

Rapport 72/00

Evaluering av støtteordningen for økologisk landbruk

Evaluering av støtteordningen for økologisk landbruk

Utarbeidet for Statens landbruksforvaltning

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn for evalueringen.....	5
1.2 Mandatet.....	5
1.3 Problemstillinger.....	6
1.4 Datatilgang.....	7
1.5 Innholdet i rapporten.....	7
2 HVA ER ØKOLOGISK LANDBRUK?.....	9
2.1 Litt historikk.....	9
2.2 Karakteristika ved økologisk produksjon.....	10
2.3 Tilpasningsproblemet.....	11
2.4 Generelle trender i norsk landbruk.....	12
2.5 Konvensjonell og økologisk produksjon av korn.....	13
2.6 Konvensjonell og økologisk produksjon av melk/storfekjøtt.....	15
2.7 Nøkkelfaktorer ved overgang til økologisk produksjon.....	17
3 VIRKEMIDDELBRUK	19
3.1 Oversikt over virkemidlene.....	19
3.1.1 Omleggings- og arealtilskuddet	19
3.1.2 Saksbehandling	20
3.1.3 Samlet støtte til økologisk landbruk	21
3.1.4 Kvoter til økologisk melkeproduksjon.....	22
3.2 Forventede effekter av tilskuddene	22
4 STØTTENS VIRKNING PÅ PRODUSENTENES TILPASNING.....	25
4.1 Utvikling i arealer og produsenter	25
4.2 Omleggingstilskuddets betydning.....	29
4.3 Arealtilskuddets virkninger på økologisk kornproduksjon.....	33
4.4 Støttens virkninger på melk/ storfekjøttproduksjonen.....	36
4.5 Hvorfor faller noen produsenter fra?	40
5 FLASKEHALSER I OMSETNINGSSYSTEMET.....	43
5.1 Omsetningen av økologisk melk.....	43
5.2 Bearbeiding og omsetning av økologisk kjøtt.....	51
5.3 Bearbeiding og omsetning av økologisk korn.....	53
6 SAMLET VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE.....	57
6.1 Tidligere mål for økologisk landbruk	57
6.2 Dagens mål for økologisk landbruk	58
6.3 Framtidsutsikter	60
7 FORSLAG TIL ENDRINGER.....	61
7.1 Hovedinntrykk	61
7.2 Forslag til tiltak	62
REFERANSER	67

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Produksjonen av økologisk korn og melk/storfekjøtt er mer enn 10-doblet på 1990-tallet. Den årlige støtten til økologiske landbruksarealer har sammen med merpriser for økologiske produkter bidratt til dette. Tidligere mål for salg av økologisk melk/storfekjøtt er imidlertid ikke nådd, og det er et økende gap mellom produksjon og salg. Vi foreslår økt markedsføringsinnsats. For å nå det nye målet om 10 prosent av jordbruksarealet omlagt til økologisk produksjon innen 2009 foreslås en rekke tiltak for å fjerne hindre for økt økologisk produksjon. Nivå og omfang på støtten bør vurderes etter at en har skaffet bedre regnskapsdata for sammenlikning av lønnsomheten i konvensjonell og økologisk produksjon.

Bakgrunn

Politisk ambisjon om styrking av økologisk landbruksproduksjon

Norsk landbrukspolitik har i mange år hatt som mål å dekke forbrukernes etterpørsel etter økologisk produserte landbruksvarer. Dette er varer produsert uten bruk av kunstgjødsel og plantevernmidler, og hvor det stilles en rekke andre krav til produksjonen. Handlingsplanen for økologisk landbruk fra 1995 har hatt som mål å omsette 85 prosent av den økologiske produksjonen under økologisk merking innen 1998, og å ta ut potensialet for merpris for produktene i markedet.

Tilskudd til økologisk landbruk har vært viktigste virkemiddel

Ordningen med tilskudd til økologisk landbruk i form av et engangs omleggings-tilskudd per dekar og et årlig arealtilskudd for arealer som er lagt om til økologisk produksjon har eksistert siden 1990. Antall bruk som driver økologisk har økt fra 273 i 1990 til 1.762 i 1999. Godkjent økologisk produksjonsareal utgjør i dag til sammen ca. 1,5 prosent av det totale jordbruksarealet i drift.

Nye mål krever revurdering av virkemiddelbruken

St.meld. nr. 19 (1999-2000) Landbruksmeldingen skisserer nye mål for økologisk landbruk. Det viktigste nye målet er at ti prosent av det totale jordbruksarealet skal være omlagt til økologisk produksjon innen 2009. I oppfølgingen av meldingen er det blant annet foreslått at 10 prosent av den totale melkeproduksjonen og 5 prosent av den totale kjøttproduksjonen skal omsettes som økologiske varer innen 2009. De nye målene gjør det naturlig å vurdere hvordan støtten til økologisk landbruksproduksjon hittil har fungert, med sikte på å komme fram til forslag til hvordan virkemiddelbruken bør utformes for å nå de nye målene.

Problemstilling

Statens landbruksforvaltning har bedt ECON om å:

- Kartlegge og forklare effektene av tilskuddene til økologisk landbruk på produksjonen av korn (bygg) og melk/storfekjøtt
- Vurdere tilskuddenes bidrag til måloppnåelse
- Gi forslag til forbedringer av virkemiddelbruken

Evalueringen omfatter også å identifisere mulige flaskehalsar for leveranser av økologiske produkter i hele produksjonskjeden fra produsent til forbruker. Det ligger imidlertid utenfor mandatet å foreta noen analyse av mulige svakheter i disse leddene eller foreslå tiltak for å øke leveransene.

Konklusjoner og tilrådinger

Mye er oppnådd på produksjonssiden...

Produksjonen av økologiske landbruksprodukter har økt betydelig. Arealet som er omlagt til økologisk produksjon av korn og grovfôr er 10-doblet i perioden 1991-1999, og produksjonen av økologisk melk er 13-doblet i samme periode. Spesielt i de siste årene på 1990-tallet har økningen vært sterk. Tilskuddsordningen og merpriser for produktene har i avgjørende grad bidratt til denne utviklingen.

...men målene for politikken er ikke nådd

De konkrete, etterprøvbare målene i handlingsplanene for økologisk landbruk har hittil vært knyttet til omsetningen av økologiske produkter. Målet om at 85 prosent av den økologiske produksjonen skulle omsettes som økologisk innen 1998 er ikke nådd, bortsett fra for korn. 34 prosent av den økologisk produserte melken og 11 prosent av økologisk produsert storfekjøtt ble i 1998 omsatt som økologisk. Andelene er ytterligere redusert i 1999, slik at en er kommet enda lenger unna måloppnåelse. De fleste produsentene har fra midten av 1990-tallet fått en merpris for sine produkter. Det er imidlertid uklart om man har klart å ta ut hele potensialet for merpris i markedet.

Språk mellom mål og virkemidler

Det er etter vår vurdering ikke overraskende at omsetningsmålet for økologisk landbruk ikke er nådd. Virkemiddelbruken har vært rettet mot å øke produksjonen, mens man ikke har hatt noen virkemidler for å øke omsetningen. Ansvaret for markedsføringen har vært overlatt til aktørene i omsetningskjeden. Ettersom det ikke har vært tilstrekkelig interesse hos disse aktørene til å markedsføre produktene, har det oppstått et økende gap mellom produksjon og salg. Dette har ført til at det meste av de økologiske produktene er blitt omsatt som konvensjonelle produkter.

Hovedutfordringene på kort sikt er i markedet

På kort sikt er det nødvendig å øke salget av økologiske produkter, blant annet for å få tatt ut en eventuell økt merpris i markedet for disse produktene. Slik situasjonen er i dag vil dette antakelig kreve en rekke nye virkemidler fra myndighetenes side. Vurdering av slike tiltak ligger imidlertid utenfor vår evaluering.

Produksjon og omsetning må utvikles parallelt

Den videre utviklingen av økologisk landbruk må i større grad enn hittil forankres i markedet. Produksjon, markedsføring og salg må utvikles parallelt. I en oppbyggingsfase er det imidlertid nødvendig at veksten i produksjonen ligger litt i forkant av markedsføringen. For å kunne drive en effektiv markedsføring kreves et visst volum på produksjonen og stabile leveranser. Dette har en for økologisk melk i dag, men det mangler for økologisk kjøtt.

Ambisiøse mål krever ny og sterk virkemiddelbruk

Det nye målet om at 10 prosent av jordbruksarealet skal være økologisk innen 2009 krever en årlig vekst i antall økologisk bruk på 15 prosent. Veksten var betydelig høyere enn dette i enkelte år på slutten av 1990-tallet, men har vist en fallende tendens. Myndighetene må derfor snu denne trenden, noe som vil kreve skjerpet virkemiddelbruk. Økonomisk støtte vil fortsatt være nødvendig, men antakelig ikke tilstrekkelig for å oppnå dette. Våre forslag til tiltak som i seg selv kan bidra til å nå målene og samtidig gjøre støtten mer effektiv presenteres nedenfor.

Skaff bedre regnskapsdata – etabler økologiske referansebruk

Støtten til økologiske produsenter skal sammen med en eventuell merpris dekke merkostnadene ved økologisk produksjon. En har i dag for dårlige regnskapsdata til eksplisitt å kunne sammenlikne lønnsomheten i økologisk og tilsvarende konvensjonell produksjon. Vi foreslår derfor at det utvikles et system med referansebruksberegninger for økologisk landbruk på samme måte som for konvensjonelt landbruk. Dette vil gjøre det mulig å følge utviklingen i lønnsomheten for ulike produksjons- og brukstyper over tid, og bør gi et godt grunnlag for fastsettelse av støtten til økologisk landbruk gjennom de årlige jordbruksforhandlingene.

Styrk veiledningen

Veiledning er viktig, særlig i omleggingsfasen til økologisk produksjon. Denne funksjonen ivaretas ikke godt nok i dag. Eksisterende kompetanse og systemer for veiledning gjennom de kommunale landbrukskontorene, de økologiske forsøksringene, Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) og andre bør opprettholdes og videreutvikles.

Øk forskningen på dyrking av korn uten husdyrgjødsel

Økologisk kornproduksjon uten god tilgang på husdyrgjødsel er krevende. For å dekke framtidig etterspørsel etter økologisk produsert kraftfôr vil det være nødvendig å legge om til økologisk kornproduksjon på betydelige arealer på Østlandet og i andre områder hvor det er relativt få drøvtyggere. Dette er vanskelig å få til uten ytterligere kunnskap om hvordan korn kan dyrkes gjennom bruk av nitrogenfikserende, grønne vekster. Økt satsing på forskning om dette er derfor nødvendig. Denne forskningen vil imidlertid først få effekt på lengre sikt.

Vurdér gjeninnføring av melkekvoter for økologisk produksjon

For raskt å kunne øke tilgangen på økologisk korn i områder med få drøvtyggere bør en for å sikre tilgangen på husdyrgjødsel vurdere å gjeninnføre det tidligere

systemet med tildeling av melkekvoter til økologisk produksjon i områder med liten husdyrproduksjon. Tildelingen må knyttes til krav om dyrking av økologisk korn. Tiltaket kan imidlertid komme i konflikt med kanaliseringspolitikken som hittil har vært ført i norsk landbruk, der det har vært et mål om å konsentrere kornproduksjonen på flatbygdene på Østlandet og samle melkeproduksjonen i distriktene.

Vurdér konsentrasjon av produksjonen i geografiske områder

Samling av produksjonen i regionale klynger kan medføre synergieffekter, øke overgangen til økologisk produksjon og gi kostnadsbesparelser i videreforedningsleddet. Spesielt for å øke produksjonen av storfekjøtt kan dette være et viktig tiltak. En konsentrasjon av produksjonen vil kreve omlegging av støtteordningen ved at enkelte områder og produsenter prioriteres.

Innfør en kombinert areal- og dyrestøtte

Omleggingen av dagens ordning med arealstøtte for grovfôrproduksjon til å bli en støtte per dyr fra 2002 kan medføre at veksten i arealer brukt til økologisk grovfôrproduksjon reduseres, slik at målet for omlegging av arealer ikke nås. Samtidig er det viktig at det gis tilstrekkelige incentiver til også å legge om husdyrholdet til økologisk produksjon slik omleggingen av støtten tar sikte på, slik at også målene for økologisk melk/kjøttproduksjon kan nås. Vi foreslår derfor i stedet en kombinasjon av areal- og dyrestøtte, noe som vil gi flere virkemidler for å nå de ulike målene.

Sørg for stabilitet og forenkling av regelverket

Det har gjennom hele 1990-tallet vært årlige, til dels omfattende endringer i kravene til bøndene om hvordan produksjonen skal utføres for å bli godkjent som økologisk produsent og dermed være støtteberettiget. Dette skyldes først og fremst endringer i EU/EØS-regelverket på området. Endringene skaper stor usikkerhet, medfører økte kostnader og gjør det vanskelig å planlegge et langsiktig driftsopplegg. En bør derfor i den grad det er mulig i forhold til EØS-avtalen forsøke å ha et mest mulig stabilt og enkelt regelverk over tid.

Gjennomfør tiltak for å lette tilgangen på tilleggsarealer

Arealer kan i en del tilfeller være en knapphetsfaktor for produsenter av økologisk melk/storfekjøtt. Markedet for jordbruksarealer fungerer mange steder dårlig. Myndighetene bør derfor se nærmere på hva som bør gjøres for å lette tilgangen på tilleggsarealer for økologisk produksjon.

1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås kort bakgrunn og mandat for evalueringen, og vi skisserer kort hvordan arbeidet har vært lagt opp.

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Norsk landbruk har et mulig konkurransefortrinn i produksjon av landbruksprodukter med spesielle kvaliteter. Erfaringene fra andre markeder, for eksempel Danmark, viser at forbrukere er villige til å betale betydelig merpris for produkter som tilfredsstillende økologiske kvalitetskrav. Det er samtidig mulig at økologiske produksjonsformer kan passe relativt bedre for norske produksjonsforhold enn storskalaproduksjon av landbruksvarer under andre rammebetingelser. En satsing på økologisk landbruk kan derfor være viktig både av miljø-, forbruks- og næringshensyn. Norsk landbrukspolitikk inneholder derfor en klar ambisjon om å styrke den økologiske produksjonen innenfor norsk landbruk.

Ordningen med tilskudd til økologisk landbruk har eksistert siden 1990. Antall bruk som driver økologisk godkjent produksjon har økt fra 19 i 1986, til 273 i 1990 og til 1.762 i 1999. Godkjent økologisk areal og areal under omlegging utgjør i dag til sammen ca. 1,5 prosent av det totale jordbruksarealet i drift. St.meld. nr. 19 (1999-2000) Landbruksmeldingen skisserer en målsetting om at ti prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal være omlagt til økologisk areal.

På denne bakgrunn er det naturlig å vurdere hvordan tilskuddsordningen for økologisk landbruk har fungert, med sikte på å komme fram til forslag til hvordan ordningen bør utformes i framtiden for å nå målene. Det er viktig å se ordningen i sammenheng med mulige tiltak i andre deler av verdikjeden for å sikre omsetningen av de økologiske produktene, slik at produsentene kan ta ut en eventuell merpris for produktene.

1.2 Mandatet

Evalueringen, som er gjennomført på oppdrag av Statens landbruksforvaltning, *kartlegger og vurderer* virkningene av tilskuddene til økologisk landbruk. Disse er:

- Støtten til omlegging fra tradisjonell landbruksdrift til økologiske driftsformer (omleggingstilskuddet) og

- Støtten til å opprettholde økologiske driftsformer på arealer som er omlagt til slik drift (arealtilskuddet).

Etter avtale med oppdragsgiver er evalueringen begrenset til å analysere økologisk produksjon av korn (bygg) og kombinasjonen melk/storfe kjøtt-produksjon.

1.3 Problemstillinger

Problemstillingene i evalueringen kan deles i de tre hovedtemaene kartlegging og forklaring av tilskuddsordningenes effekter, vurdering av tilskuddsordningenes evne til å bidra til måloppnåelse og identifikasjon av forbedringsmuligheter. Oppdraget omfatter ikke evaluering av den samfunnsøkonomiske rasjonaliteten av målene for økologisk landbruk eller om målene burde vært utformet på en annen måte.

Kartlegging og forklaring av tilskuddsordningenes effekter

Dette er den viktigste delen av evalueringen, og inneholder følgende deler:

- *Vurdering av addisjonalitet*, dvs. i hvilken grad støtteordningene har vært avgjørende eller utløsende for omleggingen av produksjonen til økologisk driftsform i norsk landbruk.
- *Kartlegging av årsaker til frafall fra økologisk drift*, og i hvilken grad omfanget og utformingen av tilskuddsordningen kan forklare frafallet.
- *Se på distriktvis effekter*. Norsk landbruk er en viktig kilde til regional bo-setting og sysselsetting. Virkningen på utviklingen av økologisk landbruk i ulike distrikter hører derfor med i evalueringen.
- *Identifisering av mulige flaskehals for leveranser av økologiske produkter i hele produksjonskjeden fra produsent til forbruker*. Det er her særlig aktuelt å vurdere omsetnings- og foredlingsleddenes betydning. Det ligger imidlertid utenfor mandatet for evalueringen å foreta noen grundig analyse av mulige svakheter i disse leddene eller foreslå tiltak for å øke leveransene.

Evalueringen vurderer ikke etterspørselen etter økologiske produkter eller betalingsvilligheten for disse produktene. Vi har lagt til grunn at det vil være en etterspørsel etter og betalingsvillighet for økologiske produkter blant norske forbrukere, uten at vi har forsøkt å sannsynliggjøre eller tallfeste dette.

Tilskuddenes bidrag til måloppnåelse

Evalueringen vurderer også i hvilken grad tilskuddene har bidratt til å nå de ulike målene for økologisk landbruk slik de kommer til uttrykk i forskjellige dokumenter:

- Stimulere til omlegging til økologisk landbruk og oppveie for virkning av avlingsnedgang i omleggingsfasen.
- Bidra til å opprettholde økologiske driftsformer etter omlegging
- Bidra til at etterspørselen etter økologiske produkter dekkes. Dette er presisert til å dekke etterspørselen etter økologiske produkter når det gjelder varer det er naturgitte forutsetninger for å produsere her i landet.

- Ta ut merpris for økologiske produkter som svarer til potensialet nasjonalt og internasjonalt.
- Omsette og selge mest mulig av den økologisk landbruksproduksjonen under økologisk merking; minst 85 prosent innen 1998 og minst 75 prosent innen 2003.
- Bidra, eventuelt sammen med andre tiltak, til at 10 prosent av landets jordbruksareal skal være omlagt til økologisk drift innen 2010 og til at behovet for kraftfôr også i grovfôrbasert husdyrproduksjon, samt etterspørselen etter økologisk produsert matkorn dekkes.

Forbedringstiltak

Evalueringen ender opp med en vurdering av ulike sider ved politikken for å fremme økologisk landbruk. Det presenteres forslag til ulike endringer for å øke produksjon og leveranser av økologiske produkter.

1.4 Datatilgang

Det har ikke vært anledning til å samle inn nye regnskapsdata fra økologiske produsenter. Vi har derfor tatt utgangspunkt i data fra tidligere undersøkelser og oppdatert disse fra tilgjengelig statistikk m.v. så langt det har vært mulig. Dataene er fra noen av de første produsentene som la om til økologisk landbruk. Disse var pionerer som dels hadde gode kunnskaper om økologisk produksjon og var entusiastiske til denne produksjonsformen. Det er derfor ikke sikkert at dataene er representative for gjennomsnittet av dagens økologiske produsenter. Det er også usikkert om dataene om driftsøkonomiske forhold på en god måte gjenspeiler de mest vanlige tilpasningene som gjøres i driftsforholdene ved overgang til økologisk produksjon. Vi har derfor valgt ikke å legge avgjørende vekt på de driftsøkonomiske dataene i våre konklusjoner.

Vi har videre intervjuet noen produsenter og andre aktører med kunnskap om økologisk produksjon. Vi har spesielt hatt nytte av samtaler med og informasjon fra Debio, Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) og personer knyttet til de økologiske forsøksringene. Ut over dette har hovedtilgangen på data være ulike skriftlige kilder.

1.5 Innholdet i rapporten

Kapittel 2 inneholder en gjennomgang av hva som karakteriserer økologisk sammenliknet med konvensjonelt landbruk, og gir en kort historisk oversikt over økologisk landbruk i Norge. I kapittel 3 presenteres de offentlige virkemidlene som benyttes til å fremme økologisk landbruk, og det legges fram hypoteser om hvilke effekter en kan forvente av en offentlig støtteordning for primærprodusenter av økologiske produkter.

Kapittel 4 er det sentrale kapitlet som drøfter effektene av støtteordningene på økologisk landbruksproduksjon. Flaskehalser i videreførelses- og omsetnings-systemet vurderes i kapittel 5. Vår samlede vurdering av måloppnåelsen presenteres i kapittel 6, mens kapittel 7 inneholder forslagene til endringer i politikken overfor økologisk landbruk.

2 Hva er økologisk landbruk?

Vi vil i dette kapitlet kort skissere den historiske utviklingen av regler og systemer for økologisk landbruk i Norge. Utviklingen i økologisk areal og produksjon omtales i seinere kapitler. Videre gir vi en oversikt over hva som karakteriserer økologisk landbruksproduksjon, og tilpasningsutfordringene som bøndene står overfor ved overgang fra konvensjonell til økologisk produksjon. Til slutt i kapitlet gis en oversikt over de utfordringene som bøndene står overfor når man skal tilpasse produksjonen til de kravene som regelverket for økologisk produksjon stiller.

2.1 Litt historikk

Allerede i 1931 ble det første gårdsbruket i Norge omlagt til biologisk-dynamisk drift etter definerte retningslinjer for alternative driftsformer (Nordre Sletner Gård i Østfold, som fortsatt drives biologisk-dynamisk). Denne driftsformen var den dominerende for de 30-40 brukene som ble omlagt på 1950-, 60- og 70-tallet. I løpet av 1970-tallet ble også andre driftsmetoder utprøvd, for eksempel såkalt organisk-biologisk landbruk. Med de mange likhetstrekkene ble ”økologisk” en felles betegnelse for driftsformer basert på allsidighet, organisk gjødsel og fravær av lettløselig kunstgjødsel og kjemiske plantevernmidler.

Utviklingen av en godkjenningsordning for økologisk landbruksproduksjon startet som et rent privat initiativ i Norge, og har først de seinere årene blitt et offentlig ansvar. Med utgangspunkt i de daværende produsentene av økologiske landbruksvarer ble det i 1986 etablert en privatdrevet godkjennings- og merkeordning for biologisk-dynamisk drift og produkter fra denne produksjonen. Hensikten med dette var å gi forbrukerne en sikkerhet for at varer som ble omsatt under betegnelser som økologisk, biologisk, biologisk-dynamisk og lignende virkelig var fremstilt i henhold til visse krav. Ved starten i 1986 var 19 gårdsbruk tilknyttet ordningen. Dette var bruk som hadde en viss omsetning av grønnsaker og poteter.

Initiativet til kontrollordningen innebar et forsøk på å vinne hevd for begrepene og å påvirke myndighetene til å sørge for lovbeskyttelse som kunne hindre omsetning av ”pseudo-økologiske” produkter. Pga. mulighetene for å ta ut en merpris forekom det hyppig markedsføring av slike produkter (Debio, 2000). Regelverket som ble utarbeidet ble basert på det internasjonale Demeter-merket og IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements). De første årene var det utelukkende regler for planteproduksjon, men fra slutten av 80-årene kom også regler for husdyrhold, foredling og omsetning.

Debio ble etablert som en privat organisasjon i 1986 for å overvåke markedet, og sørge for at produktene kun ble markedsført som økologiske når de var kontrollert og godkjent av Debio. Ø-merket ble etablert og registrert som Debios godkjenningssmerke for økologisk produksjon.

I 1989 nedsatte Landbruksdepartementet det såkalte Roaldsøy-utvalget for å vurdere myndighetenes videre befatning med økologisk landbruk. På bakgrunn av utvalgets innstilling ble det fra 1990 etablert en egen tilskuddsordning gjennom jordbruksavtalen til økologisk landbruk. Grunnlaget for å få tilskudd var at produksjonen var godkjent av Debio. En stor del av Debios budsjett ble etter dette dekket over jordbruksavtalen. I 1992 ble omsetningsleddene og forbrukerorganisasjonene trukket med i ordningen, og Debio ble omgjort til en medlemsorganisasjon med medlemmer fra produksjon, omsetning og forbrukersiden. Disse er i dag representert i Debios styrende organer.

Gjennom EØS-avtalen fra 1994 med EU-Rådsforordning 2092/91 ble begrepet "økologisk produksjon" for første gang lovbeskyttet i Norge. I tillegg til å angi minstekrav for økologisk produksjon, omhandler forordningen myndighetenes ansvar for å ha en fungerende kontrollordning. Landbruksdepartementet har delegert kontrollmyndigheten til Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn for henholdsvis primærlandbruk og foredling, pakking samt import. Disse etatene har inngått avtaler med Debio om den utøvende kontrollen. Debio kontrollerer alle produksjons- og omsetningssteder minste en gang i året, og fatter vedtak om godkjenning eller avslår dette. Klage på vedtak kan ankes inn for kontrollmyndighetene.

Debio har således utviklet seg fra å være et rent privat initiativ med egne regler til å være et kontrollorgan som utfører forvaltningsoppgaver for det offentlige i forbindelse med implementeringen av EU-Rådsforordningen og tilskuddsordningen for økologisk landbruk. Organisasjonen er akkreditert som sertifiseringsinstans, og har en nøkkelrolle innenfor systemet med produksjon og omsetning av økologisk landbruk.

2.2 Karakteristika ved økologisk produksjon

Innenfor regelverket for økologisk landbruk tilstrebes det å skape et mest mulig bærekraftig agro-økosystem i god balanse og med minst mulig negative effekter for miljøet (St.meld. nr. 19 (99-00)). Systemet skal baseres mest mulig på lokale og fornybare ressurser, og det legges i regelverket vekt på at produksjonen skal være ressursvennlig i alle ledd i matvareproduksjonen og foredlingsprosessene. Noen viktige målsettinger for den økologiske produksjonen er (Debio, 2000):

- Produsere matvarer med høy kvalitet, i tilstrekkelige mengder.
- Forvalte naturressursene slik at skadelige virkninger på miljøet unngås, og sikre jordas fruktbarhet på lang sikt.
- Sikre genetisk mangfold og artsrikdom.
- Skape et miljø som tilgodeser husdyrenes mangfold og artsrikdom.
- Sikre mest mulig resirkulering av næringsstoffer.

Å nå disse målene stiller blant annet krav til allsidighet i plantedyrkingen gjennom å dyrke et mangfold av vekster og gjennomføre et variert vekstskifte der naturforholdene ligger til rette for det. Jordas fruktbarhet opprettholdes hovedsakelig ved resirkulering av gjødsel og annet organisk materiale. Bruk av lettløselig mineralgjødsel, kjemisk/syntetiske plantevernmidler, genmodifiserte organismer og produkter framstilt ved hjelp av slike organismer tillates ikke. Det tilstrebes balanse mellom dyretall og areal. Dette betyr at gården skal være mest mulig selvforsynt med fôr til husdyrene, og at tilførsel av gjødsel til jorda skjer med minst mulig risiko for forurensing av omgivelsene.

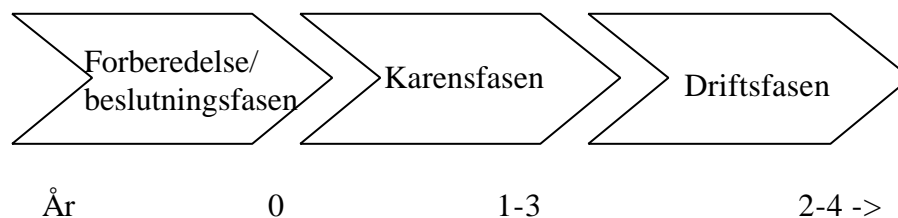
Det legges også vekt på å skape et miljø som i størst mulig grad ivaretar husdyrenes behov for utfoldelse og naturlig adferd, blant annet ved at dyra helst skal kunne være ute i perioder også utenom beitesesongen. Beiting, både på innmark og utmark utgjør en viktig del av foringen, og er sammen med konservert grovfôr dyrket etter økologiske retningslinjer de viktigste fôrmidlene i melkeproduksjonen (Strøm, 1999). Fôr-rasjonen bør være allsidig sammensatt med flere grovfôrslag, gjerne supplert med konsentrert fôr som rotvekster og poteter. Kraftfôr-forbruket må reduseres betydelig i forhold til forbruket i konvensjonell melkeproduksjon.

Ved foredling av produktene legges det vekt på å benytte skånsomme behandlingsmetoder, begrenset bruk av raffinering, energisparende teknologier og minimal bruk av tilsetningsstoffer.

2.3 Tilpassningsproblemet

Vi vil nedenfor se nærmere på hvilke faktorer som bestemmer korn- og melke/storfekjøttprodusentenes produksjonstilpassning. Vi vil også gå nærmere inn på forskjellene i kostnadsstrukturen for konvensjonell og økologisk produksjon. Det presiseres at vi analyserer dette ut fra en rent økonomisk vurdering. I praksis kan det være en rekke årsaker til at produsenter går over til økologiske produksjonsmåter, og hvor lønnsomheten ved dette i rent økonomisk forstand kan spille liten eller ingen rolle for beslutningen. Primærprodusentenes beslutning om eventuelt å gå over til økologisk produksjon kan oppsummeres i følgende figur:

Figur 2.1 Faser i overgangen til økologisk produksjon.



Produsenten står i utgangspunktet overfor valget om å legge om til økologisk produksjon, illustrert ved forberedelses- og beslutningsfasen i figuren. I denne fasen må produsenten skaffe seg informasjon og kunnskap om økologiske produksjonsformer, og finne fram til et produksjonsopplegg som passer for bruket. I Karensfasen foregår selve omleggingen av produksjonen. I begge de to første fasene pådrar produsenten seg visse ekstrakostnader. Til gjengjeld kan overgangen til økologisk produksjon gi økte overskudd fra driften i årene framover. En produsent som tar sikte på å maksimere sin inntekt vil gå over til å produsere økologisk dersom nåverdien av framtidige, årlige driftsdifferanser minus om-

stillingskostnadene er positiv. Tidsperspektivet for regnestykket vil kunne variere ut fra skattemessige forhold, rentesats m.m., men typisk vil et 10-15 års perspektiv legges til grunn.

Beslutningen om valg av driftsform må tas under betydelig *usikkerhet*. Selv om det kan innhentes råd og trekkes på erfaringer fra ulike institusjoner og produsenter som allerede har konvertert til økologisk produksjon, innebærer beslutningen en så stor omleggingen av driften og er i så stor grad avhengig av forutsetningene på det enkelte bruket at usikkerheten uansett vil være betydelig. Omstillingskostnadene vil stort sett bestå av redusert avling og inntekt i den perioden arealet er karensareal. Mindre ombygginger av driftsbygninger etc. kan også være aktuelt. Disse kostnadene antas å være blant de minst usikre. Av faktorene som påvirker driftsdifferansen er en eventuell avlingsnedgang avhengig av lokale forhold, og i hvilken grad den enkelte bonde klarer å begrense nedgangen gjennom bl.a. tilførsel av husdyrgjødsel. Kostnadene vil også endres, her kan det være faktorer som trekker i ulike retninger. Prisendringer er også viktig, og mulighetene for en merpris for økologiske produkter er sentralt for lønnsomheten. I samme kategori kommer tilskuddene til økologisk landbruk. Usikkerheten under disse to punktene vil i første rekke dreie seg om utviklingen i en eventuell merpris og støttesatser over tid. Hyppige endringer i regelverket mht. kravene til økologisk produksjon skaper også usikkerhet.

2.4 Generelle trender i norsk landbruk

Norsk landbruk preges av enkelte i stor grad langsiktige endringsprosesser som kan ha betydning for vurderingene om å gå over til økologisk produksjon eller ikke (jf. ECON, 1996):

- *Økte bruksstørrelser og endringer i arealbruk og husdyrhold.* Det skjer en langsiktig konsolidering i norsk landbruk ved at bruksstørrelsen går opp og antall bruk går ned. Inntektssammensetningen endres gradvis ved at en større andel av inntektene kommer fra kilder utenfor gårdsdriften. Det er også endringer i arealtilgang og husdyrbesetninger samlet, men tendensen varierer mellom ulike fylker.
- *Tendenser til lavere intensitet hos noen produsenter.* Særlig i melkeproduksjonen har det vært en utflating og antydning til fall i ytelsen per dyr hos noen produsenter. Fallende investeringer, mindre bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler per arealenhet tyder på at tendensen til mer intensivt landbruk er i ferd med å brytes hos noen produsenter.
- *Økt konkurranse om arealer.* I deler av landet synes det å være en tendens til økende interesse for kjøp av landbruksarealer. Det er imidlertid så langt ingen klar tendens til stigende priser for jordbruksarealer.
- *Økte krav til teknisk og økonomisk tilpasning.* Landbruket blir mer teknisk avansert og bøndene stilles overfor voksende krav til kompetanse. Kvalitets-sikring, sterk prisdifferensiering mellom ulike kvaliteter og finere klassifisering av produktene nødvendiggjør mer avansert økonomisk og teknisk tilpasning i landbruket.
- *Bedre markedsbalanser.* I noen grad har det vært en tendens til bedret markedsbalanse mellom innenlandsk produksjon og forbruk, særlig for stor-

fekjøtt. Det er imidlertid fortsatt betydelig overproduksjon av et hovedprodukt som melk.

- *Endringer i landbrukspolitikken.* Siden 1985 er støtten til norsk landbruk vridd fra *produksjonsavhengige* til mer *produksjonsuavhengige* virkemidler. Produksjonsstøtten, produktprisene og andre produksjonsavhengige virkemidler er trappet ned på 1990-tallet. Hensikten med omleggingen har vært å sikre bøndernes inntekter og ivareta matvaresikkerheten uten å stimulere til overproduksjon. Areal- og kulturlandskapstilskuddet og produksjonstilskuddet for husdyr er de to viktigste produksjonsuavhengige virkemidlene. Støtten til økologisk jordbruk hører også inn under denne kategorien. Omleggingen favoriserer mindre intensive driftsformer, som for eksempel økologiske driftsformer.
- *Stor usikkerhet.* Mange gårdbrukere synes å oppleve landbrukspolitikken som sterkt skiftende og usikker. Dette kolliderer med gårdsdriftens behov for langsiktig virksomhetsplanlegging under hensyn til flere generasjoners inntektsgrunnlag. Usikkerheten knytter seg ikke minst til produksjonstilskuddene som oppfattes som lite forutsigbare. Dette gjør at produksjonstilskuddene vektlegges mindre, og reduserer muligheten for at tiltakene kan ha effekter for langsiktige investerings- og driftsbeslutninger.

Gårdbrukerne tilpasser drift og investeringer til en rekke andre hensyn enn kort-siktige variasjoner i priser og støttesatser. Andre deler av landbrukspolitikken, slik som ulike produksjonsreguleringer og kvotesystemer, har vel så stor betydning for tilpasningen. Investeringer i omlegging av driften er betydelige og gjøres ut fra brukets langsiktige inntjeningsmuligheter. Driftsmønstrene er utviklet i samspill mellom egen kompetanse, tradisjon og biologiske krav. Tradisjonelle driftsmønstre og kompetanse opparbeidet gjennom lenger tid veier tungt når vesentlige beslutninger fattes.

Vi vil nedenfor se litt nærmere på hva som er viktig for tilpasningen i henholdsvis korn- og melk/storfekjøttproduksjonen.

2.5 Konvensjonell og økologisk produksjon av korn

Kostnader og tilpasning ved konvensjonell produksjon

Konvensjonell kornproduksjon er kjennetegnet av at de variable kostnadene utgjør en relativt liten del av de totale kostnadene. Produksjonen er lite arbeidsintensiv, og de vesentligste variable kostnadene er i tillegg til arbeidskraft innkjøp av såfrø, gjødsel og plantevernmidler. Kapitalkostnadene utgjøres av investeringer i maskiner og arealer.

Kornproduksjon er i følge ECON (1996) den produksjonssektoren innenfor landbruket som har merket omleggingen av virkemiddelbruken sterkest. Kornprisene har falt betydelig siden 1991, men økningen i de produksjonsuavhengige tilskuddene har delvis kompensert dette fallet. Lønnsomheten i kornproduksjonen har i følge ECON (1996) falt, men pga. de lave marginale kostnadene antas det at det fortsatt er lønnsomt å dyrke eksisterende areal, og at det er lønnsomt å øke

produksjonen. Det er ingen kvoter eller andre former for reguleringer av produksjonen, som fysisk sett begrenses av tilgjengelig areal.

I følge ECON (1996) er intensiteten i produksjonen gått noe ned de seinere årene ved at kunstgjødselforbruket er redusert. Kornarealet har også gått noe ned, noe som må antas å ha sammenheng med nedgangen i lønnsomheten. Antall bruk med kornproduksjon er vesentlig redusert, mens samlet produksjon har falt relativt lite.

Kostnader og tilpasning ved økologisk produksjon

Pga. kravene om allsidighet i planteproduksjonen, noe som er nødvendig for å redusere ugrasmengden og hindre utarming av jorda på lang sikt, må økologisk kornproduksjon i praksis foregå på bruk som også har annen planteproduksjon. Dette vil også i mange tilfeller lette tilgangen på husdyrgjødsel, som er nødvendig for å sikre avlingsnivået. Husdyrgjødsel er enkelte steder en knapp ressurs, særlig på flatbygdene på Østlandet. Følgende faktorer vil ha betydning for lønnsomheten ved omlegging til økologisk produksjon:

- *Avling.* I følge Kristiansen et.al. (1996) viser alle registreringer en avlingsnedgang som følge av overgang til økologisk produksjon. Reduksjonene varierer i registreringene mellom ca. 10 og 40 prosent. På bruk som benytter husdyrgjødsel er reduksjonen minst. Produksjon av korn uten husdyr gir størst avlingsnedgang, ettersom dette krever planting av grønngjødslingsvekster. For øvrig fører overgang til økologisk produksjon i mange tilfeller til at bøndene starter produksjon av korn som går til eget kraftfôr.
- *Variable kostnader.* Disse er i Kristiansen et.al. (1996) definert som kostnader som er nær proporsjonale med produksjonsomfanget. Ved omlegging til økologisk produksjon vil utgifter til vanlig handelsgjødsel falle bort. Til gjengjeld kan en omlegging medføre økte utgifter til innkjøp av husdyrgjødsel og for eksempel steinmjøl av ulike typer som benyttes til gjødsel. En kan også få utgifter til dyrking av andre plantevekster. Såfrøkostnadene vil vanligvis stige, ettersom økologisk dyrket frø er dyrere i innkjøp og fordi det benyttes andre frøblandinger. Plantevernkostnadene faller nesten bort, i stedet kan en få utgifter til plastdekke etc. for å bekjempe ugras.
- *Arbeidsforbruk.* Dette varierer i følge Kristiansen et.al. (1996) meget sterkt mellom registreringene av de enkelte brukene, både mellom konvensjonelle og økologiske produsenter. Dette reflekterer forskjeller i arbeidsteknikk, tempo, ledelse og organisering av arbeidet. I tillegg betyr forhold som jordart, arrondering, topografi, transportavstander og klima mye for tidsforbruket. Kristiansen et.al. (1996) konkluderer med at arbeidsforbruket per dekar ved overgang til økologisk kornproduksjon trolig er omtrent uendret. Jordbearbeiding, såing og høsting etc. tar om lag like lang tid, mens tidsbruken for sprøyting og lusing vil være forskjellig. Arbeidsbruk per kg avling vil imidlertid gå opp når avlingen reduseres.
- *Faste kostnader.* Avskrivninger, vedlikehold av bygninger, forsikringer m.m. er typiske faste kostnader. I Kristiansen et.al. (1996) regnes også vedlikehold av maskiner, elkraft, olje og drivstoff, telefon, administrasjon og lignende som faste kostnader. Det kan stilles spørsmål ved om alt dette egentlig er faste kostnader. Begrunnelsen for å regne dem som faste er at de er uavhengige av hva som faktisk produseres på bruket, gitt at det foregår produksjon. Kristiansen et.al. (1996) konkluderer med at undersøkelser

indikerer at det er liten forskjell på de faste kostnadene per dekar mellom bruk som driver henholdsvis økologisk og konvensjonelt under ellers like forhold. Faste kostnader per produktenhet vil endres ved overgang til økologisk produksjon når produsert mengde reduseres.

2.6 Konvensjonell og økologisk produksjon av melk/storfekjøtt

Kostnader og tilpasning ved konvensjonell produksjon

I melkeproduksjonen er hvert bruk tildelt en kvote på antall liter som kan produseres i løpet av et år. Dette er kombinert med en to-prisordning for melka. For produksjonsvolum innenfor kvoten betales det ca. ti ganger så høy pris for melka som for volum produsert ut over kvoten. Prisen for sistnevnte volum er lavere enn marginale produksjonskostnader, noe som gjør det mest lønnsomt for den enkelte bonde å tilpasse produksjonen slik at den akkurat holder seg innenfor kvoten. Produksjon ut over kvoten skyldes således dårlig styring av produksjonen.

Melkeprodusentene styres i tillegg gjennom en rekke offentlige virkemidler, blant annet produksjonstilskuddene, driftstilskudd, distrikts- og grunntilskudd for melk og kjøtt og melkekvoter. For produksjonstilskuddene er både dyrestøtte- og arealstøttesatsen per enhet størst for de første dyrene og dekar. Driftstilskuddet i melkeproduksjonen blir gitt som et fast tillegg per liter inntil 30.000 liter melk. Ved 8 dyr blir tilskuddet redusert med nær to tredjedeler. Tilskuddet har i praksis liten innvirkning på marginaltilpasninga på brukene og kan langt på vei oppfattes som støtte per melkebruk. Ordningen slik den er utformet vil derfor bidra til inntektsutjevning mellom små og store bruk. Den tilfører melkeprodusentene inntekt uten at det stimulerer til utvidelse av produksjonen.

Kvalitetssikringssystemene og prisdifferensiering av produktene er også blant de rammebetingelsene som har fått sterkest betydning for melkeprodusentenes tilpasning. Gjennom tilleggene og kravene som gis bl.a. med hensyn til proteininnhold, fettprosent med videre gis sterke føringer på driftsopplegget.

Virkemidlene for melkeproduksjonen påvirker også produksjonen av storfekjøtt. Kvote tilpasningen for melk kan påvirke slaktetidspunktet. Siden produksjon av melk ut over kvoten gir negative bidrag, er det et nærliggende alternativ å slakte melkedyra tidligere.

Tilpasningen mellom melke- og kjøttproduksjon er et driftsøkonomisk valgproblem, men det har historisk vært en nær sammenheng mellom produksjon av melk og storfekjøtt. Produksjonen av storfekjøtt er derfor i stor grad styrt av tilpasningen på melkesiden. Melkeproduksjonen og kjøttproduksjonen på storfe står for 45 prosent av inntektene i landbruket.

Kostnader og tilpasning ved økologisk produksjon

Ved overgang til økologisk produksjon endres ikke melkekvoter eller ordinære tilskudd som den enkelte bonde står overfor. Viktige faktorer som den enkelte bonde må vurdere er hvilke endringer i kostnadene (herunder endringer i avlinger og ytelser) og inntekter som må påregnes ved overgang til økologisk produksjon,

og hvordan dette samlet sett vil påvirke lønnsomheten på bruket. Følgende faktorer er viktige:

- *Avling.* De fleste registreringer viser at avlingene av grovfôr går ned ved overgang til økologisk produksjon (Kristiansen et.al., 1996). Nedgangen er størst i omleggingsperioden, men tar seg opp igjen etter en stund (Vittersø, 1995). Faktorer som jordart, næringsinnhold i jorda, grøfting og klima er sentrale for hvor mye avlingsnivået går ned. På bruk med rikelig tilgang på husdyrgjødsel holder grovfôravlingene seg meget godt oppe ved overgang til økologisk produksjon. Kristiansen et.al. (1996) antyder reduksjoner i grovfôravlingene på mellom 10-30 prosent. Avlingsnedgangen synes gjennomgående å være størst på Vestlandet, mens man på Østlandet i større grad klarer å opprettholde avlingsnivået.
- *Ytelse.* Med ytelse menes antall kg melk per årsku og kg kjøtt per mordyr. Vi vil her fokusere på melkeproduksjonen. Det er i følge Kristiansen et.al. (1996) god sammenheng mellom fôring, fôrstyrke og ytelse. Regelverket for økologisk produksjon krever generelt at maksimalt 30 prosent av fôret kan være innkjøpt kraftfôr. I fôrseddelen kan maksimalt 20 prosent per enkelt dyr per måned være av ikke-økologisk opprinnelse. Dette viser at betydningen av egen grovfôrproduksjon er stor. Dersom en har mye grovfôr, kan det relativt sett kjøpes inn mer fôr om det er lønnsomt. Kristiansen et.al. (1996) viser til at melkeytelsene per ku reduseres med omtrent 20 prosent ved overgang til økologisk produksjon. Dette skyldes endret fôrsammensetning, med mindre innslag av innkjøpt kraftfôr og mer grovfôr. Samlet melkeproduksjon på et bruk vil derfor gå ned dersom en ikke øker dyretallet og leid areal for grovfôrproduksjon for å opprettholde produksjonen på nivå med brukets samlede melkekvote. Om en slik tilpasning er lønnsom må vurderes i det enkelte tilfelle.
- *Variable kostnader.* Som for kornproduksjon er disse i Kristiansen et.al. (1996) definert som kostnader som er nær proporsjonale med produksjonsomfanget. Noen av kostnadene er proporsjonale med arealet, noen med avlinga og andre med ytelsen. Utgifter til vanlige handelsgjødsel faller bort, til gjengjeld kan en få utgifter til innkjøp av gjødsel (for eksempel steinmjøl av ulike typer). Såfrøkostnadene vil vanligvis stige, ettersom økologisk dyrket frø er dyrere i innkjøp og fordi det benyttes andre frøblandinger (for eksempel kløver, belgplanter og andre nitrogenfikserende vekster). Kostnadene til plantevernmidler faller nesten bort. Ettersom det er sterke begrensninger i bruken av kraftfôr ved økologisk produksjon, reduseres kraftfôrkostnadene betydelig. Disse utgjør en meget stor andel av de samlede variable kostnadene. Kostnader til dyrlege, medisiner og lignende reduseres, noe som kan skyldes bedre helsetilstand og/eller mer bruk av naturmedisin. Til gjengjeld må produktene holdes borte dobbelt så lenge fra markedet etter medisiner som i konvensjonell produksjon. Øvrige variable kostnader antas å være om lag de samme som ved konvensjonell produksjon. Vittersø (1995) viser til undersøkelser som indikerer at de variable kostnadene ved økologisk produksjon er ca. 65 prosent av de tilsvarende kostnadene ved konvensjonell melkeproduksjon.
- *Arbeidsforbruk.* Dette varierer meget sterkt mellom brukene. For produksjon av grovfôr antas arbeidsforbruket å være omtrent det samme for økologisk og konvensjonell produksjon. Større innslag av rotvekster og lignende i fôrsammensetningen kan imidlertid øke arbeidsforbruket noe. Det

daglige arbeidet med kuene kan i følge Kristiansen et.al. (1996) deles inn i fôring, melking og tilsyn. Arbeidsforbruket ved fôring og melking antas å være omtrent den samme ved konvensjonell og økologisk produksjon. I økologisk produksjon skal dyrene luftes også utenom beitesesongen. Dette er ikke vanlig ved konvensjonell produksjon, og krever noe ekstra tilsyn. Alt i alt anslår Kristiansen et.al. (1996) at arbeidsforbruket øker med 10 prosent ved overgang til økologisk produksjon.

- *Faste kostnader.* Som for korn antas disse å være om lag like per dekar for konvensjonell og økologisk produksjon. Kostnader per kuenhet vil imidlertid øke som følge av redusert ytelse per ku. Kristiansen et.al. (1996) anslår at de faste kostnadene per kuenhet øker med ca. 33 prosent.

2.7 Nøkkelfaktorer ved overgang til økologisk produksjon

Beslutningen om eventuell overgang til økologisk produksjon må vurderes for gårdsenheten som helhet, slik at en ser de enkelte produktene i sammenheng med den totale driftssituasjonen. Følgende faktorer kan være begrensende for mulig overgang til økologisk landbruk:

- *Areal/fôr.* Som følge av redusert avling per daa for korn og grovfôr ved overgang til økologisk produksjon, kan det være lønnsomt for produsentene å øke arealet for å kompensere dette. Økt egenproduksjon av fôr gjør det også mulig å kjøpe inn større mengder fôr, jf. regelverkets krav om maksimal kraftfôrandel. Enkelte steder er det imidlertid lite tilgjengelig areal for dette formålet (bl.a. på Jæren), mens det andre steder er tilstrekkelig areal tilgjengelig. Markedet for salg av jordbruksarealer er sterkt begrenset, slik at leie av arealer som oftest er eneste realistiske alternativ for å skaffe tilleggsjord. Regelverket for økologisk produksjon krever en leietid på 3 år, mens så lange leieavtaler kan være vanskelige å få til i praksis. Mangel på areal er således i mange tilfeller en begrensende faktor for økologisk landbruk.
- *Tid/tilgang på arbeidskraft.* Den enkelte bonde har naturlig nok begrenset tid til rådighet for arbeid på gården, selv om en kan trekke på innsatsen til andre familiemedlemmer og i noen grad leie hjelp dersom det er lønnsomt. Hvis arbeidsforbruket for korn og melk/storfekjøttproduksjon er om lag det samme eller øker svakt ved overgang fra konvensjonell til økologisk produksjon, er det lite trolig at tid er noen vesentlig beskrankning for overgang til økologisk produksjon for disse produktene. Dersom produsenten har mulighet for å øke arealet ved overgang til økologisk produksjon, eller i stor grad satser på rotvekster, kan tid imidlertid være en effektiv begrensning.
- *Husdyrgjødsel.* Etterspørselen etter husdyrgjødsel vil øke ved overgang til økologisk produksjon, og er svært viktig for å begrense reduksjonen i avlingene. I områder med mye husdyr og begrenset spredningsareal, som i store deler av kyststrøkene, er det stort sett rikelig tilgang på slik gjødsel. I områder med begrenset husdyrhold og relativt store spredningsarealer, som f.eks. på Østlandet, kan det imidlertid være knapphet på gjødsel. I disse områdene kan derfor husdyrgjødsel være en begrensende faktor for overgang til økologisk produksjon.

- *Melkekvoter.* Disse er bestemmende for samlet melk- og kjøttproduksjon på bruket. Ettersom produksjonsvolum for melk vanligvis reduseres ved overgang til økologisk produksjon, antas melkekvotene ikke å begrense overgangen til økologisk produksjon. Det kan imidlertid være aktuelt å øke antall dyr for å kompensere for redusert produksjon per ku, slik at en fortsatt kan oppfylle kvoten. Om dette er lønnsomt vil bl.a. avhenge av tilgang og priser på egenprodusert og innkjøpt fôr.
- *Kompetanse.* Økologiske produksjonsformer krever ny kompetanse hos brukerne. I noen tilfeller kan en trekke på erfaringer fra andre produsenter i området som har gått over til økologisk produksjon, og det finnes også et veiledningsapparat som kan benyttes. Mangel på kunnskap kan likevel være begrensende for overgang til økologisk produksjon i en del tilfeller.

Dette indikerer at en må se på totaløkonomien på det enkelte bruket før og etter overgang til økologisk produksjon, for å se på lønnsomheten og bøndenes incentiver til å endre produksjonen. Ved en omlegging til økologisk produksjon er det som vist ovenfor ulike faktorer som i større eller mindre grad vil bidra til henholdsvis å øke eller redusere lønnsomheten.

3 Virkemiddelbruk

Vi vil i dette kapitlet gi en oversikt over de offentlige virkemidlene som har vært benyttet for å fremme økologisk produksjon. Videre presenteres noen hypoteser for hvilke effekter tilskudd til økologiske produsenter kan forventes å ha.

3.1 Oversikt over virkemidlene

3.1.1 Omleggings- og arealtilskuddet

Støtten har økt

Det er to tilskuddsordninger for økologisk landbruksproduksjon; nemlig omleggingstilskudd og arealtilskudd. Omleggingstilskuddet er i dag et engangstilskudd, som blir gitt for å kompensere for økte kostnader og avlingsnedgang i forbindelse med omlegging til økologisk drift. *Arealtilskudd* blir gitt som et årlig tilskudd til areal som er lagt om til økologisk drift. Tilskuddet skal i følge forskriften bidra til å opprettholde økologiske driftsformer og produksjon av økologiske produkter. Støttesatsene har utviklet seg på følgende måte:

Figur 3.1 Utviklingen i omleggings- og arealtilskuddet til økologisk landbruk.
Kroner per dekar

År	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Omlegg ¹	15'/20'	15'/20'	15'/20'	15'/20'	15'/20'	600	600	600	600	600	600/300
Arealavh. om ²	200/100/100	200/100/100	200/100/100	200/100/100	200/100/100	-	-	-	-	-	-
Arealtilskudd ³	50	50	50	75	100	110	110	110	150/110	200/110	220/110/505

Kilde: Statens landbruksforvaltning

¹ Engangstilskudd, 15 000 kr/bruk for bruk 10 – 50 daa, 20 000 kr/bruk for bruk > 50 daa, utbetaling fordelt på 3 år. Fra og med 2000 ikke omleggingstilskudd til innmarksbeite.

² Arealavhengig omleggingstilskudd 200 kr/daa/år 1. år, 100 kr/daa/år 2. og 3. år

³ Fra og med 1998 ulik sats for ulike vekster, satt i rekkefølge korn (åpen åker)/grovfôr/grønn gjødsling i omløp med korn (åpen åker)

For inneværende år er støttesatsene for *omleggingstilskuddet* fastsatt til:

- 600 kr/daa for korn til modning og åpenåker-vekster (inkludert urter)
- 300 kr/daa for grovfôrvekster.

For inneværende år er støttesatsene for *arealtilskuddet* fastsatt til:

- 220 kr/daa for økologisk korn til modning og åpenåker-vekster
- 110 kr/daa for annet areal som blir dyrket økologisk
- 505 kr/daa grønngjødslingsareal, begrenset til 1/3 av totalt åpen åker areal.

Omlegging av støtten

Fra 2002 innføres et nytt tilskuddssystem. Arealstøtten til grovfôrproduksjon faller bort, og i stedet vil det bli gitt et tilskudd per dyr. Bakgrunnen for omleggingen synes å være at en del produsenter har lagt om store grovfôrarealer til økologisk produksjon, mens de bare i begrenset grad har lagt om husdyrproduksjonen til økologisk produksjon. Man har derfor ønsket å legge tilskuddet nærmere markedet, ved å gi økte incentiver til også å legge om husdyrproduksjonen.

Figur 3.1 Sats for tilskudd per dyr i økologisk produksjon f.o.m. 2002.
Kroner/år

Dyreslag	Areal- og kulturlandskapssone 1-4	Areal- og kulturlandskapssone 5-7
Melkeku	1.150	1.600
Ammeku	1.000	1.400
Andre storfe	350	500
Melkegeit	130	180
Ammegeit	130	180
Vinterfôra sau	110	150

Kilde: Ebbesvik (2000)

2001 blir pga. omleggingen av støtten et overgangsår. Omleggingstilskuddet for alle typer arealer økes dette året til 650 kr/daa, dette gjelder for arealer som legges om etter 1.7.00. Arealtilskuddet for korn og åpen-åkervekster blir uendret, og utbetales i 2001 med halv sats sammen med halv sats for det nye tilskuddet til husdyrhold. Det nye dyretilskuddet får derfor full effekt først i 2002.

3.1.2 Saksbehandling

For å få Debio-godkjenning og dermed kunne motta offentlig tilskudd til økologisk produksjon, må man delta i Debio-ordningen. Dette innebærer blant annet at produksjonen/driften årlig må inspiseres og godkjennes av Debio.

For å kvalifisere til å motta *omleggingstilskudd*, må arealene i følge Forskrift om økologisk landbruk (1998) være kontrollert og klassifisert som karensareal vekstsesongen før søknadssesongen. Det kan ikke gis omleggingstilskudd for samme areal mer en gang uten at tidligere utbetalt omleggingstilskudd er tilbakebetalt eller det er gått minst 10 år siden siste utbetaling av omleggingstilskuddet. Ved eier/brukerskifte kan det gis omleggingstilskudd forutsatt at arealet ikke er drevet økologisk de siste 10 årene. Det forutsettes at arealet det er gitt tilskudd til drives økologisk i minst 3 år etter at det er godkjent som økologisk areal første gang.

I praksis foretas det på de fleste brukene en gradvis omlegging, hvor deler av arealet over flere år legges om til økologisk drift. I en del tilfeller forblir deler av produksjonen konvensjonell, slik at man kombinerer dette med økologisk

produksjon på samme bruk. Det finnes krav for hva som tillates av slike kombinasjoner, for blant annet å sikre kontrollen med den økologiske produksjonen.

For å motta *arealtilskudd* må arealet være kontrollert og klassifisert som økologisk areal vekstsesongen før søknadssesongen, dvs. være ferdig omlagt til økologisk drift.

Søknad om støtte under begge tilskuddsordningene sendes kommunen, som kontrollerer at alle vedlegg er korrekt utfylt. Fylkesmannen avgjør søknadene, med Statens landbruksforvaltning som klageinstans. Debio har kontrollansvar, og foretar årlige kontroller hos alle produsenter av at produksjonen er i samsvar med regelverket. En viss andel av kontrollene er uanmeldte.

Produsentene betaler en årlig grunnavgift til Debio for å være med i ordningen. For inneværende år er denne 800 kroner for produsenter som allerede er medlemmer, og 900 kroner for nye medlemmer. Det betales også en arealavgift på 4 kroner/daa, samt noen andre variable avgifter knyttet til inspeksjoner, purringer m.m.

Hele kontrollordningen, dvs. inklusive foredling, import osv. av økologiske produkter omfattet i 1998 24 årsverk (DNV, 1999). Dette omfatter både Debio og tilsynet med dette organet. Det gikk i 1998 med 5,2 timer per inspeksjon av gårdsbruk. Dette inkluderer innhenting av opplysninger i forbindelse med godkjenning av bruk for omleggings- og arealtilskudd. Debios totale omsetning var i 1998 va. 9,8 mill. kroner. Av dette ble 1/3 dekket gjennom avgifter, mens resten ble dekket gjennom statsstøtte.

3.1.3 Samlet støtte til økologisk landbruk

Omleggings- og arealtilskuddet er en av flere støtteordninger til økologisk landbruk. Nedenfor vises bruken av offentlige midler til å fremme økologisk landbruk.

Figur 3.1 Bruk av offentlige midler til økologisk landbruk. Millioner kroner

	Omlegging/a realtilsk.	FoU ¹⁾	Rådgivn. ²⁾	Omsetningsfremm. tiltak ³⁾	Info og org.støtte ⁴⁾	Kontroll ⁵⁾	Sum
1989	0,0	3,0	0,9	0,0	0,9	0,3	5,1
1990	4,0	6,0	1,5	0,0	0,7	0,3	12,5
1991	6,6	6,7	2,5	1,0	1,9	1,7	20,4
1992	7,9	7,6	2,5	1,5	2,1	1,8	23,4
1993	5,8	7,3	2,5	2,0	2,8	1,8	22,2
1994	5,8	7,9	2,3	2,0	2,5	1,9	22,3
1995	6,4	7,7	2,3	2,0	2,2	2,3	25,4
1996	13,7	7,7	2,3	2,0	5,2	2,3	33,2
1997	26,5	9,7	2,3	2,0	5,2	4,4	50,1
1998	27,0	12,3	2,3	2,0	11,3	5,7	60,6

Kilde: Landbruksdepartementet (1998), SSB (2000)

¹⁾ Grunnbevilgning NORSØK, Strategisk institutt-program biologisk plantevern og forskningsmidler over jordbruksavtalen

²⁾ Tilskudd til økologiske forsøksringer

³⁾ Prosjektmidler til omsetningsfremmende tiltak forvaltet av Omsetningsrådet

- 4) Støtte til økologiske organisasjoner, prosjektmidler til veiledning og informasjon forvaltet av Statens landbrukstilsyn, midler forvaltet av Landbruksdepartementet
- 5) Støtte til Debio

En ser av figur 3.3 at omleggings- og arealtilskuddet i dag utgjør en større andel av den totale støtten til økologisk landbruk enn tidligere. Fra å utgjøre ca. 1/4 av samlet støtte på begynnelsen/midten av 1990-tallet, har en de seineste årene utgjort rundt halvparten. Økningen har vært særlig sterk de siste årene, noe som henger sammen med økningen i det økologiske arealet. Den offentlige støtten til Debio har også utviklet seg i takt med økningen i antall bruk som produserer økologisk. Støtten til rådgivning og omsetningsfremmende tiltak har ligget relativt stabilt med om lag konstant årlig bevilgning. Dermed har deres andel av den totale støtten gått ned. Støtten til informasjon og organisasjoner samt midler til forskning har begge økt betydelig de seneste årene.

3.1.4 Kvoter til økologisk melkeproduksjon

For å dekke etterspørselen etter økologisk melk i folketette områder med lite melkeproduksjon ble det i 1996 og 1997 gitt egne kvoter for denne type produksjon (Vittersø, 1997). Kvoten ble gitt til oppstart av økologisk melkeproduksjon og til utvidelse av produksjonen på bruk som allerede produserte økologisk. I 1996 var samlet ekstra kvote 2 millioner liter, i 1997 var kvoten 4 millioner liter. Tildelingen av kvoten var i 1996 geografisk avgrenset til nærområdene til Odalsmeieriet. Kvoten for 1997 var avgrenset til områdene Oslo/Odalsområdet, Vestfold, Telemark, Agder, Rogaland/Haugalandet, Bergen/Hardanger, Sunnmøre, Nord-Østerdal/Røros, Trondheim/Trøndelag og Handnesøya (Landbruksdepartementet, 1998).

Kvoter ble tildelt etter søknad. Kriterier for tildeling av kvote var blant annet kostnader ved transport, hvor raskt bruket kan levere Debio-godkjent melk og miljøgevinster. Kvoter ble tildelt på grunnlag av arealet, 360 liter/daa og maksimalt 130.000 liter per bruk. Det ble ikke gitt lavere basiskvote enn 30.000 liter. Dersom de som ble tildelt kvote etter omlegging ikke tilfredsstilte Debios krav, ble utbetalingen per liter redusert fra ca. 3 kroner/l (1996-tall) til ca. 15 øre/l.

Vi antar at kvotene fortsatt er gjeldende for de som i sin tid fikk dem tildelt. Dette virkemidlet må således betraktes som om det fortsatt eksisterer.

3.2 Forventede effekter av tilskuddene

Tilskudd til produsentene

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at et offentlig tilskudd som gis til produsentene for å fremme økologisk landbruksproduksjon vil ha effekt på produsentenes tilpasning, og dermed på omfanget av bruk som går over til slik produksjon. Et tilskudd vil bedre produsentenes lønnsomhet etter omlegging, og kan bidra til helt eller delvis å kompensere merkostnader og/eller reduserte inntekter som produsentene står overfor. Et riktig dimensjonert tilskudd kan derfor bidra til å øke produksjonen av økologiske landbruksprodukter.

Effektene av et tilskudd vil imidlertid være avhengig av muligheter og begrensninger på det enkelte bruket. Generelt gjelder at kvaliteten på jorda og brukernes

dyktighet m.v. vil være begrensende for å få til et tilfredsstillende driftsopplegg. En økonomisk støtte vil ha problemer med å kompensere for slike mangler. Mer spesifikke begrensninger som kan gjøre et tilskudd mindre effektivt kan være:

- *Korn*: Tilgangen på husdyrgjødsel og mulighetene for å drive et tilfredsstillende vekselbruk med nitrogenfikserende planter kan være effektive hindre for overgang til økologisk produksjon.
- *Melk/storfekjøtt*: Begrensninger i areal for grovfôrproduksjon kan være et hinder i noen tilfeller.

Økonomisk støtte kan muligens kompensere for noe av disse ulempene, dersom støttenivået settes relativt høyt. Dersom ulempene er viktige hindre for tilstrekkelig mange produsenter, vil det imidlertid sannsynligvis være bedre å gjennomføre andre tiltak for å redusere ulempene og øke effektene av tilskuddet.

Tilskudd til foredling og omsetning

En støtte til produsentene vil bare ha effekt på selve produksjonen, og således ikke påvirke foredling og omsetning av de økologiske produktene. Tilskudd til produsentene er derfor ingen garanti for at produktene blir foredlet og omsatt som økologiske. Hvorvidt produktene foredles og omsettes som økologiske vil blant annet avhenge av om mulig merpris er høyere enn merkostnadene ved å foredle produktene som økologiske gjennom hele kjeden. I en del tilfeller vil det være lønnsomt å blande de økologiske produktene med konvensjonelle produkter gjennom foredlingsprosessen, slik at det foredlede produktet omsettes som konvensjonelt. Økt videreføring og omsetning av økologiske produkter vil derfor kunne kreve egne virkemidler, dersom aktørene i omsetningskjeden ikke finner det bedriftsøkonomisk interessant å ta hånd om disse produktene. Dette vil i noen grad bli vurdert seinere i rapporten.

Forbruk

Å få forbrukerne til å kjøpe de økologiske produktene vil kreve omfattende markedsføringsinnsats. Tilskudd til produsentene vil i seg selv ikke føre til økt markedsføringsinnsats, dette kan som for foredling og omsetning kreve egne tilskudd.

4 Støttens virkning på produsentenes tilpasning

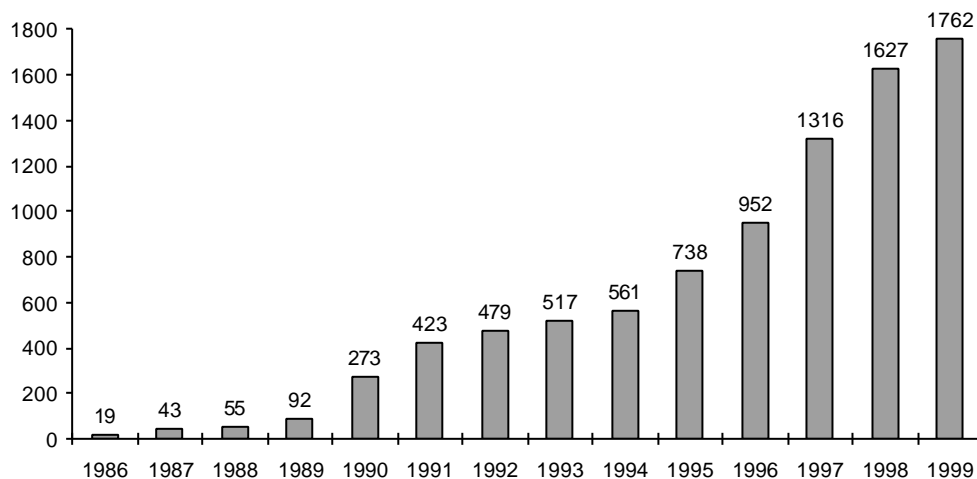
Vi vil i dette kapitlet gjennomgå utviklingen i antall økologiske produsenter, arealer og dyr siden støtteordningen for økologisk landbruk ble innført. Ettersom en rekke faktorer av betydning for utviklingen i økologisk landbruk har endret seg i perioden, kan det være vanskelig å isolere effektene av tilskuddsordningen og endringer i denne.

4.1 Utvikling i arealer og produsenter

Antall økologiske produsenter har økt

Tallet på økologiske produsenter har økt betydelig på 1990-tallet.

Figur 4.1 *Debio-inspiserte driftsenheter. Antall*



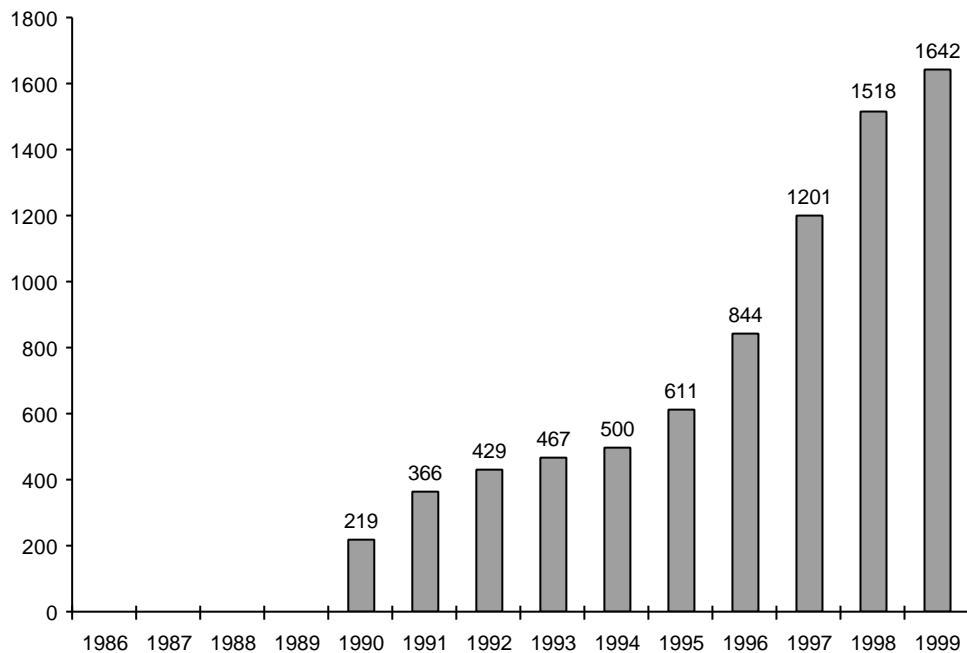
Kilde: Debio

Figur 4.1 viser at det gjennom hele 1990-tallet har vært en betydelig årlig vekst i antall bruk som Debio har kontrollert. Den store økningen i perioden 1989 til 1991 må skyldes innføringen av den offentlige tilskuddsordningen fra og med 1990. Utover på 1990-tallet er økningen relativt beskjeden fram til 1995, hvor veksten i antall bruk som kontrolleres øker betydelig i forhold til året før. Dette kan skyldes den nye forskriften som kom i 1995, og hvor blant annet tilskudds-satsene økte. Satsene hadde da vært omtrent uendret siden 1991.

Figur 4.1 viser videre at antall bruk som ble kontrollert av Debio ble nesten doblet fra 1995 til 1997, men at veksten har flatet noe ut. Tilskuddssatsene var uendret i perioden 1995 til 1998, da satsene for arealtilskuddet for korn og åpen åkervekster ble økt. Fra 1998 til 1999 økte satsen for arealtilskuddet til korn og åpen åker.

Økningene i støttesatsene i 1995 og 1998/99 kan muligens forklare noe av økningen i kontrollerte bruk mot slutten av 1990-tallet.

Figur 4.2 Tilskuddsberettigede produsenter. Antall



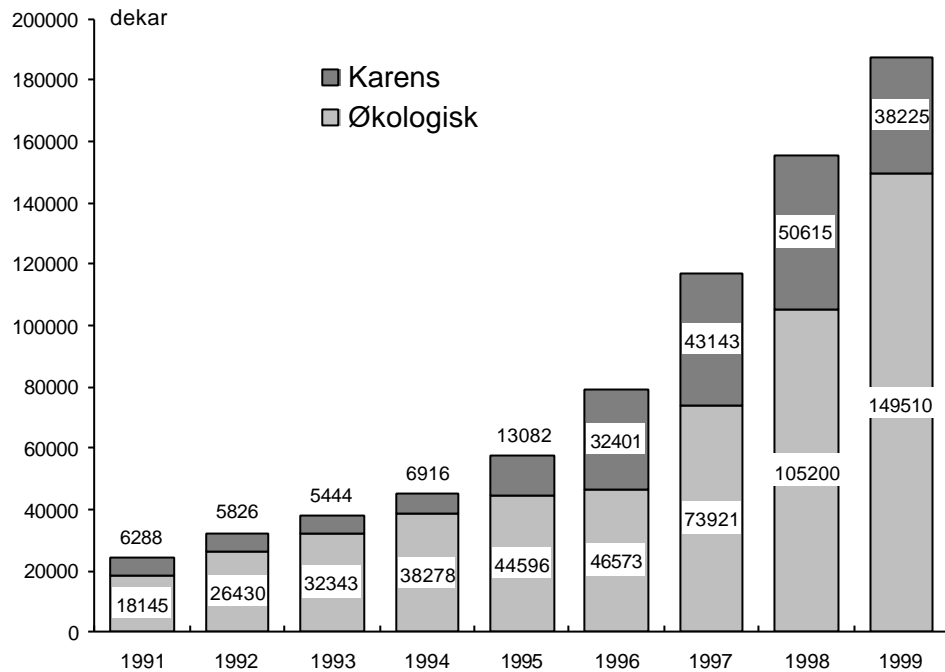
Kilde: Debio

Figur 4.2 viser antall bruk som faktisk fikk tilskudd. Utviklingen viser det samme forløpet som utviklingen i antall kontrollerte bruk i figur 4.1. Forskjellene i tallstørrelsene for de enkelte årene skyldes at noen av de kontrollerte brukene ikke kvalifiserte for tilskudd. Andelen ikke-kvalifiserte bruk var relativt sett høyest de første årene (20 prosent av de kontrollerte brukene kvalifiserte ikke til støtte i 1990), og lå utover på 1990-tallet på rundt 10-11 prosent per år. Andelen har falt noe de siste årene. Dette indikerer at brukerne etter hvert kan ha blitt mer kjent med kravene for å få tilskudd før de søker, slik at færre faller fra.

Arealer med økologisk produksjon har også økt

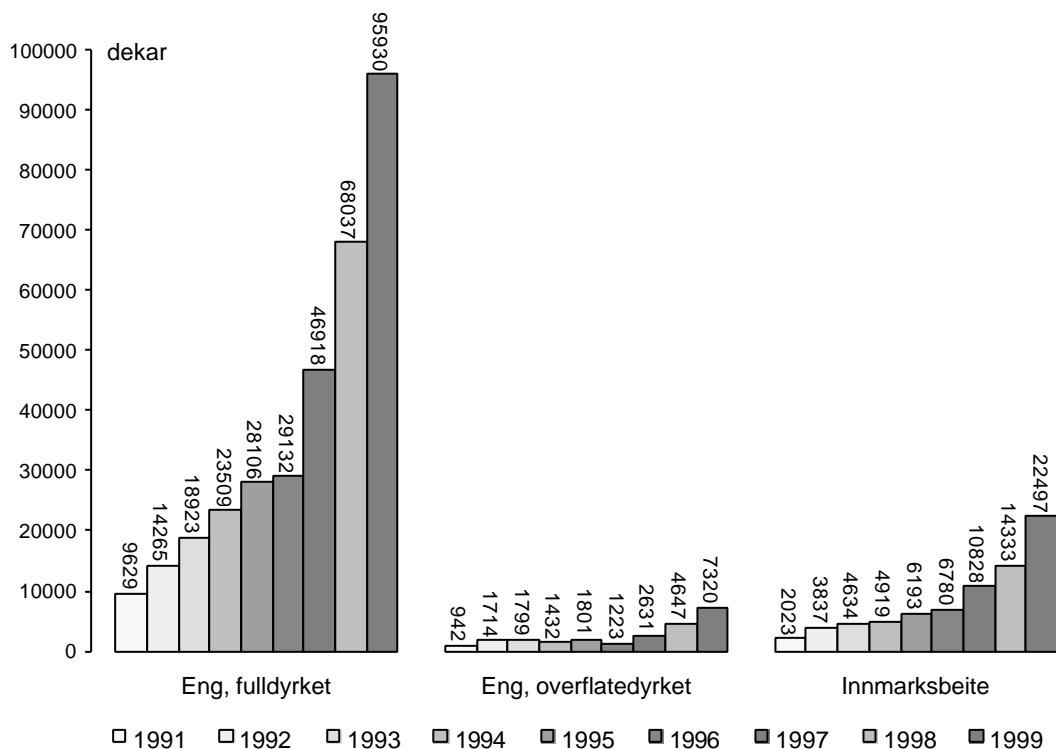
Figur 4.3 viser utviklingen i godkjent økologisk produksjonsareal og areal under omlegging til økologisk landbruk (karensareal). Vi ser at økningen i samlet areal har vært relativt jevn fram til 1996, da en fikk en økning i veksttakten representert ved en betydelig økning i karensarealet. I 1999 utgjorde godkjent økologisk areal og areal under omlegging ca. 1,5 prosent av det totale jordbruksarealet i drift.

Figur 4.1 *Debio-kontrollerte arealer. Dekar*



Kilde: Debio

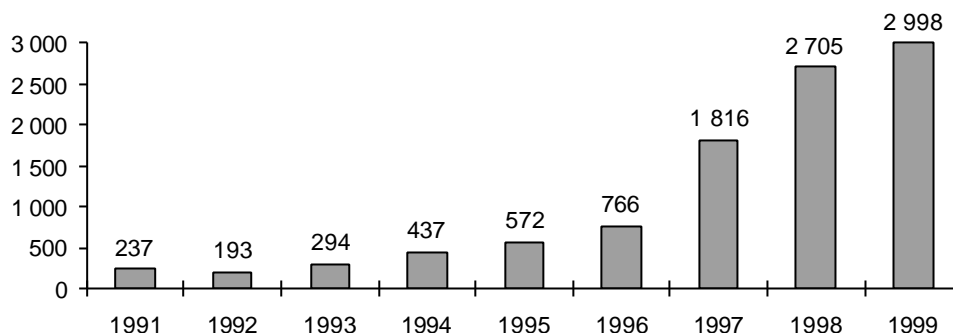
Figur 4.2 *Økologisk eng- og beiteareal 1991-1999. Dekar*



Kilde: Debio

Figur 4.4 viser at fulldyrket engareal har økt sterkt i perioden 1997-1999. Også arealene for innmarksbeite har økt sterkt, mens det for overflatedyrket eng har vært en noe mindre økning.

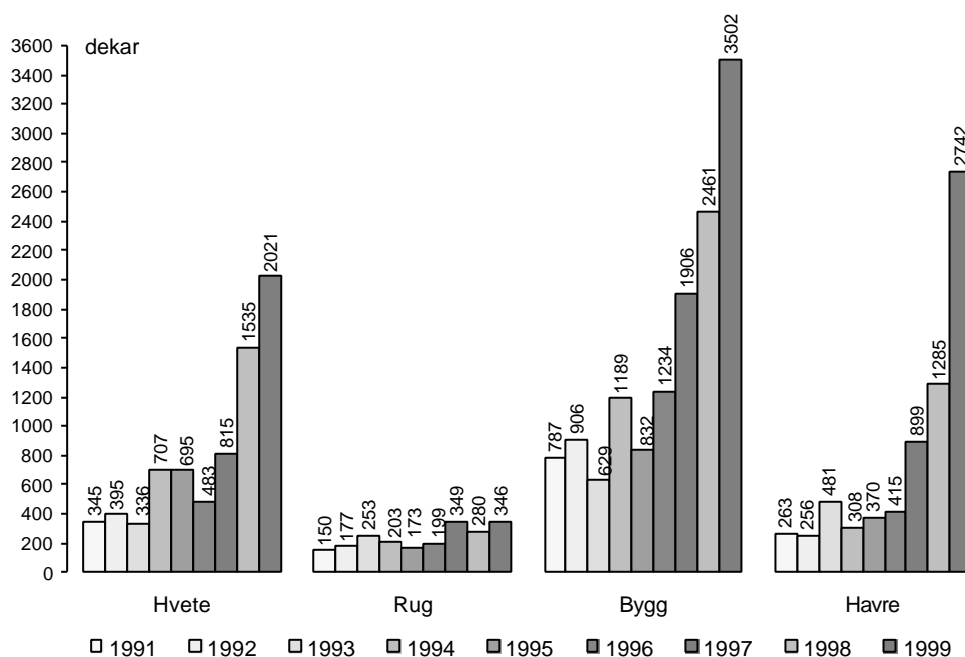
Figur 4.3 Melkekyr i økologisk produksjon 1991-1999. Antall



Kilde: Debio

Antall melkekyr i økologisk produksjon viser om lag samme utvikling som arealene. Spesielt er veksten fra 1996 til 1997 stor, hvor antall kyr ble mer enn doblet. Det var for øvrig en nedgang i antall kyr fra 1991 til 1992, noe som ikke gjenspeiles i nedgangen i arealer for økologiske produksjon. Melkekyr i økologisk produksjon utgjorde i 1999 ca. 0,95 prosent av det totale antall melkekyr.

Figur 4.4 Kornarealer i økologisk produksjon 1991-1999. Dekar



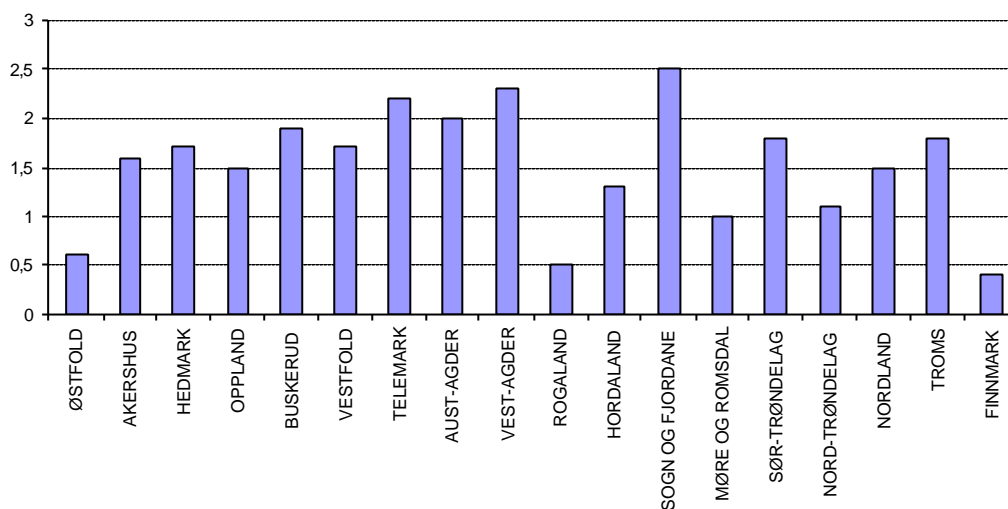
Kilde: Debio

Figur 4.6 viser at arealene for produksjon av økologisk hvete, bygg og havre har økt betydelig de siste 3-4 årene. Utviklingen i perioden 1991 – 1996 har vært mer ujevn med nedgang enkelte år, selv om det også i denne perioden synes å ha vært en stigende trend. Arealet for produksjon av økologisk rug viser ikke samme tendens som de øvrige kornartene, selv om det også her har vært en økning i arealet i perioden 1991 til 1999.

Relativt bra distriktsvis spredning

Fordelingen av økologiske arealer på fylker viser en relativt bra spredning.

Figur 4.1 Andel av totalt jordbruksareal omlagt til økologisk drevet areal inkludert areal under omlegging. Prosent av totalt jordbruksareal i 1999



Kilde: Landbrukets Priscentral (2000)

Figur 4.7 viser at Sogn og Fjordane, Vest-Agder og Telemark har størst andel av totalt jordbruksareal som økologisk areal, henholdsvis 2,5, 2,3 og 2,2 prosent av totalt jordbruksareal. De fleste fylker har en andel økologisk areal på rundt 1,5 – 1,7 prosent. Lavest ligger Finnmark (0,4 prosent) og Rogaland (0,5 prosent). Finnmarks lave andel kan muligens forklares ut fra klimatiske forhold, mens Rogalands lave andel er noe overraskende.

4.2 Omleggingstilskuddets betydning

Vi skal i dette avsnittet se litt på hva som har vært de viktigste motivene for å gå over til økologisk landbruksproduksjon, hvilke utfordringer man har sett på som de viktigste og hvilken betydning omleggingstilskuddet kan ha i denne forbindelse.

Hovedsakelig idealistiske motiver?

Vittersø (1995) oppsummerer resultatene fra en spørreskjemaundersøkelse gjennomført blant 200 bønder som var godkjent av Debio for økologisk produksjon i 1991/92. Hensynet til matvarekvalitet var desidert viktigste argument for omlegging, fulgt av forsvarlig bruk av ressurser, hensyn til miljøet og hensyn til dyrka jord. På sisteplass kom økonomiske motiver.

Data fra utvalgte bruk i det såkalte 30-bruksprosjektet gjengitt i Ebbesvik (1997) bekrefter inntrykket av at idealistiske motiver dominerte blant de brukerne som gikk over til økologisk landbruk på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Det er rimelig å anta at de første brukerne, som dels gikk over til økologisk produksjon før tilskuddsordningen var etablert og det var mulig å ta ut merpriser for produktene, hovedsakelig hadde idealistiske motiver. Vi tror derfor at stadig flere av brukerne som har lagt om til økologisk produksjon på slutten av 1990-

tallet har gjort dette ut fra økonomiske motiver, selv om selvsagt også andre motiver alltid vil spille inn.

En rekke praktiske utfordringer ved omlegging

Den ovennevnte undersøkelsen fra 1991/92 viser også hva de som svarte mente var problematisk ved omlegging til økologisk drift.

Tabell 4.1 Faktorer som melkebønder anser som betydelige eller store problemer ved omlegging til økologisk drift. Prosent av de som svarte

Faktorer	prosent
Ugras	39
Stor arbeidsbelastning	38
Gjødselhåndtering	30
For mye gjeld	28
Mangel på eget fôr	22
Jordstruktur	22
Uegna maskiner og redskap	22

Kilde: Vittersø (1995)

Hele 39 prosent av bøndene mente at ugras var et problem ved omlegging til økologisk landbruk, noe som indikerer at bortfall av bruk av ugrasmidler er problematisk. Økt arbeidsbelastning er også viktig. Det kan synes noe overraskende at gjeld kommer såpass høyt på lista, ettersom det i litteraturen er antatt at det ikke er nødvendig med større investeringer (se nedenfor).

Avlingsnedgang viktig faktor i omleggingsperioden

Omlegging til økologisk landbruk innebærer først og fremst en omlegging i tankegang, ved at produsenten må venne seg til nye måter å produsere på. Husdyra trenger også tid til å venne seg til helt nye fôrtyper. De fleste trenger derfor en viss tid for å omstille produksjonen. Karenstiden vil variere med type produksjon. For flerårige planter trengs lengst karenstid. I følge Debio kan en for 2-årige vekster og beite regne en mellomliggende sesong som minimum karenstid. For produksjonen av økologisk melk er karenstiden i dag 1 måned, gitt at en allerede har lagt om til økologisk fôrproduksjon eller har annen tilgang på økologisk produsert fôr. I forslaget til nytt regelverk som etter planen skal gjelde fra neste år foreslås dette økt til 3 måneder.

De fleste brukene ser imidlertid ut til å bruke noe mer tid på omleggingen enn dette. Det har ofte vært vanlig at man foretar en gradvis omlegging av driften, slik at deler av gårdsbruket først legges om til økologisk drift. Opplysninger fra 13 gårder med økologisk drift gjengitt i Ebbesvik (1997) viser en variasjon på mellom 2-3 og 10 år fra man starter og til driften er omlagt. Gjennomsnittlig omleggingstid blant disse brukene ligger på 5-6 år. Dette er i følge NORSØK betydelig redusert de seinere årene. Man foretar nå gjennomgående en raskere omlegging av driften, og det er ikke lenger så vanlig å legge om deler av driften i etapper.

Følgende faktorer har betydning i omleggingsfasen (jf. Vittersø, 1995):

- *Bygninger.* I utgangspunktet er det ikke nødvendig å endre særlig på bygningsmassen ved overgang til økologisk produksjon. Hensynet til dyras behov og muligheter for å gå fritt og være ute også utenfor beitesesongen tilsier en ombygging. Redusert produksjon gir mindre behov for fôrlager, men dette oppveies ofte av større andel grovfôr. En allsidig planteproduksjon krever trolig flere rom til de ulike vekstene. I forslaget til nytt regelverk for neste år, som bygger på nye EØS-regler, skal dyra i økologisk produksjon kunne gå fritt i fjøset. Dette tilsier at større ombygginger vil bli nødvendig i framtida.
- *Maskiner.* Ved økologisk produksjon kan et mer allsidig vekstskifte kreve andre maskiner enn i konvensjonell produksjon. Melkebruk som ikke tidligere har dyrket korn, og som planlegger å dyrke noe korn til fôr, må anskaffe redskap for dette. Generelt foretrekkes en lett maskinpark i økologisk produksjon for ikke å ”pakke” jorda unødvendig. En del økologiske produsenter benytter derfor gamle og enkle maskiner. Maskiner for ugressbekjemping og gjødselspredning er som regel forskjellige. Til gjødselspredning benyttes ofte moderne og avanserte systemer for å få optimal utnyttelse av næringsinnholdet i gjødsla. Vi antar derfor at det i noen tilfeller er aktuelt å investere i noe nytt utstyr i omleggingsfasen, samtidig som man selger noe av det eksisterende utstyret.
- *Avlinger.* Det forventes vanligvis en avlingsnedgang i omleggingsperioden. Avlingene vil vanligvis ta seg opp igjen etter en stund. Dette skyldes at jorda i utgangspunktet er tilpasset jevnlig tilførsel av kunstgjødsel. Etter en tid med økologisk drift vil en imidlertid kunne gjenopprette jordas naturlige balanse, der mikro-organismene og forvitnings-prosessene får en framtrædende rolle. Mangel på kunnskap, sykdommer på planter og dårlig nitrogenfiksering er også viktige faktorer. Der vekstskiftet har kommet i gang og der gjødselsystemet allerede er tilpasset økologisk drift, kan avlingene ha tatt seg opp til et nivå like under det man hadde før omlegging.
- *Nydyrking.* Dyrking av nye arealer for å øke tilgangen av egenprodusert fôr kan være en strategi enkelte brukere velger. I denne kategorien faller også tilrettelegging av utmarksbeiter i form av inngjerding m.m. og bruk av støler. Dette er kostnader som dels kommer i omleggingsfasen, men kan også komme etter at bruket er omlagt.

Nødvendige investeringer i omleggingsperioden er relativt lave

Kostnadsøkningene i omleggingsfasen består i eventuelle investeringer i maskiner og anlegg, samt reduserte inntekter pga. avlingsnedgang. Videre vil kostnadene reduseres som følge av redusert innkjøp av kraftfôr, kunstgjødsel og plantevernmidler. Det vil normalt også være noe merarbeid i omleggingsfasen knyttet til å øke fôrgrunlaget, dvs. dyrke ny jord, gjerde inn utmark osv.

Det finnes få data som indikerer de samlede kostnadsendringene for brukerne i omleggingsperioden. Ut fra de kontakter vi har hatt med ulike aktører ser det imidlertid ut til at omstillingskostnadene for korn gjennomgående er lavere enn for melkeproduksjon. For de brukene som tidligere ikke hadde husdyrhold og som går over til dette i forbindelse med overgang til økologisk kornproduksjon vil imidlertid kostnadene til innkjøp av dyr kunne bli betydelige.

I Vittersø (1997) presenteres investeringstall fra noen av i alt 9 melkeproduksjonsbruk som har vært under omlegging til økologisk produksjon på begynnelsen av 1990-tallet. Alle brukene hadde gjennomført investeringer knyttet enten til lagring eller utkjøring av gjødsel. Disse varierte fra en investering på kr. 22.000 til gjødselvogn til kr. 75.000 til gjødselkjeller og –port. Til noen av disse investeringene er det gitt miljøtilskudd, og en del av investeringene ville antakelig blitt gjennomført også om brukene ikke hadde vært under omlegging til økologisk drift. 4 av brukene hadde gjennomført investeringer i vanningsanlegg på mellom kr. 10.000 og kr. 70.000. Et par av brukene har dessuten investert i høybergingsutstyr (høykanon og –tørke) på i størrelsesorden kr. 50.000. En del bruk har også solgt gammelt utstyr i forbindelse med omleggingen.

Ett av brukene har gjennomført vesentlig større investeringer på grunn av omlegging til økologisk produksjon enn de øvrige. Dette har vært diverse investeringer i maskiner, komposteringsanlegg, nydyrking og dyrkingsveier m.m. Noe utstyr er solgt, og til dyrking og dyrkingsveier har man fått tilskudd. Ca. kr. 57.000 per år i en 6-årsperiode er investert fordi dette bruket var under omstilling til økologisk produksjon.

Vi antar skjønnsmessig at et ”gjennomsnittsbruk” investerer netto kr. 75.000 i maskiner, bygninger og utstyr på grunn av at man er under omlegging til økologisk produksjon. Dette forutsetter at det er snakk om en videreføring av etablert, konvensjonell produksjon over i økologiske produksjonsformer.

Omstillingskostnadene antakelig høyere enn omstillingstilskuddet

På basis av talmateriale i Kristiansen et.al. (1996) og Vittersø (1997) har vi laget følgende oversikt over antatte kostnader i omstillingsperioden:

Tabell 4.1 Anslag for omstillingskostnader for melkeproduksjon. Kroner per daa.

Inntektsendringer	- 1229
Reduserte kostnader til kraftfôr	705
Reduserte kostnader til kunstgjødsel og plantevernmidler m.m.	41
Investeringskostnader	-636
Netto omstillingskostnader	-1119

Kilde: ECON

Vi har her lagt til grunn et bruk på 118 daa, som er gjennomsnittlig størrelse over 6 år på de ovennevnte brukene i en periode på 1990-tallet da de enten var omlagt eller under omlegging. Det er forutsatt en inntektsnedgang fra melkeproduksjonen på 30 prosent i omleggingsfasen. De reduserte kostnadene til kraftfôr, kunstgjødsel og plantevernmidler er de samme som en vil få når omleggingen er fullført. Dette kan være en noe for stor besparelse, ettersom mange bruk reduserer bruken av disse innsatsfaktorene gradvis i omleggingsperioden. På den annen side vil salgsinntektene da sannsynligvis reduseres mindre.

Dette gir netto omstillingskostnader på ca. 1.120 kroner/daa i omleggingsperioden. Dette er høyere enn maksimalt omleggingstilskudd på 600 kroner/daa som gjaldt inntil utgangen av fjoråret, og betydelig høyere enn det (midlertidig) halverte omstillingstilskuddet på 300 kr/daa for melkeprodusenter for inneværende år. Vi har ikke tatt med godtgjørelse til eventuelle økte arbeidskostnader

i forbindelse med omleggingen, heller ikke kostnader til kurs, informasjonsmaterieell og lignende. Det kan også være andre omleggingskostnader vi ikke har fanget opp. Investeringskostnadene kan imidlertid være noe for høye, noe som trekker i motsatt retning. Vi konkluderer derfor med at omstillingstilskuddet antakelig er lavere enn de reelle omstillingskostnadene for melkeprodusentene.

En kan spørre seg om det bør være et mål at omstillingstilskuddet bør dekke omstillingskostnadene slik intensjonen er fra myndighetenes side. Det er den samlede økonomien på bruket før og etter omstilling som har betydning for beslutningen bonden skal ta, og en kan derfor få et feilaktig inntrykk av å fokusere på omstillingstilskuddet og omstillingskostnadene isolert. Dersom omleggingen til økologisk produksjon over tid gir god lønnsomhet for bonden, vil omstillingstilskuddets eventuelle manglende dekning av omstillingskostnadene ha liten betydning.

Det er imidlertid en fordel for bonden å få et slikt tilskudd i starten. Dette bedrer likviditeten, og reduserer dermed den økonomiske usikkerheten ved å legge om driften. Det gir dessuten et visst rom for prøving og feiling mht. å finne et passende driftsopplegg, noen som er viktig i mange tilfeller.

4.3 Arealtilskuddets virkninger på økologisk kornproduksjon

Nødvendig med husdyrgjødsel eller vekselbruk

Som tidligere nevnt vil økologisk kornproduksjon vanligvis måtte foregå på bruk som har annen produksjon i tillegg, for å kunne få tilfredsstillende tilgang til nitrogen. Nitrogen kan tilføres via husdyrgjødsel, eller ved å drive vekselbruk med mellom henholdsvis korn og nitrogenfikserende planter. Sistnevnte er komplisert, og det gjenstår antakelig en god del forskning og utvikling før en får tilfredsstillende resultater fra denne type drift. Noen få brukere får imidlertid til dette allerede i dag. Vi har ikke tilfredsstillende kostnadsdata for sistnevnte. For å illustrere noen kostnadssammenhenger presenterer vi imidlertid en enkel kalkyle av kornproduksjon basert på bruk av husdyrgjødsel. Kalkylen representerer høyst sannsynlig et øvre nivå for lønnsomheten ved økologisk kornproduksjon.

Lønnsomheten i økologisk kornproduksjon med husdyrgjødsel er tilfredsstillende

Vi presenterer en enkel kalkyle basert på Kristiansen et.al. (1996), hvor man sammenlikner kostnader og inntekter ved konvensjonell og økologisk produksjon av bygg i en situasjon der en har tilgang på husdyrgjødsel. Kalkylen er basert på forutsetningene presentert i kap 2.5, dvs. en avlingsnedgang på 30 prosent ved overgang til økologisk kornproduksjon, samt at arbeidsforbruk og faste kostnader forblir uendret. Dette gir følgende kostnadsbilde:

Tabell 4.1 Variable kostnader ved byggproduksjon. Kroner/daa

	Konvensjonell	Økologisk
Såkorn	44	60
Rensing/beising eget korn	6	3
Fullgjødsel	99	0
Kalk	40	40
Plantevernmidler m.m.	58	0
Bløtgjødsel gris	0	100
Sum variable kostnader	247	203

Kilde: Kristiansen et.al. (1996)

Tabell 4.3 viser at de variable kostnadene reduseres med 44 kr/daa eller ca. 18 prosent ved overgang fra konvensjonell til økologisk byggproduksjon. Kostnadene til innkjøp av fullgjødsel og plantevernmidler faller bort, til gjengjeld kommer kostnader til innkjøp av naturgjødsel. Sistnevnte kostnad forutsetter at det er et marked for naturgjødsel. Prisen på gjødsel vil sannsynligvis variere betydelig mellom landsdelene. På Vestlandet og i Nord-Norge og andre steder med begrenset spredeareal i forhold til gjødselmengder vil antakelig naturgjødsel ha en lav alternativ verdi. På flatbygdene på Østlandet hvor det er mangel på gjødsel vil prisen være høy. Tallene i kalkylen er hentet fra et referansebruk på Østlandet hvor det drives kornproduksjon i kombinasjon med svinekjøtt.

Bruket har før omlegging en produksjon på 402 kg/daa. 30 prosent avlingsreduksjon gir en produksjon på 281 kg/daa etter omlegging til økologisk produksjon. Rikelig tilgang på husdyrgjødsel og ellers optimale forhold kan imidlertid gi lavere avlingsnedgang, 10-20 prosent antydes flere steder. Vi har i tillegg til 30 prosent avlingsreduksjon valgt å vise et alternativ der avlingsnedgangen er på hele 40 prosent, noe som er relativt ekstremt dersom en har tilgang på husdyrgjødsel. Mangel på husdyrgjødsel kan imidlertid gi avlingsreduksjoner ned mot dette nivået. Byggprisen er satt til kr. 1,93 per kg, noe som var gjennomsnittlig byggpris i 1998. Merpris for økologisk korn er satt til 120 øre/kg, som tilsvarer dagens merpris for korn brukt til økologisk kraftfôr. Dette gir følgende regnestykke for inntektsendringene ved å gå over til økologisk kornproduksjon:

Tabell 4.2 Netto inntektsendringer ved overgang til økologisk byggproduksjon med tilgang på husdyrgjødsel. Kroner/daa

	30 prosent avlingsnedgang	40 prosent avlingsnedgang
Inntektsendring	-234	-311
+Reduserte kostnader	44	44
+ Merpris økologisk korn	337	290
+ Arealtilskudd økol. prod. ¹	220/150/110	220/150/110
Netto inntektsendring	367/297/257	243/173/133

¹Ulike forutsetninger for arealtilskuddet

Kilde: Kristiansen et.al (1996), NILF (1999)

En ser av tabell 4.4 at brukeren får en til dels betydelig netto inntektsøkning ved overgang til økologisk kornproduksjon når dagens arealstøtte (220 kr/daa) og

merpris legges til grunn. Det framgår av tabellen at dagens merpris alene mer enn oppveier netto inntektstap. Tabellen viser også at med en arealstøtte for økologisk kornproduksjon på 150 kr/daa, som en hadde i 1998, og 110 kr/daa, som en hadde i perioden 1995-97, så ville en likevel få en betydelig netto inntektsøkning både ved 30 og 40 prosent avlingsnedgang, gitt dagens merpris.

Merprisen er viktig for økonomien. Tabellen viser at dersom en ikke fikk noen merpris for kornet, ville en med dagens arealstøtte likevel få en netto inntektsøkning på 30 kr/daa ved 30 prosent avlingsnedgang. 40 prosent avlingsnedgang ville gitt en inntektsnedgang på ca. 47 kr/daa. Med arealtilskuddet for korn på 150 kr/daa, som en hadde i 1998, og ingen merpris på økologisk korn, ville produsenten få en inntektsnedgang i følge våre beregninger.

Selv om en må ta alle mulige forbehold om usikkerheten i dataene, tyder tallene på at lønnsomheten ved økologisk kornproduksjon i kombinasjon med husdyrhold i dag er god. Dette bekreftes av de vi har snakket med i bransjen.

Kalkylene viser at produsentene i de områdene hvor tilstrekkelige mengder husdyrgjødsel er tilgjengelig kan oppnå en betydelig netto inntektsøkning ved å gå over fra konvensjonell til økologisk kornproduksjon. Kombinasjonen korn- og svin er tradisjonelt en av de mest lønnsomme delene av konvensjonelt landbruk (NILF, 1998). Også der hvor man ikke har tilstrekkelig tilgang på husdyrgjødsel, finnes det eksempler på at det er mulig å få til tilfredsstillende økonomi ved hjelp av vekselbruk og produksjon av nitrogenfikserende planter.

Støtten har hatt effekt

Vi vil minner igjen om at kalkylen ovenfor overvurderer den generelle lønnsomheten ved økologisk kornproduksjon, og høyst sannsynlig representerer et øvre tak på lønnsomheten. Kornproduksjon uten husdyrgjødsel medfører høyst sannsynlig både høyere kostnader og lavere avling. For å få tilfredsstillende avlinger må en drive vekselbruk med nitrogenfikserende planter, slik at en til en hver tid har et lavere areal for korndyrking i forhold til tilsvarende konvensjonell drift. Dette påvirker de samlede inntektene på bruket, selv om lønnsomheten per daa ikke påvirkes sterkt.

Gjennomgangen indikerer at økonomien i økologisk kornproduksjon har fått et betydelig løft siden 1997-98 som følge av økt merpris og arealtilskudd. Utviklingen gjenspeiles i økningen på kornareal (særlig bygg) som er omlagt til økologisk produksjon i perioden, se figur 4.6. Opptrappingen av støtten ser derfor ut til å ha hatt klar effekt på produksjonen av økologisk korn. Spredning av kunnskap om økologisk produksjon kan imidlertid også tenkes å ha hatt enn effekt.

Mangel på husdyrgjødsel i de sentrale deler av landet og mangel ved jordsmonn, på kunnskap og erfaring og lignende for dyrking av korn uten bruk av husdyrgjødsel kan imidlertid være viktige hindre for å øke kornarealet i årene framover. Vi kommer tilbake til dette seinere i rapporten.

4.4 Støttens virkninger på melk/ storfekjøttproduksjonen

Brukenes totaløkonomi før og etter omlegging må vurderes

Produsentene av melk/storfekjøtt har en rekke valgmuligheter mht. ekstensiv eller intensiv drift, produksjon av ulike fôrvekster i tillegg til grovfôr (bl.a. korn og rotvekster) og andre forhold. Kvaliteten på jorda på det enkelte bruket er også viktig, det samme er brukernes dyktighet mht. å finne et fornuftig driftsopplegg ut fra de lokale forholdene. Alt dette gjør det vanskelig å analysere lønnsomheten i å gå over til økologisk produksjon.

Som nevnt i kapittel 2 er det nødvendig å se på totaløkonomien på det enkelte bruket før og etter overgang til økologisk produksjon. De dataene som finnes ser neste utelukkende kun på økonomien i produksjonen etter at den er omlagt. Dette gjør det vanskelig å få fram merkostnadene ved overgang til økologisk produksjon, og dermed å vurdere om merpris og tilskudd er på et riktig nivå.

Vanskelig å vurdere støttenivå i forhold til merkostnader

En modell i Vittersø (1997) sammenlikner dekningsbidrag i konvensjonell og økologisk melk/storfekjøttproduksjon. Dekningsbidraget er den marginen en har fra driften etter at de variable kostnadene er trukket fra, og som skal bidra til å dekke de faste kostnadene. Modellen er utviklet på bakgrunn av regnskapsdata fra i alt 9 bruk som enten var under omlegging eller var omlagt til økologisk produksjon på begynnelsen/midten av 1990-tallet. Brukene er spredt over hele landet, og skulle derfor gi et representativt bilde av de daværende driftsforholdene.

Modellen legger til grunn et bruk på 120 daa som dyrker grovfôr, og som fortsetter med dette på samme areal også etter omleggingen til økologisk produksjon. Bruket har 11 årskyr både før og etter omlegging. Følgende alternativer analyseres:

- *Konvensjonell*. Det dyrkes her grovfôr på tradisjonell måte, og 43 prosent av fôret kjøpes inn.
- *Øko 1*. Grovfôravlingen reduseres med 10 prosent fra Konvensjonell, og innkjøpt andel fôr reduseres til 33 prosent. Dette innebærer at det kjøpes inn økologisk fôr, ettersom det maksimalt kan benyttes 20 prosent ikke-økologisk fôr.
- *Øko 2*. Avlingen går ned med 10 prosent fra Konvensjonell, og andelen innkjøpt fôr er 20 prosent.
- *Øko 3*. Avlingen reduseres med 20 prosent i forhold til Konvensjonell, og andelen innkjøpt fôr er 20 prosent.

Vi antar at Øko 2 på mange måter representerer et gjennomsnitt mht. avlingsnedgang og fôrinnkjøp for produsenter som går over til økologisk produksjon. Som påpekt i Vittersø (1997) er modellen i en viss forstand statisk, ettersom det antas at produksjonsvolumet varierer proporsjonalt med fôrtilgangen, og ved at areal og årskyr er konstante størrelser i alle alternativene. Dette betyr blant annet at en 10 prosent nedgang i tilgjengelig mengde fôr gir 10 prosent nedgang i

produksjonen av melk og kjøtt. De tekniske forutsetningene er presentert nedenfor.

Tabell 4.1 Forutsetninger om produksjonsomfang og fôrtilgang i konvensjonell og økologisk produksjon i et modellbruk

	Konvensjonell	Øko 1	Øko 2	Øko 3
Avlingsnedgang		10%	10%	20%
Andel innkjøpt fôr	43	33	20	20
Årskyr	11	11	11	11
Dekar fulldyrket fôrareal	120	120	120	120
Nettoavling FEm/daa*	444	400	400	355
Innkjøpt fôr FEm/daa*	335	200	100	90
Tilgjengelig fôr FEm/årsku*	8.498	6.545	5.455	4.844
Liter melk/årsku	7.105	5.400	4.500	4.050
Kg kjøtt/årsku	286	217	181	163

* FEm= ForEnheter melk

Kilde: Vittersø (1997)

De faste kostnadene er antatt å være de samme i alle alternativer. I hovedsak er bare produksjonsavhengige kostnader er med, og produksjonsuavhengig støtte per dyr og areal (unntatt støtten til økologisk landbruk) er holdt utenfor ettersom dette ikke endrer det relative forholdet mellom alternativene.

Forutsetningene bak modellen er antakelig lite realistiske for de fleste brukene som går over til økologisk produksjon. Tabell 4.5 viser en tilpasning til en svært lite intensiv driftsform etter omlegging til økologisk produksjon, med en total melkeproduksjon som ligger langt under brukets melkekvote. De fleste brukerne vil sannsynligvis forsøke å øke produksjonen opp mot melkeknoten i større grad enn tilpasningen i modellen legger opp til. Dette kan gjøres ved å øke grovfôrarealet. Vi har imidlertid valg å benytte modellen for å illustrere noen sentrale forhold i overgangen fra konvensjonell til økologisk produksjon.

Vi har oppdatert de fleste anslagene i Vittersø (1997) med priser og støttesatser som gjelder per i dag. Resultatene fra modellen er vist i tabell 4.6. Vi ser at dekningsbidraget inklusive økologisk arealtilskudd, men eksklusiv eventuell merpris melk (linje 3 nedenfra i tabellen) reduseres med ca. 8 prosent i Øko 1 i forhold til ved konvensjonell produksjon. I Øko 2 reduseres dekningsbidraget med ca. 11 prosent, mens det i Øko 3 går ned med hele 18 prosent i forhold til konvensjonell produksjon. Reduserte inntekter pga. redusert ytelse per ku er den viktigste årsaken til dette. Reduksjonene i kostnader i de økologiske alternativene er ikke stor nok til å motvirke en nedgang i dekningsbidraget med dagens støttesats.

Nest siste linje i tabellen viser nødvendig merpris på økologisk melk for at dekningsbidraget i de økologiske alternativene skal være det samme som ved konvensjonell produksjon, gitt dagens satser for arealstøtte til økologisk produksjon. Vi ser at denne merprisen varierer mellom vel 0,35 og 1,10 kr/l. Dette indikerer at dagens støttenivå til økologisk produksjon og merpris på 30 øre/l antakelig ikke er nok til å hindre at denne produsenten kommer dårligere ut

økonomisk ved å gå over til å produsere økologisk for det vi betegner som hovedalternativet (Øko 2). Vi understreker imidlertid at usikkerheten med hensyn til dataene er betydelig.

Ved å doble satsen for arealtilskuddet i forhold til i dag (til 220 kroner/daa) reduseres nødvendig merpris på melk til henholdsvis ca. 0,15, 0,3 og 0,8 kr/liter. Dette gjør at nødvendig merpris kommer nærmere dagens nivå på merprisen på 0,30 øre/liter for hovedalternativet (Øko 2). Alternativt vil en dobling av dagens merpris til 0,60 kr/liter gjøre at dekningsbidraget i hovedalternativet (Øko 2) kommer ut om lag likt med konvensjonell produksjon.

Merarbeid i de tre økologiske alternativene er i Vittersø (1997) anslått til 10 prosent i forhold til arbeidsinnsatsen under konvensjonell produksjon. Dersom en legger til grunn at dette skal kompenseres, kommer den økologiske produsenten ennå dårligere ut, noe siste linje i tabellen indikerer.

Tabell 4.2 Inntekter, variable kostnader og dekningsbidrag per årsku for konvensjonell og økologisk produksjon på et modellbruk. Kroner/årsku

	Konvensjonell Øko 1	Øko 2	Øko 3	
Inntekter				
Salg av melk ekskl. merpris	22.736	17.280	14.400	12.960
Salg av kjøtt	9.581	7.270	6.064	5.461
Drifts- og distriktstilskudd melk	7.088	6.696	6.489	6.386
Tilskudd kjøtt	1.158	879	733	660
Merpris kjøtt (3 kr/kg)		651	543	489
Sum inntekter	40.563	32.775	28.229	25.955
Variable kostnader				
Kjøp av dyr	1.000	1.000	1.000	1.000
Veterinær etc.	1.000	800	670	603
Kjøp av fôr	10.962	6.981	3.273	2.906
Grovfôrproduksjon	1.741	1.291	1.291	1.291
Andre variable kostnader	800	800	800	800
Sum variable kostnader	15.503	10.872	7.034	6.600
Dekningsbidrag				
Dekningsbidrag eks. merpris melk og økol. arealtilsk.	25.060	21.903	21.195	19.355
Arealtilskudd økolandbruk		1.200	1.200	1.200
Dekningsbidrag inkl. økol. arealtilskudd, eks.merpris melk	25.060	23.103	22.395	20.555
Nødvendig merpris/liter		0,36	0,59	1,11
Merpris inkl. 10% merarbeid		0,75	1,1	1,6

Kilder: Vittersø (1997), NILF (1999), NORSØK (2000)

Beregningene er sannsynligvis ikke representative

Som nevnt ovenfor er tilpasningen i beregningene neppe representative for bruk av denne størrelsen som går over til økologisk produksjon. De fleste brukerne vil

sannsynligvis søke å tilpasse seg en noe mer intensiv driftsform for å redusere produksjonsnedgangen. Dette indikerer at resultatene av beregningene antakelig utgjør ”nedre grense” for lønnsomheten av å gå over til økologisk produksjon, og at de fleste brukene vil komme bedre ut rent økonomisk.

Ut fra dette er det vanskelig å konkludere om støtte og merpris har vært eller er på et riktig nivå i forhold til merkostnadene. Til det trengs bedre regnskapsdata, noe vi kommer tilbake til i kapittel 7.

Støtte, merpris og/eller produktivitet må øke over tid

De tilsvarende beregningene i Vittersø (1997) viser at nødvendig merpris på økologisk melk for å komme likt ut i forhold til konvensjonell produksjon varierer mellom ca. 0,25 og vel 1 kr/liter for de 3 økologiske alternativene. Når det ble kompensert for merarbeid ved økologisk produksjon, varierte nødvendig merpris mellom 0,65 og 1,6 kr/liter. Dette indikerer at arealtilskuddet til økologisk produksjon, som for øvrig var det samme som i dag, i noe større grad førte til at denne produsenten opprettholdt økonomien ved overgang til økologisk produksjon på begynnelsen/midten av 1990-tallet.

Årsaken til at det relative forholdet mellom konvensjonell og økologisk produksjon har endret seg skyldes økte drifts- og distriktstilskudd for melk i forhold til beregningene i Vittersø (1997). Den økologiske produsenten får en noe mindre inntektsøkning som følge av økningen i tilskuddene, ganske enkelt fordi han har lavere melkeproduksjon. Dette illustrerer et viktig poeng i forhold til utviklingen i den relative lønnsomheten mellom konvensjonell og økologisk produksjon over tid. Ved konstant merpris, støttesats for økologisk produksjon og relative kostnadsforhold vil de økologiske produsentene sakke akterut i lønnsomheten i forhold til de konvensjonelle produsentene når melkeprisen til produsent og/eller de produksjonsavhengige tilskuddene øker. For å unngå en slik utvikling må derfor støttesatsen for økologisk produksjon og/eller merprisen for økologiske produkter øke over tid.

En bedre produktivitetsutvikling og/eller kostnadsutvikling i økologisk produksjon enn i konvensjonell produksjon vil ha samme effekt for å opprettholde samme relative lønnsomhet i konvensjonell og økologisk produksjon. En systematisk bedre produktivitetsutvikling over tid vil antakelig være svært krevende, og vi er usikre på om det er mulig å få til. Hvis ikke må altså arealstøtten og/eller merprisen øke over tid i takt med inntektsutviklingen i det konvensjonelle jordbruket. Dette er en robust konklusjon, som er uavhengig av nivået på kostnads- og inntektsdataene etc. i modellen ovenfor. For myndighetene er dette et sentralt forhold å ta med seg i den videre utforming av virkemiddelbruken overfor økologisk landbruk.

Merprisen på vei ned?

Pris til produsent ved levering av økologisk melk til meierisamvirket har endret seg over årene (Brendehaug og Groven, 2000). Ved lanseringen av økologisk lettmelk ble merpris til produsent satt til 20 øre/liter. Denne ble hevet til 60 øre/liter ved lansering av melken i Oslo i månedsskiftet 1995/96, og lå på dette nivået ut 1998. Inntil 1999 var merpris avhengig av avtale om leveranse av økologisk melk med et TINE-selskap. Fra og med 1999 er merprisen redusert til 30 øre/liter for hele landet, uavhengig av leveranseavtale eller ikke. Tillegg ut

over denne merprisen kan forekomme dersom salget i markedet tilsier dette. Fra 2001 skal merprisen i følge Brendehaug og Groven (2000) være avhengig av salget av økologisk melk i markedet, etter at meierisamvirket har tatt sin margin. Vi går ut fra at det fortsatt vil være felles merpris for alle leverandørene.

Norsk Kjøtt tilrår en merpris på 3 kr/kg for storfe. Dette er en økning fra kr. 2,50 tidligere. Vi kjenner ikke til at det er planer om å endre dette. Det er uklart i hvilken grad denne merprisen er markedsbestemt.

4.5 Hvorfor faller noen produsenter fra?

Ulike årsaker til frafall

Vi kjenner ikke til omfanget av frafall fra økologisk produksjon, ettersom det ikke føres systematiske registreringer av dette. Etter å ha snakket med en del aktører er det vårt generelle inntrykk at det er en rekke ulike årsaker til at produsentene enten faller fra under omleggingsperioden, eller faller fra etter at man har lagt om produksjonen. Vi ser da bort fra mer temporære frafall p.g.a. midlertidig redusert støtte slik som i inneværende år. Noen viktige årsaker til frafall er:

- *Manglende suksess i tilpasningen.* Det kan være vanskelig å finne den rette kombinasjonen av ulike fôrvekster og driftsmessig opplegg for øvrig som gir god utnyttelse av ressursene og tilfredsstillende økonomi. Også for kornprodusentene er omleggingen krevende, spesielt dersom man ikke har tilgang på husdyrgjødsel og må praktisere vekstskifte.
- *Dårlige driftsbetingelser.* Noen steder kan jorda være så dårlig at det ikke er mulig å få til tilfredsstillende økonomi i driften uten utstrakt bruk av kunstgjødsel.
- *For dårlig eller lite veiledning ved oppstarten.* En del opplever det som vanskelig å komme i gang, og vet ikke helt hvordan man skal gjennomføre omleggingen. De kommunale landbrukskontorene har her en viktig rolle i å hjelpe interesserte produsenter med råd og tips, og ikke minst gi veiledning om hvor i systemet man kan få praktisk hjelp. Det hevdes at de kommunale landbrukskontorene kan bli flinkere til dette, og ikke minst vise en mer positiv holdning til økologisk landbruk generelt.
- *Ekstra papirarbeid og gebyrer.* Det ekstra papirarbeidet økologiske produsenter pålegges i form av registreringer og rapporteringer er en stor byrde for enkelte produsenter. Det pekes fra flere på at dette bør kunne samordnes bedre med den ordinære husdyrkontrollen i landbruket. Hyppige regelendringer nevnes også som en årsak. Endelig kan de ulike gebyrene for å delta i Debio-ordningen oppfattes som en økonomisk belastning for noen, spesielt de mindre produsentene.
- *Dårlig økonomi.* Manglene lønnsomhet kan være en årsak til frafall i noen tilfeller. De egentlige årsakene kan i disse tilfellene imidlertid være at man ikke har oppnådd en tilfredsstillende tilpasning av driften, eller at forholdene er slik at tilfredsstillende drift ikke er mulig. Det er vårt inntrykk at bruk som klarer omstillingen bra og ikke får for stor avlingsnedgang oppnår en tilfredsstillende økonomi.

- *Manglende motivasjon.* Mange har en sterk motivasjon når de går over til økologisk produksjon. Denne kan svekkes over tid, blant annet som følge av at produktene ikke omsettes som økologiske og når fram til forbruker.

Endelig kan forhold som har lite med selve driften å gjøre, slik som overdragelser av bruk til nye brukere som ikke ønsker å drive økologisk eller endringer i familieforhold kan være årsakene til frafall i noen tilfeller. Vi skal se nærmere på noen forslag til endringer for å redusere frafallet i kapittel 7.

5 Flaskehalsen i omsetningssystemet

En vellykket politikk for å fremme økologisk produksjon krever at de økologiske varene kommer helt fram til forbrukeren. Flaskehalsen i omsetningssystemet for økologiske varer kan hindre et gjennomslag i markedet, selv om produsentene legger om til økologisk drift i stor omfang.

Vi vil i dette kapitlet søke å identifisere mulige flaskehalsen i videreforedlings- og omsetningssystemet for økologisk melk, kjøtt og korn. Det er viktig å se slike flaskehalsen i sammenheng med virkemiddelbruken for å øke produksjonen, for å sikre en balansert utvikling av produksjon og omsetning. Vi har ikke foretatt noen grundig gjennomgang av omsetningssystemet, dette har ligget utenfor rammen for evalueringen. Vurderingene er i hovedsak basert på Brendehaug og Groven (2000) og samtaler med noen sentrale aktører.

5.1 Omsetningen av økologisk melk

Produksjonen øker, salget stagnerer

TINE Norske Meierier, som er eiet av melkeprodusentene gjennom lokale meieriselskaper, har stått for mottak og videresalg av all produsert økologisk melk i Norge. I januar 1995 startet TINE ved Fellesmeieriet, som forsyner Oslo-området, med produksjon av økologisk lettmeik på sitt anlegg i Odalen. Seinere har flere lokale meierier startet mottak og salg av økologisk lettmeik, og full nasjonal distribusjon ble oppnådd i 1999. Etter hvert er det også blitt markedsført økologisk yoghurt, fløte, rømme og syrnet melk. De to sistnevnte produktene ble trukket tilbake i 1999 pga. svakt salg. I 2000 har man også lansert økologisk gulost. Alle de økologiske melkeproduktene er hittil blitt omsatt under merke- navnet Dalsgården, med egen dekor og design.

Tabell 5.1 Utviklingen i samlet mengde mottatt og omsatt økologisk melk. Tonn og prosent.

År	Mottak	Salg som økologisk lettmelk	Prosent solgt som økologisk
1995	830	320	39
1996	1.400	923	66
1997	3.561	1.755	49
1998	7.767	2.621 ¹	34
1999 ²	11.703	2.515	21

¹ Inkluderer også melk til andre økologiske produkter

² Anslag

Kilde: Brendehaug og Groven (2000), Landbrukets Priscentral (2000).

Produsert mengde økologisk melk utgjorde i 1998 ca. 0,5 prosent av den totale melkeproduksjonen i Norge. Tabell 5.1 viser at både mengde produsert og solgt økologisk melk økte fram til 1998, men at andelen av produsert økologisk melk som er solgt som økologisk er redusert siden 1996. Utviklingen i mottatt mengde økologisk melk samsvarer bra med utviklingen i antall dekar beiteareal og melkekyr i økologisk produksjon, vist i figur 4.4 og figur 4.5. og godt som alt salg av økologisk lettmelk i 1995 og 1996 skjedde i Østlandsområdet. De seinere årene er dette endret betydelig.

Begrenset markedsføringsinnsats fra TINE

Brendehaug og Groven (2000) peker på følgende grunner til at TINE lanserte økologisk lettmelk i 1995:

- Tilfredsstillende ønskene til de økologiske melkeprodusentene (som er blant eierne av TINE) om en salgskanal for økologiske melkeprodukter.
- Tilfredsstillende ønskene til myndighetene om å sikre salg av økologiske melkeprodukter.
- Forventninger om en viss kommende etterspørsel etter økologiske produkter på bakgrunn av interessen for dette i andre europeiske land.
- Sikre at TINE blir den ledende aktøren for økologiske melkeprodukter, og unngå at andre aktører kommer inn på dette markedet, bl.a. ved å lage en egen merkevare for økologiske produkter.
- Opprettholde TINEs posisjon i konsummelk-markedet ved også å tilby spesielle produkter i nisjer av markedet.

TINE ser ikke ut til å ha hatt noen forventninger om å kunne oppnå noen ekstra fortjeneste på salg av økologisk melk, eller få noen positiv PR fra salg av disse produktene. Tvert i mot har man i følge Brendehaug og Groven (2000) fryktet at for sterk fokus på økologisk melk kan gi konvensjonell melk et "b-stempel", ved at sistnevnte produkt indirekte vil bli betraktet som dårligere enn økologisk melk. Dette ville ødelegge markedsføringen av de konvensjonelle produktene. TINE ser i liten grad ut til å ha hatt tro på at økologisk melk kan styrke miljøprofilen til selskapet, ettersom den fra før er oppfattet som svært god av forbrukerne. Man har heller ikke tro på at markedsføring av økologisk melk kan øke det totale melke-

salget. Vi vil peke på at dette støttes av undersøkelser som viser at TINE-navnet er det mest kjente merkenavnet i Norge.

Som følge av dette ser TINE ut til å ha hatt et noe ambivalent forhold til økologiske melkeprodukter. Markedsføringsinnsatsen for Dalsgården-produktene lå i følge Brendehaug og Groven (2000) på i størrelsesorden 500.000 kroner i 1995. Man var i årene 1995 og 1996 redd for å øke salget for mye, slik at man ikke klarte å dekke etterspørselen pga. mangel på melk. I perioder var man da også utsolgt for produktene. I 1999 ser det ut til at TINE benyttet 2,5 millioner kroner til annonsering, blant annet i lokale medier når Dalsgården-produktene er blitt lansert i nye områder av landet. I 1999 er det etter at man fikk landsdekkende distribusjon av produktene for første gang benyttet annonsering i nasjonale media. Pga. manglende landsdekkende distribusjon hevder meieriene i følge Brendehaug og Groven (2000) at man i forhold til salgsvolum har benyttet 10 ganger mer ressurser på å markedsføre produktene enn man gjør for konvensjonelle produkter. Det pekes imidlertid fra ulike hold på at en skikkelig lanseringskampanje for et nytt produkt koster mellom 5 og 10 millioner kroner. Det hevdes i andre sammenhenger at det kreves en markedsføringsinvestering på ca. 20 millioner kroner over 5-6 år for å bygge opp et sterkt produktmerke fra bunnen av i Norge.

TINE vurderte ved lanseringen i 1995 markedet for økologisk melk til å være ca. 2 prosent av det totale markedet for søtmeik, i følge Brendehaug og Groven (2000). Dagens salg av Dalsgården melk på ca. 1-2 prosent av lettmelksalget har derfor vært oppfattet som markedet for økologisk melk. De operative salgsmålene har vært justert i takt med utviklingen i salget. På lengre sikt tror man at etterspørselen kan øke noe som følge av at forbrukerne kommer til å legge større vekt på verdier som helse og miljø enn i dag, og kanskje komme opp på 3-4 prosent av samlet lettmelksalg. TINE planlegger nå å relansere den økologiske melken 1.1.01. Den vil da bli lansert under navnet "TINE økologisk melk".

Lønnsomheten i produksjon og salg av Dalsgården-produktene er svak. I følge Brendehaug og Groven (2000) har meierisamvirket hittil ikke tjent penger på Dalsgården-produktene. Kostnadene til markedsføring, inntransport av melk, tapping og pris til produsent har vært høyere enn inntektene. For å holde kostnadene nede har TINE satt viss vilkår med hensyn til volum og avstander for å sette i gang produksjonen av økologisk melk i et område. Holdningen hos TINE er at merkostnadene på lengre sikt må dekkes inn gjennom økt pris til detaljist og forbruker.

Positiv holdning til økologisk melk hos mange detaljister

Dalsgården-produktene er i dag inne i produktspekteret hos de store dagligvarekjedene. Lettmeik er generelt det største produktet i dagligvarehandelen. De store kjedene føler derfor at de ikke kan si nei når det kommer en ny variant lettmeik, særlig når enkelte kunder spør etter produktet. Butikkene kan dessuten i en del tilfeller ta ut en større fortjeneste per enhet på økologisk melk fordi konkurransen på dette produktet er mindre enn på konvensjonell lettmeik. Salget er imidlertid så lavt i forhold til plassen produktet tar, at lønnsomheten totalt sett blir dårlig. Dette gjør at framtida til de økologiske produktene i butikkene blir usikker. Dersom salget reduseres, kan flere kjeder komme til å kutte ut disse produktene (Brendehaug og Groven, 2000).

NKL Forbrukersamvirket er antakelig den kjeden som i utgangspunktet har den mest positive holdningen til økologiske produkter generelt og Dalsgården spesielt, særlig gjennom sine Mega-butikker. NKL legger blant annet opp til at Forbrukersamvirket skal ha det beste utvalget av miljøvennlige varer av de norske kjedene. Forbrukersamvirket var derfor først uten med å sikre seg Dalsgården-produktene i sitt varesortiment, og markedsførte disse aktivt. Markedsføringen har imidlertid vært hemmet av at produktene ikke hadde landsdekkende distribusjon før i 1999. Dalsgården lettmelk er i dag inne i grunnsortimentet i alle kjedene i Forbrukersamvirket i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag.

NKL kjører kampanjer for økologiske og miljøvennlige produkter to ganger i året. Hos Mega-ledelsen synes det å være en oppfatning om at forbrukerne velger økologiske produkter ut fra egen helse eller omsorg for familien, og ikke ut fra miljøhensyn (Brendehaug og Groven, 2000). Markedsføringen er lagt opp ut fra dette. NKL har som grunnregel at man tar lavere prosentvis avanse for økologiske produkter som for konvensjonelle, men derimot samme kroneavanse. Sammen med lav omsetningshastighet for Dalsgården-produktene medfører dette at lønnsomheten i salget av disse produktene blir svakere enn for de tilsvarende konvensjonelle produktene. Butikkene har derfor begrensede incentiver til å omsette disse produktene. I Brendehaug og Groven (2000) vises det imidlertid til at en rekke Mega-butikker har høyere utsalgspris og dermed høyere avanse på Dalsgården lettmelk enn en regel om samme kroneavanse skulle tilsi. NKL opplyser at man i april i år satte ned prisen på alle økologiske produkter med 10 prosent for å øke salget.

Landbrukets Priscentral gjennomførte i uke 50 i 1999 en "uhøytidelig" undersøkelse av ordinære og økologiske forbrukerpriser på et lite utvalg varer i seks butikker i Oslo knyttet til forskjellige kjeder. Utvalget av økologiske varer var størst i Forbrukersamvirkets butikker. Det ble registret følgende priser på melkeprodukter:

Tabell 5.1 Forbrukerpriser i noen Oslo-butikker i uke 50 i 1999 på melkeprodukter. Kroner per angitt enhet

Produkt	Konvensjonell	Økologisk	Differanse (Prosent)
Lettmelk, liter	9,07	13,04	44
Fløte, 1/3 liter	14,35	16,40	14
Yoghurt, konv. 175 ml/økol 150 ml	5,00	5,50	10

Kilde: Landbrukets Priscentral (2000)

NKL og Forbrukersamvirket synes å ha tro på at markedet for økologisk melk vil utvikle seg positivt i årene framover (Brendehaug og Groven, 2000). Noe av bakgrunnen for dette er trendene internasjonalt, særlig i Danmark og i noen grad Sverige hvor markedet for økologisk melk har fått et betydelig omfang (se nedenfor). Man viser til at kjennskapet til økologisk melk hos forbrukerne i Norge er svak, og at tilgangen på og leveringssikkerheten for disse produktene er for dårlig i dag. Man opplever også at innsalget til kjedene og markedskommunikasjonen fra TINE sin side er svak (Brendehaug og Groven, 2000).

TINE synes i liten grad å fokusere på disse produktene, og man må i langt større grad enn for andre produkter be om å få levert produktene. Det synes å være en utbredt oppfatning i NKL-systemet om at Dalsgården er et lite profilert produkt,

og det at dette er et økologisk alternativ bør komme tydeligere fram. De som i dag kjøper produktene har god kjennskap til identiteten til merkenavnet og er lojale kjøpere, men ut over dette er kjennskapet til merket svak. Dette, sammen med det faktum at alle de andre kjedene også har Dalsgården i produktspekteret, gjør at NKL har begrensede incentiver til på egen hånd å utvikle markedet for produktet i samme grad som man har gjort for økologiske tørrvarer og grønnsaker. Relanseringen av den økologiske melken fra neste år kan endre dette.

Andre land har utviklet markedene for økologisk melk

I en rekke land er det utviklet betydelige markeder for økologisk melk og –melkeprodukter. Vi vil her kort referere hvordan man har gjort dette i Danmark og Sverige med utgangspunkt i Brendehaug og Groven (2000).

Danmark

Markedet for omsetning av økologiske produkter, herunder økologisk melk, er utviklet gjennom et langsiktig samarbeid mellom produsentene av økologiske produkter, myndighetene, de konvensjonelle foredlingsbedriftene og den største danske supermarkedskjeden FDM (forbrukersamvirket). Før 1990 omsatte produsentene de økologiske produktene stort sett direkte til forbruker. Når produksjonen økte utover på 1980-tallet ble disse omsetningskanalene for små. De økologiske produsentene dannet da markedsføringsorganisasjoner for å komme i dialog med aktørene i den konvensjonelle foredlingsindustrien, som inntil da ikke hadde vist noen særlig interesse for økologiske produkter.

Myndighetene i Danmark har siden midten av 1980-tallet gitt tilskudd til produsenter som legger om til økologisk drift, organisert et system for regler, godkjenning, kontroll og merking av økologiske produkter samt gitt støtte til FoU, produktutvikling, markedsføring, informasjon, opplæring og veiledning.

Samarbeidet resulterte i et gjennombrudd i markedet i 1993, som følge av en omfattende markedsføringskampanje av økologiske produkter kombinert med en reduksjon i prisene på 15-20 prosent til forbruker. Etter 1993 har produksjon, distribusjon og detaljomsetning økt betydelig. I 1998 utgjorde for eksempel økologisk melk 15-20 prosent av det totale salget av melk til forbruker. Man har imidlertid hatt problemer med å få produksjon og salg til forbruker til å vokse parallelt. I 1992 ble bare 30 prosent av produsert mengde økologisk melk omsatt som økologisk, mens det på midten av 1990-tallet var det mangel på økologisk melk som følge av den økte markedsføringsinnsatsen. I 1999 var et igjen overskudd på økologisk melk fordi mange nye produsenter ble rekruttert uten at man klarte å øke salget tilsvarende.

Det vises til markedsundersøkelser som indikerer at forbrukerne er villige til å betale en merpris på opp til 30 prosent i forhold til konvensjonelle produkter. Stadig flere produkter kommer under en merpris på 30 prosent.

Sverige

Meieriselskapet Milko i Värmland var det første selskapet som startet ned produksjon på basis av økologiske råvarer på slutten av 1980-tallet. Arla, som er det dominerende meieriselskapet i Sverige, lanserte for første gang økologisk melk i 1991. Produktet ble lansert i spesielle pakninger med produktnavnet "Ekomjök",

og var et helt annerledes produkt enn den ordinære melka (høyere fettinnhold, uhomogenisert m.m.). Selskapet hadde da heller ikke noen tro på produktet. Det vare eksternt press fra forbrukerne og dagligvarehandelen som bidro til lanseringen. Markedet ble definert som marginalt og som det ikke ville være lønnsomt å gå inn i.

I 1994 endret Arla strategi, og relanserte økologisk melk under kampanjen "Framtidens mjölk". Produktet ble gjort mest mulig lik den konvensjonelle melka, og markedsført under Arla-navnet. Bakgrunnen for dette var en prinsippbeslutning i selskapet om å satse på økologiske produkter. Markedsføringsstrategien ble lagt opp på samme måte som for de konvensjonelle produktene, og utgangspunktet var at reklame for økologisk melk skulle innebære reklame for all melk.

Før relanseringen var det en omfattende diskusjon mellom selskapets ledelse og eierne, som er bøndene. Eierne var skeptiske til å bruke betydelige midler på markedsføring av et så lite produkt, og var dessuten redde for at satsingen skulle gi negative virkninger for den ordinære melka. Resultatet av diskusjonen ble at lanseringen ble vinklet mot at økologisk melk inneholder visse kvaliteter, men at konvensjonell melk også er et bra produkt. Markedsføringen skal dessuten styrke Arla som merkenavn, ved at det er positivt at de også fører økologiske produkter. Dette ga også butikkene mulighetene for å profilere seg på miljø, slik at de kunne oppnå positivt omdømme hos forbrukerne.

Arla satte tidlig som mål at 10 prosent av all konsummelk skal være økologisk i 2000. Dessuten har selskapet et mål om at 10 prosent av innveid melk skal være økologisk i 2002. Bakgrunnen for det første målet synes å være at Riksdagen fastsatte mål om 10 prosent økologisk produksjon i 2000, det samme gjorde Konsumentforeningen. Salget har økt med ca. 30 prosent per år, og man er like ved å klare målet for inneværende år. Det økte volumet har bedret lønnsomheten både i inntransport og produksjon, slik at den nå synes å være på nivå med konvensjonelle produkter. Det pekes også på at utviklingen har hatt positiv effekt for Arla-varemerket og stimulert salget av konvensjonell melk. Enkelte mener imidlertid at salget må opp i en 20 prosents andel for at det skal bli stabil og god lønnsomhet.

Prisen på konvensjonell og økologisk melk har nærmet seg hverandre. Før 1994 var prisen på økologisk melk fra Arla nesten dobbelt så høy som for konvensjonell melk. I 1994 og i 1995 ble prisen på økologisk melk til detaljist redusert kraftig, og satt ytterligere ned i 1998. Enkelte dagligvarebutikker har redusert utsalgsprisene mer enn dette, og dekket kostnadene selv. Prisreduksjonene har vært en viktig del av salgsstrategien, og til at salget faktisk har økt.

Arla har også hatt problemer med balansen mellom tilgang og salg av økologisk melk. I 1995 og 1997 hadde man underskudd på melk fordi selskapet hoppet over nyrekruttering av produsenter. Dette er man nå mer bevisst på å unngå, bl.a. for å unngå import fra Danmark, og heller ha perioder med overskudd på melk. Arla betaler en merpris til produsentene. Denne har økt fra 20 øre/liter i 1994 til 50 øre/liter i 1999.

Satsingen på markedsføring har vært betydelig. Det er antatt at Arla i 1994 hadde utgifter til markedsføring på i størrelsesorden 5-10 mill. kroner. I årene etter har markedsføringsutgiftene ligget på 3-4 mill. kroner årlig. Det er gjennomført to

store kampanjer, enn i 1994 og en i 1996/97. Ut over dette har det vært en mer spredt markedsføringsinnsats. Det er i Sverige ikke tradisjon for å drive annonsering for melk på samme måte som i Norge. Det synes ikke å ha vært noe spesielt samarbeid eller samhandling mellom Arla og detaljvarehandelen om markedsføring og lignende. Konsum (Forbrukersamvirket) har vært blant de mest aktive i å markedsføre økologisk melk som ledd i sin satsing på økologiske produkter generelt. Arla har blant annet lagt vekt på å få de økologiske produktene inn i nye salgskanaler som bensinstasjoner hvor blant annet ungdom for en stor del handler.

I 1998 var det sju forskjellige meieriselskap i Sverige som produserte og solgte ett eller flere økologiske produkter. De tre største var Arla med 45 mill. liter, Milko med 6,5 mill. liter og Skånemeieriet med 4 mill. liter innveid melk. Arla har hele tiden vært ledende, og konkurransen fra de øvrige og spesielt mulighetene for import av økologisk melk fra MD Foods i Danmark har sannsynligvis vært en viktig faktor bak satsingen på økologisk melk.

Vår vurdering: Betydelig markedsføringsinnsats må til

Gjennomgangen ovenfor viser at en står overfor en betydelig utfordring på markedsføringssiden for å øke salget av økologisk melk og -melkeprodukter. På kort sikt er det her den største flaskehalsen ligger for å øke leveransene av økologiske melk, og dermed øke mulighetene for å få tatt ut en merpris for bøndene. De siste årene har produksjonen av økologisk melk økt til dels kraftig, mens salget har økt langt mindre og ser nå ut til å stagnere.

Økt satsing på markedsføring må være forankret i salgs- og markedsføringsleddene helt fram til forbruker for å kunne lykkes. Det må være en tro på at dette er produkter som skal kunne ta en betydelig markedsandel, og at de vil tilføre bedriften merverdi. Denne forankringen mangler i betydelig grad i dag. Utviklingen av markedet for økologisk melk er i stor grad initiert av myndighetene, og foredlings- og distribusjonssida har mer eller mindre motvillig gått inn i dette ut fra at man har følt et eksternt press. Internt i TINE synes man i første rekke å ha vært redd for at markedsføring av økologisk melk vil gi negative virkninger for salget av konvensjonell melk, og at kostnadene ved produksjon og salg av økologisk melk vil bli for stor i forhold til den merpris man kan få ut av produktene.

At TINE fra 2001 gjør merprisen til produsent avhengig av hva man klarer å ta ut av merpris i markedet etter at man har dekket sine kostnader, vil redusere selskapets kostnader ved å ta i mot økologisk melk. Dette kan isolert sett øke TINEs interesse for å markedsføre den økologiske melka, men øke bøndenes risiko.

Holdninger til å utvikle et marked for økologiske produkter ser ut til å være mer positiv i dagligvarebransjen. Det finnes her aktører som ønsker å bygge ut dette markedet ut fra at det kan gi dem et positivt image og innebære økte fortjenestemuligheter. Dette skyles nok at dagligvarebransjen ikke står overfor de samme innebygde motsetningsforhold mellom konvensjonelle og økologiske produkter som i foredlingsleddet.

Det bør etter vår vurdering over tid være mulig å bygge opp et marked for økologiske melkeprodukter i Norge som kan bidra til å nå de politiske målene om

at 10 prosent av landbruksarealet skal være omlagt til økologisk produksjon i 2010. Forslaget til Handlingsplan for år 2000 for økologisk landbruk utarbeidet av det tidligere Omsetningsrådets sekretariat foreslår som resultatmål for perioden 2000 –2009 at 10 prosent av den totale norske melkeproduksjonen omsettes som økologisk vare i 2009. Dette er et krevende mål når en tar i betraktning at andelen i dag ligger på ca. 0,5 prosent.

Utviklingen i våre naboland, særlig i Sverige, viser imidlertid at det er mulig å utvikle et marked for økologiske melkeprodukter på denne størrelsesorden over en 10-års periode, og som ikke gir negative virkninger for salg og markedsføring av konvensjonelle produkter. Tvert om ser det ut til at markedet for økologiske produkter har gitt positive effekter tilbake til de konvensjonelle produktene, og styrket eksisterende merkenavn.

Det kan imidlertid være vanskeligere å bygge opp markedet for økologisk melk i Norge enn i våre naboland. Det synes å være en oppfatning blant forbrukerne om at vi har et mer miljøvennlig landbruk enn de fleste andre land, og vi har unngått de store matvareskandalene man har hatt i mange land. Dette kan gjøre det mer utfordrende å markedsføre økologiske melkeprodukter i Norge, ettersom avstanden til konvensjonelle produkter oppfattes som mindre. I Norge er det antakelig også mindre tradisjon for nisjeprodukter i matvareindustrien, og vi er mindre vant til et bredt utvalg med ulik kvalitet og pris innenfor samme produkt.

Vi har i Norge dessuten en mer spredt bruksstruktur enn i andre land, noe som gjør kostnadene ved transport av råvarene høyere enn i de fleste andre land. Mindre totalt produksjonsvolum på melk kan også ha betydning for kostnadene, men dette er antakelig mindre viktig. Større volum på omsetningen av økologiske melkeprodukter vil redusere enhetskostnadene, og gjøre det mulig å ta ut stor-driftsfordeler for eksempel ved at enkelte anlegg kan spesialisere seg på økologisk produksjon. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang på data som kan si noe om hvilke volum på omsetningen av økologisk melk som er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende lønnsomhet i dette markedssegmentet. Vi kjenner heller ikke til undersøkelser i Norge som indikerer hvor stor merpris forbrukerne er villige til å betale for økologisk melk i forhold til konvensjonell melk. Det er imidlertid sannsynlig at merprisen til forbruker må reduseres betydelig i forhold til dagens nivå for at salget skal kunne øke tilstrekkelig til at målene nås. Det er derfor usikkert hvordan lønnsomheten i omsetningen av større kvanta økologisk melk i Norge vil være.

For å få økt salg av økologiske melkeprodukter med sikte på å nå de politiske målene er det etter vår vurdering nødvendig at myndighetene stimulerer til dette gjennom å gi økonomisk støtte til markedsføringstiltak begrenset til en periode på noen år framover. Ordningen bør utformes slik at interesserte aktører, både eksisterende og eventuelle nye, må søke myndighetene om støtte, og presentere mål og planer for hvordan en vil øke salget. Det er imidlertid etter vår vurdering neppe realistisk å kunne nå målene uten at TINE spiller en nøkkelrolle i produksjon og distribusjon. Det bør imidlertid være mulig å stimulere til at lokale produsenter fatter interesse for økologisk melkeproduksjon, noe som vil være et nyttig supplement til TINE og bidra til å øke konkurransen.

5.2 Bearbeiding og omsetning av økologisk kjøtt

Produksjonen øker, salget stagnerer

Allerede i 1985 startet Vestfold og Buskerud slakterier (VBS, seinere Gilde VBT) leveranser av økologisk kjøtt til 8 butikker. (Brendehaug og Groven, 2000) Kjøttssamvirket (Norsk Kjøtt) innledet sin satsing på økologisk kjøtt i 1995. Dette leveres ferskt til butikkene som hele skrotter eller stykningsdeler. Fin stykking og pakking i forbrukerpakninger skjer i Debio-godkjente i butikker. I tillegg til ferskt kjøtt er det utviklet et mindre sortiment av frosne produkter.

Tabell 5.1 Tilgang og salg av økologiske storfekjøtt i Gilde Norge, tonn og prosent.

	Salgsvare	Solgt som økologisk	Andel solgt som økologisk
1995	18,2	6,2	34
1996	16,7	13,5	81
1997	52,5	18,3	35
1998	102,0	10,8	11

Kilde: Brendehaug og Groven (2000)

Det meste av kjøttet har gått til dagligvarehandelen, i første rekke til butikker i NKL-systemet. For 1997 gikk 31 prosent av det kjøttet som ble solgt som økologisk til industrien. Tilsvarende andel var 44 prosent i 1998.

Andelen produsert økologisk kjøtt som selges som økologisk har gått ned til 11 prosent i 1998 etter en topp i 1996, jf. tabell 5.3. Tilgangen på økologisk kjøtt har i samme periode økt betydelig. Produksjonen av økologisk kjøtt er til tross for dette beskjedent, og utgjorde i 1998 bare ca. 1 promille av total storfekjøttproduksjon.

Ingen markedsføringsinnsats fra Norsk Kjøtt

Brendehaug og Groven (2000) peker på følgende faktorer som bakgrunn for at kjøttssamvirket lanserte økologisk kjøtt i 1995:

- Påvirkning fra egne medlemmer som ønsket en salgskanal for sine produkter
- Forventninger om framtidig vekst i markedet for økologisk kjøtt.
- Svar på politiske forventninger om å ta tak i dette markedet.
- Ønske om å unngå konkurranse fra andre aktører, både norske og utenlandske.
- Ildsjeler som har gått i bresjen.

En ser at begrunnelsene for satsingen stort sett er de samme som TINE har lagt til grunn for å produsere økologisk melk. Det ser også ut til at man har hatt noen av de samme utfordringene i forhold til de konvensjonelle produktene som for melk, nemlig å unngå å gi de konvensjonelle produktene et B-stempel. Det har aldri vært

tallfestet noen mål for salget av økologisk kjøtt. Enkelte antyder at økologisk kjøtt vil kunne ta en markedsandel på fra 2-10 prosent.

Satsningen har i beskjeden grad vært forankret i organisasjonen (Brendehaug og Groven, 2000). Norsk Kjøtt har omtrent ikke drevet markedsføring av produktene. Man anser ikke dette som sin oppgave, opplysningskontroll for kjøtt e.l. bør ta seg av dette. Det synes også å være vanskelig å drive markedsføring for en vare med så ustabil tilgang som en har hatt. Dette har vært et stort problem også for butikkene, som i lange perioder ikke har kunnet få tak i produktene. Også for slakteribedriftene er små volum og ujevn tilgang problematisk, noe som fordyrer prosessene. Rent teknisk er små volum av nisjeprodukter imidlertid ikke vanskelig å håndtere. Stor prisdifferanse i forhold til konvensjonelt kjøtt har også bidratt til at salget har vært dårlig, noe som har blitt forsterket ved at kjøttet stort sett bare har vært å få på en tid av året hvor det er stor tilgang på konvensjonelt kjøtt til lave priser.

Det er også vanskelig å få solgt alle stykningsdelene av slaktet som økologisk. Det har vært fokusert på de edle kjøttkvalitetene, mens farsekjøtt, som står for 2/3 av slaktevekten, i liten grad har blitt omsatt som økologisk. Disse forholdene har gitt lav motivasjon i hele verdikjeden for å selge økologisk kjøtt. Kjøttens tapet på produktene, og man ønsker ikke å øke produksjonen for å øke tapet. Det er uklart om merprisen som kan oppnås dekker merkostnadene i produksjonen. Kjøttens tapet sentralt anbefaler i dag at det gis en merpris på 3 kr/kg til produsent for økologisk slakt. Tidligere var merprisen 2,5 kr/kg. Gilde VBT gir en noe høyere merpris. Dette gir en merpris til produsent på ca. 10 prosent. Retningslinjene tilsier at dette skal tas inn igjen i markedet.

Kjøttet har vært presentert under Gilde-merket (Norsk Kjøtt sitt merke) og Goman-merket (NKL sitt merke), men med påskriften økologisk og hvor Debio sitt Ø-merke har fått en synlig plass. Det er ikke gjort anstrengelse ut over dette for å forklare hva økologisk står for.

Positiv holdning til økologisk kjøtt hos NKL

Det meste av salget av økologisk kjøtt skjer i NKL sine butikker, i første rekke i MEGA-kjeden. NKL er prioritert kunde hos kjøttens tapet, og salget er et ledd i NKL's strategiske valg om å satse på økologiske produkter. Det meste av salget foregår i Gilde VBT sitt område, og spesielt har Ringerike Samvirkelag vært aktive. NKL har drevet lokal annonsering av kjøttet i sine flyveblad m.v. I Megabutikkene i Ringerike Samvirkelag utgjør salget av økologisk kjøtt 0,5 – 10 prosent av det totale kjøttens tapet avhengig av hvilke produkter en ser på. Det er imidlertid tegn til at en del av butikkene faller fra, ved at de ved inngangen til 2000 ikke lenger er Debio-godkjente. Butikkene har beregnet seg lavere avanse for å stimulere salget. Erfaringene tyder på at prisforskjellene mellom konvensjonelt og økologisk kjøtt må bli mindre for å få opp salget, i tillegg er mer stabile leveranser nødvendig.

Vår vurdering: Sterkere markedsføringsinnsats må til

Gjennomgangen ovenfor indikerer at det ikke har vært gjort noe særlig for å promotere salget av økologisk kjøtt. Dette kan forklares bl.a. ut fra den ujevne tilgangen på produktet, men manglende forankring og tro på produktet i slakterisamvirket, synes også å ha hatt betydning. Vi er usikre på i hvilken grad det er

mulig å øke salget av økologisk kjøtt til 5 prosent av totalt kjøtt salg slik Omsetningsrådet forslag til handlingsplan for 2000-2009 forutsetter (se Omsetningsrådet, 2000). Dette vil i såfall kreve betydelig markedsføringsinnsats. Noen sentrale aktører må ha tro på et slikt mål, og være villige til å gjøre en innsats for å nå målet. Per i dag ser salget ut til å ha kommet inn i en vond spiral, hvor dårlig salg svekker motivasjonen for ytterligere satsing.

Myndighetene må derfor ta tak i dette, og støtte de aktørene som måtte være villige til å prøve å øke salget. Det er imidlertid også viktig å øke produksjonen av økologisk kjøtt. Denne utgjorde i 1999 ca. 0,2 prosent av total kjøttproduksjon. Det finnes en terskelverdi for hvor stor produksjonen bør være for å kunne få en rasjonell bearbeiding og omsetning av produktene. Det nåværende volum er sannsynligvis alt for lavt til i forhold til en slik terskelverdi. I denne forbindelse bør en vurdere om det kan være rasjonelt å samle primærproduksjonen i visse geografiske områder (klynger) for å få en mest mulig rasjonell produksjon. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

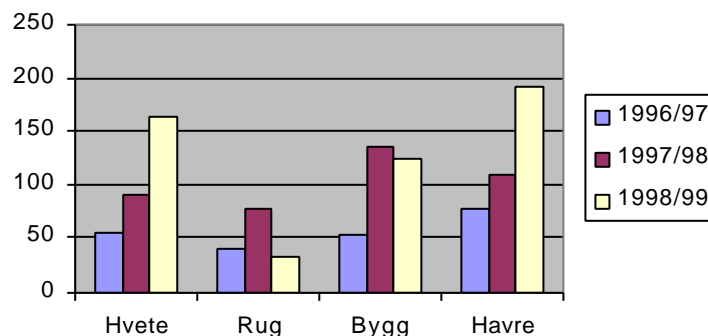
Skal målet nås, må både produksjon og salg økte betydelig. En del aktører i omsetningsleddet ser ut til å ha tro på det økonomiske potensialet for produktet. Det burde derfor være mulig å få til en positiv utvikling i årene framover.

5.3 Bearbeiding og omsetning av økologisk korn

Det meste som produseres omsettes som økologisk

Produksjonen og omsetningen av økologisk korn er den sektoren som er minst utviklet innenfor økologisk landbruksproduksjon (Omsetningsrådet, 2000). Det er en stor underdekning av norske kornprodukter, både som matmel og kraftfôr. Underdekningen dekkes i noen grad av import, men det er mangel på økologisk korn også på verdensmarkedet.

Figur 5.1 Økologisk korn levert til mølle etter vekstsesongene 1996-1998. Tonn



Kilde: Landbrukets Prisentral (2000)

Figur 5.1 viser at mengden korn levert til mølle har økt betydelig de siste årene. I perioden 1.7.98 til 30.6.99 ble det levert totalt 512 tonn økologisk korn til mølle, mot 414 tonn i samme periode sesongen før. Mengden av hvete og havre har økt jevnt de siste årene, mens rug og bygg har hatt en noe mer varierende utvikling.

Mange produsenter av økologisk korn beholder hele eller deler av avlingen til fôr og/eller såkorn for eget bruk. Dette gjør at det vil være avvik mellom faktisk kornproduksjon og det som registreres som innveid korn hos møllene. Produsentene har de seinere årene blitt godskrevet en merpris for innveid økologisk korn på 0,6 kr/kg for fôrkorn og kr. 1,20 – 1,50/kg for matkorn.

Mangelen på økologisk kraftfôr er en betydelig flaskehals for utviklingen av økologisk melk- og kjøttproduksjon. Årnes Kornsilø og Mølle i Akershus er den mølla i Norge som mottar mest økologisk korn, og tar inn korn fra hele Østlandsområdet. Den produserte i 1998 620.000 tonn økologisk kraftfôr, og økte produksjonen til ca. 1 mill. tonn i 1999 (Økoprodusentane, 2000). Ca. 2/3 av dette var basert på importert korn. Årnes leverer også økologisk matkorn, basert på norsk og importert korn. Dette blir enten pakket i eget anlegg eller solgt til NKL eller andre.

Fiskå Mølle i Vest-Agder solgte ca. 550 tonn økologisk kraftfôr i 1998 og 700 tonn i 1999. Av dette var mer enn 80 prosent importkorn (Økoprodusentane, 2000). Det meste ble solgt som økologisk hønsefôr. Det er også andre Debiogodkjente møller, men de tar ennå imot mindre kvanta økologisk korn.

Til økologisk brødbaking er det i dag en liten andel norsk korn, det meste importeres av bakeriene. Uansett vil en stor del av det økologiske matkornet måtte importeres pga. kvalitetsmessige forhold, på samme måte som for det konvensjonelle kornet. Det beste norske kornet går til matmel, og blandes med importert korn. Det er imidlertid underdekning på økologisk matkorn på det norske markedet i dag.

Detaljister med betydelig salg

NKL er også en betydelig aktør innenfor salg av økologisk matkorn. I følge Forbrukersamvirket (2000) solgte butikkene til sammen ca. 111,6 tonn økologisk hvetemel i 1998. Dette økte til 122,5 tonn i 1999. Salget av sammalt, grov økologisk hvete gikk imidlertid ned fra ca. 95,7 tonn i 1998 til 91,5 tonn i 1999.

Landbrukets Priscentral undersøkte økologiske og konvensjonelle forbrukerpriser i uke 50 i 1999 i seks Oslo-butikker knyttet til forskjellige kjeder. Utvalget av økologiske produkter var meget variabelt, men var størst i butikker knyttet til forbrukersamvirket.

Tabell 5.1 Forbrukerpriser i noen Oslo-butikker i uke 50 i 1999 på melvarer.
Kroner per angitt enhet.

Produkt	Konvensjonell	Økologisk	Differanse (Prosent)
Hvetemel, kg	7,78	13,9	79
Sammalt hvete, kg	8,80	13,77	56
Havregryn, 750 gram	11,13	17,90	61

Kilde: Landbrukets Priscentral (2000).

Tabellen viser at det er betydelige prisforskjeller mellom konvensjonelle og økologiske produkter. Også prisingen av de økologiske produktene var svært forskjellig mellom butikkene. Prisen på 1 kg økologisk hvetemel varierte for

eksempel mellom kr. 10,90 og 19,90 i den dyreste butikken, noe som utgjør en forskjell på hele 82 prosent.

Selv om denne undersøkelsen er svært usikker, indikerer den etter vår vurdering at det kan være relativt gode marginer på salg av økologisk mel. Selv om en korrigerer for merpris for kornet (1,2 kr/kg er mest vanlig) og merkostnader i omsetningskjeden (inklusive lavere omsetningshastighet), så burde salget av økologisk mel gi minst like gode marginer som konvensjonelt mel.

Vår vurdering: Ingen hindre for økt omsetning av økologisk korn

Vi kan ut fra en vurdering av dagens marked for økologisk fôr- og matkorn ikke se at det skulle være noen alvorlige hindre for å øke omsetningen av disse produktene. Dette synes også å være det tidligere Omsetningsrådets vurdering, jf. Omsetningsrådet (2000). Ettersom dette er en ny produktvariant i mange butikker, kan imidlertid hylleplass bli en knapphetsfaktor dersom salget skal øke vesentlig.

Det er i utgangspunktet betydelig kapasitet i møllene som er Debio-godkjente, men det kan være et problem at lagringskapasiteten i innhøstingsperioden er presset mange steder. Ettersom mengdene økologisk korn er relativt små og krever behandling adskilt fra det øvrige kornet, har flere av produsentene måtte lagre kornet selv inntil det blir ledig kapasitet hos møllene. Dette kan bli en flaskehals også ved større leveranser, men burde kunne løses uten å skape større problemer.

6 Samlet vurdering av måloppnåelse

Vi vil i dette kapitlet gi en vurdering av om målene som har vært satt for økologisk landbruk er nådd, og hvilke utsikter det kan være til å nå framtidige mål.

6.1 Tidligere mål for økologisk landbruk

Målene i Handlingsplanen fra 1995 ikke nådd

I Handlingsplanen for videre utvikling av økologisk landbruk fra 1995 ble følgende mål lagt til grunn (jf. Landbruksdepartementet, 1998):

- Omsette og selge mest mulig av den økologiske landbruksproduksjonen under økologisk merking. Innen 1998 bør 85 prosent av produksjonen omsettes som økologisk.
- Dekke forbrukernes etterspørsel etter økologisk produserte landbruksvarer.
- Ta ut en merpris i markedet som svarer til potensialet nasjonalt og internasjonalt.

Det er i første rekke omsetningsmålet som er etterprøvbart. Målene ble satt på bakgrunn av at økologisk landbruk var i en tidlig utviklingsfase i 1995, og at hovedproblemet var at økologiske produkter ikke ble omsatt som økologiske. Landbruksdepartementet (1998) slår fast at måloppnåelsen for melk var økende, og at ca. 75 prosent av all økologisk innveid melk i 1997 ble solgt videre som økologisk. Det pekes på at tallet er usikkert. I følge våre data (se kap. 5) var andelen innveid økologisk melk solgt som økologisk 49 og 34 prosent i henholdsvis 1997 og 1998.

Landbruksdepartementet (1998) anslår at 20-25 prosent av økologisk produsert storfekjøtt ble innlevert som økologisk slakt i 1997, og at 35 prosent av dette ble omsatt som økologisk. Våre data (se kap. 5) indikerer at 35 prosent av innlevert økologisk slakt i 1997 ble solgt som økologisk, og at andelen ble redusert til 11 prosent i 1998. Landbruksdepartementet (1998) peker på at storparten av produksjonen av økologiske matvekster (bl.a. korn) ble omsatt som økologiske. Målene for omsetning av økologisk korn ser altså ut til å ha blitt nådd.

Målet om merpris kan ha blitt nådd. De fleste produsentene fikk fra midten av 1990-tallet en merpris for sine produkter. Det er imidlertid uklart om man klarte å

ta ut hele potensialet for merpris i markedet, eller om prisen var rent administrativt fastsatt.

Gjennomgangen viser at målene for økologisk landbruk for perioden 1995-1998 ikke ble nådd. Dette er etter vår vurdering egentlig ikke overraskende, ettersom virkemiddelbruken var rettet mot å øke produksjonen, mens det ikke var knyttet noen eksplisitte kvantitative mål for økologisk landbruksproduksjon annet enn å dekke etterspørselen etter produktene. Man hadde derimot ingen virkemidler for å øke omsetningen. Dette ble overlatt til aktørene i omsetningskjeden.

Målene i handlingsplanen fra 1998 langt fra å bli nådd

I Landbruksdepartementet (1998) settes nye mål for økologisk landbruk. Det vises til kommende stortingsmelding om landbrukspolitikken og at denne vil vurdere kvantitative måltall for omfanget av økologisk landbruk. Målsettingene fra 1995 ble derfor i hovedsak opprettholdt. Det er et mål å:

- Omsette og selge mest mulig av en økologiske landbruksproduksjonen under økologisk merking. Mest mulig av produktene, og minst 75 prosent, bør innen år 2003 omsettes som økologiske.
- Dekke forbrukernes etterspørsel etter økologiske landbruksvarer med norsk produksjon, når det gjelder varer det er naturgitte forutsetninger for å produsere her i landet.
- Ta ut en merpris som svarer til potensialet nasjonalt og internasjonalt.

Den viktigste endringen i målene er at året for det kvantitative salgsmålet er skjøvet fram i tid, og at ambisjonsnivået er redusert noe. Tallene for 1999 viser at andelen av økologisk produsert melk som omsettes økologisk har falt ytterligere til 21 prosent, hovedsakelig som følge av økt produksjon (se kap. 5). Andelen økologisk produsert storfekjøtt som omsettes som økologisk vet vi ikke sikkert hvordan har utviklet seg i 1999, men mye tyder på at også denne har falt ytterligere. Merpris på melk til produsent ble i 1999 redusert. Konklusjonen blir derfor at en er lenger unna måloppnåelse i 1999 enn en var i 1998.

6.2 Dagens mål for økologisk landbruk

En rekke nye mål i Landbruksmeldinga

St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon foreslår en rekke nye mål og strategier for økologisk landbruk:

- 10 prosent av det totale jordbruksarealet skal i løpet av en tiårsperiode være omlagt til økologisk areal. Arealmålet vil bli vurdert i forhold til utviklingen på markedssiden.
- Arbeidet med å utforme markedsstrategier for økologisk landbruk skal videreføres, basert på en helhetlig profilering av norsk landbruksproduksjon.
- Økologisk kornproduksjon skal dekke behovet for kraftfôr i den grovfôrbaserte produksjonen, og også i størst mulig grad dekke etterspørselen etter økologisk matkorn.
- En ønsker å sette i gang fullskalastudier av økologisk landbruk i et område med sammenhengende økologisk drevne gårder.

- Det skal utarbeides en forskningsstrategi som skal legges til grunn for prioriteringer og videre satsinger innen økologisk landbruk.

Forslagene i meldingen fikk tilslutning i Stortinget.

Forslag til ny strategi og delmål fra Omsetningsrådet

Omsetningsrådet (2000) presenterer med utgangspunkt i disse overordnede målene forslag til en handlingsplan for hvordan målene skal nås. Man anbefaler at myndighetene konsentrerer ressursinnsatsen innenfor følgende 4 strategier for å nå målsettingene for omsetning av økologiske produkter:

1. Øke produksjonen av norske økologiske landbruksprodukter som grunnlag for en effektiv foredling og omsetning.
2. Stimulere til en kvalitetsutvikling og en markedsorientert produktutvikling innen primær- og sekundærleddet i den økologiske produksjonen.
3. Øke kunnskapen om økologisk landbruk og landbruksprodukter blant forbrukerne og hos viktige premissleverandører.
4. Støtte aktører som løser praktiske hindringer i vareflyten fra primærproduksjon til sluttmarked.

Omsetningsrådet (2000) foreslår konkrete resultatmål for perioden 2000-2009 for de ovennevnte strategiene. For pkt. 1 foreslås følgende resultatmål:

- 15 prosent av den totale norske potet- og grønnsakproduksjonen omsettes som økologisk vare.
- 5 prosent av den totale norske frukt- og bærproduksjonen omsettes som økologisk vare.
- 10 prosent av en totale norske melkeproduksjonen omsettes som økologisk vare.
- 5 prosent av den totale norske kjøttproduksjonen omsettes som økologisk vare.
- Selvforsynt med økologisk korn til kraftfôrproduksjon for den økologiske melk-, kjøtt- og eggproduksjonen.

I Omsetningsrådet (2000) vurderes det som realistisk å nå disse resultatmålene innenfor nåværende landbruksstruktur i Norge. For å øke den økologiske produksjonen ut over de angitte målene, pekes det på at det trolig er behov for en omstrukturering i næringen til fordel for en mer allsidig produksjon der produksjonen av vegetabler og animaler foregår innenfor samme geografiske område.

Det foreslås i Omsetningsrådet (2000) å bevilge 70 millioner kroner for årene 2000 – 2003 til gjennomføring av strategiene. Disse midlene skal gå til støtte til markedsføring og kommunikasjon, tiltak for å forbedre vareflyten i regi av markedsaktørene m.v.

6.3 Framtidsutsikter

Flere virkemidler er nødvendig

En generell regel i økonomisk virkemiddelteori er at en må ha like mange virkemidler som en har mål. Dersom en har for få virkemidler, vil noen av målene ikke bli nådd.

Gjennomgangen av virkemiddelbruken overfor økologisk landbruk viser at en har hatt flere mål enn virkemidler. Det har vært fokusert på et ikke tallfestet mål om å øke produksjonen, og støtteordningene og andre, administrative virkemidler har vært rettet inn mot dette. Samtidig har en hatt tallfestede mål om salg av produksjonen som økologisk vare, uten at man har innført noen virkemidler som sørger for dette. Ettersom det ikke har vært tilstrekkelig interesse hos markedsaktørene til på egen hånd å ta tak i salget av produktene, har salget vist en fallende tendens. Samtidig har produksjonen økt, noe som støtten til produsentene i betydelig grad har bidratt til. Vi har dermed fått bekreftet en av de sentrale hypotesene vi hadde i starten, nemlig at omleggings- og arealtilskuddet til bøndene vil ha relativt begrenset effekt på omsetningen av produktene som økologiske produkter.

Forslaget til handlingsplan fra Omsetningsrådet tar tak i dette gjennom forslaget til nye støtteordninger for å fremme markedsføring, distribusjon og salg. Det gjenstår å se hvilken effekt dette kan ha på salg og merpris for økologiske produkter.

Ambisiøse mål – sterk virkemiddelbruk er antakelig nødvendig

Målene skissert i St.meld. nr. 19 (1999-2000) er ambisiøse, spesielt synes målet om 10 prosent av jordbruksarealet omlagt til økologisk drift innen 2009 å være ambisiøst. Omsetningsrådet (2000) peker på at dette vil kreve en økning på vel 15 prosent per år i antall gårdsbruk som driver økologisk, eller en jevn tilvekst på 600 nye bruk per år. En har i noen år på midten/slutten av 1990-tallet hatt en prosentvis vekst i antall nye økologiske bruk som ligger langt høyere enn dette. Veksten i antall økologiske bruk viser imidlertid en fallende tendens, og gikk ned fra 26 prosent mellom 1997 og 1998 til vel 8 prosent mellom 1998 og 1999. Myndighetene må bidra til å snu denne trenden dersom målene skal nås.

Det kan være grunn til å anta at det i stor grad er de mest motiverte og flinkeste bøndene som hittil har gått over til økologisk produksjon. Dersom en skal få tilstrekkelig antall bønder over til å produsere økologisk, må sannsynligvis virkemiddelbruken skjerpes betydelig. Økonomisk støtte vil være nødvendig, men antakelig ikke tilstrekkelig for å oppnå dette. Vi vil komme tilbake til andre tiltak i neste kapittel.

Like krevende kan det vise seg å bli å nå målene for salg av produktene som økologiske varer. En rekke hindre må overvinnes i omsetningsleddene, og det er ikke sikkert at økonomisk støtte til markedsføringstiltak m.v. til aktørene i verdikjeden er tilstrekkelig til å nå disse målene. Dette ligger det utenfor denne evalueringen å vurdere.

7 Forslag til endringer

Dette kapitlet oppsummerer hovedinntrykkene fra evalueringen, og kommer på denne bakgrunn med forslag til endringer i virkemiddelbruken.

7.1 Hovedinntrykk

Mye er oppnådd på produksjonssiden...

Vårt hovedinntrykk etter å ha gjennomgått støtten til økologisk landbruk er at en har kommet et godt stykke på vei i å øke produksjonen av økologiske landbruksprodukter. Spesielt i de siste årene av 1990-tallet har økningen vært markant, og tilskuddsordningene antas i betydelig grad å ha bidratt til dette. Vår sentrale hypotese om at støtten har hatt effekt på produksjonen er således bekreftet.

... men hovedutfordringene på kort sikt er i markedet

Utfordringene framover ligger på kort sikt i første rekke på markedssiden. Det er helt nødvendig å øke salget av økologiske produkter som økologiske, for bl.a. å få tatt ut en eventuell merpris i markedet for denne type produkter. Dette vil sannsynligvis kreve utstrakt virkemiddelbruk fra myndighetene, noe som ligger utenfor denne evalueringen å vurdere.

Produksjon og omsetning må utvikles parallelt

Den videre utviklingen av produksjonen må også etter vår vurdering i større grad enn tidligere forankres i markedet. Produksjon, markedsføring og salg må i størst mulig grad utvikles parallelt, for å sikre en balansert utvikling på lang sikt. I en oppbyggingsfase av markedet vil det etter vår vurdering være nødvendig at produksjonen ligger litt i forkant av markedsføringen. For å kunne drive en effektiv markedsføring av økologisk melk og kjøtt er det antakelig nødvendig å kunne markedsføre produktene på nasjonalt plan, noe som krever et visst volum på produksjonen. Dette har en for melk i dag, men det mangler for kjøtt. Sistnevnte kan imidlertid muligens være lettere å markedsføre lokalt gjennom mindre enheter.

For at markedsføringen skal være effektiv er det viktig at en har tilstrekkelige mengder produkter å tilby, slik at en unngår leveringssvikt slik en tidligere har opplevd. I en oppbyggingsfase kan dette innebære at en i perioder ikke får omsatt all produksjonen som økologisk. Kostnadene ved dette er antakelig noe en må være villig til å pådra seg for å kunne bygge opp et balansert marked på lengre sikt.

Enkelte endringer nødvendig for å gjøre støtten mer effektiv

For å nå de ulike målene er det nødvendig å øke produksjonen av økologiske varer betydelig. Økonomisk støtte til produsentene bør fortsatt være en viktig del av virkemiddelbruken for å oppnå dette. Det er imidlertid etter vår vurdering i dag enkelte hindringer for å øke produksjonen knyttet til informasjon, forskning, datatilgang m.v. som bør reduseres før en eventuelt gjør noe med nivået på støtten og utformingen av denne. Dette kan gjøre støtten mer effektiv. Vår hypotese om ulike hindringer for å øke den økologiske produksjonen er således også i stor grad bekreftet. Ulike endringsforslag presenteres i neste avsnitt.

7.2 Forslag til tiltak

Skaff bedre regnskapsdata – etabler referansebruk

Som vist i kapittel 5 må nivået på arealtilskuddet vurderes over tid i forhold til utviklingen i merprisene på økologiske produkter og produktivitets- og kostnadsutviklingen når lønnsomheten i økologisk produksjon i forhold til tilsvarende konvensjonell produksjon skal vurderes. Dette gjør det ønskelig å ha gode regnskapsdata for produksjon av ulike økologiske produkter i ulike deler av landet og for ulike bruksstørrelser m.v.

Slike data mangler for en stor del i dag. De dataene som finnes for melkeproduksjon er for det aller meste basert på undersøkelser fra bruk som enten var under omlegging eller var omlagt til økologisk produksjon på begynnelsen/midten av 1990-tallet. For kornproduksjon finnes det få eller ingen data som viser lønnsomheten i dette for ulike kombinasjoner med og uten husdyr m.v.

Vi foreslår derfor at det utvikles et system med referansebruksberegninger for økologisk landbruk på samme måte som for konvensjonelt landbruk. Dette vil gjøre det mulig å følge utviklingen i lønnsomheten for ulike produksjons- og brukstyper over tid, og bør også kunne legges opp slik at en eksplisitt sammenlikning med lønnsomheten i tilsvarende konvensjonell produksjon blir mulig. Slike data vil gi et godt grunnlag for fastsettelse av støtten til økologisk landbruk gjennom de årlige jordbruksforhandlingene.

Vi tror dette vil være et helt nødvendig verktøy for å kunne nå målet om omlegging av 10 prosent av arealet til økologisk produksjon innen 2009. For å få til dette vil det være nødvendig at lønnsomheten i økologisk produksjon i alle fall ikke utvikler seg dårligere enn tilsvarende konvensjonell produksjon. Det er relativt enkelt for produsentene å gå tilbake til konvensjonell produksjon dersom lønnsomheten og/eller andre forhold ved økologisk produksjon ikke utvikler seg tilfredsstillende, dersom en ser bort fra eventuell tilbakebetaling av støtte til økologisk produksjon. En må derfor følge utviklingen nøye over tid, slik at en raskt kan sette inn nødvendige tiltak for å sikre måloppnåelse. Slike tiltak kan foruten nivået på støtten være tiltak for å få tatt ut høyere merpris for økologiske produkter, øke produktiviteten m.v.

Sats mer på veiledning

Veiledning er svært viktig, særlig i omleggingsfasen til økologisk produksjon. Det kan spare produsenten for betydelige frustrasjoner og kostnader å få hjelp til å finne et driftsopplegg som passer for akkurat det aktuelle bruket, jf. avsnitt 4.5.

De kommunale landbrukskontorene spiller ofte en viktig rolle som den første instans produsenter som ønsker å gå over til økologisk produksjon kontakter. Vi har inntrykk av at kompetansen ved landbrukskontorene om økologisk landbruk er svært varierende og til dels mangelfull. Landbrukskontorene skal imidlertid ikke drive omfattende veiledning overfor bøndene.

De økologiske forsøksringene, NORSØK og enkelte andre institusjoner har bred kunnskap om ulike praktiske sider ved økologisk landbruksdrift. Ordningen med gratis førsteråd gjennom økoringene har vært en støtte for mange produsenter. Det er viktig at denne ordningen opprettholdes og styrkes, og at kompetansen som finnes i ulike deler av systemet opprettholdes og videreutvikles slik at den kommer alle produsentene til gode.

Øk innsatsen på forskning på dyrking av korn uten husdyrgjødsel

Økologisk kornproduksjon uten tilstrekkelig tilgang på husdyrgjødsel er krevende. For å nå målet om omlegging av 10 prosent av kornarealet til økologisk produksjon innen 2009 og dekke etterspørselen etter økologisk produsert kraftfôr vil det være nødvendig å legge om produksjonen på betydelige arealer i de delene av landet hvor det er relativt få drøvtyggere. Enkelte produsenter har fått til dette, men det ser ut til å være vanskelig å få til i større målestokk uten ytterligere kunnskap om hvordan dette kan gjøres gjennom bruk av nitrogenfikserende vekster.

En tilskuddsordning vil ha liten effekt dersom økologisk kornproduksjon ikke lar seg øke pga. mangel på kompetanse og kunnskap. Det bør derfor vurderes å øke satsingen på forskning og utprøving av ulike former for korn uten tilgang på husdyrgjødsel.

Vurdér gjeninnføring av melkekvoter for økologisk produksjon

Tilgangen på økologisk korn er allerede i dag en sentral flaskehals for økningen av den økologiske melkeproduksjonen. Det er derfor behov for raske tiltak som kan øke produksjonen av økologisk korn. En måte å få til dette på er å gjeninnføre systemet med tildeling av melkekvoter til økologisk produksjon i områder på Østlandet med liten husdyrproduksjon som en hadde i 1996 og 1997. Tildeling av kvoter må knyttes til krav om dyrking av økologisk korn, enten på eget bruk eller i samarbeid med nabobruk. Myndighetene kan kjøpe opp kvoter fra konvensjonelle produsenter, og dele disse ut eller selge dem til produsenter som ønsker å drive økologisk produksjon.

Vi er klar over at en utstrakt bruk av slike kvoter kan komme i konflikt med kanaliseringspolitikken som har vært ført i landbruket. Det kan her ligge en potensiell konflikt mellom ulike mål i landbrukspolitikken som myndighetene må avveie.

Vurdér konsentrasjon av produksjonen i geografiske områder

Det kan være en rekke fordeler med å samle den økologiske produksjonen i regionale klynger. En slik konsentrasjon kan gjøre det lettere for produsentene å samarbeide om ulike sider ved produksjonen, og få etablert et økologisk miljø som kan virke gjensidig berikende for produsentene og kanskje også lettere få konvensjonelle produsenter til å gå over til økologisk produksjon.

En konsentrasjon av primærproduksjonen kan dessuten gi kostnadsbesparelser i videreforedlings- og omsetningsleddene. Det vil gjøre det lettere å ta ut stordriftsfordeler knyttet til transport, og gjøre det mulig for enkelte anlegg å spesialisere seg på videreforedling av økologiske produkter. Spesielt for økologisk storfekjøtt kan det være viktig å konsentrere produksjonen for å få økt samlet volum over visse terskelverdier og få til en rasjonell videreforedling.

Som påpekt i avsnitt 6.2 legges det i Landbruksmeldinga opp til å sette i gang fullskalastudier med økologisk landbruk i et område med sammenhengende økologisk drevne gårder. Dette kan gi nyttig erfaring å bygge videre på.

En slik strategi vil imidlertid måtte få konsekvenser for virkemiddelbruken. Bønder i de områdene en velger å satse på må prioriteres ved tildeling av tilskudd, og bønder i andre områder må få lavere støtte eller avslag. En slik politikk vil kunne kreve en mer individuell behandling av søkerne.

Innfør en kombinert areal- og dyrestøtte

Fra og med neste år vil arealstøtten til grovfôrproduksjon som nevnt bli lagt om til en støtte per dyr, og differensiert geografisk og etter dyreslag. Hovedbegrunnelsen for omleggingen er at en ønsker å motvirke en utvikling i retning av at produsenter legger om store grovfôrarealer til økologisk produksjon, mens de bare i begrenset grad legger om husdyrproduksjonen til økologisk drift. Man har derfor ønsket å legge tilskuddet nærmere markedet, ved å gi økte incentiver til også å legge om husdyrproduksjonen.

Vi vil peke på at det er *areal* som er knapphetsfaktoren i grovfôrproduksjonen ved overgang til økologisk melkeproduksjon, og det er derfor viktig at støtten gir incentiver til å øke grovfôrarealet. Det er dessuten omlegging av areal til økologisk produksjon en har målsetting for. Det kan dessuten forventes økt etterspørsel etter grovfôr om noen år dersom EU/EØS-regelverket om noen år ikke lenger tillater bruk av konvensjonelt fôr i økologisk husdyrproduksjon. Det vil derfor være uheldig å utelukkende basere støtten på dyrehold. Vi vil dessuten peke på at det nye regelverket kun gir støtte til storfe, sau og geit, men ikke til gris som det er mangel på. Kombinasjonen grovfôrproduksjon og gris får i dag arealstøtte.

Vi ser imidlertid at en støtte til husdyrhold kan motvirke de tendenser en har hatt til manglende omlegging av husdyrholdet til økologisk drift. Vi foreslår derfor at en vurderer å fordele støtten både på areal og dyr. Dette kan imidlertid gi et mer komplisert regelverk. Det er for øvrig et paradoks i denne sammenheng at en ny omlegging vil bidra til å øke usikkerheten (jf. ovenfor), men dette må veies opp mot de langsiktige fordelene.

Sørg for mest mulig stabilitet i og forenkling av regelverket

Det har gjennom hele 1990-tallet vært hyppige, nesten årlige endringer i kravene til produsentene om hvordan produksjonen skal utføres for å bli godkjent som økologisk produsent. Ytterligere endringer er varslet neste år gjennom utkast til nye regler som nå er ute til høring. De hyppige endringene har i stor grad sammenheng med endringer i EØS-regelverket som de norske reglene må tilpasse seg.

Signalene fra produsenter og andre aktører er entydige på at hyppige og til dels betydelige regelendringer er svært uheldige, jf. avsnitt 4.5. Dette skaper unødig usikkerhet for produsentene, og gjør det vanskelig å planlegge et langsiktig driftsopplegg. Endringene medfører mange tilfeller også økte kostnader. En bør derfor vurdere svært nøye nødvendigheten av hyppige og større regelendringer. Det er imidlertid klare grenser for handlefriheten her i forhold til EØS-regelverket, hvor det kreves at Norge tilpasser seg de hyppige regelendringene.

Den (midlertidige) reduksjonen i satsen for omleggingstilskuddet i 2000 for å holde igjen omleggingen til økologisk melkeproduksjon i påvente av at markedet for produktene øker, har vært spesielt uheldig. Det har sent uklare signaler til produsentene om hvor trygt det er å satse på økologisk landbruk, og kan gjøre det vanskeligere å rekruttere nye produsenter selv om tilskuddet øker igjen fra neste år. Det har også ført til at en rekke produsenter har utsatt omleggingen i påvente av økningen i støttesatsen. Slike endringer bør unngås.

Gjennomfør tiltak for å lette tilgangen på tilleggsarealer

Areal kan i en del tilfeller være en knapphetsfaktor for produsenter av økologisk melk/storfekjøtt. Som vist tidligere i rapporten fungerer markedet for jordbruksarealer mange steder dårlig. Myndighetene bør derfor se nærmere på hva som bør gjøres for å lette tilgangen på tilleggsarealer for økologisk produksjon.

Referanser

- Brendehaug og Groven (2000): *Økologi og marknad. Ein studie av rasjonalitet i produksjon og marknadsføring av økologisk mjølk og kjøt*. Vestlandsforskning rapport 2/00, Sogndal.
- Debio (2000): Informasjon på Debios hjemmesider www.debio.no.
- DNV (1999): *Økologisk landbruk – Evaluering av kontrollordningen i Norge*. Rapport nr. 99-3096, Det Norske Veritas, Høvik.
- Ebbesvik (2000): Den nye jordbruksavtalen – tilskudd til økologisk rift. *Artikkel i Økologisk Landbruk*, 3/00.
- Ebbesvik (1997): *Nøkkeltall fra 13 gårder med økologisk drift. Resultater og kommentarer*. Norsk senter for økologisk landbruk, Tingvoll.
- ECON (1996): *Effekter av produksjonstilleggene; lite effektivitet, mest fordeling*. ECON-rapport 59/96, Oslo.
- Forbrukersamvirket (2000): *Miljø og bærekraft*. Forbrukersamvirkets miljørapport, Oslo.
- Kristiansen et.al. (1996): «Merkostnader ved produksjon av økologiske landbruksvarer.» Notat 1996:1, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Landbruksdepartementet (1998): *Handlingsplan for økologisk landbruk (1998-1999)*. Revidert rapport. Oslo.
- Landbrukets Prisentral (2000): *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksprodukter 1999*. Rapport nr. 1, 2000, Oslo.
- NILF (1999): *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk. Regnskapsresultater 1998*. Rapport S-088-99. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- NORSØK (2000): «Planleggingsprogram for økologisk landbruk.» Tingvoll.
- Omsetningsrådet (2000): *Forslag til handlingsplan for økologisk landbruk*. Oslo.
- SSB (2000): *Naturressurser og miljø 2000*. Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- St.meld. nr. 19 (1999-2000): *Om norsk landbruk og matproduksjon*.
- Strøm, T. (1999): «Økologisk mjølkeproduksjon.» Småskrift nr. 1/99, Norsk senter for økologisk landbruk, Tingvoll.
- Vittersø (1997): *Økonomien ved omlegging til økologisk melkeproduksjon på ni gårder*. NILF-rapport 1997:1, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Vittersø (1995): *Foretaksøkonomiske tilpasninger i økologisk melkeproduksjon*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Økoprodusentane (2000): *Årsmelding 1999*. Kløfta.