasen er mest utfordrende, men også fordi tilgang på innsatsfaktorer som plantemateriale er begrenset. Så nå er det viktig å holde på dem en har. Samtidig er det lite interesse i dagligvaresystemet for nyetablering, da signalene fra produsentorganisasjoner/grossist, som for meg fremstår som mye like, men med ulike navn, ikke åpner for nye produsenter og heller ikke vil ha nyetableringer.

Jeg syns også det er veldig lite fokus og opplysning, det virker som om hverken politikere eller mange i verdikjeden ikke kan eller ønsker å informere om og selge inn driftssystemet økologisk. Det blir jo bare fremstilt som de økologiske bruker ikke så mye plantevernmidler og kunstgjødsel, mens selve grunntankene for økologisk er jo et mer bærekraftig jordbrukssystem på primærledet. Agronomien og det å ta vare på ressursgrunnlaget er bærebjelkene for driftssystemet. Her tenker jeg det er stort potensiale for å formidle og selge økologisk driftssystem som vektlegger bærekraft og at driften er utformet ut fra de fire grunnprinsippene Helseprinsippet, Økologiprinsippet, Rettferdighetsprinsippet og Varsomhetsprinsippet.

4.3 Politiske mål og anerkjennelse av økologisk jordbruk

Manglende politiske mål og satsing på økologisk jordbruk er et gjennomgående tema blant økologiske grøntprodusenter, og blir betraktet som en stor utfordring, risikofaktor og barriere i verdikjeden. Økt politisk satsing blir også sett på som et av de sentrale tiltakene for å opprettholde og øke økologisk grøntproduksjon.

Fraværet av konkrete mål, som arealmål og markedsmål, er fremtredende i hele verdikjeden, men det er likevel mangelen på de overordnede politiske målene fra myndighetene som fremstår som mest prekært.

Den norske strategien for økologisk jordbruk skiller seg markant fra EU og nabolandene Sverige og Danmark, der det både er arealmål og markedsmål, samt at økologisk jordbruk er

definert som sentralt for å utvikle mer bærekraftige matsystemer, som en del av det såkalte «grønne skiftet».

Den norske strategien fra myndighetene kan beskrives som passiv sammenlignet med EU, Danmark og Sverige, da den både er diffus og lite etterprøvbart. I tillegg er økologisk jordbruk tildelt en langt større rolle, en spydspissfunksjonen, i EU og nabolandene. Her er økologisk jordbruk definert som sentralt og målrettet produksjonssystem for å legge til rette for mer bærekraftig, robust og miljøvennlig jordbruk for fremtiden i møte med klimaendringer og tap av natur- og biologisk mangfold.

Dermed setter EU, Sverige og Danmark økologisk jordbruk inn i en større politisk samfunnkontekst med vekt på miljø, klima, økosystem og andre fellesgoder, som vist i kapittel 2. For eksempel viser Sverige i offentlige dokument også til selvforsyning som et eksempel på et samfunnsgode økologisk produksjon bidrar til å sikre:

Ekologisk produktion har som regel en hög självförsörjningsgrad. Det mesta av djurfodret och växtnäringen kommer från den egna gården eller närområdet. Ekologiskt lantbruk är inte så beroende av importerade insatsmedel i form av konstgödsel eller bekämpningsmedel (Jordbruksverket u.å.).

Det avtegner seg et bilde av norsk økologisk jordbrukspolitikk der svake/fraværende politiske mål og tiltak er gjennomgående gjennom verdikjeden. Fra produsentnivå, som rammevilkårene gitt i jordbruksavtalen og arealmål, via matindustri og til sluttmarkedet som markeds mål og tiltak for økt etterspørsel, eksempelvis gjennom mål om markedsandeler og stimulering av etterspørsel, som offentlige innkjøp (vedlegg 1, spørsmål: 9,21,22,27).

Spørreundersøkelsen (vedlegg 1) gir en tydelig indikasjon på at respondentene vektlegger en systemtanke for bærekraftig matproduksjon bak valget av økologisk driftssystem. De vurderer at de økologiske prinsippene gir et bedre utgangspunkt for mer miljøvennlig matproduksjon enn konvensjonelt. Produsentene er slik bevisste på at økologisk produksjonsprinsipper legger mer vekt på jordhelse, biologisk mangfold, mindre bruk av eksterne innsatsfaktorer enn et konvensjonelt driftssystem som har langt færre eksplisitte krav til hvordan produksjonen skal foregå. Dette perspektivet fremstår som en tydelig beslutningsfaktor for respondentene bak valget om å drive økologisk (vedlegg 1, spørsmål: 12, 28).

En mer aktiv politikk, der både aktører i verdikjeden og myndighetene tar større ansvar for å formidle og markedsføre bærekraftperspektivet bak det økologiske driftssystemet i selve jordbrukspolitikken, storsamfunnet og blant forbrukerne, fremstår som hensiktsmessig for å styrke posisjonen til økologisk grøntproduksjon – for eksempel relatert til de fire grunnprinsippene: Helseprinsippet, Økologiprinsippet, Rettferdighetsprinsippet og Varsomhetsprinsippet.

Det kreves trolig en politisk anerkjennelse i Norge av at økologisk jordbruk er et driftssystem som er fremtidsrettet for å møte klima- og miljøutfordringene både norsk og internasjonalt jordbruk står foran. Det vil si at det bør stimuleres til mer økologisk produksjon, og at rollen til økologiske driftssystemer går langt utover en spydspissfunksjon i norsk jordbrukspolitikk. Det å flytte økologisk jordbruk langt høyere opp på dagsorden i

norsk jordbrukspolitik vil innebære en innfallsvinkel som ligger nærmere de politiske prioriteringene og målene EU og nabolandene har for fremtidens økologiske jordbruk.

Det å sette økologisk høyere på dagsorden vil trolig også øke kunnskapen innad i jordbruksnæringen, samt i storsamfunnet. De økologiske prinsippene handler om helhet i produksjonen, mens det ofte blir omtalt som at det ikke skal brukes kjemisk plantevern. Sagt med andre ord, økologisk produksjon er et grunnleggende annet driftssystem med andre krav enn produksjon under konvensjonelt driftssystem. Som en respondent i undersøkelsen formulerte det: *Det er en myte om at konvensjonelt i Norge er i praksis økologisk sammenlignet med andre land i Europa.*

Informantene i Danmark fremhevet at tydelige og konkrete politiske mål over tid er helt sentralt og avgjørende for at en i Danmark har lyktes med å etablere økologisk produksjon og etterspørsel på et forholdsvis høyt nivå. De begrunnet det med at i politikken er mål ofte det som er styrende, og dermed gis legitimitet til å satse og bruke ressurser på økologisk jordbruk. Politiske mål er slik sett definerende for praktisk og utøvende politikk med oppfølging og iverksetting av tiltak (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer og Rasmussen, Stengården).

De norske økologiske grøntprodusentene er her på linje med de danske informantene. Som tidligere nevnt oppgir respondentene «*manglende politisk vilje til å prioritere økologisk produksjon*» som det største risikoelementet for norsk økologisk grøntproduksjon. Og på spørsmålet om hvilke politiske tiltak grøntprodusentene mener er viktigst for økt produksjon og omsetning av økologisk grønt, svarer 42 prosent «tydelige politiske mål» (figur 4.1).

Figur 4.1 Hva mener du er det viktigste politiske tiltaket for å øke produksjon og omsetning av norske økologiske grøntprodukter? N=118



Den statlige merkeordningen

Et annet og langt mindre ambisiøst politisk initiativ er å innføre gratis sertifisering, bruk og kontroll blant norske økologiske produsenter, tilsvarende Danmark. I Danmark har det å unngå å «straffe» økologiske produsenter økonomisk gjennom gebyr for å drive under strengere krav enn andre bønder, vært et strategisk valg, fremfor den norske inngangen der produsenten blir ilagt gebyr for å få godkjenning som økologisk produsent.

I 1989 samlet en seg i Danmark om merkeoppbygging av dansk økologisk jordbruk med etableringen av Det røde økometerket «**Statskontrolleret økologisk**». En sentral del av arbeidet med å etablere merkeordningen var nettopp å poengtere at det er en statlig forvaltet merkeordning med statlig kontroll av at kravene for å produsere under merket blir fulgt. Som en logisk følge av at bønder som produserer økologisk, må følge strengere offentlige krav og regler enn andre bønder var en fra starten av klar på at for produsentene skulle all bruk og kontroll være gratis for bøndene, for slik å poengtere at det var produksjon under statlige regler (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer og Rasmussen, Stengården).

Som i Norge, må dansk økologisk produksjon være i tråd med minstekravene for regelverk fastsatt av EU. I Danmark velger produsentene selv om de vil bruke bare det dansk økometerket, bare EU-merket eller merke med både det danske økometerket og økometerket felles for EU. I dag er Det røde økometerket «Statskontrolleret økologisk» et av de best kjente merkevarerne i hele Danmark (Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer og Rasmussen, Stengården).



Foto: Anne Austrem Bungert

5 Mulige tiltak for å styrke økologisk grønt?

Innfallsvinkelen for drøftingen var å se på barrierer og muligheter for økologisk grøntproduksjon. Formålet var å se på hvordan en kan legge bedre til rette for å opprettholde og øke produksjonen og salget av økologisk frukt, bær og grønnsaker i Norge. Gjennom analysen er et gjennomgående tema at politiske strategier og prioriteringer er av stor betydning fra jord til bord med hensyn til hvordan økologisk jordbruk utvikler seg over tid.

Den norske økologiske strategien og målene skiller seg betydelig fra tilsvarende strategier i Danmark og Sverige. Mens den norske strategien er lite konkret og i hovedsak orientert mot og definert av sluttmarkedet gjennom et diffust etterspørselsmål, har Sverige, Danmark og EU gjennom Farm to Fork og CAP konkrete mål og tiltak på jordbruksareal og marked. Her er strategiene mer verdikjedeorientert med tydelig definerte mål og tiltak på primærleddet og i markedet. Disse strategiene og målene blir dermed ikke definert av sluttmarkedet, slik målene og strategien i Norge blir. I essens legger norsk politikk til grunn en spydspissfunksjon på primærleddet og en markedsetterpørsel definert av noen få grossister, matindustriaktører og dagligvarehandelskeder.

Fjerningen av arealmålet i Norge i 2018 betydde at i ettertid har den økologiske strategien i Norge rettet mot produksjonsomfanget vært tilnærmet uten konkrete, forpliktende og etterprøvbare mål fra myndighetene i jordbrukspolitikken.

Hovedvekten i drøftingen er rettet mot primærprodusentene, med vekt på hvilke barrierer, muligheter og tiltak som kan styrke økologisk grøntproduksjon i Norge. Denne prioriteringen er basert på at norsk produksjon av en viss størrelse er en forutsetning for at norskproduserte økologiske varer er tilgjengelig for omsetning videre i verdikjeden. Uten norske varer vil eventuell etterspørsel bli dekket av importerte varer. Ut fra dette er det hensiktsmessig å prioritere primærleddet i jordbrukspolitikken for å få realisert mer økologisk grøntproduksjon i Norge. Ved å stimulere primærproduksjonen først og etterspørselen gjennom tiltak som offentlige innkjøp, kan en legge grunnlaget for større leveranser i verdikjedesystemet gjennom grossist, storkjøkken og dagligvarehandel. Per i dag er direktesalg helt avgjørende for å opprettholde dagens omfang av økologisk grøntproduksjon, og økologiske grøntprodusenter oppgir at ustabile og lite forutsigbare leveringsvilkår på volum og pris i varemottakersystemet er en betydelig utfordring.

I tiden etter 2018 viser analysen at økologisk grøntproduksjon har blitt betydelig, relativt svekket i tilskuddssystemet. Både sammenlignet med utviklingen for andre spesifikke tilskudd og satt opp mot den samlede budsjетtrammen i jordbruksavtalene. Samtidig utgjør tilskudd til økologisk jordbruk en forholdsvis liten budsjетtpost i Jordbruksavtalen. Den samlede budsjетtstøtten under jordbruksavtalen for 2025 er beregnet til 28 933 millioner kr, hvorav 169 millioner kr er tilskudd til økologisk jordbruk. Det tilsvarer 0,6 prosent av budsjетtstøtten. I perioden fra 2018, da arealmålet ble avvirket, til og med 2023 har rammen på jordbruksavtalen økt med 59 prosent. Isolert til eksplisitte tilskudd viser utviklingen i

perioden at for eksempel areal- og kulturlandskapstilskuddet økte med 76 prosent, distriktstilskudd grønt med 157 prosent og husdyrtilskuddet med 79 prosent. Tilskudd til økologisk jordbruk har på sin side økt med 29 prosent i perioden (tabell 3.3).

Forslag til mulige tiltak for å styrke økologisk grøntproduksjon

Basert på analysen av utfordringer og muligheter i økologisk grøntproduksjon, presenteres tiltak som kan redusere sårbarheten i denne produksjonsformen. Videre vil tiltakene legge bedre til rette for å opprettholde og på sikt styrke norsk økologisk grøntproduksjon fremover. Noen av tiltakene er av mer prinsipiell art, som politiske mål og offentlig innkjøp, og vil være relevante for hele verdikjeden, mens andre er spesifikke mot tilskuddssystemet og produsenten i primærleddet.

Tiltakene foreslått er ikke eksplisitt utformet, og bygger på drøftingen i kapittel 2, 3 og 4. Det er lagt til grunn at det er politisk ønskelig å fremme norsk økologisk jordbruk sin posisjon i norsk jordbruk fremover. Flere av tiltakene vil bety en styrking av norsk økologisk jordbruk generelt, og er slik sett ikke isolert til kun grøntproduksjon. Det gjelder innføring av konkrete politiske mål, samt at for eksempel det økologiske arealtilskuddet kan isoleres til grøntproduksjon, eller en kan styrke tilskuddet til alle vekstgrupper, inkludert korn og grovfôr. Andre tiltak er eksplisitt rettet mot grønt, som for eksempel å innføre pristilskudd for økologisk grønt.

Politisk mål og tiltak:

Den nåværende politiske strategien for norsk økologisk jordbruk er diffus og mangelfull både på konkrete mål og tiltak for en reell styrking av posisjonen til norsk økologisk grøntproduksjon. Det å innføre konkrete og forpliktende mål for økologisk jordbruk virker hensiktsmessig for å fremme økologisk grøntproduksjon. Både respondentene i spørreundersøkelsen og informanter i Danmark fremhever at konkrete politiske mål er avgjørende for å realisere økt økologisk produksjon og omsetning, samt gi legitimitet for tiltak.

- **Gjeninnføre ambisiøst arealmål for økologisk jordbruk**, tilsvarende EU, Sverige og Danmark. Politiske mål legger grunnlaget for legitimitet, tiltak og ansvar for å realisere målsettingen. Et konkret arealmål gir både retning for ønsket utvikling, fastsetter politisk prioritering av satsinger, og det er etterprøvbart om utviklingen faktisk samsvarer med målsettingene. Den norske strategien er tilnærmet fraværende på konkrete mål, da dagens politiske hovedmål «*å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet*» fremstår subjektivt og lite håndfast da det ikke er etterprøvbart.
- **Innføre markeds mål for andel økologiske produkter**. Konkret mål for andel av økologisk grønt av omsetningsverdi eller volum. Videre stimulere etterspørselen gjennom forpliktende og aktiv politikk for offentlig innkjøp av økologiske produkter. Både Sverige og Danmark bruker ulike former for krav til offentlig innkjøp for å styrke økologiske produkters markedsposisjon. Det er også et effektivt tiltak for å få

volum inn i grossist/storkjøkken/dagligvarehandelen, da dette åpner markedsmuligheter for produsenter utover direktesalg. Det er flere indikasjoner på at etterspørselen finnes på en del økologiske produkter, men tilbudet fra varemottakere til sluttbruker er fraværende. Dersom det er et mål å dekke etterspørselen, er det nærliggende å konkludere med at det må eksistere et tilbud tilgjengelig for alle kjøpere.

- **Innføre gratis bruk og kontroll av det sertifiserte økomerket**, som i Danmark. I Norge, som i EU, er det økologiske merket en offentlig godkjent og kontrollert merkeordning. Det å pålegge gårdbrukerne ekstra utgifter for å produsere under strengere offentlige krav kan virke hemmende og ulogisk for både produsenter og forbrukere.
- **Politisk anerkjenne økologisk jordbruk som fremtidsrettet driftssystem.** Økologisk jordbruk er et driftssystem som vektlegger dyrevelferd- og miljøaspekter knyttet til bærekraft sterkere enn konvensjonell drift gjennom eksplisitte krav. Økologisk jordbruk har utviklet regelverk med kravspesifikasjon for driftssystemer rettet mot hvordan produksjonen skal foregå. Med Kravene for økologisk drift har man gjennom regelverket et system der miljøvennlig drift og bedre dyrevelferd er langt mer innarbeidet og prioritert enn det er i regelverket for konvensjonell drift, der offentlige minimumsstandarder gjelder. I norsk jordbrukspolitik er rollen til økologisk jordbruk – å få etablert mer bærekraftige matsystemer for fremtiden – underkommunisert sammenlignet med EU, Sverige og Danmark. Her anerkjennes økologisk driftssystem som et framtidrettet jordbruk for å utvikle en mer bærekraftig jordbruksproduksjon på primærleddet, som en del av det «grønne skiftet» i møte med de akselererende miljø- og klimautfordringene verden står overfor. Økologisk jordbruk står slik langt høyere på dagsorden i EU og våre naboland, der økologisk jordbruk spiller en sentral og integrert rolle som er langt mer omfattende enn en spydspissfunksjon.
- **Formidle og markedsføre helheten i økologisk driftssystem** sammen med næringen mer aktivt. Det konvensjonelle jordbruket i Norge er ofte fremstilt som «omtrent» likt økologisk, selv om dette ikke er tilfellet, da økologisk sertifisering har langt strengere regelverk og kontroll enn konvensjonelle produsenter er underlagt. Sertifisering som økologisk produsent omfatter langt mer enn fravær av plantevernmidler. Det å ha kunnskap og formidle informasjon for eksempel opp mot de fire grunnprinsippene for økologisk, kan styrke kunnskapen om økologisk jordbruk i samfunnet. Det gjelder alle aktører, som politikere, forvaltning, aktører innen verdikjeden for mat og ikke minst forbrukere.

Tiltak jordbruksavtalesystemet: I dag mottar økologiske produsenter ekstra økologisk arealtilskudd, som utbetales etter vekstgrupper. Det legges til grunn for forslaget at formålet med tilskuddet er at gjennom landbrukspolitikken og jordbruksavtalen skal det økologiske arealtilskuddet kompensere økologisk produksjon ut fra at driftssystemet ofte innebærer merarbeid, potensielt lavere avling og ikke minst generelt strengere

produksjonskrav. Dersom økologisk grøntproduksjon skal være et reelt alternativ til konvensjonelle driftssystemer, er det grunn til å anta at jordbrukspolitikken må sikre produsentene rammevilkår som tilsier at økologiske produsenter har konkurransekraft tilnærmet konvensjonell drift for å være attraktivt.

- **Øke satsene på økologisk arealtilskudd betydelig.** I perioden 2018–2023 er det økologiske arealtilskuddet for grønt betydelig svekket relativt til andre tilskudd alle produsenter kan søke. For å styrke økologisk grøntproduksjon og kompensere for at økologisk er et tid- og arbeidskrevende driftssystem med strengere offentlige krav, er det hensiktsmessig å styrke det økologiske arealtilskuddet. Det er ukomplisert å styrke tilskuddet i jordbruksavtalen, ved å for eksempel heve tilskuddssatsen slik at etterslepet i forhold til andre tilskudd blir utlignet, jamfør kapittel 3. Dette vil styrke rammevilkårene for økologiske produsenter gjennom bedre grunnøkonomi, og indirekte redusere risiko og bidra til å kompensere økologisk produksjon for strengere produksjonskrav som ofte er tid- og arbeidskrevende. Et styrket økologisk arealtilskudd kan også potensielt redusere avhengigheten til produsentene noe opp mot merpris på levert vare, da arealtilskuddet er sikker inntekt. Fordelene med å styrke det økologiske arealtilskudd er videre at det er målrettet mot all økologisk grøntproduksjon uavhengig av kultur, da det innbefatter alle vekstgrupper. Det økologiske arealtilskuddet støtter bruk av norsk økologisk jordbruksareal, men er ikke direkte produksjonsdrivende for spesifikke kulturer på volum. En styrking av det økologiske arealtilskuddet er i tråd med grønn boks WTO⁹.
- **Innføre pristilskudd på grøntprodukter.** Pristilskudd på produkt er målrettet direkte mot produsert produkt og volum av tilskuddsberettiget produksjon. Sammenlignet med økologisk arealtilskudd, er pristilskudd produksjonsdrivende på avling per dekar, men isolert til de kulturene som er omfattet, mens kulturer som faller utenfor, vil bli mindre attraktive å dyrke. Dermed er det mer ekskluderende enn arealtilskudd, da det er produktspesifikt, som vil si at kulturer som ikke er omfattet av tilskuddet, ikke vil være støtteberettiget. Et pristilskudd for økologiske grøntprodukter kan spesifiseres til konsumvare, slik som distriktstilskudd frukt, bær og veksthusgrønnsaker, men kan også innføres som en kombinasjon med en støttesats til konsumvarer og en sats for levering av pressfrukt og bær til industri. Innføring av et eventuelt pristilskudd til økologiske produkter kan være et målrettet tiltak for å redusere prisgapet i dagligvarehandelen mellom økologiske og konvensjonelle grøntprodukter for de kulturene som er støtteberettiget. Innføring av pristilskudd til økologisk vil i utgangspunktet være i gul boks i WTO.

⁹ I WTO-terminologien er medlemslandenes landbruksstøtte organisert i såkalt gul, grønn eller blå boks. Grønn støtte er den godkjente støtten, som har minst innvirkning på handelen, og det er ingen begrensinger på omfanget av denne. Deretter følger blå støtte som ikke er godkjent støtte, slik som grønn. Den regnes likevel som mindre handelsvridende enn gul og ikke underlagt økonomiske reduksjonsforpliktelser, men inneholder produksjonsbegrensende krav til areal og volum. Gul støtte blir rangert som mest forstyrrende på handelen. Det er den gule støtten WTO-medlemmene ble forpliktet til å redusere, og med et absolutt tak på støttenivå. For Norge er maksimal gul støtte 11,499 milliarder kr (Thuen & Tufte, 2023).

Både økologisk arealtilskudd og et eventuelt pristilskudd kan utformes med geografisk differensierte satser om ønskelig. Imidlertid er økologiske tilskudd i dag rettet mot et spesifikt driftssystem, og denne typen spesifikke tilskudd, som for eksempel tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser, benytter i hovedsak lik støttesats uavhengig av sone og størrelse på brukene.

- **Innføre obligatorisk utbetaling for tilskudd under RMP.** Det er i dag flere tilskudd for tiltak i RMP som økologiske produsenter i dag ikke er støtteberettiget til. Flere av disse tiltakene blir gjennomført i økologiske driftssystemer ut fra at det er en forutsetning og/eller krav i økologisk produksjon. Det tilsier at også økologiske produsenter er kvalifisert for tilskuddet. Det foreslås derfor at disse tilskuddene også går til økologiske produsenter, da formålet med tiltak i RMP er gjennomføring. Det vil si belønne økologiske produsenter for tiltak som blir gjennomført i økologiske driftssystemer fremfor at de er ekskludert fra støtte konvensjonelle produsenter er berettiget til i dag. Tiltak i RMP notifiseres i grønn boks i WTO.



Foto: Anne Austrem Bunger

Litteratur

- Balholm (u.å). *Balholm – Om oss*. Hentet 03.12.2024 fra: <https://www.balholm.no/om-oss>
- Bakken, A.K. (u.å). *Hva er økologisk landbruk?*. Hentet 21.11.2024 fra NIBIO:
<https://www.nibio.no/tema/mat/okologisk-landbruk>
- Budsjettnemnda for jordbruket BFJ) (2024). *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*. Hentet 05.05.2024 fra:
<https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/grunnlagsmateriale-til-jordbruksforhandlingene>
- Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ) (2024a). *Totalkalkylen – statistikk: Totalkalkylen Gruppeoversikt*. Hentet 21.05.2024 fra: <https://www.nibio.no/tjenester/totalkalkylen-statistikk#groups>
- Bunger, A. & Tufte, T. (2016). *Den norske landbruksmodellen*. Rapport 6-2016. AgriAnalyse. Oslo.
- Bunger, A.A. & Smedshaug, C. A. (2024). *Skjult etterspørsel etter økologiske matvarer*. Presentasjon, Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk. 21.11.2024.
- DebioInfo (2024). *Norsken, svensken og dansken*. Foredrag ved Idun Leinaas, Debio, på Økoseminar Landbruksdirektoratet 15.3.2024.
- Debio (u.å). *Hva er prinsippene for økologisk landbruk?* Hentet 21.11.2024 fra:
<https://debio.no/hva-er-prinsippene-for-okologisk-landbruk/>
- Eldby, H. & Bunger, A. (2024). *Det handler om volum – Utfordringer og flaskehalser i verdikjeden i anskaffelse av økologisk mat i Viken fylkeskommune*. Rapport 4-2024. AgriAnalyse. Oslo.
- Hillestad, M.E. & Tufte, T. (2023). *EU-strategien Farm to Fork – Mål om eit berekraftig matsystem*. Rapport 5-2023. AgriAnalyse. Oslo.
- Jordbruksverket (u.å.). *Om økologisk produktion*. Hentet 13.05.2024 fra:
<https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/okologisk-produktion#h-Ekologiskproduktionhjalperossattnafleramiljomal>
- Landbrug & Fødevarer (2024). *Landbrug & Fødevarer STRATEGI Økologi 2024–2026*. 2024. København.
- Landbrug & Fødevarer (u.å). *Det økologiske marked*. Hentet 14.05.2024 fra: <https://lf.dk/viden-om/oekologi/det-oekologiske-marked/>
- Landbrug & Fødevarer (u.å.a). *Fakta om økologi – Hvad går økologisk produktion ud på? Og hvordan er det med økologi, klima og bæredygtighed?*. Hentet 14.05.2024 fra:
<https://lf.dk/viden-om/oekologi/fakta-om-oekologi/>
- Landbruks- og matdepartementet (2018). *Nasjonal strategi for økologisk jordbruk – Nasjonal strategi 2018–2030*. Landbruks- og matdepartementet 07/2018. Oslo.
- Landbruksdirektoratet (2017). *Pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker*. Rapport Nr. 8/2017. Oslo.

- Landbruksdirektoratet (2016). *Muligheter og flaskehalser i produksjon og marked for økologisk frukt, bær og grønnsaker*. Rapport Nr. 10/2016. Oslo.
- Landbruksdirektoratet (2024). *Produksjon av økologiske jordbruksvarer*. Rapport for 2023. Rapport nr. 5/2024. Oslo.
- Landbruksdirektoratet (2024a). *Jordbruksforetak, jordbruksareal og husdyr*. Hentet 10.12.2024 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utvikling-i-jordbruket/jordbruksforetak-jordbruksareal-og-husdyr>
- Landbruksdirektoratet (2019). *Produksjon av økologiske jordbruksvarer – Rapport for 2018*. Rapport nr. 17/2019. Oslo.
- Landbruksdirektoratet (u.å.a). *Prissystemer i jordbruket*. Hentet 03.11.2023 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet>
- Landbruksdirektoratet (u.å.b). *Markedsregulatorer*. Hentet 04.12.2024 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulatorer>
- Lovdata (2022). *Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr m.m. (økologiforskriften)*. FOR-2022-06-11-1171.
- Milford, A.B., Kårstad, S., Pettersen, I. Prestvik, A.S., Storstad, O. (2016). *Flaskehalser og muligheter i verdikjeden for økologisk frukt, bær og grønnsaker*. NIBIO-rapport Vol. 2, Nr. 36. 2016.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2023). *Strategi for økologi*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. København.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2015). *Økologiplan Danmark – sammen om mere økologi*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. København
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2012). *Økologisk handlingsplan 2020*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, København.
- Norges Bondelag (2017). *Avtaleguide 2017-2018. Oversikt over jordbruksforhandlingene, samt priser og tilskudd i jordbruket*. Årlig publikasjon med oversyn over Jordbruksavtalen etter jordbruksforhandlingene. Oslo. Norges Bondelag.
- Norges Bondelag (2022). *Avtaleguide 2022-2023*. Årlig publikasjon med oversyn over Jordbruksavtalen etter jordbruksforhandlingene. Oslo. Norges Bondelag.
- Norges Bondelag (2024). *Avtaleguide 2024-2025. Oversikt over jordbruksforhandlingene 2024, samt priser og tilskudd i jordbruket*. Årlig publikasjon med oversyn over Jordbruksavtalen etter jordbruksforhandlingene. Oslo. Norges Bondelag.
- Norges Bondelag & Norges Bonde- og Småbrukarlag (2024). *Jordbruksforhandlingene 2024. Krav til ramme og fordeling*. Arbeidsdokument av 26. april. Jordbrukets forhandlingsutvalg.
- Solemdal, L. & Serikstad, G.L. (2015). *Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon*. NIBIO-rapport Vol. 1, Nr. 87. Tingvoll.
- SSB (u.å). *Konsumprisindeksen*. Hentet 13.06.2024 fra: <https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>

- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (2024). *Jordbruk/Fakta/statistikk Presentasjon av produksjonstilskudd*. Basert på Landbruksdirektoratet - Søknad produksjonstilskudd. Hentet 24.06.2024 fra: <https://www.statsforvalteren.no/nb/vestfold-og-telemark/landbruk-og-mat/jordbruk/>
- Statsforvalteren i Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold (2024). *Veileder for regionale miljøtilskudd 2024 for jordbruket i Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold*. Hentet 19.11.2024 fra: <https://www.statsforvalteren.no/ostfold-buskerud-oslo-og-akershus/landbruk-og-mat/jordbruk/miljotiltak/regionalt-miljotilskudd/>
- Statsforvalteren i Innlandet (2024). *Veileder for regionale miljøtilskudd i Innlandet - RMP - Søknadsomgangen 2024*. Hentet 19.11.2024 fra: <https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/landbruk-og-mat/miljotiltak-i-jordbruket/regional-miljoprogram-for-jordbruket/>
- Statsforvalteren i Trøndelag (2024). *Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2024*. Hentet 19.11.2024 fra: <https://www.statsforvalteren.no/trondelag/landbruk/miljotiltak-i-jordbruket/regionale-miljotilskudd/>
- Tenge, I. M. (red). (2016) *Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet*. NIBIO-rapport Vol. 2, Nr. 150. Ås.
- Thuen, A.E. & Tufte, T. (2023). *Import – konsekvenser for norsk matkorn*. I Markedet for norsk matkorn. Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein. Rapport januar 2023.
- Tufte, T. (2021). *Jordbruket i Sverige i Unionen – Fallende sjølvforsyning og tap av eigarskap i matindustrien*. Rapport 1-2021. AgriAnalyse. Oslo
- Willer, H., Schlatter, B. & Trávnicek, J. (2024). *The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2024*. FiBL & IFOAM.

Informanter

Anders Hørthe, Hørte gård

Astrid Bjørnson, Kryssgaarden

Kirsten Lund Jensen, Landbrug & Fødevarer

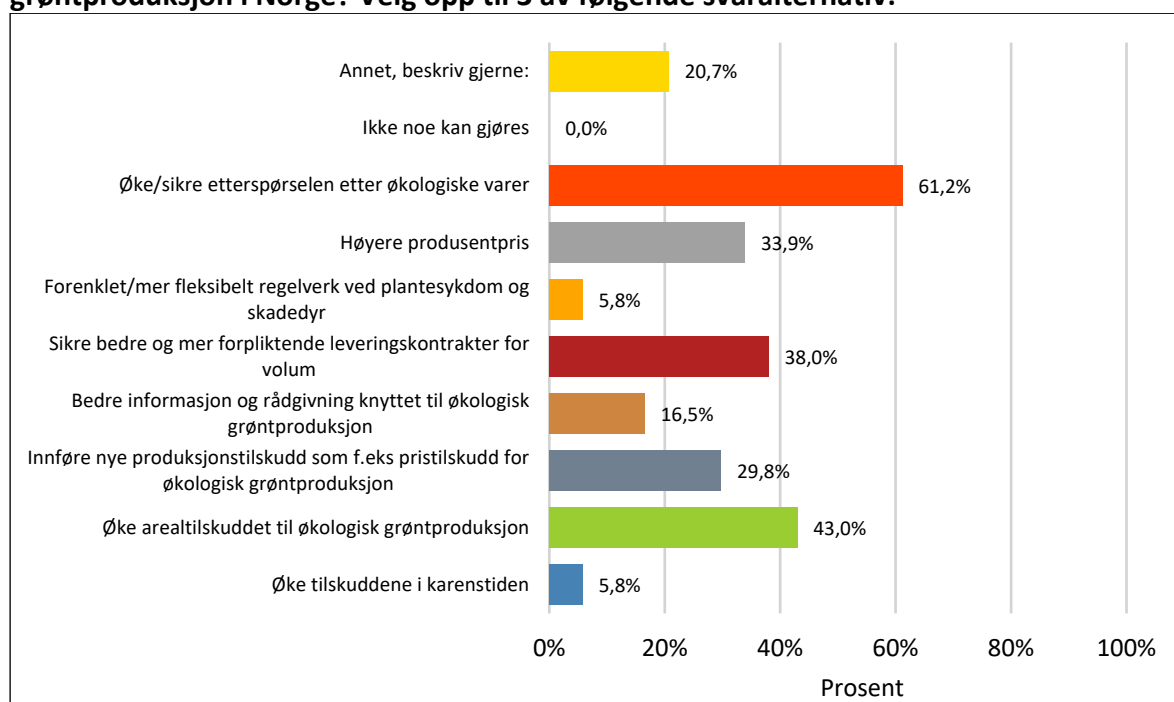
Elisabeth Rasmussen, Stengården

Vedlegg

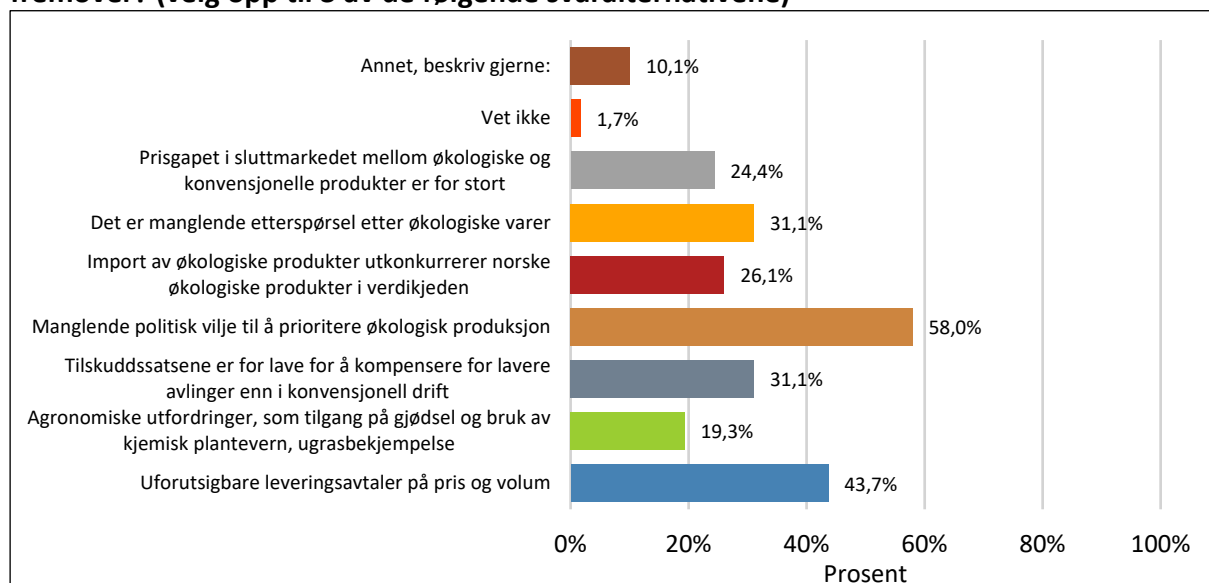
Vedlegg 1.

Spørreundersøkelse. Utvalgte spørsmål som det er direkte henvist til rapporten

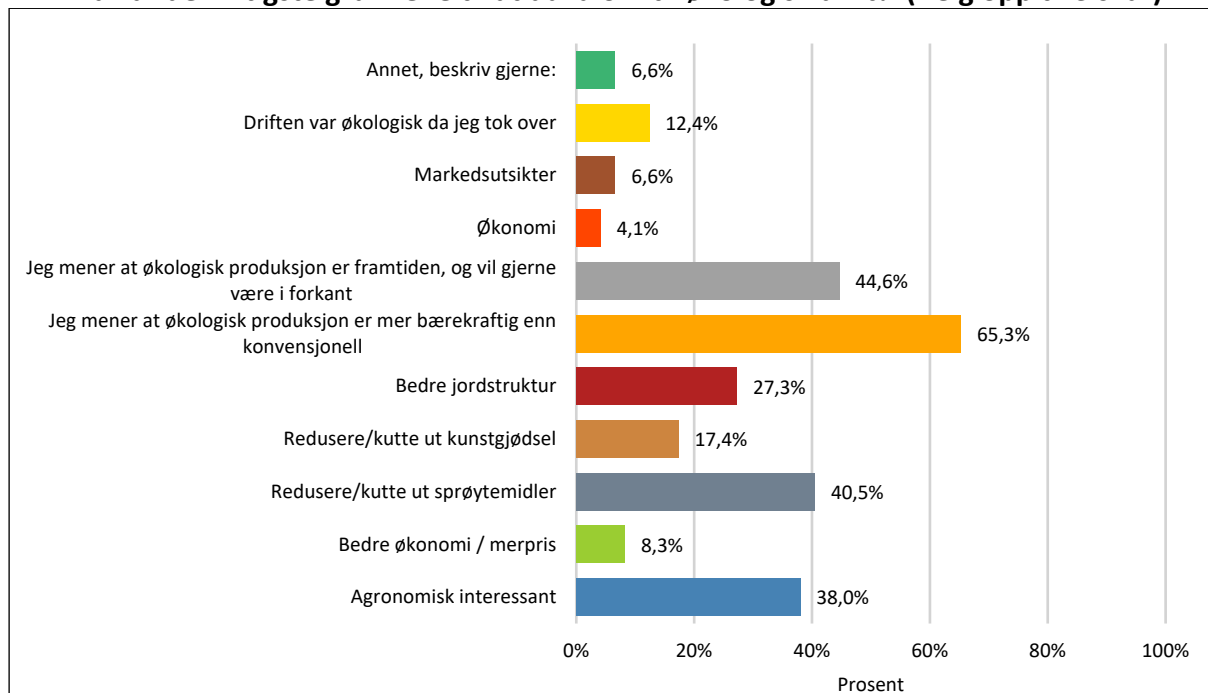
8. Hva anser du som de viktigste tiltakene for å opprettholde eller øke økologisk grøntproduksjon i Norge? Velg opp til 3 av følgende svaralternativ:



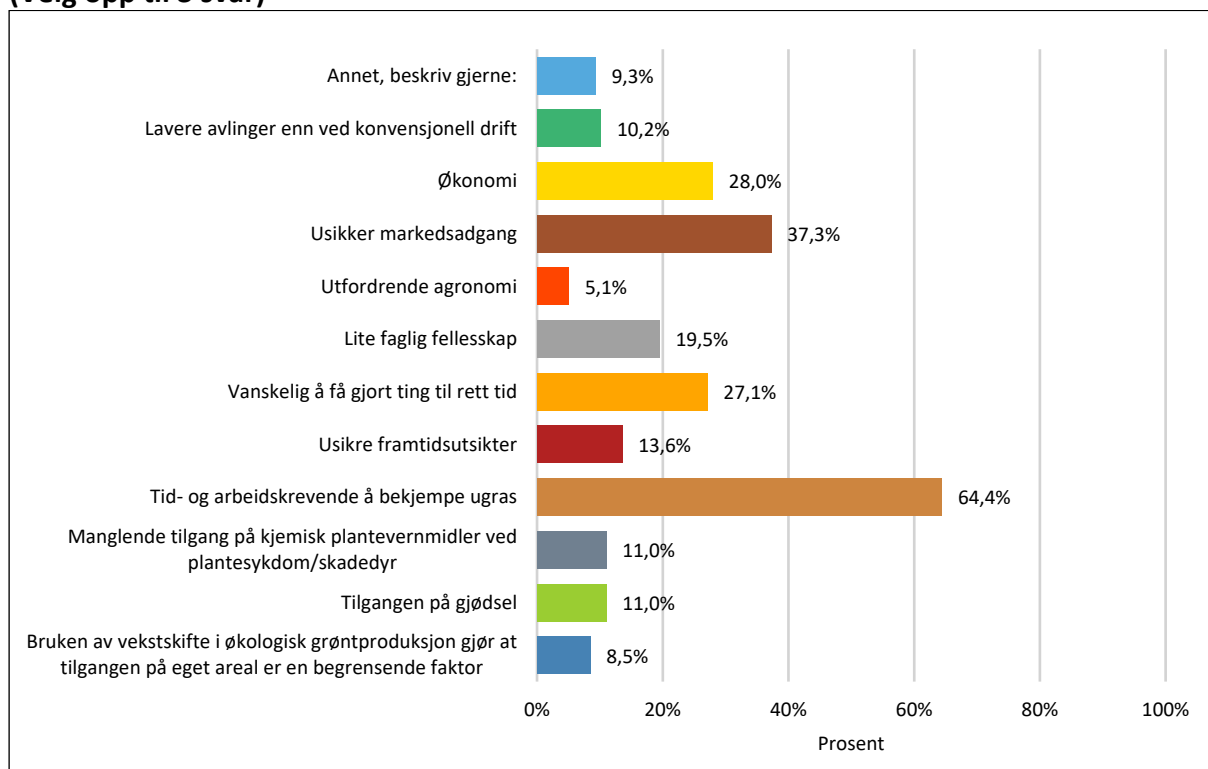
9. Hva opplever du som de største risikoelementene for økologisk grøntproduksjon i Norge fremover? (velg opp til 3 av de følgende svaralternativene)



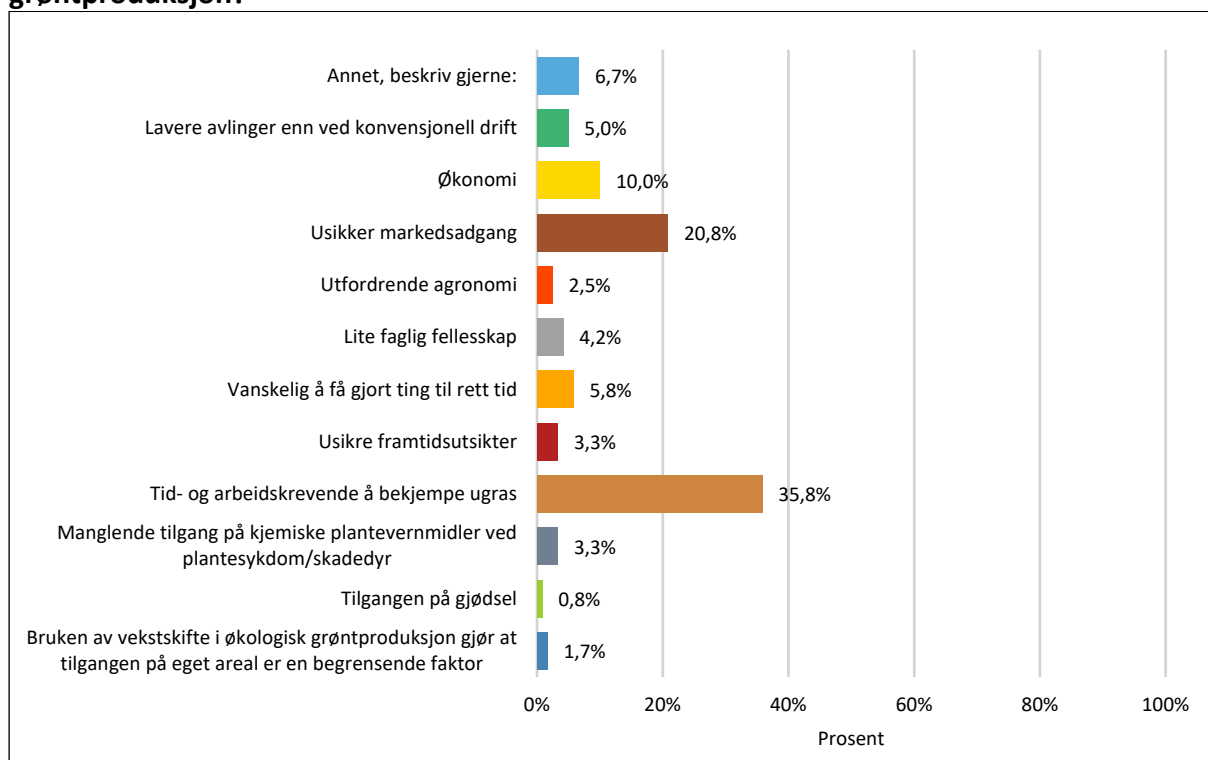
12. Hva var de viktigste grunnene til at du la om til økologisk drift? (Velg opp til 3 svar)



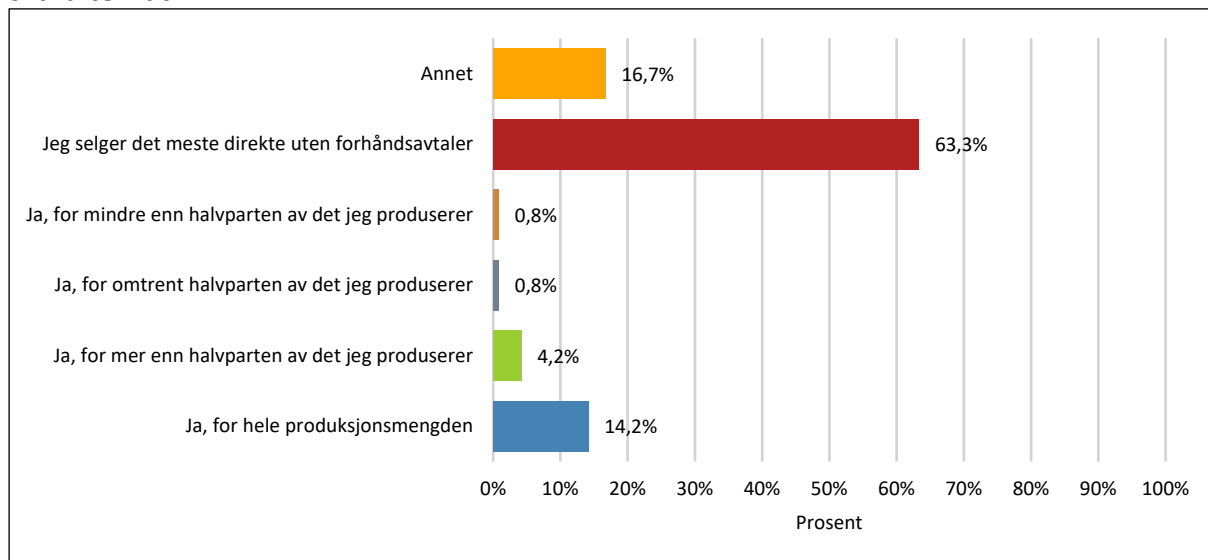
14. Hva opplever du er de største utfordringene ved å drive økologisk grøntproduksjon? (Velg opp til 3 svar)



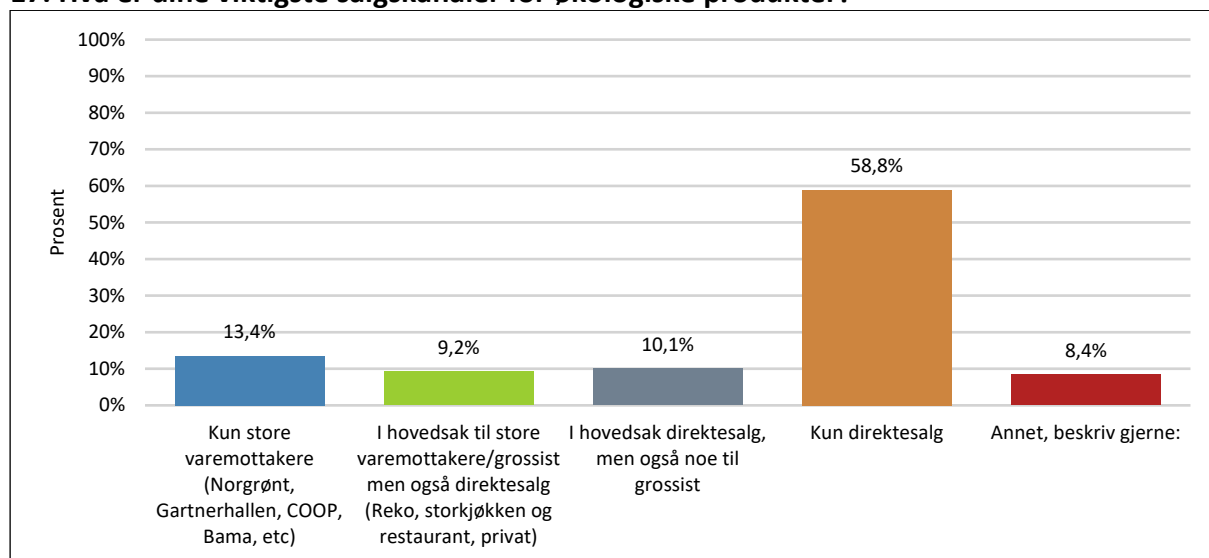
15. Hva opplever du er den aller største utfordringen ved å drive økologisk grøntproduksjon?



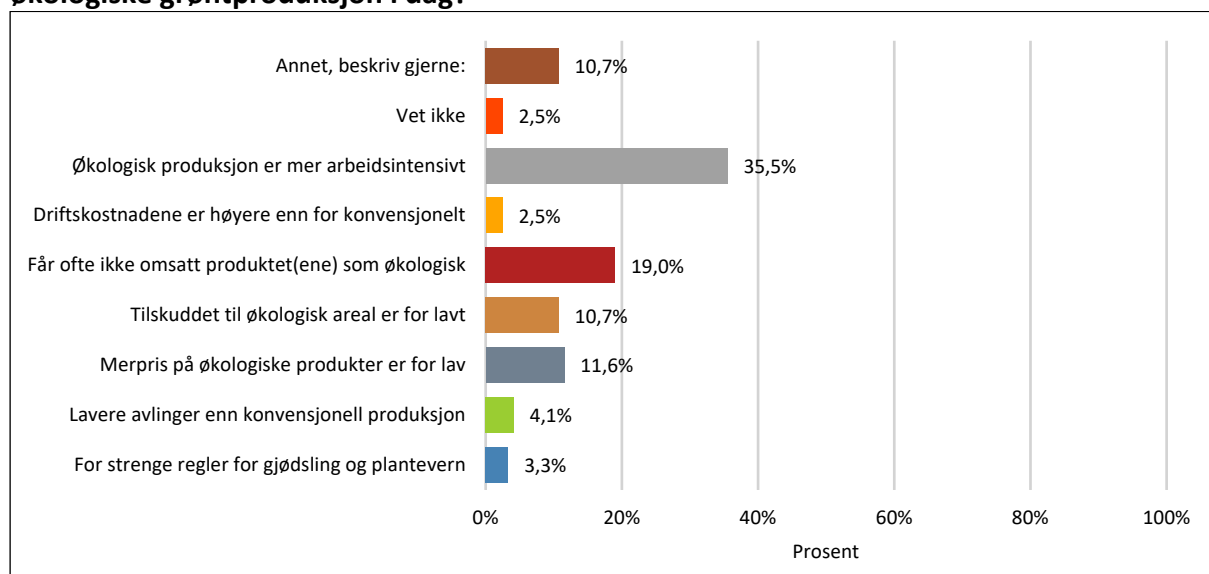
16. Har du leveringsavtale som inneholder merpris for økologiske produkter? Velg kun ett svaralternativ:



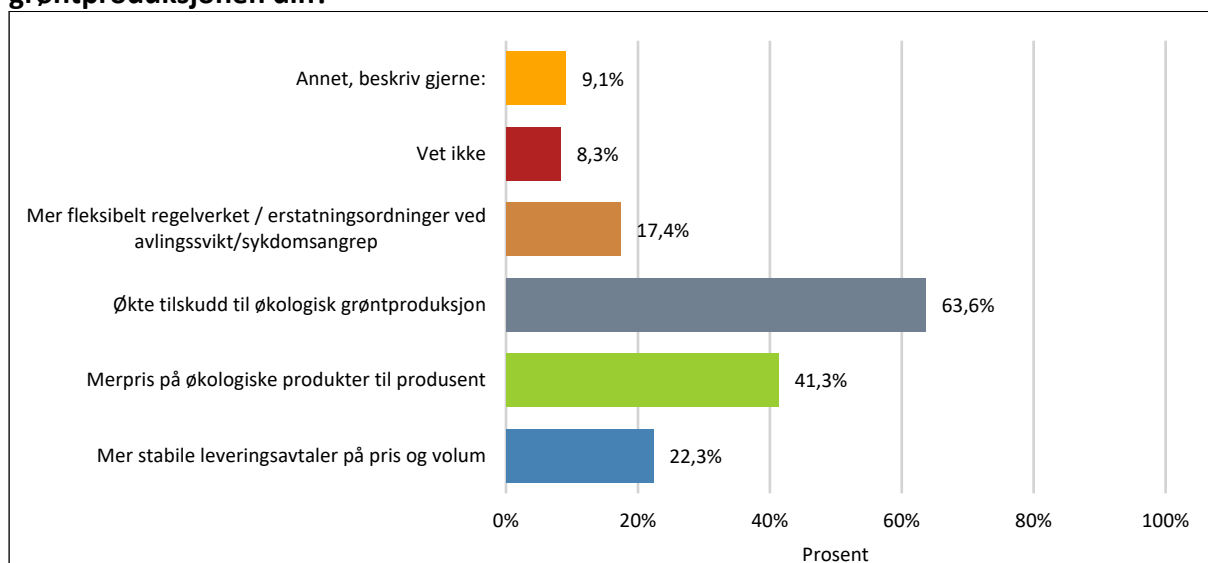
17. Hva er dine viktigste salgskanaler for økologiske produkter?



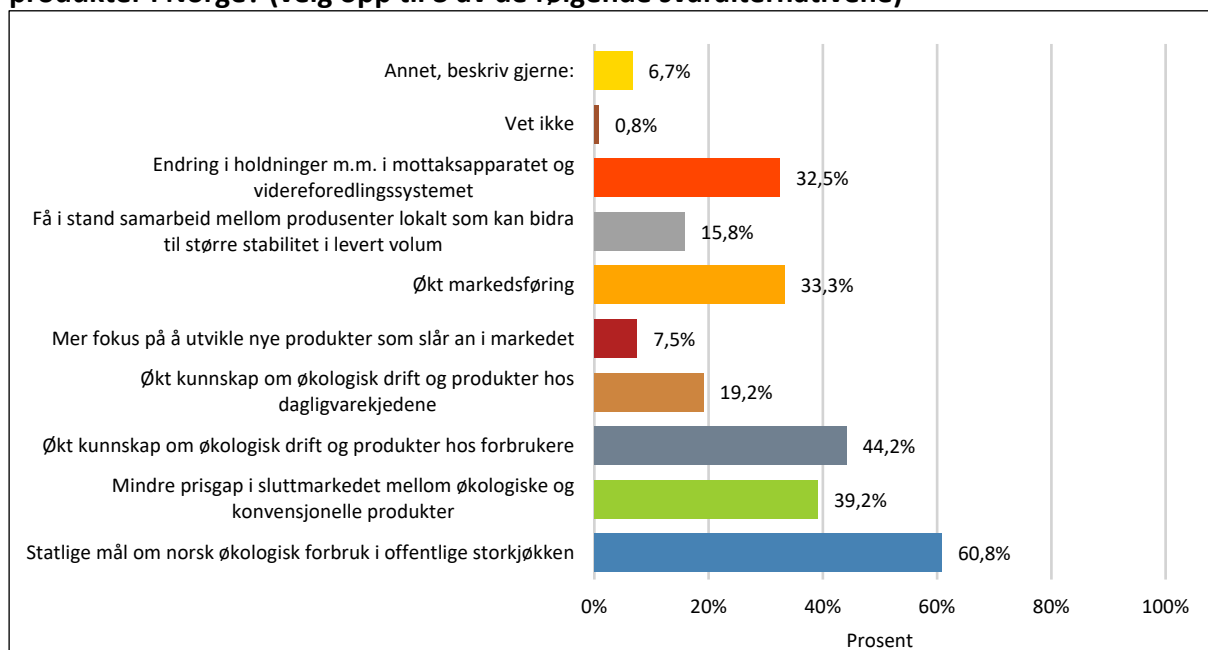
19. Velg kun ett svaralternativ: Hva er den største utfordringen for lønnsomheten i din økologiske grøntproduksjon i dag?



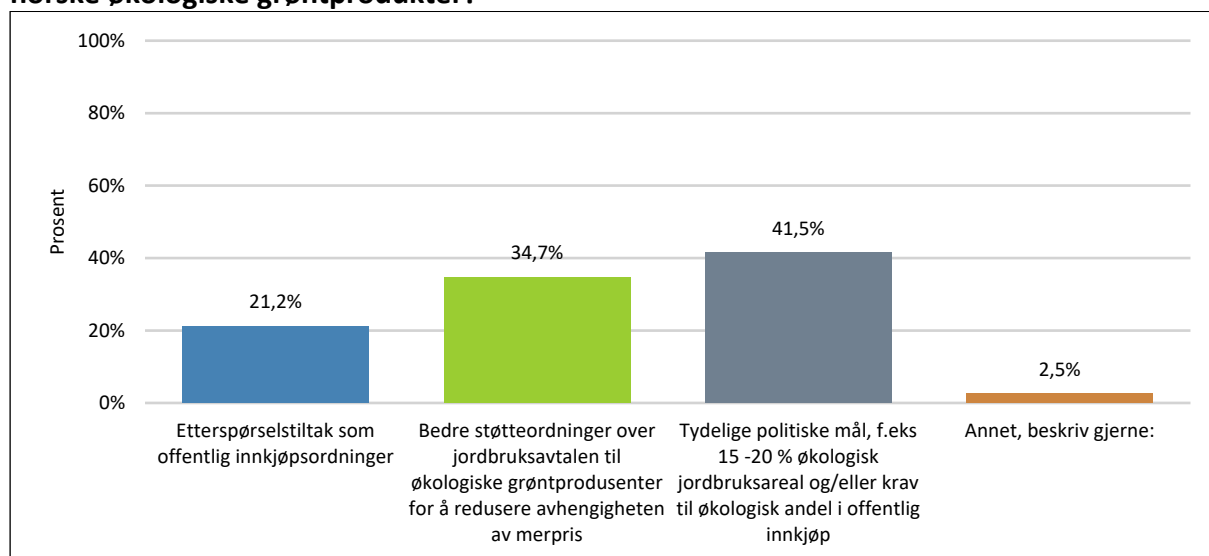
20. Hvilke to tiltak er mest hensiktsmessig for å bedre lønnsomheten på den økologiske grøntproduksjonen din?



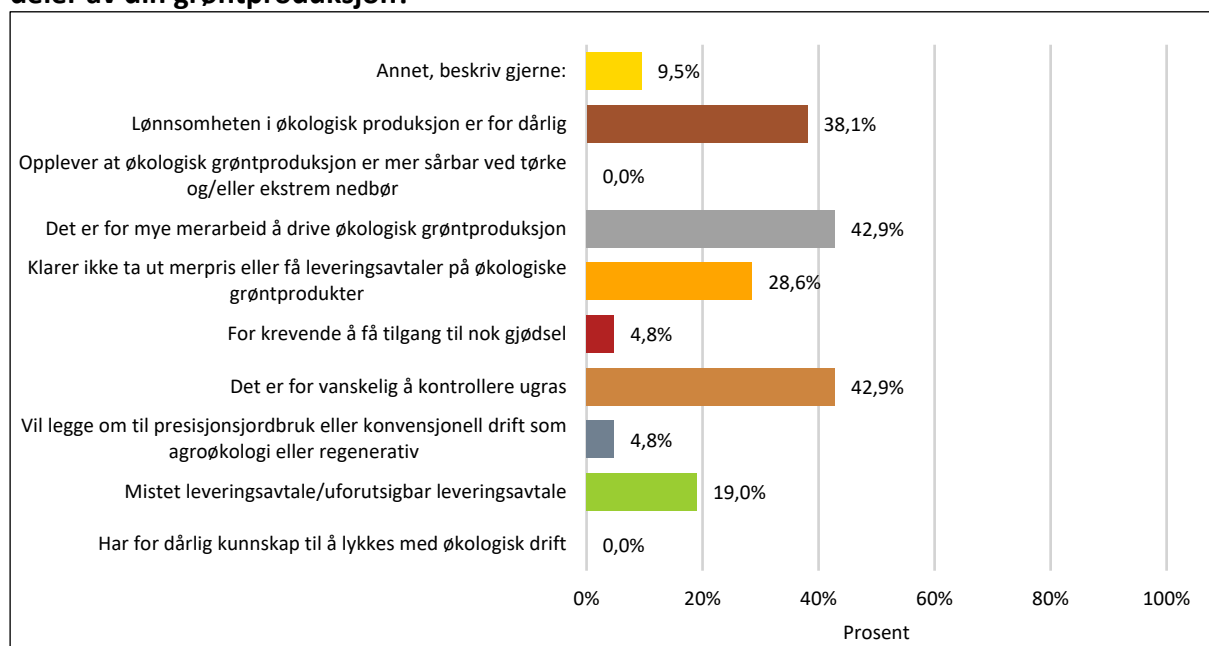
21. Hva er etter din mening de viktigste tiltakene for å øke omsetningen av økologiske produkter i Norge? (velg opp til 3 av de følgende svaralternativene)



22. Hva mener du er det viktigste politiske tiltaket for å øke produksjon og omsetning av norske økologiske grøntprodukter?

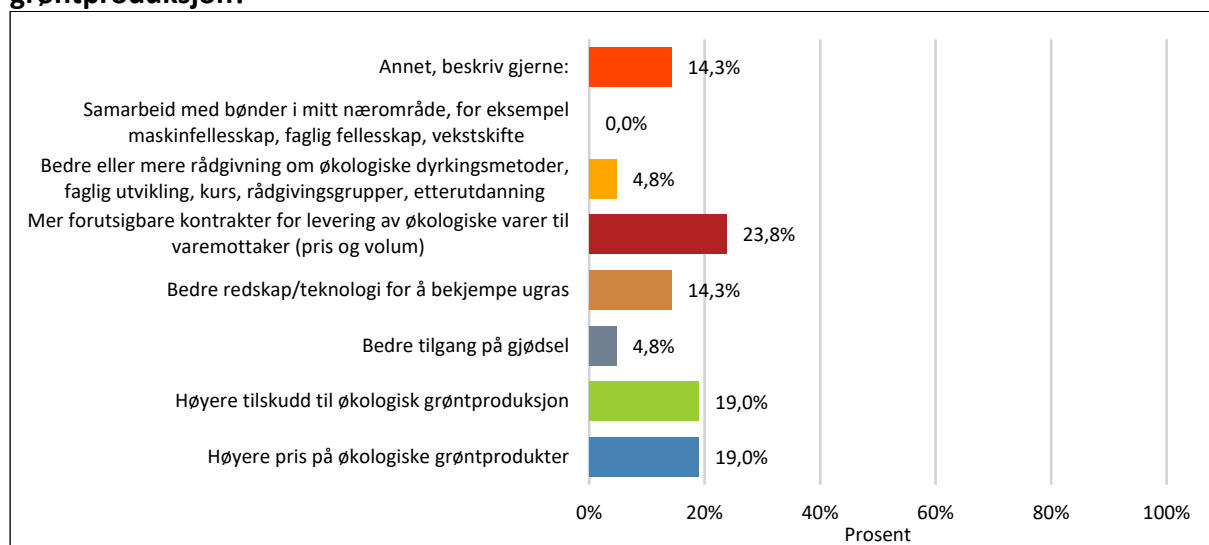


25. Hva er grunnen(e) til at du har vurdert å legge om til konvensjonell drift for hele eller deler av din grøntproduksjon?*

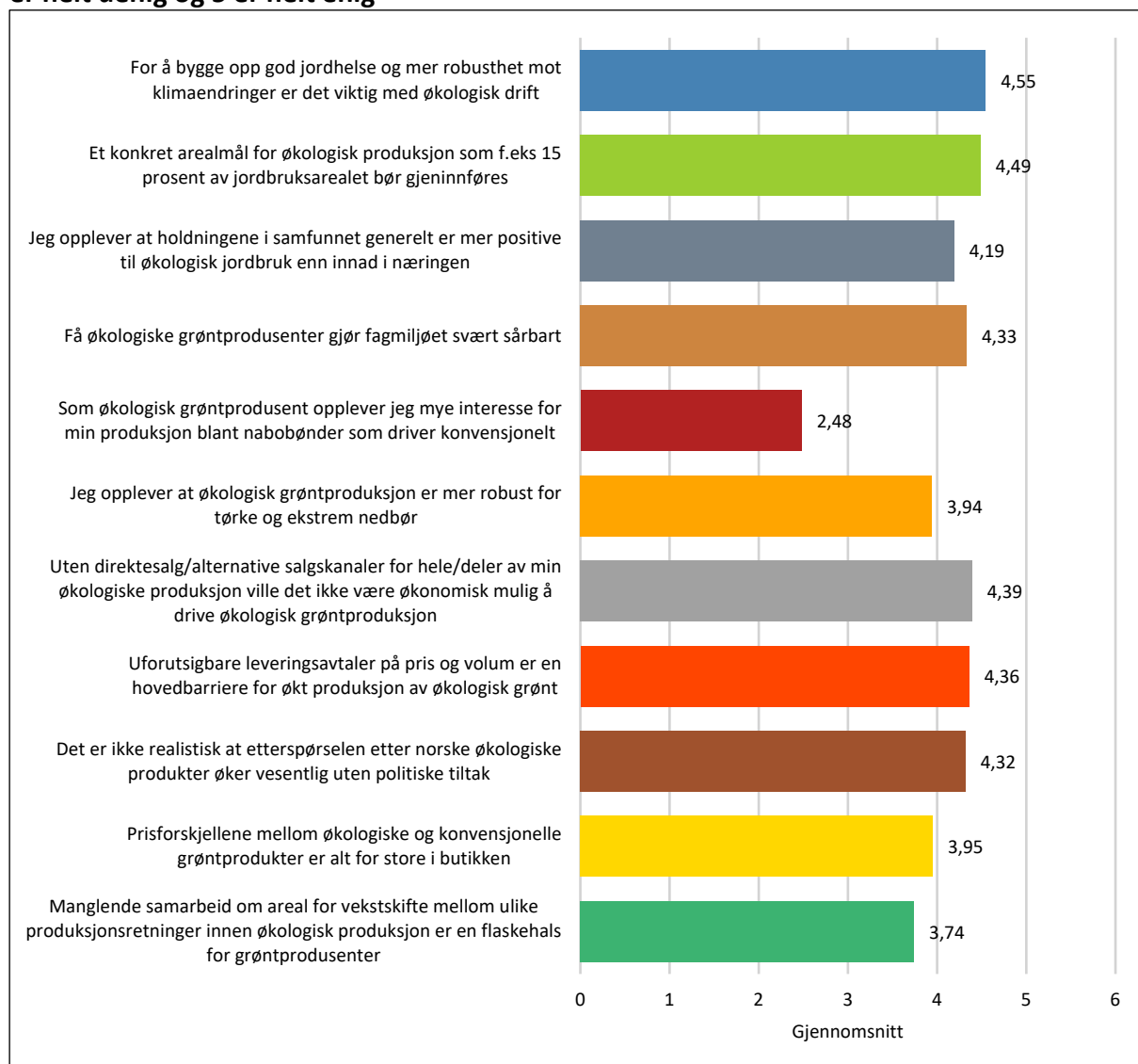


*** 82,4 % av respondentene har ikke vurdert å legge om fra økologisk produksjon**

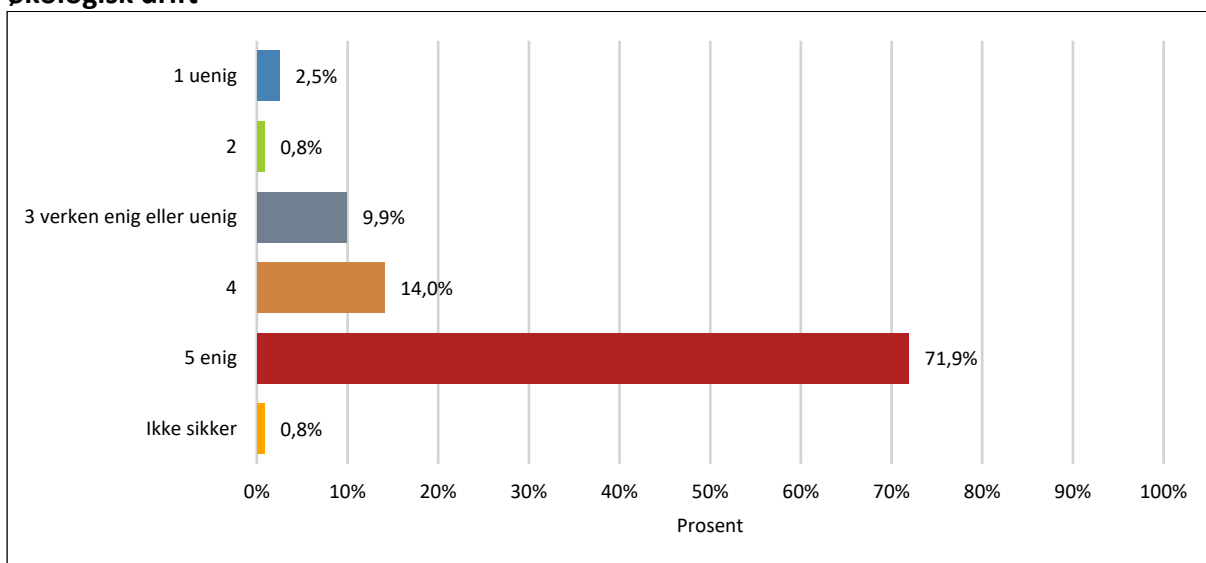
26. Hva er det viktigste som skal til for at du skal fortsette å drive økologisk grøntproduksjon?



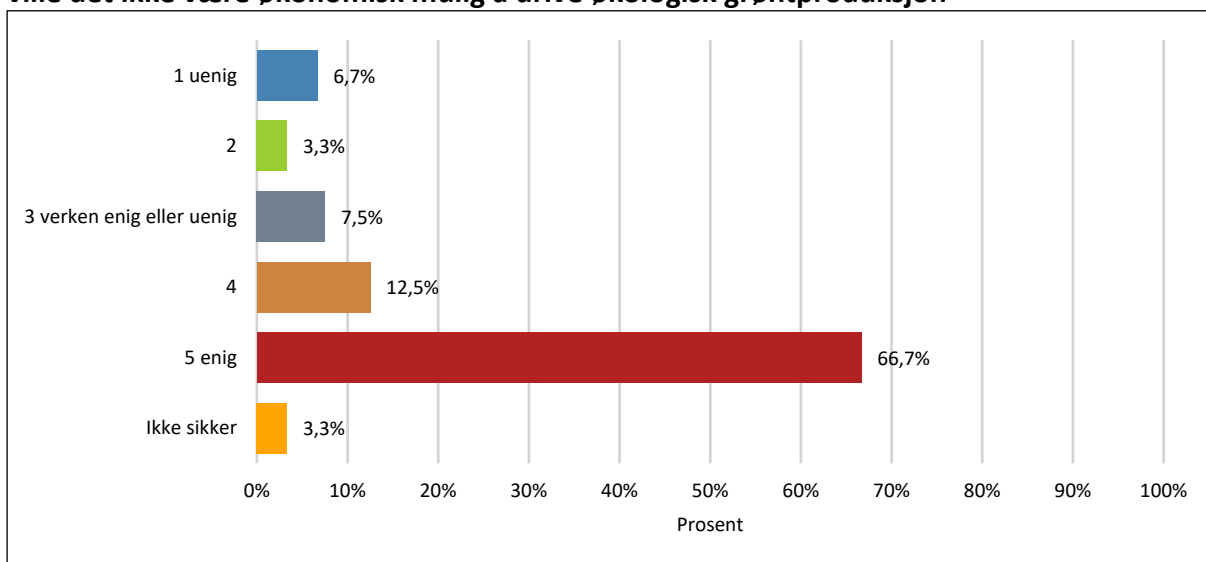
27. Hvor enig eller uenig vil du si at du er i påstandene under (på en skala fra 1 - 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig)



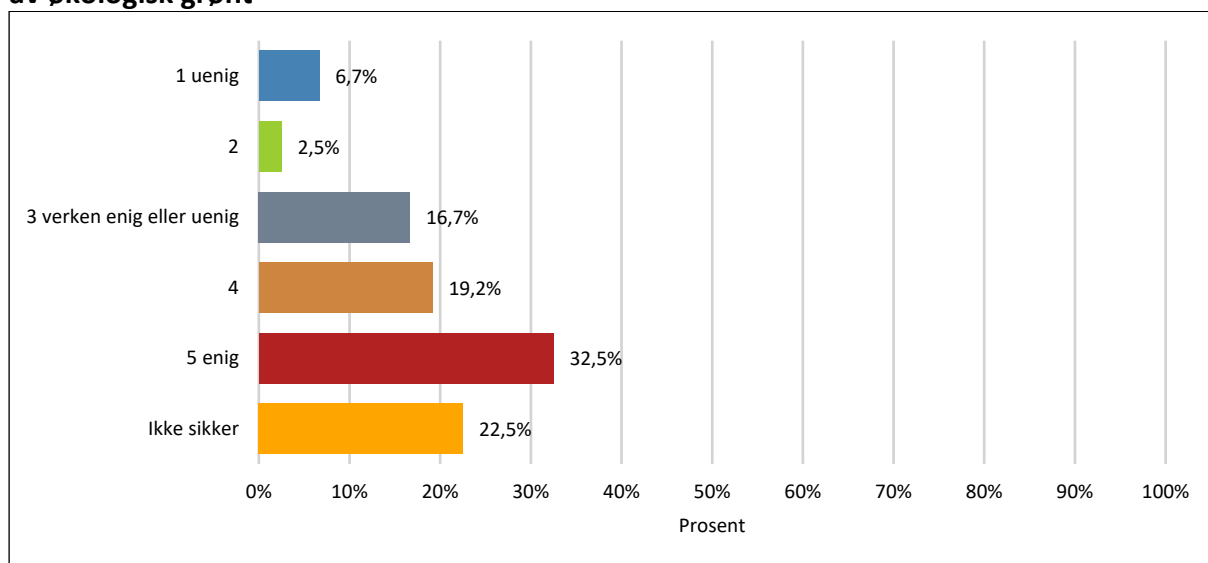
28. For å bygge opp god jordhelse og mer robusthet mot klimaendringer er det viktig med økologisk drift



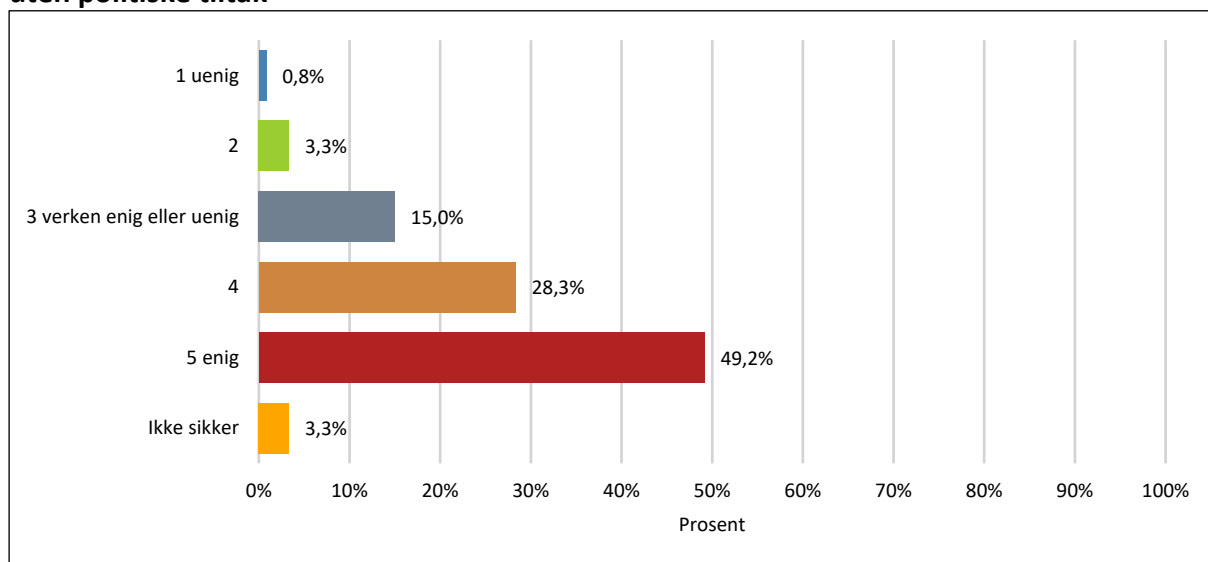
34. Uten direktesalg/alternative salgskanaler for hele/deler av min økologiske produksjon ville det ikke være økonomisk mulig å drive økologisk grøntproduksjon



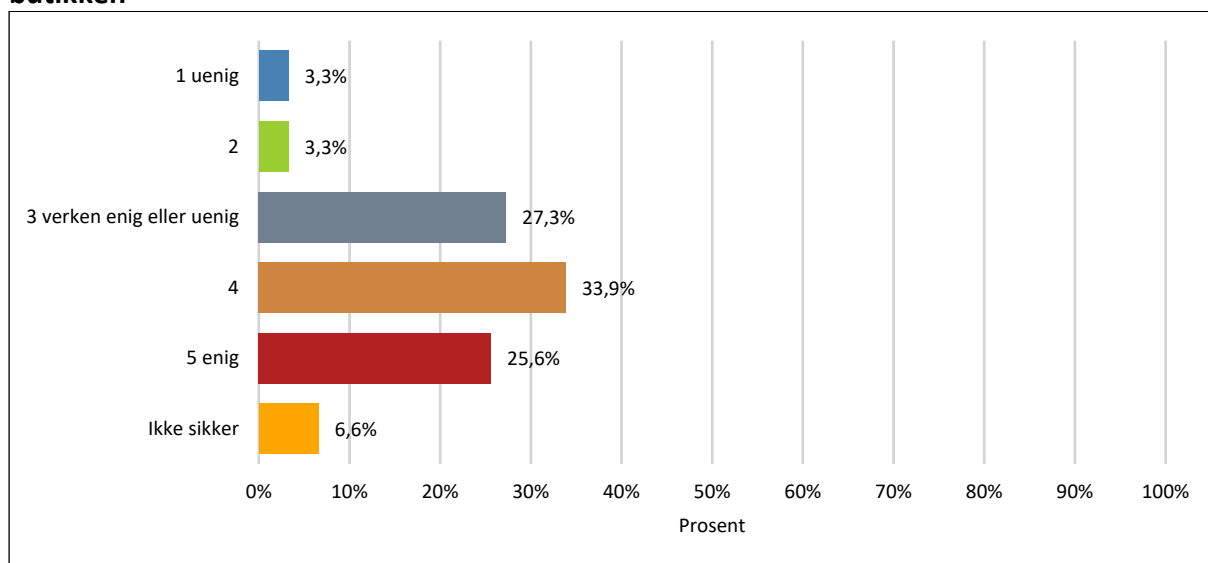
35. Uforutsigbare leveringsavtaler på pris og volum er en hovedbarriere for økt produksjon av økologisk grønt



36. Det er ikke realistisk at etterspørselen etter norske økologiske produkter øker vesentlig uten politiske tiltak



37. Prisforskjellene mellom økologiske og konvensjonelle grøntprodukter er alt for store i butikken



Vedlegg 2.

Spørreundersøkelse. Utvalgte spørsmål etter bakgrunnsvariabel

Tabell 5.1 *Hvilken økologisk grøntproduksjon er den viktigste på foretaket ditt? * Hva anser du som de viktigste tiltakene for å opprettholde eller øke økologisk grøntproduksjon i Norge? Velg opp til 3 av følgende svaralternativ*

	Frukt og bær	Grønnsaker	Poteter
Øke tilskuddene i karenstiden	4 %	4 %	10 %
Øke arealtilskuddet til økologisk grøntproduksjon	44 %	51 %	50 %
Innføre nye produksjonstilskudd som f.eks pristilskudd for økologisk grøntproduksjon	32 %	28 %	25 %
Bedre informasjon og rådgivning knyttet til økologisk grøntproduksjon	19 %	19 %	10 %
Sikre bedre og mer forpliktende leveringskontrakter for volum	39 %	34 %	50 %
Forenklet/mer fleksibelt regelverk ved plantesykdom og skadedyr	9 %	4 %	0 %
Høyere produsentpris	33 %	26 %	40 %
Øke/sikre etterspørselen etter økologiske varer	58 %	66 %	55 %
Ikke noe kan gjøres			
Annet, beskriv gjerne:	23 %	26 %	5 %

*Tabell 5.2 Hvilken økologisk grøntproduksjon er den viktigste på foretaket ditt? * Hva opplever du som de største risikoelementene for økologisk grøntproduksjon i Norge fremover? (velg opp til 3 av de følgende svaralternativene)*

	Frukt og bær	Grønnsaker	Poteter
Uforutsigbare leveringsavtaler på pris og volum	52 %	36 %	42 %
Agronomiske utfordringer, som tilgang på gjødsel og bruk av kjemisk plantevern, ugrasbekjempelse	29 %	9 %	11 %
Tilskuddssatsene er for lave for å kompensere for lavere avlinger enn i konvensjonell drift	38 %	26 %	26 %
Manglende politisk vilje til å prioritere økologisk produksjon	55 %	62 %	74 %
Import av økologiske produkter utkonkurrerer norske økologiske produkter i verdikjeden	34 %	26 %	26 %
Det er manglende etterspørsel etter økologiske varer	29 %	32 %	42 %
Prisgapet i sluttmarkedet mellom økologiske og konvensjonelle produkter er for stort	13 %	43 %	26 %
Vet ikke	0 %	2 %	0 %
Annet	13 %	9 %	5 %

*Tabell 5.3 Hvilken økologisk grøntproduksjon er den viktigste på foretaket ditt? * Hva opplever du er de største utfordringene ved å drive økologisk grøntproduksjon? (Velg opp til 3 svar)*

	Frukt og bær	Grønnsaker	Poteter
Bruken av vekstskifte i økologisk grøntproduksjon gjør at tilgangen på eget areal er en begrensende faktor	6 %	11 %	20 %
Tilgangen på gjødsel	11 %	9 %	10 %
Manglende tilgang på kjemisk plantevernmidler ved plantesykdom/skadedyr	15 %	2 %	15 %
Tid- og arbeidskrevende å bekjempe ugras	61 %	70 %	50 %
Usikre framtidsutsikter	19 %	11 %	15 %
Vanskelig å få gjort ting til rett tid	17 %	41 %	25 %
Lite faglig fellesskap	24 %	22 %	5 %
Utfordrende agronomi	7 %	4 %	0 %
Usikker markedsadgang	43 %	26 %	60 %
Økonomi	31 %	24 %	40 %
Lavere avlinger enn ved konvensjonell drift	17 %	2 %	10 %
Annet	7 %	13 %	0 %

Tabell 5.4 Hvilken økologisk grøntproduksjon er den viktigste på foretaket ditt? * Hva opplever du er den aller største utfordringen ved å drive økologisk grøntproduksjon?

	Frukt og bær	Grønnsaker	Poteter
Bruken av vekstskifte i økologisk grøntproduksjon gjør at tilgangen på eget areal er en begrensende faktor	0 %	2 %	10 %
Tilgangen på gjødsel	2 %	0 %	0 %
Manglende tilgang på kjemiske plantevernmidler ved plantesykdom/skadedyr	2 %	2 %	10 %
Tid- og arbeidskrevende å bekjempe ugras	36 %	42 %	10 %
Usikre framtidsutsikter	5 %	4 %	5 %
Vanskelig å få gjort ting til rett tid	2 %	11 %	5 %
Lite faglig fellesskap	2 %	7 %	0 %
Utfordrende agronomi	5 %	2 %	0 %
Usikker markedsadgang	18 %	13 %	45 %
Økonomi	14 %	9 %	10 %
Lavere avlinger enn ved konvensjonell drift	7 %	0 %	5 %
Annet, beskriv gjerne:	7 %	7 %	0 %

Tabell 5.5 Hva er dine viktigste salgskanaler for økologiske produkter?

	Kun store varemottakere (Norgønt, Gartnerhallen, COOP, Bama, etc)	I hovedsak til store varemottakere/grossist men også direkte salg (Reko, storkjøkken og restaurant, privat)	I hovedsak direkte salg, men også noe til grossist	Kun direkte salg	Annet, beskriv gjerne:
Frukt og bær	17 %	17 %	11 %	56 %	0 %
Grønnsaker	4 %	4 %	11 %	64 %	17 %
Poteter	25 %	0 %	10 %	55 %	10 %
	13 %	9 %	11 %	59 %	8 %

Tabell 5.6 Hva er dine viktigste salgskanaler for økologiske produkter?

	Kun store varemottakere (Norgrønt, Gartnerhallen, COOP, Bama, etc)	I hovedsak til store varemottakere/grossist men også direkte salg (Reko, storkjøkken og restaurant, privat)	I hovedsak direkte salg, men også noe til grossist	Kun direkte salg	Annet, beskriv gjerne:
Østfold	33 %	0 %	0 %	56 %	11 %
Akershus	0 %	17 %	0 %	83 %	0 %
Oslo	0 %	0 %	0 %	50 %	50 %
Innlandet	28 %	0 %	11 %	50 %	11 %
Buskerud	0 %	0 %	25 %	75 %	0 %
Vestfold	17 %	0 %	0 %	67 %	17 %
Telemark	27 %	27 %	9 %	27 %	9 %
Agder	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
Rogaland	0 %	0 %	25 %	50 %	25 %
Vestland	24 %	19 %	14 %	38 %	5 %
Møre og Romsdal	0 %	9 %	9 %	82 %	0 %
Trøndelag	0 %	0 %	11 %	78 %	11 %
Nordland	0 %	0 %	0 %	80 %	20 %
Finnmark	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %
	13 %	9 %	9 %	60 %	9 %

Tabell 5.7 Hva er dine viktigste salgskanaler for økologiske produkter?

	Kun store varemottakere (Norgrønt, Gartnerhallen, COOP, Bama, etc)	I hovedsak til store varemottakere/grossist men også direkte salg (Reko, storkjøkken og restaurant, privat)	I hovedsak direkte salg, men også noe til grossist	Kun direkte salg	Annet, beskriv gjerne:
Under 20 dekar	4 %	6 %	9 %	71 %	11 %
20 – 49 dekar	15 %	15 %	20 %	45 %	5 %
50 – 99 dekar	47 %	16 %	5 %	32 %	0 %
100 – 199 dekar	50 %	0 %	25 %	25 %	0 %
200 – 299 dekar	0 %	0 %	0 %	50 %	50 %
300 – 499 dekar	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
	13 %	9 %	10 %	59 %	9 %

Tabell 5.8 Hva er den største utfordringen for lønnsomheten i din økologiske grøntproduksjon i dag?

	Frukt og bær	Grønnsaker	Poteter
For strenge regler for gjødsling og plantevern	4 %	0 %	11 %
Lavere avlinger enn konvensjonell produksjon	7 %	0 %	0 %
Merpris på økologiske produkter er for lav	17 %	2 %	11 %
Tilskuddet til økologisk areal er for lavt	4 %	14 %	22 %
Får ofte ikke omsatt produktet(ene) som økologisk	30 %	11 %	17 %
Driftskostnadene er høyere enn for konvensjonelt	4 %	0 %	6 %
Økologisk produksjon er mer arbeidsintensivt	20 %	57 %	33 %
Vet ikke	2 %	2 %	0 %
Annet, beskriv gjerne:	13 %	14 %	0 %

Utgivelser 2025

Rapport 1–2025: Miljøtiltak i jordbruket rundt
Oslofjorden: Effekter på struktur, produksjon og
investeringsbehov

Utgivelser 2024

Rapport 1–2024: Opptrapping i jordbruket - Ei ny
retning for å betre svara opp dei landbruks
politiske måla

Rapport 2–2024: Bedret utnytting av viltkjøtt som en ressurs for næringsutvikling i Distrikts-Norge: En analyse med utgangspunkt i den lokale kjøttbransjen

Rapport 3–2024: Teknologibruk for melk- og kjøtt produksjon i utmarka i Nord-Norge, med Troms som eksempel

Rapport 4–2024: Det handler om volum - Utfordringer og flaskehalser i verdikjeden i anskaffelse av økologisk mat i Viken fylkeskommune

Rapport 5–2024: Hvordan opprettholde melkeproduksjonen på bevaringsverdige storferaser?

Rapport 6–2024: Frukt og bærproduksjonen i Norge og Vestland: Vekst eller stagnasjon?

Rapport 7–2024: Bærekraftig økonomi i Troms- jordbruket

Rapport 8–2024: Vestfoldlandbruket - bærekraftig, attraktiv og verdiskapende produksjon og foredling

Rapport 9–2024: Framtida for jordbærbygda Valldal



Hollendergata 5.
Pb. 9347 Grønland
N-0135 OSLO
E-post: post@agrianalyse.no
Web: <http://www.agrianalyse.no>

ISSN 1894-1192

ISSN (WEB) 1894-1877

