

i **VIKTIG INFORMASJON**

UNIVERSITETET I OSLO

ØKONOMISK INSTITUTT

Herunder følger viktig informasjon om digital eksamen i ECON3010. Vennligst les gjennom siden før du begynner å besvare selve eksamensoppgaven.

- **Oppgavesettet:**

Denne eksamen består av to oppgaver, med en side per oppgave. Du skal velge en av de to oppgavene, og du skal kun besvare den ene oppgaven. Du kan navigere mellom sidene ved å bruke piltastene nederst til høyre, eller hoppe direkte til de ulike oppgavene på nederste linje. Du finner selve oppgaveteksten over skrivefeltet, mens vedlegg tilhørende oppgaven er i et eget pdf dokument ved siden av der du skriver din besvarelse.

- **Digital håndtegning (Scantron):**

Det er svært viktig at du setter av tid til å fylle inn oppgavekoden og annen eksamensinformasjon (kandidatnummer, emnekode, etc.) på arket/ene du bruker som skal legges ved din besvarelse. Oppgavekoden din finner du nederst på siden til oppgaven i Inspira. Fyll inn på riktig måte. Husk å levere ark til eksamensvakten når du er ferdig.

På denne eksamenen kan du lage håndtegninger (på scantron-ark) som vedlegg til oppgaven din hvis du ønsker det. Du kan bruke så mange ark du trenger. Tanken er at hvis du for eksempel ønsker å lage en tegning, formel e.l. som er vanskelig for deg å lage direkte i Inspira, så kan du skrive denne på dette arket for så å legge det ved besvarelsen din.

- **Trenger du hjelp?** Spør IT-eksamensvakten

- **Tillatte hjelpemidler:**

Det er tillatt å bruke ordbok. Ordboken skal kontrolleres av SV-infosenter på forhånd.

- **Tilgang til besvarelsen:**

Du får ikke tilgang til besvarelsen din med en gang etter at du har levert. Grunnen til dette er at scantron-arkene først må skannes og legges ved oppgaven til hver enkelt. Det vil bli lagt ut beskjed på semestersiden til ECON3010 når du har fått tilgang til besvarelsen din igjen. Dette gjelder også for deg som ikke bruker Scantron-ark, siden alle vil få tilgang til sin egen besvarelse samtidig.

- **Vurdering:**

Eksamen blir vurdert etter ECTS-skalaen. A-F, der A er beste karakter og E er dårligste ståkarakter. F er ikke bestått.

- **Sensur kunngjøres:** 13.06.2018

1 Oppg. 1

Oppgave 1

I Norge er det å eie egen bolig subsidiert, først og fremst gjennom gunstig beskatning av egen bolig, men også gjennom subsidiert sparing til egen bolig for ungdom (BSU) og rimelige lån i Husbanken. Drøft virkningene på fordeling og effektivitet av en slik boligpolitikk. Se spesielt på hvor godt denne politikken virker i de største byene.

Du finner relevant bakgrunnsinformasjon for dette i vedlegget. Husk å scrolle nedover i vedlegget for å se hele dokumentet.

Skriv ditt svar her...

2 Oppg. 2

Oppgave 2

Norsk landbruk mottar betydelig støtte, både i form av direkte subsidier og beskyttelse mot importkonkurransen. Støtten er blant annet begrunnet med hensynet til bosetting i distriktene og matsikkerhet. OECD argumenterer i sin landrapport for Norge 2016 for en betydelig reduksjon i støtten til landbruket. Begrunnelsen er at det høye støttenivået hemmer frihandel og gir ineffektiv ressursbruk. Gi en samfunnsøkonomisk vurdering av landbruksstøtte med utgangspunkt i økonomisk teori.

Du finner relevant bakgrunnsinformasjon for dette i vedlegget. Husk å scrolle nedover i vedlegget for å se hele dokumentet.

Skriv ditt svar her...

Question 1
Attached



Vedlegg tilhørende oppgave 1

1. Klipp fra avisartikkel om boligskatt (Aftenposten), s. 1-3
2. Klipp fra avisinnlegg om BSU-ordningen (Dagbladet), s. 3
3. Klipp fra NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, s. 4-5

1. Om boligskatt, fra Aftenposten 04.09.2012.

Norske og internasjonale økonomer mener økt boligskatt vil dempe prisgaloppen og styrke norsk økonomi.

— Bolig er hellig i Norge, og lave boligskatter har vært et mantra i norsk politikk siden krigen. Derfor tør ingen røre disse skattene, sier Ola H. Grytten, professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

Staten har aldri tjent mer på boligskatter. Den upopulære dokumentavgiften vil alene gi 7,5 milliarder kroner i skatteinntekter i år, og andelen kommuner med eiendomsskatt på bolig har vokst til 45 prosent.

Til tross for dette er norske boligskatter fortsatt svært lave sammenlignet med andre vestlige land.

I årene 2007-2010 utgjorde inntekter fra skatt på eiendom i Norge 1,2 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), ifølge OECD.

I Storbritannia er boligskattinntektene over tre ganger så høye og utgjør 4,3 prosent av BNP.

— Norske boliger er veldig lavt skattet, noe som fører til at eiendom blir et spekulasjonsobjekt. Det driver prisene kunstig høyt og gjør det vanskelig å komme seg inn på boligmarkedet. I tillegg ender altfor mye av sparepengene våre opp i eiendomsinvesteringer, sier Grytten.

- Skatten vekker angst

Storbritannia, som topper statistikken, har en rekke ulike boligskatter, blant annet en eiendomsskatt som betales til lokale myndigheter. Denne var i snitt 11.000 kroner pr. husstand i 2011. Britene har også en såkalt «stamp duty» som tilsvarer den norske dokumentavgiften.

I Norge ligger satsen flatt på 2,5 prosent, mens den i Storbritannia varierer med prisen.

Huskjøp til under 125.000 pund (1,2 mill. kr) er fritatt, mens en bolig til 3,5 millioner kroner belastes med 3 prosent. Kjøpere av dyre eiendommer til over 2 millioner pund (18,5 mill. kr) må betale syv prosent.

Også Finland og Sverige ligger i bunnen av statistikken fra OECD. Professor i skatterett ved BI, Ole Gjems-Onstad, sier boligskatt er en viktig politisk sak også i våre naboland.

-I Sverige har de borgerlige kuttet boligskatten kraftig etter at de kom til makten i 2006. Dette er en skatt som er politisk følsom. En av grunnene til at Socialdemokraterna tapte valget, var folks reaksjon på økninger i boligskatten, sier Gjems-Onstad.

Han har forsket på boligskatter i flere land og mener å ha funnet en smertegrense.

— Det blir uro når folk skattes mer enn én prosent av markedsverdien av boligen sin. Eiendomsskatt vekker angst fordi størrelsen ikke har sammenheng med inntekt eller hvor likvid du er. Derfor kan enkelte få en følelse av at de mister kontrollen, sier Gjems-Onstad.

- Bra for økonomien

Aftenposten har tidligere skrevet at norske boligpriser har vokst mest i OECD de siste fem årene. Det internasjonale pengefondet (IMF) og OECD anbefaler Norge å gjennomføre betydelige boligs kattøkninger for å dempe prisveksten. Dette skal kombineres med omfattende kutt i andre skatter, som inntektsskatten og selskapsskatten.»

2. Klipp fra innlegg skrevet av Tarald Laudal Berge og Martin Eckhoff Andresen (Doktorgradsstipendiater ved UiO) i Dagbladet, datert 24.07 2015.

«BSU-ordningen har siden 2003 gitt unge skattefradrag for boligsparing. At boligmarkedet ekskluderer mange unge er riktig, men å øke BSU-rammen for å «hjelp flere unge inn på boligmarkedet» er kontraproduktivt. De framsettes heller ikke data for å underbygge påstanden om at BSU-ordningen hjelper de unge som *faktisk* sliter med egenkapitalkrav inn på boligmarkedet.

BSU-sparing registreres i selvangivelsen. Fra SSB originale BSU-data fra 2009 finner vi tydelige, strukturelle forskjeller på hvem som nyter godt av ordningen. Av en million nordmenn mellom 18 og 33 år, sparte 30 prosent i BSU i 2009. Men, deles de sparende opp i fire like store grupper basert på foreldres inntekt, finner vi at kun 18 prosent av de med foreldre med samlet inntekt under 200 000 kroner sparte, mens 37 prosent av de med foreldre med en samlet inntekt over 800 000 gjorde det samme.

For dem som maksimerte BSU-sparing er trenden sterkere - det er også denne gruppa som vil dra nytte av økt BSU-ramme. Mens under 8 prosent av de med lav foreldreinntekt sparte maksimalt, gjorde nesten 18 prosent av de fra familier med høy inntekt det samme. Konsekvensen er at kjøpekraften til ungdom fra velstående familier styrkes relativt til ungdom fra trangere kår.»

3. Klipp fra NOU 2014:13 kapittel 12.4

4. «Verdsettingsreglene og effekter på sparesammensetningen

«Tabell 12.1 Avkastning etter skatt¹ for ulike spareplasseringer ved et sparebeløp på 2 mill. kroner, en nominell avkastning før skatt på 4 pst. og en inflasjon på 2,5 pst. Skatt med 2014-regler. Kroner

	Obligasjon	Sekundærbolig	Primærbolig
Nominell avkastning	80 000	80 000	80 000 ²
Inntektsskatt	21 600	21 600	0
Formuesskatt	20 000	12 000	5000
Samlet skatt	41 600	33 600	5 000
Nominell avkastning etter skatt	38 400	46 400	75 000
Realavkastning etter skatt	-11 600	-3 600	25 000
Realavkastning etter skatt (pst.)	-0,6	-0,2	1,3
Effektiv skattesats ³ (pst.)	138,7	104,5	68,8

¹Det er sett bort fra eventuell kommunal eiendomsskatt.

²Inntektene kan bestå av enten beregnet inntekt av egen bolig, utleieinntekter ved delvis utleie eller verdistigning.

³Effektiv skattesats er lik differansen mellom realavkastningen før skatt og realavkastningen etter skatt, målt i forhold til realavkastningen før skatt.

Kilde: Utvalget.

Eksemplet viser hvordan skattereglene påvirker lønnsomheten av å spare i bolig, hhv. primærbolig og sekundærbolig (for utleie), sammenlignet med å spare i obligasjoner (eller velge en annen finansiell plassering). Forskjellen i avkastning mellom obligasjoner og sekundærbolig skyldes i dette eksemplet utelukkende at utleiebolig verdsettes til 60 pst. i formuesskatten, mens obligasjoner beskattes i sin helhet. Tabellen illustrerer videre at insentivene til å spare i primærbolig skyldes særlig fraværet av løpende inntektsbeskatning, men forsterkes av lave ligningsverdier (25 pst. av markedsverdi) i formuesskatten. I tillegg er salg av egen bolig skattefri hvis skattyter tilfredsstiller botidskravet, og utleie av egen bolig er skattefri såfremt verdien av utleiedelen ikke overstiger halvparten av boligens samlede verdi. Summen av skattefordeler kombinert med fullt gjeldsfradrag gir et sterkt motiv til å investere i egen bolig og i eiendom generelt.»

Question 2
Attached



Vedlegg tilhørende oppgave 2

1. Utdrag fra OECDs landrapport for Norge 2016, “Agricultural reform is needed to make rural economies sustainable”

*Utdraget er på de tre første sidene. Sidetallene på arkene i vedlegget er fra rapporten (side 31-33).

2. Meld.st. 9 (2011-2012), Landbruks- og matpolitikken. Kapittel 1 «Velkommen til bords»

*Kapittelet er på 22 sider. Etter kapittelet er det en side med oversikt over forkortelser.

Utdrag fra OECDs landrapport
om Norge, 2016:
(side 31-33 / tre sider)

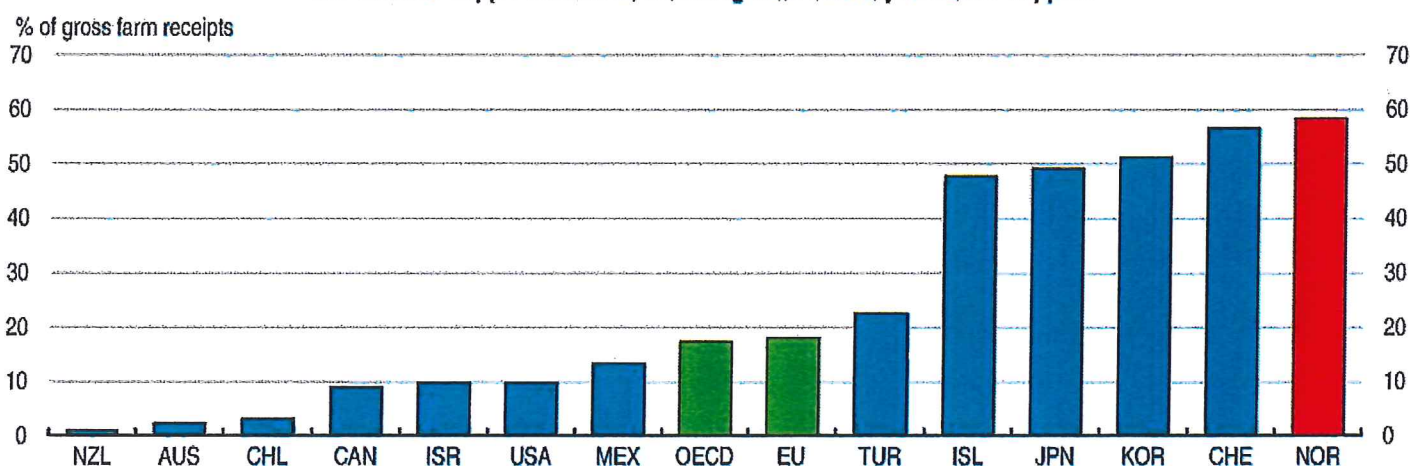
Agricultural reform is needed to make rural economies sustainable

Current policies and mechanisms focus heavily on preserving the current structure of rural economies, especially in the case of agriculture. Policy goals and mechanisms need to be clearer, less focussed on preservation of the status quo through subsidy and more channelled towards encouraging change that helps rural communities thrive in the long run. Encouraging sustainable economic activities (farming or otherwise) is key.

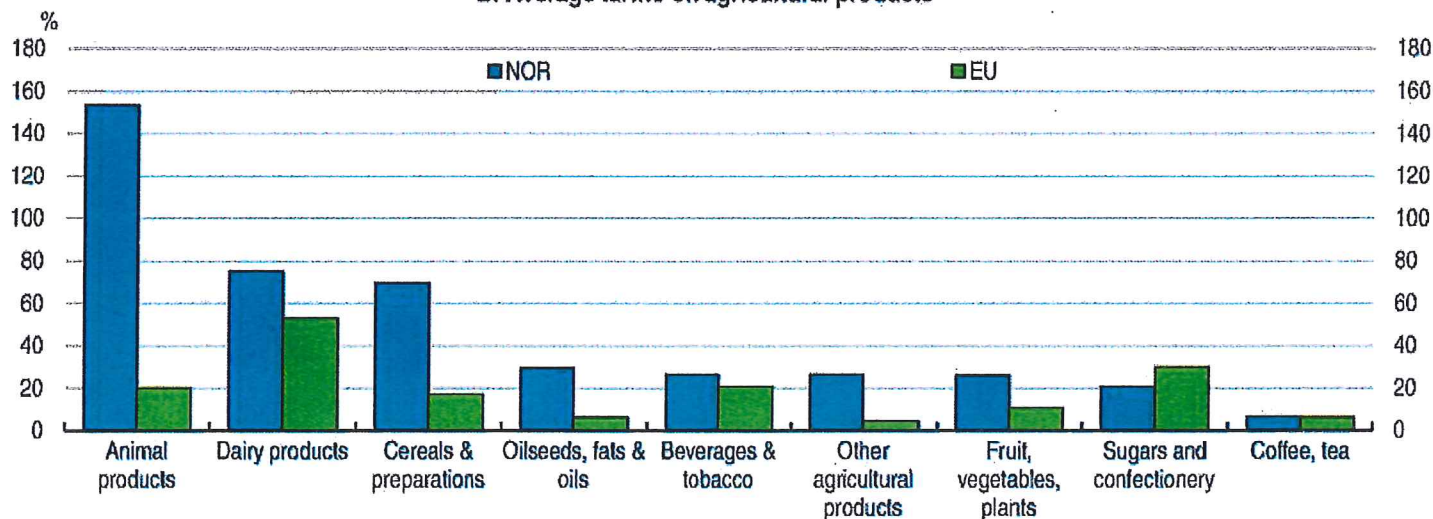
Substantial protection of the agriculture sector remains through high import tariffs on raw ingredients and processed food and generous cash subsidies for farmers (Figure 12 and Chapter 2). The numerous import tariffs include one close on 450% on some milk imports, and there are around 100 cash support mechanisms for farmers, many providing payments directly linked to output or inputs. Also, legislation gives farmer-controlled processing and distribution co-operatives (for instance a single co-operative dominates dairy-product distribution) special powers in market regulation. The agricultural sector is exempt from standard competition legislation.

Figure 12. Norwegian agricultural support is among the heaviest¹

A. Producer support estimate, including cash subsidy and tariff support




B. Average tariffs on agricultural products²



1. 2014 data.

2. Average Most-Favoured Nation (MFN) tariffs, which are the standard rates charged on imports from all WTO members, excluding preferential rates, or lower rates charged within quotas.

Source: OECD (2015), "Agricultural support estimates (Edition 2015)", OECD Agriculture Statistics (database); WTO (2014), "World Trade Profiles 2014".

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933314794>

These high levels of support are likely to become increasingly untenable over time. External pressure for Norway to decrease its import tariffs on agricultural imports is unlikely to diminish. Domestically, the increasing need for a more productive non-oil economy as petroleum-related activities wane, will likely see heavily subsidised sectors come under greater scrutiny. In short, agricultural policy needs to help prepare producers for change, guiding them towards more sustainable and competitive production.

The government has already lowered disincentives to the formation of larger production units by raising some of the ceilings on support and production per farm, and it aims to reduce the protection for farmers embedded in legal regulations of the agricultural property market. However, there remains much more to be done. Import tariffs and cash subsidies should be put on a downward trajectory, cultural and environmental support need to be better linked to objectives and more steps are needed to liberalise agricultural property market legislation. In addition, the system of annual negotiation between government and farmer representatives requires review; the system is not without merit, as any agreement means buy-in from the farming unions and therefore comparatively few problems in implementation, however the negotiation tends to preserve (and errs towards extending) the subsidy system.



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Landbruks- og matpolitikken

Velkommen til bords

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

1 Matproduksjon for fremtiden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ny næringsutvikling i en moderne tradisjon

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

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

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

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

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

Matnasjonen Norge

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

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

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

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

1.1 Landbruk og matsektor i utvikling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Overordnede mål for norsk landbruks- og matpolitikk

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

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

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

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

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

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

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

Overordnede mål og fellesgodeproduksjon

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

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

1.3 Matsikkerhet

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

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

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

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

Figur 1.1 Mål for norsk landbruks- og matpolitikk¹

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



Figur 1.2

Foto: Landbruks- og matdepartementet

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

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

1.3.1 Økt bærekraftig matproduksjon i jordbruket

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Trygg mat og fullverdig kosthold

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

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

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

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

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

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

1.3.3 Forbrukerinteresser i landbruks- og matpolitikken

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

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

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

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

1.3.4 Norge som konstruktiv internasjonal aktør

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

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

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

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

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

1.3.5 Videreutvikle Norge som matnasjon

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

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

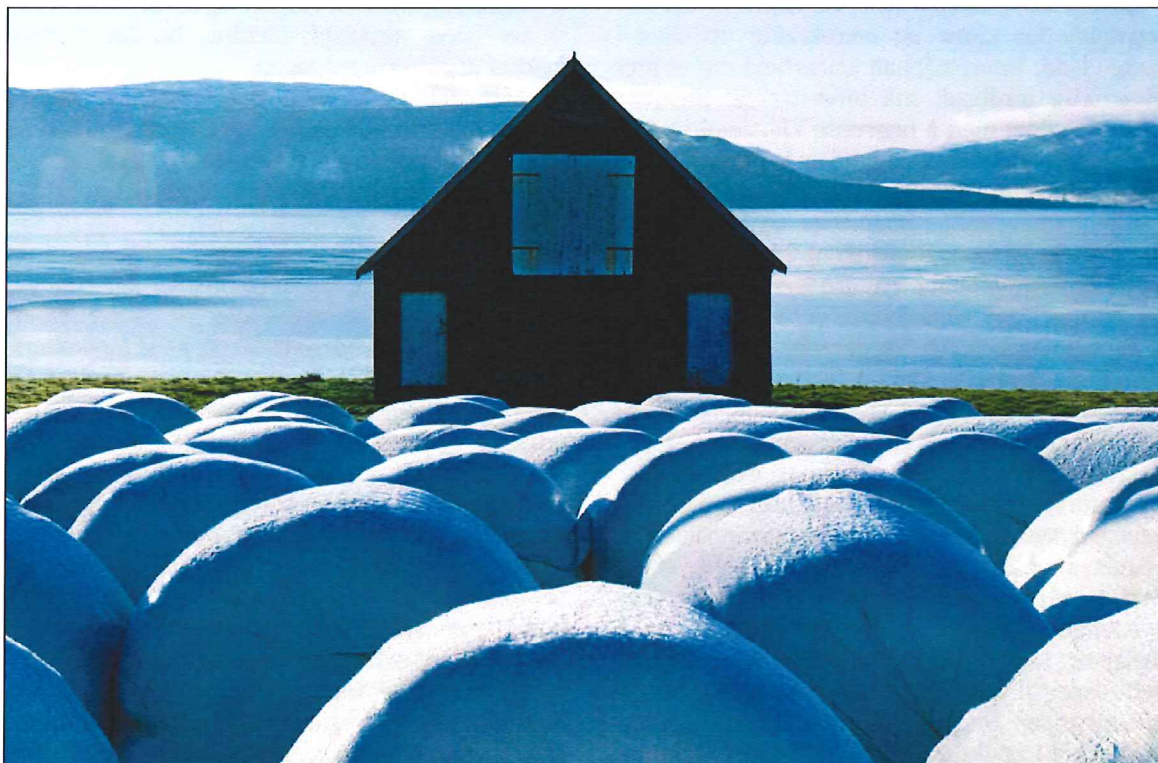
Mat dekker grunnleggende behov, skaper glede, sprer kultur og gir verdiskaping. Matens mange egenskaper og oppgaver skal danne grunnlaget for Norge som matnasjon.

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

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

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

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



Figur 1.3

Foto: Bjørn Jørgensen/Samfoto

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

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

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

1.4 Landbruk over hele landet

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

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

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

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

1.4.1 Sikre bruk av landbruksarealer

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 Sikre og bidra til sysselsetting og bosetting

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

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

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

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

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

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

1.4.3 Politikk tilpasset regionale muligheter og utfordringer

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

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

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

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

Regionale bygdeutviklingsprogram

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

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

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

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

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

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

Områderettet innsats

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

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

1.5 Økt verdiskaping

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

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

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

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

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

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

1.5.1 Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter

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



Figur 1.4

Foto: Bård Løken/Samfoto

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

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

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

Konkurransedyktige verdikjeder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Løft for bygdenæringer

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

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

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

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

1.5.2 Gode kompetansemiljø

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

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

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

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

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

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

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

1.5.3 Konkurransedyktige inntekter

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

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

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

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

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

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

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

satt ha det økonomiske ansvaret for markedsoverskudd.

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

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

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

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

Landbrukssamvirket – avtaker av råvarer fra hele landet

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

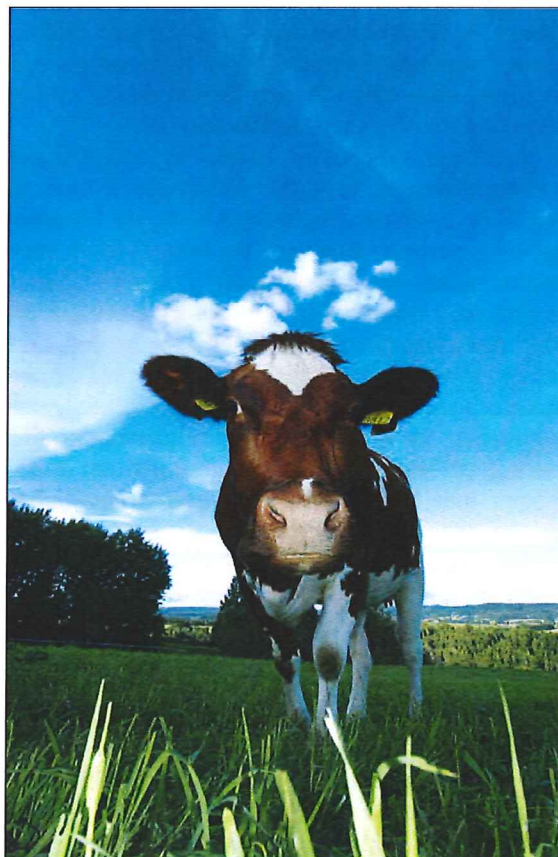
seringen har videre bidratt til utjevning av prisene til produsentene, uavhengig av driftsenhetens produksjonsomfang og geografiske plassering. Dette har vært vesentlig for at vi i dag har en variert bruksstruktur over hele landet. Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra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

1.6 Bærekraftig landbruk

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

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

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



Figur 1.5

Foto: Tine.no

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

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

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

1.6.1 Beskytte arealressursene

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6.2 Produksjon av miljøgoder

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

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

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

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

1.6.3 Sikre naturmangfoldet

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

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

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

1.6.4 Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen

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

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

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

Produsere miljøvennlig energi

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

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

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

1.6.5 Redusere forurensningen fra jordbruket

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

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

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

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

1.7 Mål- og resultatstyring på landbruks- og matområdet

Avveininger mellom mål i landbruks- og matpolitikken

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

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

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

Meldingen avveier målkonflikter på det landbruks- og matpolitiske området.

Mål- og resultatstyring på landbruks- og matområdet

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

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

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

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

1.8 Prosess

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

Konsultasjoner med Sametinget og Norske reindriftssamers landsforbund

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

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.9.1 Økonomiske konsekvenser

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

1.9.2 Administrative konsekvenser

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

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

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

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

Forkortelser

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

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