



LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon og forbruk i 2020

Økonomisk, agronomisk – økologisk!





LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon
og forbruk i 2020

Økonomisk, agronomisk
– økologisk!

Forord

Økologisk landbruk er i frammarsj og øker både i produksjon og etterspørsel på verdensbasis. Særlig er økningen i etterspørselen stor i Nord-Amerika og Europa, der veksten ligger på mellom 10 og 15 pst. i året for hvert år siden 2004¹. Også i Norge begynner volumene å bli betydelige og veksten i omsetning er nær fordoblet siden 2006.

Forbruksveksten er et viktig signal til landbruksnæringa. Det er et signal om å øke økologisk produksjon, men det er også et tegn på at forbrukerne i økende grad er opptatt av de verdiene som er knyttet til økologiske produkter.

En av mine målsetninger er at avstanden mellom bonde og forbruker skal reduseres. Jeg ønsker at norske forbrukere skal vite mest mulig om hvordan maten er produsert. På samme måte ønsker jeg at norske bønder skal produsere mat etter forbrukernes ønsker. En forutsetning for dette er å få til velfungerende verdikjeder. Økningen i etterspørselen etter økologisk mat er et klart signal, og her bør alle ledd trekke sammen; næring, foredlere, industri og handel.

Mange som kjøper økologisk mat begrunner valget med at økologisk produksjon er spesielt miljøvennlig og dyrevennlig. Flere er også opptatt av helseaspekter, smak og opplevelse. Sett i en sammenheng forteller disse faktorene at matforbruk er viktig for den enkeltes verdivalg.

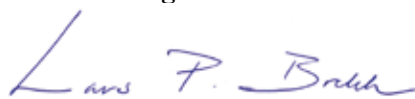
Jeg mener slike faktorer representerer en mulighet for norsk landbruk. Vi har gode forutsetninger for å drive et miljøvennlig landbruk i Norge, og vi må her utnytte det miljøpotensialet som ligger i økologisk drift. Økologisk drift har, og skal ha, en spydspissfunksjon i

miljørettingen av landbruket. Høyaktuelle problemstillinger er f.eks. driftsformens betydning for å utvikle et alternativt plantevern og det potensialet økologisk drift representerer for å redusere klimabelastningene fra landbruket. Sammen med markedspotensialet er dette bakgrunnen for at regjeringen har satt en målsetning om at 15 pst. av produksjonen og forbruket skal være økologisk.

For å øke økologisk produksjon og sikre overføringsverdien fra økologisk drift, er det viktig med god kunnskap og praktisk erfaring. Med denne handlingsplanen vil jeg styrke kompetansen innen økologisk drift. Men også styrke betydningen av økologisk drift for hele landbruket. I tillegg vil LMD legge vekt på å sikre stabilitet i rammevilkårene for økologisk produksjon og komplettere markedsaktørens markedsarbeid når det er nødvendig.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle som har bidratt med å utarbeide handlingsplanen, og vil i den forbindelse trekke fram Møtearenaen for økologisk produksjon og forbruk.

Landbruks- og matminister



Lars Peder Brekk

Landbruks- og matdepartementet,
20. september 2009

¹For utdypende informasjon se SLF rapport nr. 19/2008 "produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer", rapport for 1. halvår 2008

Innhold

INNHOOLD	5
1. INNLEDNING	6
2. MÅLSETTINGER FOR PRODUKSJON OG FORBRUK AV ØKOLOGISK MAT	7
2.1 Mål for produksjon.....	7
2.2 Mål for forbruk.....	7
3. BEGRUNNELSE FOR SATSINGEN PÅ ØKOLOGISK MATPRODUKSJON	8
4. STRATEGIER OG TILTAK	10
4.1 Strategi 1:	10
Delstrategi 1.1:	12
Delstrategi 1.2:	13
Delstrategi 1.3:	14
Delstrategi 1.4:	15
Delstrategi 1.5:	16
4.2 Strategi 2:	17
Delstrategi 2.1	18
Delstrategi 2.2:	19
4.3 Strategi 3:	20
5. SENTRALE GRUNNLAGSDOKUMENTER	22

1. Innledning

De første produksjonstilskuddene til økologisk drift ble etablert i 1990. Siden den gang har økologisk landbruk blitt en stadig viktigere del av landbrukspolitikken.

I Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000), Om norsk landbruk og matproduksjon, ble det nedfelt en målsetting om at 10 pst. av det totale jordbruksarealet skulle være omlagt til økologisk drift i 2010, forutsatt at det var grunnlag for dette i markedet. I september 2009 fastsatte regjeringen i sin regjeringsplattform en ny målsetting om at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2020.

Landbruks- og matdepartementet utarbeidet sin første handlingsplan for utvikling av området i 1995. Denne handlingsplanen er den fjerde i rekken.

I sammenheng med Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007–2009, "Ta landet i bruk!" (januar 2007), ble Møtearenaen for økologisk matproduksjon og matforbruk etablert i tillegg til de tidligere møtearenaer innenfor mat, trevirke, bioenergi, reiseliv og opplevelsesproduksjon, Inn på tunet.

Møtearenaen for økologisk matproduksjon er et rådgivende organ. Det er Innovasjon Norge, Statens landbruksforvaltning og Fylkesmannen som er tillagt det operative ansvaret for forvaltning av virkemidlene til gjennomføring av næringsutviklingsstrategien.

Dette dokumentet er utarbeidet på grunnlag av møtearenaens innspill². Handlingsplanen skal legge grunnlag for det videre arbeidet i

departementet, underliggende etater, virkemiddelapparat og fylkesmannsapparatet. Det er derfor lagt vekt på at dokumentet skal være i en sammenfattet og presis form. Handlingsplanen er derfor vesentlig kortere enn arenaens forslag³.

Regelverket for økologisk produksjon, videreforedling og merking er en del av EØS-avtalen. Det stilles derfor samme krav til økologisk produksjon og produkter i Norge som i EU. Utvikling av regelverket og kontrollordningen må derfor gjøres innenfor disse rammene. Landbruks- og matdepartementet har delegert kontrollmyndigheten etter regelverket til Mattilsynet, mens Debio har fått delegert det utøvende kontrollansvar fra Mattilsynet.

² SLF rapport "Forslag til Handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk", mål og strategier t.o.m 2020 og aktuelle tiltak for planperioden 2008-2010. Rapporten inneholder en grundig analyse av status og utfordringer, samt flere forslag til tiltak som danner grunnlag for denne handlingsplanen.

³ Flere av tiltakene fra arenaens innspill er allerede vedtatt i jordbruksoppgjøret 2008 og er omtalt i St.prp.nr 69 (2007–2008) "Om jordbruksoppgjøret 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.")

2. Målsettinger for produksjon og forbruk av økologisk mat

Iht. Soria Moria-erklæringen har Regjeringen Stoltenberg II som mål at

15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2020.

2.1 Mål for produksjon

Til grunn for produksjonsmålet ligger en balansert utvikling innen ulike sektorer, basert på allsidig produksjon som både dekker for til økologiske husdyr og et allsidig utvalg av økologiske matvarer.

De naturgitte forutsetningene for økologisk drift varierer fra landsdel til landsdel. Dette innebærer at det trolig ikke vil være mulig for alle landsdeler å nå 15 pst. økologisk drevet areal i løpet av planperioden. Det forutsettes imidlertid at alle fylker arbeider målrettet for å nå målsettingen.

At 15 pst. av matproduksjonen skal være økologisk innebærer at det skal drives økologisk produksjon på 15 pst. av det samlede norske jordbruksarealet og at 15 pst. av det samlede husdyrholdet skal være økologisk.

Alle fylker må strekke seg etter målsettingen innen produksjon og forbruk, men de fylker som har de beste forutsetninger må være foregangsfylker slik at målsettingen om 15 pst. økologisk matproduksjon kan nås på landsbasis.

Fordelingen mellom plantekulturer og husdyrslag er nærmere beskrevet under strategi 1.

2.2 Mål for forbruk

Økt forbruk skal først og fremst dekkes gjennom norsk produksjon for produkter det er grunnlag for å produsere her i landet. Økologisk produksjon og forbruk skal gi norske produsenter inntektsmuligheter. For å sikre stabilt forbruk må det imidlertid være et bredt tilbud av økologiske

produkter. Da vil også import av økologiske matvarer ha betydning for å komplettere norsk produksjon både i perioder der norske varer ikke finnes på markedet, og for å sikre tilgang på matvarer som ikke produseres i Norge.

Både norske og importerte matvarer inngår i målsettingen om 15 pst. forbruk av økologiske matvarer.

Det skal legges vekt på at økt forbruk skal skje på basis av norske varer for de produkter det er forutsetning for å produsere i Norge.

15 pst. av matforbruket måles i forhold til mat- og drikkevarer som finnes både som konvensjonelle og økologiske, og i forhold til omsetning i kroneverdi.

Forbruksandelen beregnes i kroneverdi med utgangspunkt i produktgrupper som finnes både som konvensjonelle og økologiske. Det vil si at produkter som f.eks. viltkjøtt og tamrein ikke inngår i forbruksmålet, fordi slike produkter per i dag ikke kan sertifiseres som økologiske.

3. Begrunnelse for satsingen på økologisk matproduksjon

En av hovedbegrunnelsene for regjeringens satsning på økologisk produksjon og forbruk er at det tas ekstra miljøhensyn i produksjonen. Videre fremskaffes ny viten og metoder som kan nyttes i landbruksproduksjonen for øvrig. Økologisk produksjon har slik sett en særlig viktig rolle å spille som et korrektiv og en spydspiss i arbeidet for å gjøre norsk landbruk mer miljøvennlig og bærekraftig. I takt med at driftsformen øker på verdensbasis er også forskningen og dokumentasjonen av driftsformens miljøeffekter styrket.

FAO har i flere rapporter pekt på økologisk matproduksjon sitt potensial i et klimaperspektiv. Forhold som bruk av lokale og fornybare ressurser, resirkulering av næringsstoffer, oppbygging av organisk materiale i jorda, redusert nitrogen-gjødsling og bruk av tungt løselige gjødselslag, kan være gunstig i et klimaperspektiv. Også IPCC legger slike faktorer til grunn i sine anbefalinger for en mer klimavennlig matproduksjon. Effekten og utbredelsen av tiltakene kan imidlertid variere mellom ulike økologiske produksjoner, og flere av tiltakene som kjenner seg ut ved at det settes klare begrensninger på hva som kan tilføres av ressurser. Det tillates for eksempel ikke bruk av kunstgjødsel og kjemisk-syntetiske plantevernmidler. Samtidig begrenser regelverket størrelsen på husdyrholdet i forhold til arealgrunnlaget. FAO viser også til at økologisk landbruk har fordeler med hensyn til vannkvalitet, vannusholdning, jordkvalitet, biodiversitet og økologisk stabilitet, samt at helsefaren for bøndene er mindre når de ikke må håndtere kjemisk-syntetiske plantevernmidler.

Også EU-kommisjonen har slått fast, i en bredt faglig fundert utredning som ligger til grunn for kommisjonens handlingsplan på området, at det

finnes en rekke kollektive nytteeffekter av økologisk produksjon (SEC 2004).

Vår tids klimautfordring gjør at metoder som reduserer landbrukets direkte påvirkning på klima og miljø aktualiseres. I denne sammenheng vil økologisk produksjon kunne ha en viktig betydning, men det er nødvendig med mer forskning. Det er et behov for bedre å identifisere de faktorer ved matproduksjon som er gunstig i et klimaperspektiv, og for å avgjøre hvilke tilpasninger som er hensiktsmessige i forhold til fremtidige klimaendringer. I tillegg vil det være et behov for økt rådgivning og kompetansebygging om klimavennlig matproduksjon. I denne sammenheng finnes det allerede mye overførbar kompetanse i næringen.

Mye tyder på at økologisk drift fører til et økt biologisk mangfold. En sammenstilling av 76 studier hentet fra Europa, Canada, New Zealand og USA, viser at det biologiske mangfoldet på økologiske gårder er høyere enn på konvensjonelle. Dette gjelder alle typer organismer fra bakterier til pattedyr. Hver av de 76 studiene som ble gjennomgått målte biologisk mangfold i organismegrupper, fra bakterier og planter til meitemark, biller, pattedyr og fugler.

Et av de store spørsmålene knyttet til økologisk landbruk er om denne produksjonsmetoden er i stand til å fø jordens befolkning. Fra FNs mat- og landbruksorganisasjon, FAO, heter det i rapport fra mai 2007 (OFS/2007/REP) at økologisk landbruk bidrar til økt matvaresikkerhet. FAOs viktigste holdepunkter for å kunne se økologisk landbruk i et matsikkerhets perspektiv, er å ta utgangspunkt i den driften som skjer på verdensbasis i dag. I den sammenheng kan det være en fordel at de som mangler ressurser, tar i bruk dyrkningsmetoder som ikke krever mye investeringer i form av f.eks. mineralgjødsel og kjemisk-syntetiske sprøytemidler. Produksjon

basert på lokale forutsetninger og lokal agronomi, bruk av organisk gjødsel som bygger opp det organiske materialet i jorda, bruk av vekstskifte og belgvekster, god næringsbalanse der næringsstoffene resirkuleres, er kompetanse fra økologiske driftsmetoder som kan gi en mer bærekraftig matproduksjon. Flere FN rapporter peker da også på at slike driftsformer gir en avlingsøkning og bedre matvaresikkerhet i utviklingsland.

Et annet aspekt ved industrialisert jordbruk i utviklingsland er at den helsefare som bønder eksponeres for er langt høyere. Dette skyldes blant annet at det brukes et større spekter av plantevernmidler og at mange bønder i utviklingsland ikke har råd eller kunnskap om behovet for verneutstyr. I tillegg gjør analfabetisme det umulig for mange å lese bruksanvisning og advarsler på emballasjen, som ofte også er på engelsk.

Mange forbrukere vektlegger helse når de velger økologisk mat. Det finnes per i dag ikke vitenskapelig belegg for entydig å si at økologiske produkter er sunnere. Enkelte forskningsprosjekter indikerer imidlertid at visse økologiske produkter kan ha positive helseeffekter sammenlignet med tilsvarende konvensjonelle. Blant annet er det ofte høyere innhold av vitamin A og C og antioksidanter, og lavere innhold av nitrat i økologiske plantevekster. Ofte er det høyere innhold av fettløselige vitaminer og omega-3-fettsyrer i økologiske animalske produkter. I økologiske foredlingsprodukter er det bare tillatt å bruke ca. 10 pst. av alle tilsetningsstoffer som er tillatt brukt i konvensjonell mat, hvorav ingen er kunstige farge-, smak- eller aromastoffer. Bruk av kjemiske sprøytemidler er ikke tillatt og derved er det mindre risiko for rester av slike midler i produktene. Resultater fra forskningsprosjekter gjennomført innenfor EUs 6. rammeprogram for forskning, indikerer at økologisk produksjon kan ha positive helseeffekter.

Bruk av genmodifiserte organismer (GMO), slik vi kjenner dem i dag, bryter med de økologiske prinsippene. Det er derfor internasjonal enighet om å legge føre-vår-prinsippet til grunn og forby GMO i økologisk landbruk. Norge har per i dag ikke tillatt bruk av GMO i matproduksjon, men det er en utfordring å unngå GMO-forurensing i alle ledd i matvarekjeden.

4. Strategier og tiltak

Denne handlingsplanen legger strategier for å nå 15 pst. målet med utgangspunkt i dagens situasjon. Planen vil revideres ved behov. Strategiene er en videreutvikling av strategiene innen økologisk landbruk fra strategien for næringsutvikling "Ta landet i bruk!"

Strategi 1: Legge grunnlag for at størst mulig andel av forbruket av økologiske matvarer kan fylles med norsk produksjon.

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

Delstrategi 1.2: Styrke veiledning og kompetanseutvikling innen økologisk primærproduksjon. Spre kunnskap om økologisk produksjon i landbruket generelt.

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

Delstrategi 1.4: Legge vekt på kompetanse om sertifisering i videreutviklingen av kontrollordningen. Føre en aktiv regelverkspolitikk som gir optimal forutsigbarhet i regelverksutviklingen.

Delstrategi 1.5: Styrke satsningen på produktutvikling innen økologisk foredling og samordne dette med annen småskala foredling.

Strategi 2: Bidra til markedsutvikling og økt forbruk av økologiske matvarer i privat og offentlig sektor.

Delstrategi 2.1: Bidra til markedsutvikling og økt forbruk av økologiske matvarer i privat sektor.

Delstrategi 2.2: Bidra til økt forbruk av økologiske matvarer i offentlig sektor

Strategi 3: Bidra til arbeidet med å utvikle økologisk matproduksjon og -forbruk forankret i flere sektorer enn i landbrukssektoren.

I denne handlingsplanen identifiseres veivalg og tiltak som skal bidra til å nå strategiene. Veivalgene representerer de steg Landbruks- og matdepartementet (LMD) ser som nødvendige for å følge opp strategiene. I tillegg skisseres det aktuelle tiltak. Tiltak vil i all hovedsak behandles i jordbruksforhandlingene, og vurderes årlig av avtalepartene.

Det er ønskelig å legge til rette for en mest mulig balansert utvikling mellom produksjon og etterspørsel. Perioder med under- eller overproduksjon kan i verste fall føre til et sammenbrudd i markedet eller produksjonen som det kan ta år å bygge opp igjen. Det understrekes derfor at det må arbeides målrettet innenfor alle strategiene parallelt, og at vektleggingen mellom dem må vurderes i de årlige jordbruksforhandlingene med utgangspunkt i status for markeds- og produksjonsutvikling.

I første omgang vil det bli gitt en særskilt oppmerksomhet til strategi 1. Dette henger sammen med den sterke markedsutviklingen som har ført til at det nå er et produksjonsunderskudd for flere økologiske produksjoner.

4.1 Strategi 1:

Legge grunnlag for at størst mulig andel av forbruket av økologiske matvarer kan fylles med norsk produksjon.

Status

Alle produksjoner viser ved utgangen av 2008 en jevn økning i volum; melk, kjøtt, korn, frukt og grønt, men ikke stor nok til å dekke opp for økningen i etterspørsel. Også rekrutteringen til økologisk produksjon er positiv. Sett under ett økte de økologiske arealene med 122 pst. i perioden 2000–2007.

Eng-, beite- og fôrplanter utgjør hoveddelen av de økologiske arealene (nesten 82 pst. ved utgangen av 2007). Den sterke prosentvise økningen i økologiske arealer fra 2000–2007 har vært innen korn og oljevekster, der arealene nesten er femdoblet. De økologiske husdyrene utgjør ved utgangen av 2007 en liten andel av totalt antall husdyr⁴.

Det er store regionale forskjeller i utviklingen. Mens Sør-Trøndelag (8,6 pst.), Buskerud (8,0 pst.) og Telemark (7,6 pst.) er kommet langt mot 15 pst. målet, er bare 0,8 pst. av arealet i Rogaland lagt om til økologisk drift i 2007. Til samme tidspunkt er det 58 kommuner som har mer enn 10 pst. omlagt areal, og 7 kommuner har over 20 pst. omlagt areal.

I 2007 ble omleggingstilskuddet omfordelt slik at tilskuddene til økologiske husdyr og areal ble styrket. Dermed følger en større del av tilskuddene faktisk produksjon og reduserer faren for uheldig tilskuddstilpasning og tilbakestilling til konvensjonell drift. Registreringer fra Debio indikerer at når bønder først legger om husdyrproduksjon til økologisk drift, er det sjelden de går tilbake til konvensjonell drift. F.eks. har økningen i antallet produsenter med økologisk melkeproduksjon vært på 15 pst. i perioden 1999–2007. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse for økologisk melkeproduksjon er nå større enn for konvensjonelle besetninger.

Den økonomiske stimulansen over jordbruksoppkjøret til økologisk landbruk har økt betydelig ved jordbruksoppkjørene i 2007 og 2008. Noe av det viktigste som er gjort i de siste årene er å styrke økologisk kornproduksjon. Dette er fordi korn er en sentral flaskehals for videreutvikling av økologisk husdyrhold.

LMD legger til grunn at produsenter med økologisk drift skal sikres et økonomisk utkomme som er minst på linje med øvrig landbruksdrift. De direkte tilskuddene er ment å bidra til et slikt lønnsomhetsnivå ved blant annet å kompensere for at markedet ennå ikke er godt nok utviklet. I tillegg representerer økologiske matvarer ulike former for merverdi for forbrukerne som gir grunnlag for en høyere pris i markedet. Markedsutviklingen og økte merpriser fra markedsaktørene har de siste årene bidratt positivt til at lønnsomheten i økologisk produksjon er styrket.

Utfordringer

I 2020 må 1,5 millioner daa være i økologisk drift dersom 15 pst.-målet skal nås. En part sammensatt arbeidsgruppe for jordbruksforhandlingene 2007 har beregnet hvordan en hensiktsmessig fordeling av samlet 15 pst. økologisk areal i 2020 kan oppnås for de ulike plantekulturer. Det er forventet at eng og beite også i 2020 vil utgjøre en betydelig andel av omlagt areal. Samtidig må det økologiske kornarealet utgjøre en betydelig andel av norsk kornproduksjon for å imøtekomme etterspørselen etter økologisk kraftfôr og matmel. Poteter, frukt og bær og grønnsaker er økologiske produktgrupper i sterk vekst, der forbrukerne lett oppfatter forskjellen på økologisk og konvensjonell vare. Dette er produksjoner som i stor grad er markedsdrevet.

Innen husdyrproduksjoner er vekstkurven for økologisk storfé brattest. Det er derfor forventet at melkekyr og ammekyr vil utgjøre ryggraden i den økologiske husdyrproduksjonen. Veksten i økologiske småféproduksjoner har vært mindre. Likevel er rammevilkårene for økologisk småfé styrket betydelig de siste årene. Det er forventet at dette vil bidra til en sterkere fremtidig vekst for økologisk småfé. For kraftfôrkrevende produksjoner som økologisk svin og fjørfé er tilgangen og pris på økologisk kraftfôr kostnadsdrivende faktorer. Men etterspørselen etter disse varegruppene er økende, dette gjelder f.eks. etter økologiske egg. Dette er en av de varegruppene hvor den økologiske andelen er størst.

Tilstrekkelig mengde økologisk korn og dermed økologisk kraftfôr er en flaskehals for videre utvikling av økologisk drift. Prisutviklingen på økologisk kraftfôr har i perioder ført til et urimelig høyt kostnadsnivå i økologiske husdyrproduksjoner. Samtidig har fortutsigbarheten for produsenter av økologisk korn historisk sett vært dårlig. Virkemidlene for å sikre stabilitet i økologisk korndyrking er imidlertid styrket gjennom de siste årene.

Markedet er fortsatt lite og umodent. En hovedutfordring er dermed å få en balansert utvikling mellom produksjon og forbruk. På begynnelsen av 2000-tallet var det ofte problem med å finne avsetning for mye av det som ble produsert av økologiske matvarer her i landet. Jordbruksavtalepartene vektla da å stimulere til markedsutvikling, bl.a. gjennom ordningen med

⁴ For mer informasjon se "Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer, rapport for 1. halvår 2008", SLF rapport nr 19. 2008

helkjedeavtaler og ulike informasjonstiltak. Dette har sammen med internasjonale trender gitt resultater. Situasjonen i 2008 er blitt at markedet generelt etterspør mer av økologiske varer enn hva som produseres.

Det har vært en utfordring at det er forholdsvis liten omlegging til økologisk husdyrhold sammenlignet med omlagt areal. Flere legger om jorda, men ikke til husdyrproduksjoner. En allsidig produksjon er nødvendig som grunnlag for et variert tilbud av produkter i markedet. Dette er også bakgrunnen for at omleggingstilskuddet ble redusert og at husdyrtilskuddene og arealtilskuddene er blitt styrket ved de to siste jordbruksoppkjørene.

I mange områder preges jordbruksdriften av forholdsvis spesialiserte og ensidige driftsopplegg. I de typiske korndistrikter er mye av husdyrholdet forsvunnet, og i områder med f.eks. konsentrert melkeproduksjon blir ofte mye kraftfôr tilført fra andre landsdeler. I økologiske drift tilstrebes et tilpasset og balansert opplegg med planteproduksjon og husdyrhold. Det kan være vanskelig med omlegging til et mer allsidig økologisk driftsopplegg i enkelte områder fordi tidligere konvensjonell drift har vært ensidig innrettet. I husdyrfattige områder kan det for eksempel være vanskelig med tilgang på organisk materiale.

Forutsetningene for økologisk drift varierer over landet. Det kan f.eks. ikke forventes at det er mulig med økologisk drift på en del av de arealer som først er blitt dyrkbare etter at kunstgjødsel kunne tas i bruk. Minimumsfaktorer i økologisk landbruksdrift med biologisk aktive prosesser er nitrogenfikserende belgvekster, jordtemperatur o.a.

Utover de naturgitte forutsetninger, samt etablerte driftstradisjoner, kan det være store regionale forskjeller i produsent- og fagmiljøer når det gjelder kompetanse om og holdninger til økologisk landbruk. Stimulans til å prøve ut økologisk drift vil i tillegg til lønnsomhet og forutsigbarhet, også i stor grad være avhengig av den motivasjon som nærmiljøet gir. Det er i dag til dels store fylkesvise variasjoner når det gjelder hvor mye av det totale jordbruksareal som drives økologisk. Dette tyder på at slike faktorer er av vesentlig betydning.

Regelverket er en vesentlig del av rammeverket for økologisk produksjon og foredling. Regelverket setter krav til produksjon, og omhandler i tillegg myndighetenes ansvar for å ha en fungerende

kontrollordning med pålagte dokumentasjonskrav og årlige kontroller. Regelverket skal ivareta hensynet til forbruker gjennom å sikre troverdighet og felles praksis for økologisk produksjon, både for produkter produsert i EU/EØS, og produkter importert fra land utenfor EU/EØS. Prinsippene for økologisk produksjon må ligge til grunn for regelverksutviklingen. Dette er viktig av hensyn til forbrukerne, og vil opprettholde troverdigheten til økologiske produkter og sikre at det er et marked for slike produkter på sikt. Fordi hele EU/EØS har samme regelverk, er det områder hvor regelverket oppfattes som lite tilpasset til norske forhold i næringen. På flere områder har det også vært lite forutsigbarhet i regelverket. Det kan være en utfordring å involvere næringen og andre interesseparter i Norge i utviklingen av EØS-regelverket, samt tilpasninger av regelverket til norske forhold. Myndighetene har derfor opprettet et eget regelverksutvalg som inkluderer representanter fra næringen og andre interesseparter. Dette skal tilrettelegge for et bredere samarbeid om regelverksarbeid med berørte parter innen økologisk produksjon.

Som konklusjon kan det sies at det er store utfordringer for primærprodusenter innen agronomiske problemstillinger og forhold knyttet til ustabilitet og uforutsigbarhet når det gjelder leveringsbetingelser, økonomi og regelverk. For at de bønder som nå driver økologisk skal fortsette, og for at flere av de bønder som driver konvensjonelt skal se omlegging som et reelt alternativ, er motivasjonsfaktoren avgjørende.

Delstrategi 1.1:

Sikre et utkomme for bønder med økologisk produksjon som er minst på linje med øvrig landbruksdrift.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 1.1

Veivalg 1: Det skal legges til rette for stabilitet og forutsigbarhet i tilskuddsordninger og andre ordninger som er rettet mot primærprodusenter.

Veivalg 2: Tilskuddene skal over tid stimulere til at flest mulig starter med økologisk drift og at de som starter opp, har grunnlag for å fortsette. Innretning og satser skal vurderes årlig med hensyn til dette.

Veivalg 3: Overvåkingen av lønnsomheten i økologisk produksjon styrkes.

Veivalg 4: Sikre en innretning av tilskuddene som understøtter at en optimal andel av økologiske råvarer blir omsatt som økologiske produkter.

Veivalg 5: Sikre en utvikling innenfor verdikjeder av økologisk fôrkorn som optimaliserer norsk produksjon og gir en forutsigbarhet i fôrkostnadene for produsenter med økologisk drift.

Vedtatte tiltak:

- Styrking av direkte tilskudd til grønn gjødsling, korn, potet, grønnsaker, frukt og bær, melkeku, ammeku, andre storfe, sau, lammetillegg, avlsgris og slaktegris i jordbruksforhandlingene 2007 og 2008. Innføring av tilskudd til korn til krossing.
- Innføring av avløsertilskudd for fjørfeproduksjon.
- Økte satser på prisnedskrivning for korn til 80 øre/kg, erter 110 øre/kg og oljefrø/bønner 250 øre/kg.
- Etablering av en tidsbegrenset kornkampanje med 30 millioner ekstra tilskudd til produsenter av økologisk korn.
- Utvidelse av kvoterammen for økologisk melk med 4 millioner liter for 2009. I tillegg åpnes det for nyetablering for økologisk melkeproduksjon innenfor en fastsatt ramme.

Fremtidige tiltak⁵:

- SLF gis et ansvar for å overvåke prisutviklingen på økologisk kraftfôr og produsentpriser på melk, egg, kjøtt, frukt, bær, matkorn, potet og grønnsaker.
- Prioritere økologisk produksjon ved bruk av BU midler.
- NILF gis et ansvar for å styrke overvåkingen av lønnsomhet i økologisk produksjon.
- Opprettholde tilskuddsatser i henhold til veivalg 1.
- Vurdere nødvendig oppfølging som innebærer at økologisk kraftfôr ikke blir mer enn 20 pst. dyrere enn tilsvarende konvensjonelt kraftfôr.

Delstrategi 1.2:

Styrke veiledning og kompetanseutvikling innen økologisk primærproduksjon. Spre kunnskap om økologisk produksjon i landbruket generelt.

Økningen i etterspørsel innebærer et behov for å dreie bruken av utviklingsmidlene som avsettes i jordbruksavtalen, fra markedsrettede tiltak til produsentrettede tiltak. De direkte tilskuddene som er omtalt i delstrategi 1.1 skal sikre lønnsomhet. Veiledningsprosjektene støttet av utviklingsmidlene, skal bistå produsentene med å finne svar på faglige utfordringer, bygge nettverk og sikre den nødvendige kompetanseutviklingen innen de ulike økologiske produksjonene. Veiledningsprosjektene støttet av utviklingsmidlene er ment å supplere øvrig veiledning og kompetanse utvikling gjennom ordinære kanaler.

Forskningen innenfor økologisk produksjon er blitt omfattende, og departementet ønsker at Forskningsrådet gjennomfører en evaluering av denne forskningen. Graden og muligheten for overføring av kunnskap mellom økologisk og konvensjonelt landbruk må vektlegges både i evalueringen og i de fremtidige prioriteringene.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 1.2

Veivalg 1: Bedre kunnskapen om kontrollordningen og økologisk drift hos bønder før de melder seg inn i kontrollordningen.

Veivalg 2: Sikre at de som melder seg inn i kontrollordningen får oppfølging og veiledning etter behov.

Veivalg 3: Bygge og formidle kompetanse om økologiske driftsformers betydning for dyrevelferd, klima og øvrige miljøspørsmål, herunder avrenning, næringsforsyning i jord, forebygging av erosjon og biologisk mangfold.

Veivalg 4: Styrke veiledningstilbudet for økologisk produksjon generelt og produksjonsspesifikk veiledning innen korn, frukt og bær og grønt og de ulike husdyrproduksjonene.

Veivalg 5: Støtte opp under faglige nettverk innen de ulike økologiske produksjonene og i de ulike landsdelene.

⁵ Flere av forslagene til tiltak i SLF rapporten " Forslag til handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk" fra februar 2008, vil bli vurdert i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene.

Veivalg 6: Styrke utviklingsdelen i det produksjonsrettede FOU-arbeidet.

Veivalg 7: Det skal legges til rette for et godt samarbeid med interesseorganisasjoner og andre som bidrar til å mobilisere interesse og engasjement hos produsenter og forbrukere.

Veivalg 8: Veiledning innen økologisk produksjon skal integreres i den ordinære veiledningstjenesten.

Veivalg 9: Evaluere forskningen med tanke på å sikre overføringsverdier mellom driftsformer.

Vedtatte tiltak

- Veiledningsprosjekter fra utviklingsmidlene innen grønt, korn, frukt og bær, sau og lam, melk og storfekjøtt og veiledningsprosjekter i Norsk landbruksrådgivning.

Fremtidige tiltak⁶:

- Styrke veiledningstilbudet.
- Stille krav om ferdigstilt driftsbeskrivelse før 1. gangs inspeksjon.

Bakgrunn for tiltaket: En relativt høy andel av de som legger om til økologisk produksjon melder seg ut av ordningen. Dette tyder på at flere som melder seg inn i kontrollordningen ikke vet hvilke krav som stilles, og hvilken innvirkning dette har for driften på gården. En driftsbeskrivelse skal utarbeides ved hjelp av et planverktøy hvor gårdens beskaffenhet for økologisk produksjon gjennomgås, som sikrer at de nødvendige faglige og agronomiske vurderingene er tatt, og som dekker kontrollordningens behov. Utarbeidelsen av driftsbeskrivelsene skal skje i samråd med rådgivningsapparatet. Dette er for å sikre de faglige vurderingene for den enkelte gård og for å sikre en god innfasing i kontrollordningen ved 1. gangs inspeksjon. Inspeksjonen og rådgiving skal holdes adskilt. Utarbeidelsen kan skje i kombinasjon med kursing eller andre veiledningstiltak. Dette skal være med å styrke de faglige nettverkene.

Bindingstiden for å få omleggingstilskuddet er tre år. Når det gjennomføres kurs/rådgivning i forbindelse med at driftsbeskrivelsen utarbeides, skal denne bindingstiden fjernes. Dette er en forenkling i regelverket til gode for produsenter og byråkrati. Dette tiltaket sees også i sammenheng med at gebyravgiften til Debio skal vurderes.

- Landbrukets rådgivningsapparat oppfordres til å bygge opp og systematisere kompetansen om økologisk drift innen de ulike driftsretningene. Hensikten er å sikre overføringsverdier mellom produsenter, landsdeler og produksjonsretninger. Det skal legges vekt på at faglige nettverk bygges opp. Økt bruk av markdager og visningsgårder til å spre kompetanse kan være aktuelle tiltak. Det skal også legges vekt på det potensial de ulike økologiske driftsformene har i miljø- og klimasammenheng, samt ulike kvalitetsaspekter herunder den biologisk dynamiske driftsretningen.
- Veiledning og rådgivning skal prioriteres i områder som kan dokumentere økt omlegging.
- Forskningsrådet skal utarbeide anbefalinger om prioriteringer av fremtidig forskningsaktivitet for å nå regjeringens mål om 15 pst. økologisk produksjon.

Delstrategi 1.3:

Støtte opp under regional utvikling av økt økologisk forbruk og produksjon.

Omleggingsstatistikken viser at flere fylker har kommet forholdsvis langt i å nå 15 pst. målet. Flere kommuner har kommet langt på vei og har betydelige andeler økologisk jordbruksdrift. Det er en rekke eksempler på at selv med like forutsetninger for økologisk produksjon, har noen områder kommet betydelig lengre med økologisk drift enn andre. Dette tyder på at sosiale og kollegiale nettverk er viktige for å øke omlegging.

⁶ Flere forslag til tiltak er omtalt i SLF rapporten "Forslag til handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk" fra februar 2008.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 1.3

Veivalg 1: Alle fylkene oppfordres til å identifisere de kommunene der økningen i økologisk produksjon har vært betydelig, stimulere disse ytterligere og ta i bruk mulige overføringsverdier for å stimulere andre kommuner i fylket.

Veivalg 2: Noen fylker prioriteres som foregangsfylker med et særskilt ansvar for å utvikle økologisk produksjon. Dette innebærer en målsetning for disse ut over 15 pst. økologisk areal på fylkesnivå.

Kriterier for å bli foregangsfylker:

- styrket satsning på økologisk mat i næringsutvikling,
- styrket satsning på økologisk produksjon i BU midlene,
- egne strategier for å øke økologisk produksjon og forbruk,
- ambisjoner om å øke eget offentlig økologisk forbruk,
- dokumentere framgang i økologisk produksjon,
- ha kommuner med i økoløftet,
- definere økologiske satsningsområder f.eks. melk, kjøtt, korn eller frukt og grønt,
- vektlegge veiledning og bygging av faglige nettverk,
- ha fastlagte strategier til samarbeid for å løse næringsforsyning der det er nødvendig, f.eks. ved hjelp av nyetablering av økologiske melkebruk, innføring av ammeku eller bruk av alternativ tillatt næringsforsyning.

Foregangsfylkene prioriteres ved tildeling av utviklingsmidlene og vil få de fylkesvise midlene styrket.

Veivalg 3: Alle fylkene oppfordres til å stimulere til økt samarbeid og utveksling av husdyrgjødsel mellom gårder eller benytte annen tillatt næringsforsyning for å sikre en stabil nærings-tilgang ved produksjon av åkervekster.

Veivalg 4: Fylker som ikke kan dokumentere omlegging skal nedprioriteres ved tildeling av utviklingsmidler.

Vedtatte tiltak: De fylkesvise handlingsplaner for å øke regional produksjon og forbruk av økologisk mat, veiledningsprosjekter støttet av utviklingsmidlene som Gratis første råd og Oppfølging av gratis første råd i regi av Norsk landbruksrådgivning, samt regionale veiledningsprosjekter fra utviklingsmidlene.

Fremtidige tiltak⁷:

- Det utlyses konkurranse blant fylkene for å oppnå en foregangsstatus.
- På bakgrunn av utlysningen opprettes det foregangsfylker innen korn, frukt, grønt, melk og kjøtt (storfé og småfé).
- Tildelingen av foregangsstatus gis på bakgrunn av dokumenterte resultater.
- Handlingsplanene for foregangsfylkene oppdateres med justerte målsetninger og tiltaksplaner.
- De fylkesvise midlene til oppfølging av handlingsplanene styrkes og foregangsfylkene prioriteres.

Delstrategi 1.4:

Legge vekt på kompetanse i videreutviklingen av kontrollordningen. Føre en aktiv regelverkpolitikk som gir optimal forutsigbarhet i regelverksutviklingen.

Kontrollordningen for økologisk produksjon skal ivareta regelverkets bestemmelser, herunder prinsipper for produksjon og det økologiske idégrunnlag. Samtidig skal kontrollordningen oppfattes som mest mulig smidig og nyttig av den enkelte bruker. Dette innebærer ikke en svekket kontroll, men at kontrollen oppleves som en gjennomgang av det relevante regelverket og den kompetanse som er nødvendig for å oppfylle kravene. Det finnes i dag ikke noe tilsvarende sertifiseringssystem i landbruket som Debio der det blant annet gjennomføres årlige inspeksjoner. Debio representerer en betydelig kompetanse som i fremtiden også kan bli aktuell for andre typer kontrollordninger både knyttet til økologisk og konvensjonelt landbruk. En videreutvikling av Debio bør derfor legge vekt på å styrke kompetansedelen omkring revisjon og sertifisering i landbruket generelt og i økologisk produksjon spesielt.

⁷ Flere av forslagene til tiltak i SLF rapporten " Forslag til handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk" fra februar 2008, vil bli vurdert i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene.

Regelverket for økologisk produksjon er omfattet av EØS-avtalen, og på de fleste områder har Norge derfor samme krav som i resten av EU/EØS. Regelverksutviklingen og tilpasninger til norske forhold innenfor de eksisterende rammene kan ta hensyn til næringsinteresser og norske forhold, men skal også legge vekt på forbrukerinteressene, samt dyrevelferd og de øvrige prinsippene for økologisk produksjon. Dette er utgangspunkt i videre utvikling av økologisk produksjon for næringen, rådgivingsapparatet, myndigheter og andre interesseparter. Det må arbeides for å finne løsninger for hvordan næringen kan løse de praktiske utfordringene regelverket gir, både gjennom samarbeid mellom myndigheter, næringen og andre interesseparter, og gjennom kompetanseutvikling.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 1.4

Veivalg 1: Sertifiserings(revisor) kompetansen i Debio styrkes og videreutvikles som beskrevet.

Veivalg 2: Videreføre samarbeidet mellom KSL Matmerk og Debio og Norsk landbruksrådgivning.

Veivalg 3: Det skal i løpet av en treårs periode vurderes hvilken rolle/funksjon de ovennevnte kan fylle for å komplettere utviklingen av veiledning og kontroll i økologisk produksjon samt mulige andre merkordninger der sertifisering og eventuelt inspeksjon inngår eller bør inngå.

Veivalg 4: Styrket dialog mellom regelverksforvaltere veiledning og rådgivning.

Mattilsynets bredt sammensatte gruppe som skal bidra med faglige råd knyttet til regelverksutvikling, skal utvikles videre. Arbeidet skal peke på praktiske løsninger for næringen innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk. Samtidig skal det sikres at implementering av regelverk virker mest mulig logisk og sammenhengende i forhold til norske forutsetninger. En forutsetning for dette er å fange opp regelverksendringer tidlig i prosessen og formidle dette til næringen. I denne sammenheng har rådgivingsapparatet et særlig ansvar. På samme måte har næringa og rådgivningsapparatet et ansvar for å bringe inn problemstillinger knyttet til regelverket til regelverksutvalget.

Fra norsk side arbeides det gjennom to kanaler for å påvirke regelverket i EU. IFOAM (International Federation Of Organic Agriculture Movements) arbeider for en regelverksutvikling gjennom IFOAMs EU gruppe og er her representert gjennom norske IFOAM medlemsorganisasjoner. Norske myndigheter deltar gjennom EØS samarbeidet. I regelverksutvalget i regi av Mattilsynet vil LMD legge opp til en gjensidig erfaringsutveksling og dialog om dette arbeidet. En forutsetning for dette er imidlertid at IFOAMs rolle som interesseorganisasjon ikke skal utfordres. Hensikten bak en dialog om dette arbeidet er å øke forståelsen for det internasjonale regelverksarbeidet i regelverksutvalget og i de organisasjoner som der er representert.

Vedtatte tiltak: Oppstart av Mattilsynets gruppe for regelverksutvikling, oppstart av felles pilotprosjekt for samarbeid mellom Debio Norsk landbruksrådgivning (NLR) og KSL Matmerk.

Fremtidige tiltak⁸:

- Videreutvikle ovennevnte fellesprosjekt mellom Debio, KSL Matmerk og NLR.
- Styrke samarbeidet mellom de nordiske kontrollorganene.
- Gebyravgiften skal vurderes.
- Regelverksutvalget gis i oppgave å utrede mulige løsninger for kravet til lufting av okser.
- Det skal ikke være mulig å motta tilskudd til økologisk drift ved fram- og tilbakestilling av økologisk produksjon så fremt dette ikke er avklart med Debio.

Delstrategi 1.5:

Styrke satsningen på produktutvikling innen økologisk foredling. Samordne dette med annen småskalaforedling.

Et større mangfold av norske økologiske matvarer er nødvendig for at forbruket av norske økologiske matvarer i privat og offentlig sektor skal øke.

⁸ Flere av forslagene til tiltak i SLF rapporten "Forslag til handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk" fra februar 2008 vil bli vurdert i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene.

Regelverket stiller strengere krav til bruk av tilsetningsstoffer i økologisk foredling. Økologisk foredling representerer dermed kvalitetsmuligheter som stadig flere forbrukere etterspør. Dette innebærer at økologisk videreforedling er av strategisk betydning både for å sikre at norsk forbruk understøttes av norsk produksjon, og gjennom å representere en egen kunnskap og kompetanse som kan ha overføringsverdier til øvrig småskalaforedling. På denne bakgrunn ønsker LMD å løfte økologi som verdiskapingsfaktor.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 1.5

Veivalg 1: Det skal satses på ulike typer foredlingsproduksjon som er innrettet mot hele spekteret fra småskalaproduksjon, volumproduksjon og storhusholdninger.

Veivalg 2: Kvalitetsdifferensierte produksjoner skal nyttegjøres i produktutvikling og verdiskapning.

Veivalg 3: Det skal tilrettelegges for prosjekter som stimulerer til økt norsk produksjon, basert på samarbeid gjennom hele verdikjeden, jf. ordningen med helkjedeavtaler.

Veivalg 4. Innovasjon Norge utfordres til å se den økologiske satsingen i sammenheng med øvrig satsing på matforedling, jf. Verdiskapningsprogrammet for matproduksjon.

Vedtatte tiltak: Premieringsordningen for økologisk kjøtt i regi av SLF, Veiledningsprogram for produktutvikling i regi av Nofima mat, Veiledningsprogram for storhusholdning av Nofima mat, Bioforsk økologisk og Stiftelsen Ullandhaug.

Fremtidige tiltak:

- Innovasjon Norge skal, gjennom sine virkemidler, bidra til å stimulere til utvikling av økologisk småskalaforedling. Støtte til prosjekter med økologisk småskalaforedling skal tilfredsstillende de samme kvalitetskrav som øvrige prosjekter.
- Veiledningsprogrammer for produktutvikling/foredling skal videreutvikles, jf. programmet i regi av Nofima med tilbud om bistand til bedrifter omkring foredlingsprosesser og produktutvikling.

- Veiledningsprogrammet for storhusholdning videreutvikles. Dette sees i sammenheng med tiltak under strategi 2.2.

4.2 Strategi 2:

Bidra til markedsutvikling og økt forbruk av økologiske matvarer i privat og offentlig sektor.

Status

Omsetning av økologisk mat har økt fra 227 millioner i 1. halvår 2006 til 428 millioner i 1. halvår 2008. Dette er nær en fordobling. De største varegruppene er meieriprodukter, men også kornprodukter og bakevarer, grønnsaker, poteter og frukt er blant de økologiske varegruppene med høyest omsetning i kroner.

Økningen i omsetningen av økologisk mat er et internasjonalt fenomen. I Nord-Amerika og Europa er etterspørselen størst, 97 pst. av all økologisk mat selges i disse markedene (2006). Omsetningen på det europeiske markedet var på € 16 mrd. i 2007 og veksten har vært på mellom 10 og 15 pst. i året for hvert år siden 2004⁹.

Utviklingen i markedet for økologisk mat fra rundt 2005 tyder på at vektleggingen av innsats rettet mot markedet kombinert med internasjonale trender og et organisert samarbeid med aktørene i bransjen, gir resultater. Andelene økologiske varer begynner å bli av betydning, og omsetningen av økologisk mat i dagligvarebransjen øker raskt. Undersøkelser viser at et flertall av norske forbrukere ønsker å øke sitt forbruk av økologisk mat, og over halvparten er villig til å betale mer for slike varer.

For enkelte varegrupper synes også målsetningen om 15 pst. forbruk å være lettere å nå. For 1. halvår 2008 var 15,4 pst. av barnematen som ble omsatt økologisk. For egg og meieriprodukter var de på henholdsvis 4,5 pst. og 2,1 pst.. Til sammenligning var det kun 0,4 pst. av kjøttet som ble omsatt som var økologisk vare, men også denne varegruppen viser en kraftig vekst (+122 pst. siste 12 mnd.).

⁹ For mer informasjon se "Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer, rapport for 1. halvår 2008", SLF rapport nr 19. 2008. Tallene det vises til er omsetning i kroner. Økning i omsetning må sees i sammenheng med økning i pris.

Alle de fire store kjedene har egne satsingsprogrammer på økologisk mat og det er en økende konkurranse for å posisjonere seg på økologisk mat. Dette kan innebære at etterspørselen etter økologiske produkter i årene som kommer vil øke enda mer og at konkurransen vil bli hardere. Til i dag har det i liten grad vært en pris konkurranse mellom kjedene på økologiske produkter. For flere produkter ligger prisnivået fortsatt høyt.

Utfordringer

Dagligvarekjedene har i den senere tid uttrykt en vilje til å ville satse på økologiske produkter, men det er utfordringer knyttet til vareutbud og pris. Det begrensede produkttilbudet og et høyere prisnivå på flere av produktgruppene er iøynefallende. Økologiske matvarer bør selges i markedet med en høyere pris som reflekterer de merkostnader som er knyttet til produksjonsmetoden. Små volumer medfører imidlertid at prisene på økologiske matvarer ofte blir uforholdsmessig høye. Mye tyder på at en vesentlig del av prisdannelsen i dag skjer i dagligvarehandelen.

Små volum og ustabile leveranser skaper en terskelproblematikk for handelen med tanke på satsing og profilering. Det gir logistikkmessige utfordringer, får betydning for dagligvarehandelens kostnader og kan dermed redusere mulighetene for en offensiv profilering (f.eks. i kampanjer). Det kreves tydelig atskillelse mellom økologiske og konvensjonelle varer i butikken, og noen økologiske produkter emballeres ofte mer. Slike forhold gjør at økologiske produkter ofte ikke får optimal plassering med hensyn til blikkfang og kvalitetsbevaring. En sentral utfordring er å øke volumene av økologiske produkter for å overkomme slike "terskler" i handelen.

Målsettingen om at 15 pst. av det totale matforbruket skal være økologisk i 2020, innebærer at kjøpsatferden til en vesentlig andel av befolkningen må endres. I dette har forbrukerrettet informasjonsvirksomhet om økologisk produksjon vært sentral. KSL Matmerk har utarbeidet en egen strategi for generisk markedsføring av økologisk mat i samarbeid med SLF hvor det legges opp til et felles arbeid med Debio, Oikos og Opplysningskontorene i landbruket¹⁰. Informasjonsvirksomheten vektlegger økologiske produkter generelt og norske økologiske produkter spesielt.

Mye tyder på at importen av økologiske landbruksvarer er økende. Økologiske foredlingsprodukter er i 2008 i enda større grad preget av import enn hva tilfellet er for ferskvarer. Det skjer imidlertid en viss utvikling, særlig innen bakevarer og melkeprodukter, mens f.eks. produkter som pålegg og barnemat for en stor del er importerte. Det er en utfordring å basere en foredlingsvirksomhet på norske råvarer når råstofftilgangen er begrenset, men det er likevel et potensial for å videreutvikle spekteret av foredlingsvarer. Særlig gjelder dette kjøttprodukter.

Konvensjonelle og økologiske produkter forholder seg til samme tollvern med få unntak. For blant annet flere tidliggrønnsaker er det en utfordring at de norskproduserte økologiske produktene kommer senere på markedet enn konvensjonelle, samtidig som tollsatsene på importerte produkter er høye. Det er imidlertid betydelige importmuligheter innen frukt som i dag ikke utnyttes. Disse kan utnyttes bedre av dagens frukt- og grøntimportører.

I et markeds perspektiv er økt produksjonsvolum en forutsetning for å nå målet om 15 pst. økologisk forbruk i 2020. Økningen i etterspørsel de seneste årene innebærer at en kraftig vekst i økologisk produksjon er nødvendig for at norsk landbruk skal betjene hoveddelen av dette volumet.

Delstrategi 2.1

Bidra til markedsutvikling og økt forbruk av økologiske matvarer i privat sektor.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av delstrategi 2.1:

Veivalg 1: Videreutvikle utviklings- og informasjonsprosjekter i samhandling mellom produsenter, bedrifter, FoU-miljø, næringsorganisasjoner og virkemiddelapparat.

Veivalg 2: Videreutvikle helkjedeavtaler slik at flere leverandører tilfredsstiller kravene i dagligvarehandelen.

¹⁰ Denne strategien er ett av flere grunnlagsdokumenter, se kap. 4, og tiltak knyttet til generisk markedsføring av økologisk mat er derfor ikke omtalt i tiltakene under.

Veivalg 3: Videreføre informasjonskampanjer ved behov. Offentlige informasjonsmidler skal komplettere dagligvarehandelens egen markedsføring.

Veivalg 4: Bruk av offentlige virkemidler prioriteres til utvikling av alternative markedskanaler slik som direktesalg, abonnementsordninger etc.

En konsekvens av at alle de fire kjedene har et økt engasjement for økologisk mat, er at markedsarbeidet i dagligvare i større grad drives av markedsaktørene selv. Dette kan også innebære at mindre aktører med alternativ omsetning kan få viktig drahjelp gjennom at oppmerksomheten om økologisk mat øker. Mange av disse kan tilby produkter og opplevde kvaliteter som ikke like gjerne kan omsettes i dagligvare. For å bistå med utvikling av alternativ omsetning vil LMD prioritere at markedsprosjekter fra veiledningsmidlene i større grad rettes mot alternativ omsetning.

Veivalg 5: Ved bruk av offentlige virkemidler skal samkjøring og samarbeid mellom de ulike arenaer der økologisk mat omsettes og markedsføres, vektlegges.

Veivalg 6: Overvåke prisutvikling i tillegg til omsetning av økologisk mat i dagligvarehandelen.

Veivalg 7: Støtte opp under prosjekter og aktører som dokumenterer vilje og evne til økt omsetning og markedsføring av økologiske produkter og kvalitetsdifferensiering.

Vedtatte tiltak: Gjennomførte informasjonskampanjer i regi av KSL Matmerk og SLF. Markeds- og helkjedeprosjekter i utviklingsmidlene.

Fremtidige tiltak:

- Veivalgene over innarbeides som føringer for utviklingsmidlene.
- Bruk av offentlige midler i markedskampanjer for økologisk mat avstemmes i forhold til konkurransesituasjonen på økologisk mat og samarbeidet mellom dagligvarekjedene.
- SLF/NILF skal i tillegg til omsetning også overvåke prisutvikling på økologiske matvarer.
- Det skal gjennomføres et utredningsarbeid om prisdannelsen på økologiske matvarer.

- Det gjennomføres årlige møter mellom landbruks – og matministeren og markedsaktørene der utviklingen i omsetningen av økologisk mat skal være tema.

- Landbruks- og matministeren skal årlig kåre det profilhuset som viser best utvikling, vilje og evne til å omsette økologisk mat, formidle budskapet om økologisk mat, profilerer de økologiske produktene og som ikke har en urimelig prisdannelse. Kåringen vil skje på grunnlag av:

- o tallmateriale fra omsetning og prisdannelse,
- o kvalitative vurderinger fra ikke-kommersielle aktører,
- o eventuelt gjennomførte forbruks- og kundeundersøkelser,
- o tilbakemeldinger fra leverandører.

I dag kåres den beste dagligvarebutikken på bransjetreffet i forbindelse med Matmessen i Ålsesund. Kåringen beskrevet over vil skje på profilhusnivå, og det vil være LMD sine vurderinger som ligger til grunn.

Delstrategi 2.2:

Bidra til økt forbruk av økologiske matvarer i offentlig sektor.

Forbruket av økologisk mat i offentlig sektor er i dag begrenset. I skolefruktordningen gis det et tilbud om økologisk frukt der det er mulig. I tillegg er enkelte av fruktene som deles ut i gratisordningen for ungdomsskoletrinnet økologiske. Gjennom prosjekter som Økoløft i kommuner, Økologisk mat i Oslo kommunes virksomheter, Mer økologisk frukt i skolen, Veiledningstilbud overfor storhusholdninger, Økomat Agder, Økologisk mat på sykehus etc., er det arbeidet systematisk for å fremme forbruket av økologisk mat i offentlig sektor. Erfaringene har vært delte. Prosjektene har ofte ført til mye entusiasme og engasjement, men forhold utenfor prosjektenes innflytelse har vist seg å være av stor betydning for måloppnåelsen. Likevel er det i dag flere offentlige kantiner og storkjøkken

som serverer økologisk mat. Noen av de mest sentrale utfordringene har vært.

- Volumene er små og leveringskapasiteten ustabil, hvilket gjør at økologiske produkter bare i liten grad kan inngå som faste tilbud.
- Regelverket for å omsette og markedsføre økologiske produkter i storkjøkken kan oppleves som uklart. Enkelte bedrifter, særlig mindre bedrifter med liten omsetning av økologiske produkter, opplever regelverket og kontrollordningen som tungvinn. Regelverket og kontrollordningen for omsetning av økologisk mat i storkjøkken og serveringssteder er under vurdering av Mattilsynet.
- Kantiner, institusjonsplasser, o.a. har oftest svært stramme budsjetter, og økologiske varer kan oppleves som en fordyrende faktor.
- Det er ikke et godt og samordnet veilednings-tilbud overfor storhusholdninger som ønsker å kunne tilby økologiske varer.
- Det er ikke i tilstrekkelig grad et fungerende distribusjons- og logistikksystem for levering av økologisk mat til storhusholdninger.
- I storkjøkken og virksomheter hvor mange personer i ulike ledd er involvert, er forankring og manglende motivasjon en stor utfordring.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av Delstrategi 2.2

Veivalg 1: Støtte tiltak overfor barn og ungdom der informasjon om økologisk landbruk og servering av økologisk mat vektlegges, jf. festivaler, konserter, idrettsarrangementer og relevante skoleprosjekter, osv.

Veivalg 2: Lette terskelen for forbruket i offentlig sektor gjennom å styrke veiledningen og tilbudet til storhusholdning på økologisk mat.

Veivalg 3: Sikre en like troverdig kontroll i storhusholdning på lik linje som i annen økologisk produksjon og foredling.

Veivalg 4: Styrke dialogen opp mot departementer/direktorater som har ansvar for spesielle mat-politiske programmer.

Veivalg 5: Foregangsfylker skal særskilt vektlegge eget økologisk forbruk (jf. strategi 1.3).

Veivalg 6: Aktualisere betydningen av 15 pst. målet på politikkområder utenfor LMD sitt ansvarsområde.

Vedtatte tiltak: Premieringsordningen for økologisk kjøtt i regi av SLF, Veiledningsprogram for produktutvikling i regi av Nofima mat, Veiledningsprogram for storhusholdning av Norfima mat, Bioforsk økologisk og Stiftelsen Ullandhaug.

Fremtidige tiltak

- Tilby et enhetlig veiledningstilbud overfor storhusholdningssektoren basert på allerede etablerte organisasjoner/institusjoner.
- Øke innsatsen rettet mot produktutvikling tilpasset storhusholdning.
- Aktualisere storhusholdning som en tidlig arena for utviklingen økologiske produkter og av en hensiktsmessig logistikk.
- Arbeide for at økologisk mat skal bli et mer forpliktende kriterium jf. handlingsplanen Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser fra Miljøverndepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Sette betydningen av økologisk mat i et mer helhetlig forbrukerpolitisk perspektiv. Et nært samarbeid opp mot Barne- og likestillingsdepartementet vil derfor være viktig.

4.3 Strategi 3:

Bidra til at arbeidet med å utvikle økologisk produksjon og -forbruk forankres i flere sektorer enn i landbrukssektoren.

Status

Mens Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for økologisk landbruksproduksjon, har Fiskeri- og kystdepartementet ansvaret for produksjonen av økologisk sjømat. Fem av konsesjonene som ble utlyst høsten 2008 var øremerket økologisk lakse- eller ørretoppdrett. I dag omsettes det laks, ørret og torsk fra økologisk akvakultur. Disse er sertifisert etter regelverk forvaltet og utformet av private aktører, bl.a. Debio. I EU jobbes det med et felles regelverk for økologisk akvakultur, som også vil bli gjeldende i Norge.

Forankringsarbeidet for å øke forbruket av økologisk mat i offentlig sektor er beskrevet under strategi 2.2 og omhandler skolefrukt, arbeid opp mot offentlige kantiner innen sykehus, kommuner, statlige organer og forsvaret. Satsningen "Økoløft i kommuner" er en felles satsning mellom LMD og KRD for å øke forbruket av økologisk mat i kommunal sektor. Arbeidet startet opp september 2008 og vil pågå ut 2010.

Barne- og likestillingsdepartementet har høsten 2008 støttet en felles kampanje mellom merkeordningene Svanen, Blomsten, Ø-merket og Fairtrade for å skape oppmerksomhet om bærekraftig handel og merking av varer.

Målsetningen om 15 pst. økologisk matproduksjon og forbruk omfatter ikke økologiske produkter som ikke kan defineres som mat. Likevel må utviklingen av økologisk matproduksjon og forbruk sees i helhetlig sammenheng der økologisk forbruk og produksjon også omfatter andre produktgrupper. I den forbindelse er Debios private standarder på områder som ikke dekkes av offentlig regelverk betydningsfullt. Debio har ligget foran med privatrettslig regelverk for områder som etter hvert er blitt implementert i offentlig regelverk. Ved siden av akvakultur har Debio utviklet eller utvikler regelverk for kosmetikk, skogbruk, reindrift, bærekraftige produksjoner og tekstiler. Flere av disse kan få betydning for landbrukssektoren.

Utfordringer

Sentrale utfordringer med å forankre 15 pst. målsetningen i andre sektorer er knyttet til stramme budsjetter og sektorielle hensyn i de ulike sektorene.

Følgende veivalg legges til grunn for oppfølging av strategi 3

Veivalg 1: Prioritere samarbeidsprosjekter som er forankret i flere sektordepartementer f.eks. Økoløft i kommuner.

Veivalg 2: Prioritere sektorer med utvikling av økologisk produksjon og forbruk.

Veivalg 3: Sikre en hensiktsmessig regelverksutvikling for nye økologiske produksjoner.

Veivalg 4: Støtte opp under utviklingen av økologisk sjømat i markedsarbeidet (jf. strategi 2.1).

Vedtatte tiltak: Samarbeidsprosjekt med KRD, Økoløft i kommuner, økt økologisk forbruk i kommunesektoren, sektorvise utviklingsprosjekt innenfor skole, forsvar og helse i utviklingsmidlene, tildelingen av konsesjoner på økologisk akvakultur av FKD.

Fremtidige tiltak

- Videreføre og eventuelt utvide interdepartementale samarbeidsprosjekter basert på foregangseksempler, jf. samarbeidsprosjektet Økoløft i kommuner mellom Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stimulere og motivere til at forbruksmålet innen privat og offentlig storhusholdningssektor kan nås på frivillig basis og ikke i form av pålagte krav.
- Vurdere økologisk landbruk og økologisk mat sitt bidrag for profilering av Norge i sammenheng med turistnæringen, og aktuelle departementer/instanser som det i den sammenheng bør samarbeides, f.eks. Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Innovasjon Norge.
- EØS regleverket for økologisk produksjon og produkter er under stadig utvikling, og regelverk etableres på nye områder. I de tilfeller der nye regelverksområder ligger innenfor andre departementers ansvarsområder, samarbeides det for å bidra til at eventuelle synergieffekter når det gjelder profilering, regelutvikling og kontrollordning kan utnyttes.
- Drifting og oppfølging av privat regelverk gjøres til et definert ansvarsområde for Debio. Ferdigstilling av regelverk for økologisk tamreinproduksjon skal inngå i dette arbeidet.

5. Sentrale grunnlagsdokumenter

- Landbruks- og matdepartementet. 2007. Ta landet i bruk! - Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007–2009.
- Landbruks- og matdepartementet. 2008. St.prp nr. 69 (2007–2008). Om jordbruksoppgjøret 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.
- Landbruks- og matdepartementet. 2008. St.prp nr. 1 (2007–2008). For budsjettåret 2008.
- Landbruks- og matdepartementet. 2007. St.prp nr. 77 (2006–2007). Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.
- Miljøverndepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2007. Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.
- KSL Matmerk. 2008. Strategi for generisk informasjon og markedsføring av økologisk mat.
- Statens landbruksforvaltning. 2007. Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. Rapport 2007.
- Statens landbruksforvaltning. 2008. Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. Rapport for 1. halvår 2008.
- Statens landbruksforvaltning. 2008. Utviklings tiltak innen økologisk landbruk – prosjektoversikt 2008.
- Statens landbruksforvaltning. 2008. Forslag til handlingsplan for økologisk produksjon og forbruk. Rapport 2008.
- NILF. Utmelding av norske øko-bønder - hva er årsakene? Diskusjonsnotat 2008.
- Jordbruksgruppen. 2006. Forslag til strategier og tiltak rettet mot primærproduksjon for å nå Regjeringens målsettinger for økologisk matproduksjon og matforbruk. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.
- NILF. 2006. Økologisk mat i offentlig sektor.
- Norges forskningsråd. 2004. Prioritering på forskning innen økologisk produksjon og omsetning.
- Statens landbruksforvaltning. 2003. Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning (2003–2006).
- Fylkenes regionale handlingsplaner.
- Landbruks- og matdepartementet. Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler (2005–10–04).
- Rapporter over utvikling av produksjon og omsetning publiseres av Debio (Statistikk - årsrapporter) og Statens landbruksforvaltning (Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer – halvårsrapporter).
- Aktuelle rapporter innen FoU med tilknytning til økologisk produksjon og forbruk, fra bl.a. Bioforsk, Matforsk, NILF, SIFO, Eco Commerce, Opinion og Norges Forskningsråd.
- Av internasjonale rapporter er særlig EUs handlingsplan, med tilhørende utredninger, aktuell. Den kom i juni 2004 med fokus på fremme av 21 tiltaksområder, herunder informasjon, regelverk, forskning, osv. (www.organic-europe.net).
- United Nations Publications. 2008. Organic Agriculture and Food security in Africa.
- United Nations Publications. 2008. Best practise for Organic Policy.
- UNCTAD/WTO. 2007. Organic Farming and Climate Change.
- FAO. 2008. Low Greenhouse Gas Agriculture. Mitigation and adoption potential of sustainable farming systems.

Utgitt av :
Landbruks- og matdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Post og distribusjon

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no / Faks: 22 24 27 86

Foto forside: Storfe, ku beiter på eng. Tore Wuttudal, Samfoto.

Publikasjonskode: M-0740-B

Opplag: 750

Trykk: Konsis 01/2009 – revidert 08/2010