DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(1999-2000)

Om norsk landbruk og matproduksjon

Tilråding fra Landbruksdepartementet av 17. desember 1999, godkjent i statsråd samme dag.

Til meny

1 Innledning

Regjeringen legger med dette fram en melding til Stortinget om norsk landbruk og landbruksbasert matproduksjon. Utviklingen både nasjonalt og internasjonalt gir behov for en gjennomgang av landbrukspolitikken. Regjeringen tar utgangspunkt i de hovedmålsettinger for landbruket som har vært grunnlaget for politikkutformingen de siste årene, og legger vekt på landbrukets bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt.

Stortinget behandlet i 1993 St.prp. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*. Etter dette er St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* og St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren* lagt fram. Meldingen som legges fram her følger opp både matpolitikken og skogpolitikken. Skogpolitikken omtales på områder der det er nærmere sammenheng mellom jord- og skogpolitikken. For en mer uttømmende omtale av både matkvalitet og forbrukertrygghet og skogpolitikken vises det til de nevnte meldinger.

Regjeringen mener det er behov for å øke forbrukerrettingen av næringen. Det er nødvendig å se hele verdikjeden for matproduksjon i sammenheng. De ulike matrelaterte hensyn i kjeden, fra primærleddet, gjennom foredlingsleddet og handelsleddet fram til forbruker, bør derfor integreres i landbrukspolitikken. Dette gjelder særlig matvarekvalitet. Det er behov for bedre samordning mellom de myndigheter som har ansvar på ulike ledd i matvarekjeden og klarere plassering av operativt ansvar for ulike funksjoner.

For at landbruket skal kunne ivareta viktige samfunnsoppgaver framover må det være interessant å ta lokale ressurser i bruk til verdiskaping, som grunnlag for inntekt og sysselsetting. Det er derfor nødvendig å bidra til inntektsmuligheter som gjør næringen attraktiv for personer som vil og kan utnytte ressursene til samfunnets beste. Videre understrekes behovet for å utvikle og utnytte kunnskap og kompetanse til å drive næring og skape verdier av naturressursene. Det er også behov for en gjennomgang av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken med sikte på bedre målretting og forenkling av virkemiddelsystemet innenfor en helhetlig politikk.

St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* ble behandlet i Stortinget i 1997. I meldingen er det mål om at all handel med og frambud av matvarer i Norge skal være basert på at maten skal være helsemessig trygg og møte forbrukernes behov. I meldingen drøftes matbårne sykdommer i Norge og hvordan en mulig økt internasjonalisering av matvaremarkedet og bruk av ny teknologi kan påvirke forekomsten av disse. De overordnede mål er helsemessig trygg mat av god kvalitet og tilfredse forbrukere. Strategiene i meldingen er: (1) et internasjonalt forpliktende samarbeid, (2) vektlegging av kvalitet langs hele matvarekjeden, (3) utvikling av ny kunnskap og (4) åpenhet og forbrukerdeltakelse. Det er lagt stor vekt på å skape tillit. Virkemidlene som er spesielt framhevet i St.meld. nr. 40 (1996-97) er gjennomføring og oppfølging av EØS- og WTO-avtalen, videreutvikle lovgivningen, forbedre tilsynet, etablere kartleggings-, overvåkings- og kontrollprogrammer, etablere systemer for risikoanalyse, forskning for produksjon av kunnskap nødvendig for forvalt-

ningen, og kommunikasjon. Regjeringen vil videreføre politikken som ble trukket opp i St.meld. nr. 40 (1996-97).

De særskilte utfordringene skogbruket og skogindustrien står overfor ble drøftet i St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren* (Skogmeldingen), der Regjeringen trekker opp politikken for en rasjonell og bærekraftig utnytting av skogressursene framover. Skogmeldingen legger vekt på at skognæringene skal kunne utnytte sine konkurransefortrinn, og tilpasse produktene til behov og etterspørsel ved bedre markedsorientering nasjonalt og internasjonalt. Den legger også opp til at skogsektoren i større grad enn tidligere skal bidra til å løse viktige miljøoppgaver. Skogens betydning for biologisk mangfold, og i klima- og energisammenheng, er viktig i denne forbindelse. Stortinget behandlet Skogmeldingen i mai 1999, jf. Innst. S. nr. 208 (1998-99). Stortinget viste bl.a. til at Norge disponerer store naturressurser, og at det i fastlands-Norge er knyttet store verdier til jord-, skog- og utmarksarealene. Det var bred enighet om at disse naturressursene er et viktig grunnlag for verdiskaping, bosetting og velferd, og at det er et mål å utnytte disse ressursene til samfunnets beste. I St.meld. nr. 46 (1988-89) *Miljø og utvikling*, i St.meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* og i St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernprofil og rikets miljøtilstand*, legges det politiske grunnlaget for tilnærmingsmåter i miljøvernarbeidet og sektordepartementenes ansvar for å utarbeide og integrere miljøvernpolitikken i sin sektor. Ansvaret skal tydeliggjøres gjennom utarbeidelse av sektorvise miljøhandlingsplaner. Som en oppfølging av dette vil Landbruksdepartementet høsten 2000 presentere sin miljøhandlingsplan.

Det eierfellesskapet som knytter jord- og skogarealene sammen, innebærer at jord- og skogbruk står overfor mange felles utfordringer. En grunnleggende utfordring er å ta vare på de jord- og skogarealene som har et potensiale for landbruksbasert biologisk produksjon og verdiskaping. Endringene i bruksmønster og eierforhold og spørsmål knyttet til rekruttering, kompetanse og miljø er blant de viktige områder som det samlede landbruket må arbeide aktivt med.

I utarbeidelsen av denne meldingen er det lagt vekt på å ha en åpen og bred prosess. Det ble tidlig invitert til å komme med innspill, og over 100 ulike aktører/instanser kom med uttalelser til stortingsmeldingen. Det ble gjennomført møter med grupper av de som hadde gitt innspill. Trygg mat og mer markedsretting av landbruket var et viktig budskap i mange av de skriftlige forslagene. Fokus ble av flere satt på kvalitet, trygghet, valgfrihet, sporbarhet, åpen informasjon og dokumentasjon og en styrking av forbrukerperspektivet. På tvers av interessemotsetninger ellers, var mange opptatt av faren for import av smitte. Stabilt importvern var et gjennomgående budskap, med ulike innfallsvinkler. Økte inntekter i jordbruket ble understreket, særlig i forhold til rekruttering. Mange tok for gitt at internasjonale avtaler vil ha stor betydning framover. Det ble pekt på behovet for forutsigbare rammebetingelser for næringsmiddelindustrien, konkurransedyktige råvarepriser og økt konkurranse innen foredling og omsetning. Videre ble behovet for samordning og forenkling av virkemiddelsystemet og stabilitet i rammebetingelsene nevnt av mange. Flere pekte også på behovet for å se på virkemidlene gjennom hele verdikjeden og en målretting av virkemidlene.

Når det gjelder spørsmål om eiendomsutforming og juridiske virkemidler, ble det gjennomført en egen runde med innspill og møter, og både konsesjonsregelverket, boplikt, priskontroll og jordleie ble diskutert. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Skogeierforbund og Norskog ble invitert særskilt til å komme med innspill på disse temaene. De er gitt en egen vurdering i kapittel 6.2 i tråd med Stortingets behandling av Dok. 8:113 (1997-98), om endringer i konsesjonsloven og andre berørte lover.

I tillegg er det gjennomført kommunekonferanser, der kommunepolitikere og -administrasjon har fått anledning til å diskutere landbrukspolitikk. Siktemålet var å sette landbruks- og distriktspolitikken på dagsorden med utgangspunkt i at det er 5 år siden kommunene overtok førstelinjeansvaret for landbruksforvaltningen. Kommunene var aktive bidragsytere på disse konferansene. Lokale tilpasningsmuligheter og behovet for tydelige og realistiske retningslinjer for landbrukspolitikken ble trukket fram som viktig på disse konferansene.

Målsettingene for landbruket og matproduksjonen er trukket opp i kapittel 4. Regjeringen legger fram denne meldingen ut fra endringsbehovene i landbruket og matproduksjonen. Sentrale utviklingstrekk er det gjort rede for i kapittel 3. Kapittel 5 tar for seg Regjeringens strategier og prioriteringer på sentrale politikkområder. Kapittel 6 inneholder konkrete forslag til endringer i virkemidler og hovedprinsipper for utviklingen av virkemiddelsystemet, og en samlet omtale av kunnskap, kompetanse og forskning innenfor landbruk og matproduksjon. Kapittel 7 omhandler forvaltningen.

2 Oppsummering og sammendrag

Landbruket er en langsiktig næring som forvalter store deler av landets natur- og arealressurser på vegne av dagens og kommende generasjoner. Regjeringen har ut fra sitt verdigrunnlag en grunnleggende respekt for hele skaperverket, og ønsker en samfunnsutvikling med en omfattende velferds- og byrdefordeling. Regjeringen vil føre en landbrukspolitikk som er økonomisk og sosialt bærekraftig, og som bygger på at naturens ressurser skal forvaltes ut fra prinsippet om langsiktig økologisk bærekraft.

Utviklingen både nasjonalt og internasjonalt gir behov for en gjennomgang av landbrukspolitikken. Regjeringen tar utgangspunkt i de hovedmålsettinger for landbruket som har vært grunnlaget for politikkutformingen de siste årene, og legger vekt på landbrukets bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt.

Stortinget behandlet i 1993 St.prp. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*. Etter dette er St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* og St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren* lagt fram. Meldingen som legges fram her følger opp både matpolitikken og skogpolitikken. Skogpolitikken omtales på områder der det er nærmere sammenheng mellom jord- og skogpolitikken.

2.1 Rammebetingelser og utviklingstrekk

Handel og globalisering øker. Det påvirker forbruksvanene. Forbruket av foredlede produkter og ferdigmat øker. Samtidig øker interessen for hvordan mat produseres og frambys. Dette vil bli viktige premisser for matproduksjonen i årene som kommer. Både kugalskapssaken i England tidlig på 90-tallet og dioksinskandalen i Belgia i 1999 viser at det er nødvendig å se hele matvarekjeden i sammenheng.

2.1.1 Utviklingen nasjonalt

Forbrukerperspektivet er grunnleggende for matproduksjon. Forbrukerne gir uttrykk for sine preferanser gjennom sine valg i markedet, og forbrukerinteressene er sammensatte. Forbrukertrendene går i flere retninger hvor faktorer som mattrygghet, pris, kvalitet, tilgjengelighet og valgmuligheter påvirker valgene.

Andelen av husholdningsbudsjettet som går til mat synker og var 12,6 prosent i 1998. Likevel er det store prisforskjeller mellom Norge og nabolandene på en del sentrale jordbruksvarer. Det bidrar til en grensehandel med betydelige omsetningstap på norsk side. En undersøkelse viser at en representativ matvarekurv i gjennomsnitt vil være 12 prosent billigere hvis den ble kjøpt i Sverige eller Danmark.

Antallet dagligvarebutikker er nesten halvert på 20 år og de 4 paraplykjedene har 99 prosent av omsetningen, utenom servicehandelen. Den vertikale integrasjonen øker mellom detaljist-, grossist- og produksjonsledd. Denne utviklingen har bidratt til økt konkurranse, samtidig som maktforholdene i

varekjeden er endret slik at utfordringene for jordbruk og næringsmiddelindustri øker. Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien sysselsetter om lag 32.000 personer. Den er råvareintensiv og er i større grad enn annen industri lokalisert i distriktene. I noen sektorer er konkurransen liten og dominert av noen store aktører, men særlig bearbeidende industri omfattet av ordningen med råvarekompensasjon, møter internasjonal konkurranse. For denne industrien er forskjellen i råvarekostnader til konkurrerende land, kompenserende råvareprisutjevningsordninger og konkurransekraften i industrien, avgjørende for konkurransesituasjonen. Fra 1994 til 1998 økte importen for disse varene med 40 prosent, mens eksporten økte med 10 prosent.

Antall landbrukseiendommer er relativt stabilt, mens antall bruk i drift avtar med om lag 2,5 prosent pr. år og utgjorde i 1998 77.500 enheter. 21 prosent av arealet drives på leiebasis. I alle deler av landet øker det registrerte jordbruksarealet. Økningen er i stor grad knyttet til eng og beite. Landbruk og tilgrensende virksomhet spiller fortsatt en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i mange områder, og bygdeutviklingstiltak gir ny sysselsetting tilknyttet landbruk. Den geografiske produksjonsfordelingen mellom landsdeler har vært relativt stabil i perioden 1985-1998. Avgangen av bruk i drift er noe større i Nord-Norge enn ellers. Landsdelen opprettholder eller øker imidlertid sin andel av de produksjonene som foregår i landsdelen.

Landbruket har stor betydning på miljøområdet. Dersom landbruket ikke tar de nødvendige miljøhensyn kan landbruksdriften utgjøre en trussel mot miljøgodene. Jordvernet er under økende press. Det er en stor utfordring å motvirke at de mest produktive landbruksarealene bygges ned. Tre prosent av Norges areal er dyrket og bare 1 prosent er egnet til matkornproduksjon. Etter krigen er 900.000 dekar bygd ned. Årlig omdisponeres minst 20.000 dekar dyrket og dyrkbar jord. Avgangen er vesentlig større enn det en tidligere har regnet med, og de nye registrerte tallene er trolig også lavere enn det som faktisk blir omdisponert. Det meste av avgangen er høyproduktive arealer som i stor grad ligger nær byer og tettsteder.

Det har vært relativt god markedsbalanse for jordbruksprodukter på 90-tallet. Melk- og eggsektoren har likevel vært preget av overkapasitet og overproduksjon. I den siste tiden er markedsforholdene betydelig forverret for melk og storfe- og svinekjøtt. Forbedring av markedssituasjonen har stor betydning for utnyttingen av jordbrukets inntektsmuligheter framover. Fra midt på 90-tallet til 1998 har jordbrukets inntekter fra jordbruksproduksjon utviklet seg svakere enn for andre grupper. I forbedringen av inntektsmulighetene i jordbruksoppgjørene i 1998 og 1999 er det lagt stor vekt på kostnadsreduserende tiltak, bl.a. gjennom å ta bort miljøavgift på kunstgjødsel og investeringsavgift. Skatt har i liten grad vært brukt for å nå næringspolitiske mål i Norge sammenlignet med enkelte andre europeiske land. Det er likevel noen avvikende skatteregler knyttet til særskilte forhold i landbruksnæringen.

Landbruket står overfor store utfordringer i å sikre likestilling og en langsiktig rekruttering til næringen.

2.1.2 Utviklingen internasjonalt

Internasjonale forhold har økende betydning for landbruk og handel med matvarer. I 1996 ble den globale matsituasjon for andre gang i verdenshistorien

satt på dagsordenen i forbindelse med toppmøtet om verdens matsikkerhet i regi av FN. Deklarasjonen fra dette FN-toppmøtet understreket at alle mennesker til enhver tid har rett til fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat. Dette vil si et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og matpreferanser og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse, og at matproduksjon og tilgang er miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig. Den forventede økningen i verdens befolkning, belastningen på naturressursene og problematikkens flersidige karakter tilsier en oppfølging av matsikkerhet på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Hver regjering eller stat har gjennom ratifisering av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter forpliktet seg til å sørge for matsikkerheten for sine innbyggere. FAO sine analyser og vurderinger viser at vi i løpet av noen tiår internasjonalt kan bevege oss fra en situasjon der vi har hatt for store matressurser, og der det har vært en oppgave å redusere matproduksjonen, til at vi får en internasjonal knapphet. Parallelt med dette ser man at betingelsene for matproduksjon blir mer usikre på grunn av faktorer som jorderosjon, problemer med vannforsyning, tap av biologisk mangfold mv. Internasjonalt står man derfor overfor en betydelig utfordring i å dekke behovet for økt matproduksjon på en bærekraftig måte.

For jordbruksvarer medfører landbruksavtalen i WTO fra 1995 at vi for første gang fikk internasjonale forpliktelser og rettigheter på et bredt spekter av områder som omfatter tollbasert importvern, internstøtte og eksportsubsidier. Forpliktelsene som Norge er pålagt ligger på et nivå som gjør at vi har hatt handlefrihet på de fleste områder når det gjelder å utforme en nasjonal landbrukspolitikk i avtaleperioden. Men både import og reguleringseksport er reelt påvirket av forpliktelsene. I henhold til avtalen skal nye forhandlinger starte innen utgangen av 1999.

Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) i WTO medfører forpliktelser og rettigheter i veterinære- og plantesanitære spørsmål i forhold til å iverksette tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelsen mot risikofaktorer knyttet til internasjonal handel med biologisk materiale. I tillegg til GATT-avtalen er det gjennom flere internasjonale avtaler og konvensjoner på miljøområdet etablert forpliktelser knyttet til forvaltning av naturressurser. Flere av disse avtalene har stor betydning for landbruket.

Norges tilslutning til EØS-avtalen innebærer noen direkte og indirekte begrensninger i handlingsrommet for landbrukspolitikken, blant annet gjennom en evt. protokoll 3 om handel med bearbeidede landbruksvarer og regelverket på det veterinære området. På disse områdene har EØS-avtalens bestemmelser større betydning enn gjeldende WTO-avtaler når det gjelder å påvirke handlingsrommet for norsk landbrukspolitikk. Dette gjelder særlig områdene folke- og dyrehelse, i forhold til handel med levende dyr og animalske produkter.

EUs landbrukspolitikk har indirekte betydning for norsk landbruk og den landbruksbaserte industrien. Hovedtrekkene i landbruksreformen Agenda 2000 er en prisreduksjon på korn, storfekjøtt, smør og skummetmelkpulver fram til 2008. Kvotesystemet for melk forlenges til 2008. De vedtatte prisreduksjonene skal i betydelig grad kompenseres ved økt budsjettstøtte til bøndene. Prisreduksjoner på landbruksvarer i EU som følge av Agenda 2000 kan i særlig grad få betydning for den mest konkurranseutsatte næringsmiddelindustrien i Norge og for grensehandelen. Økte forskjeller i råvarepriser mel-

lom Norge og EU virker direkte inn på konkurranseevnen til denne industrien.

2.2 Politiske hovedsatsingsområder inn i et nytt årtusen

2.2.1 Et landbruk med mange samfunnsoppgaver

Regjeringen har ved gjennomgang av landbrukspolitikken lagt vekt på landbrukets samfunnsnytte på kort og lang sikt. Regjeringen vil øke forbrukerrettingen i matproduksjonen.

Landbruket skal i tråd med samfunnets behov:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning

Det er til dels sterke koblinger mellom landbrukets produksjon av matvarer og næringens produksjon av fellesgoder for samfunnet. Sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte. Regjeringen legger til grunn at en attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er et viktig grunnlag for å få løst sentrale samfunnsoppgaver på en god måte.

Det settes i økende grad internasjonale rammebetingelser for landbruket. Regjeringen vil i internasjonal sammenheng arbeide for at det fortsatt skal være handlingsrom til å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift i hele landet, en konkurransekraftig næringsmiddelindustri, trygg mat med høy kvalitet og god plante- og dyrehelse.

Framtidens utfordringer i tradisjonelt landbruk og i tilknyttede næringer understreker behovet for å utvikle og utnytte kunnskap og kompetanse bedre. Dette er viktige forutsetninger for nytenking og kreativitet som er grunnleggende for selvstendig næringsdrift.

Landbruket og næringsmiddelindustrien gir viktige bidrag til å opprettholde bosettingen i deler av landet med sårbart bosettingsmønster. Landbruksnæringen forvalter naturressurser som jord og skog i distriktene og er en stedbunden næring. Dette gir landbruket en sentral plass i Regjeringens samlede innsats for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet, samtidig som det innenfor det sivile beredskap må planlegges for beredskapstiltak mot ulike typer definerte kriser i tråd med de vedtatte planforutsetningene. Jordbruket er en langsiktig næring som utnytter naturressurser og biologiske prosesser i produksjon av mat og andre goder. Regjeringen vil styrke jordvernet. Det er grunnleggende for matsikkerheten å opprettholde produksjonsmulighetene på lang sikt.

Jordbrukets miljøgoder omfatter en rekke ulike samfunnsverdier som kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold og god plante- og dyrehelse. Dette er langsiktige verdier direkte knyttet til ressursene, og verdier som dekker viktige behov hos befolkningen. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der en miljøtilpasset jordbruksproduksjon i stor grad er nød-

vendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Når jordbruket gjennom aktiv produksjon skaper miljøgoder, må det tas langsiktige ressurshensyn som sikrer økologisk bærekraftig produksjon. Det er et mål for Regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift.

Regjeringen vil vektlegge at landbruket skal gi viktige samfunnsbidrag gjennom å sikre og formidle kulturarven knyttet til jordbruket for kommende generasjoner og bidra til framtidig utvikling sosialt, kulturelt og næringsmessig i distriktene.

2.2.2 En politikk for hele verdikjeden

Regjeringen vil øke forbrukerrettingen i landbruk og landbruksbasert matproduksjon. Departementet vil lage en handlingsplan for forbrukerorientering av landbruk og matproduksjon. Planen vil bl.a. ta opp kommunikasjon og informasjon, forbrukerrepresentasjon, forbrukerretting av tilsynsapparatet og forskning og politikkutvikling.

I en økt forbrukerretting er det behov for å se hele matvarekjeden i sammenheng. De ulike matrelaterte hensyn i kjeden, fra primærleddet gjennom foredlingsleddet og handelsleddet fram til forbruker, bør derfor integreres i landbrukspolitikken.

Dette er en forutsetning for å nå målene for politikken. En politikk for hele matvarekjeden innebærer ikke at det skal utformes en detaljert politikk med et omfattende sett av økonomiske og andre virkemidler for hele matvarekjeden. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å markedsrette sin virksomhet og sikre at forbrukerne får tilstrekkelig informasjon om produkter og produksjonsmetoder. Det offentlige må likevel ha klare strategier for utviklingen av matvaremarkedet. Slike strategier er nødvendig for at utviklingen skal bli tilfredsstillende både for den enkelte del av matvarekjeden og for helheten.

For å sikre forbrukerne helsemessig trygge matvarer skal hele varekjeden være omfattet av kvalitetssystemer som følges opp gjennom regelverk og tilsyn. Tillit og trygghet til matproduksjonen blir avgjørende framover. Vi går trolig inn i en utvikling der forbrukerkravene i økende grad vil rette seg mot dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Landbrukspolitikken skal legge til rette for at næringen kan imøtekomme forbrukerne på disse områdene. Det betyr ikke at pris og valgmuligheter får mindre betydning, men at både politikken og næringen må fange opp bredden i forbrukerpreferansene.

Maten skal frambys for salg og produseres på en etisk forsvarlig måte, og vi skal på hele matområdet ha et landsdekkende offentlig tilsyn med høyest mulig tillit i befolkningen. Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og et ernæringsmessig fordelaktig kosthold. Dette er hensyn som markedet alene bare delvis kan oppfylle, og hvor staten følgelig har en rolle gjennom den politikken som føres. Problemer som kugalskap, skrapesyke, svinepest, sykdom i fiskeoppdrettsnæringen og antibiotikaresistens hos sykdomsfremkallende bakterier har vist behovet for en aktiv politikk ut fra felles interesser hos forbrukerne og produsentene.

Åpenhet og god kommunikasjon om risikoaspekter ved maten er grunnleggende for tillitsforholdet mellom forbrukere, myndigheter og næringen.

Gjennom Kommunikasjonsprogrammet Trygg mat er det utviklet en samarbeids- og samhandlingsmodell på mattrygghetsområdet som omfatter forvaltningen, forskningen, de ulike ledd i matvarekjeden og forbrukerorganisasjonene. Dette arbeidet gir forbrukeren økt informasjon og kunnskap og er et viktig ledd i økt forbrukerretting. På ernæringsområdet er Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet en sentral aktør.

Forbrukerinteressene er sammensatte. Økende velferdsnivå og endrede samfunnsforhold bidrar til økt etterspørsel etter foredlede produkter og spesielle varianter og kvaliteter. Det er en viktig utfordring å møte disse varierende krav gjennom økt bredde i produktutvalget. I denne sammenheng er et velfungerende marked viktig. Internasjonale forhold får økt betydning for prisdannelse og forbruksmønster. Både på bakgrunn av generelle forbrukerinteresser og utviklingen i grensehandelen legger Regjeringen til grunn at forskjellene i forbrukerprisene mellom Norge og våre naboland bør reduseres.

Det er nødvendig med en størst mulig grad av felles virkelighetsoppfatning dersom aktørene skal opptre rasjonelt til både eget og fellesskapets beste. Departementet har som ledd i dette startet en kartlegging av kostnader og verdiskaping i ulike ledd i matvarekjeden. Departementet mener det er nødvendig å videreutvikle slike oversikter og verktøy.

Handelen med mat øker. Ved utvidelsen av EØS-avtalens bestemmelser på det veterinære området gikk Regjeringen inn for en rekke nasjonale tiltak for å hindre at fremmed- og smittestoffer skaper sykdom hos mennesker og dyr. Sikkerhetsklausulen i EØS-avtalen skal brukes aktivt dersom folke- eller dyrehelsen settes i fare. Regjeringen skal legge fram en samlet vurdering av det nye regelverket og smittesituasjonen innen utgangen av 2001.

Opplysning om matvarenes opprinnelse er viktig for mange forbrukere. Det er videre en interesse blant forbrukerne å kunne velge produkter fra spesielle regioner eller særegne tradisjonsprodukter. For å imøtekomme dette vil det være aktuelt med reguleringer i form av merkeordninger som definerer en regional kvalitetsproduksjon av mat basert på tradisjon og matkultur. Slike merkeordninger, og ordninger som bare gir informasjon om hvor maten kommer fra, vil også fungere som en garanti for at produktene er originale og at de er underlagt kontroll. Regjeringen ønsker å imøtekomme forbrukerinteressene på området, og vil vurdere merkeordninger i lys av dette. Regjeringen tar sikte på å etablere et offentlig system som beskytter særegenhet og geografisk betegnelse for landbruksprodukter og næringsmidler. Før en slik merkeordning kan etableres, er det behov for en nærmere utredning omkring organisering, økonomi og lovverk.

2.2.3 Foredling og omsetning

Foredlings- og omsetningsleddene er viktige både i forbrukerrettingen, for sysselsetting og verdiskaping og for inntektsmulighetene i jordbruket. Regjeringen ønsker reell konkurranse i verdikjeden. Økt konkurranse bør komme fra norske aktører for å opprettholde produksjon og verdiskaping i Norge. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å markedsrette sin virksomhet.

Deler av næringsmiddelindustrien er eid av landbrukssamvirket, som på de fleste produktområdene også har ansvar og myndighet i forvaltningen av markedsordningene, for å balansere tilbudt produksjonsvolum til etterspørse-

len i markedet. Organiseringen bidrar til å gi mange små produsenter en posisjon i verdikjeden og er viktig i distriktspolitisk sammenheng. Regjeringen mener landbrukssamvirket fortsatt skal ha en sentral plass i gjennomføringen av landbrukspolitikken. En stor del av matvarene som tilbys forbrukerne er bearbeidet, og denne andelen øker raskt. Store deler av næringsmiddelindustrien er basert på norske råvarer, og det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom primærprodusentene og næringsmiddelindustrien. Det er viktig å opprettholde og videreutvikle arbeidsplasser både i jordbruket og næringsmiddelindustrien i distriktene. Samtidig må det vektlegges å utvikle en lønnsom industri innenfor disse rammene. Ved nærhet til produsentene kan industrien formidle forbrukertrender og krav til råvarene tilbake til jordbruket. Økt forbrukerretting av landbruket må også gå via næringsmiddelindustrien.

En forutsetning for å opprettholde en langsiktig norsk matproduksjon er at næringen får tilstrekkelig lønnsomhet ved salg av produktene. Det er utarbeidet et sett med virkemidler for å kompensere for de ekstra kostnader som industrien i Norge har i forhold til i andre land. Flere av disse virkemidlene er spesielt rettet inn mot industri som omfattes av ordningen med råvareprisskompensasjon (RÅK-industrien). Landbruksdepartementet legger til grunn at disse virkemidlene vil bli videreført, med de justeringer som kreves bl.a. som følge av våre internasjonale forpliktelser. For å opprettholde en konkurransedyktig næringsmiddelindustri må det gjennom prisutviklingen innenlands og målrettede virkemidler legges til rette for å sikre industrien konkurransedyktige rammevilkår.

Kravet til produktutvikling er økende. Det blir stadig viktigere å satse på forskning og utvikling. Det knytter seg spesielle utfordringer til de minste bedriftene som har liten kapasitet og kompetanse til selv å ta i bruk forskningssystemet. For å øke tilgjengeligheten av kjent kunnskap gjennomføres det et nettverksprogram. Som et ledd i denne strategien medvirker Landbruksdepartementet sammen med Fiskeridepartementet til etablering og drift av et produktutviklingssenter for næringsmiddelindustrien. Som en del av departementets satsing skal det utvikles et spesielt tilbud til småbedriftene med sikte på å koble dem til relevante FoU-miljøer. Regjeringen ønsker også å bidra til en utviklingsprosess der aktørene gjennom organisering og nettverksbygging kan oppnå større styrke i markedet.

Markedsordninger og markedspolitikk

Regjeringen vil videreføre hovedtrekkene i den norske organiseringen av markedet for jordbruksråvarer. Jordbruket har økonomisk ansvar for overproduksjon. Jordbrukets samvirkeorganisasjoner har ansvar og myndighet i markedsbalanseringen og for å ta ut målprisene fastsatt i jordbruksavtalen. Det er ingen nedre prisgaranti. Å videreføre et solid importvern som gir preferanse for norsk produksjon er avgjørende for muligheten for å realisere fastsatte målpriser og markedsreguleringssystemet, herunder jordbrukets økonomiske ansvar. Regjeringen mener et sterkt landbrukssamvirke med et slikt ansvar er avgjørende for å hindre varige markedsoverskudd, for å balansere maktforholdene i matkjeden, av distriktshensyn og for inntektsmulighetene i jordbruket. Departementet vil understreke at det er en viktig oppgave å sørge for at markedsreguleringen fortsatt har en konkurransenøytral effekt når en

ser alle rettigheter og plikter under ett, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden.

WTO-forpliktelsene, strukturendringer i handelen og forbruksmønsteret gir store utfordringer i markedsbalanseringen. Behovet for å balansere markedet ved omsetning innenlands øker. Fleksibilitet i prisdannelsen vil derfor være et hovedvirkemiddel for å unngå varige overskuddsproblemer. Markedsreguleringen skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd. Det kan i kortere perioder være behov for frivillige produksjonsregulerende tiltak for å hindre markedsoverskudd på en kostnadseffektiv måte. Pris- og markedsreguleringssystemet bygger på at det er et åpent fungerende marked på det nivå i kjeden reguleringen skjer.

Omsetningsrådet er ansvarlig for markedsreguleringstiltak innenfor de rammer som gis av internasjonale forpliktelser og landbruksmyndighetene. I samsvar med det økonomiske ansvar har jordbruket flertall i rådet. Regjeringen vil foreslå å utvide Omsetningsrådet med to representanter. Det foreslås én fra landbruksbasert industri utenfor samvirke og én oppnevnt av landbrukssamvirket for å opprettholde jordbrukets flertall i samsvar med det økonomiske ansvaret. Det er ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer. Ansvaret for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten, bør derfor overføres til Landbruksdepartementet.

Grønt

Markedsreguleringen på grøntsektoren er begrenset. Departementet mener likevel det er nødvendig å opprettholde regulering av epler og poteter. På bakgrunn av endringer i strukturen i omsetningen gjennomgår Omsetningsrådet markedsreguleringen på grøntsektoren. Denne evalueringen kan føre til at ansvaret for tiltakene blir overført til andre aktører. For å bidra til at markedsadgangen til mindre aktører kan opprettholdes, tar departementet sikte på å utvide støtten til produsentorganisering i grøntsektoren.

Melk

Melkeproduksjonen er den viktigste enkeltproduksjonen i jordbruket. Medregnet kjøttproduksjonen på storfe står den for 50 prosent av verdiskapingen i næringen. Melkeproduksjonen har avgjørende betydning for jordbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene. Prisutjevningsordningen er viktig for å legge til rette for mest mulig lik pris for produsentene uavhengig av størrelse og geografisk plassering, og for å nytte de muligheter markedet gir for prisuttak på ulike anvendelser. Både konkurransemessige og administrative hensyn taler for at det er hensiktsmessig at målprisfastsettelsen skjer på råvarenivå, og ikke på ferdigvarenivå som hittil. Produksjonsnivået for melk må reduseres. Regjeringen vil legge til rette for en produksjon på et høyt nivå innenfor de rammene som innenlandsk forbruk og eksportmuligheter setter. Kvoteordningen for melk vil være det sentrale virkemidlet for å oppnå en tilpasning av produksjonsvolumet til avsetningsmulighetene. Et system med leie av kvoter kan øke fleksibiliteten og gi muligheter for reduksjon av

disponible kvoter. Departementet vil utrede en slik ordning. Det er ikke ønskelig å redusere kvotene ved en generell avkorting.

Det er klare stordriftsfordeler i melkeproduksjonen. Det er nødvendig med en moderat strukturutvikling for å sikre produsentene økonomiske vilkår som kan bidra til framtidig rekruttering til melkeproduksjon.

Regjeringen ønsker å stimulere til samarbeidsløsninger for å få mer fleksibilitet i forhold til arbeidsinnsats og sosiale forhold og å utnytte bygninger, maskiner og utstyr bedre. Samdrift i melkeproduksjonen skal være en driftsform for aktive brukere og ikke en løsning med sikte på tilskudds- og kvotetilpasning. Regjeringen ønsker ikke å stimulere til etablering av enheter som er svært store etter norske forhold. En begrensing i antall deltakere vil også på sikt sikre at samdrifter i melkeproduksjonen består av aktive brukere. Det foreslås derfor å innføre en maksimalgrense på 3 deltakere i en samdrift.

Det foretas en utredning for markedspotensialet for geitemelk. Utredningen vil bli et viktig grunnlag for tilpasningen av virkemidlene for et levedyktig geitehold.

Korn

Korn- og kraftfôrpolitikken er et viktig grunnlag for den geografiske produksjonsfordelingen. Regjeringen har foretatt en grundig vurdering av den nåværende markedsordningen for korn. Regjeringen foreslår å innføre en ny markedsordning for korn basert på at den statlige kjøpeplikten oppheves og erstattes med målpriser i jordbruksavtalen etter tilnærmet samme mønster som for husdyrprodukter. Et slikt prissystem vil, sammen med praktisering av det tollbaserte importvernet basert på tollkvoter, bidra til konkurranse om produsentenes kornleveranser og gi en stimulans til at kornet følger de mest rasjonelle og minst kostnadskrevende kornstrømmene. Prisnedskriving og frakttilskudd vil bli opprettholdt for å sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen i jordbruket. På bakgrunn av endringer i markedet må detaljene i ordningen utredes og en ny ordning kan tidligst settes i verk fra 01.07.2001.

Husdyrkonsesjon

Bestemmelsene i husdyrkonsesjonsloven skal bidra til å opprettholde en variert bruksstruktur. Regjeringen vil opprettholde grensene på nåværende nivå. For å forenkle forvaltningen foreslår departementet å fjerne reguleringen av anleggskapasitet pr. bruk for svine- og fjørfehold. En vil i tillegg vurdere en omlegging av konsesjonsbestemmelsene fra regulering av antall innsatte dyr i produksjonen til produsert kvantum.

2.2.4 Nye jordbruksforhandlinger i WTO

Det er Regjeringens målsetting at resultatet av neste forhandlingsrunde i WTO skal gi Norge et nasjonalt handlingsrom for utforming av landbrukspolitikken med de virkemidler som anses nødvendige for å nå målsettingene som er knyttet til en fortsatt aktiv landbruksproduksjon over hele landet. Regjeringen har tidligere varslet Stortinget om en aktiv linje fra norsk side både i forberedelsesprosessen fram mot forhandlingene og under selve for-

handlingene. Den aktive linjen viderefører prioriteringene på dette området som Brundtlandregjeringen gjorde i forrige forhandlingsrunde.

Norge har i den forberedende fasen arbeidet for å påvirke dagsorden og å rette fokus på de ikke-handelsmessige faktorene i det multifunksjonelle landbruket. Kontakten med land vi har helt eller delvis sammenfallende interesser med videreføres og utbygges, og det vil også bli lagt vekt på å holde kontakt med sentrale fagmiljøer som har kompetanse på det multifunksjonelle landbruket.

Artikkel 20, som omhandler videreføring av reformprosessen, viser til den langsiktige målsettingen om å oppnå betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Videre sier artikkelen at det i de videre forhandlinger også skal tas hensyn til bl.a. de erfaringer som er gjort med gjennomføringen av den eksisterende avtale og såkalte ikke-handelsmessige eller ikke-økonomiske forhold. I forordet til avtalen er matsikkerhet og behovet for å verne om miljøet nevnt som konkrete eksempler på slike forhold. I tillegg har Norge i WTO understreket at bl.a. distriktshensyn også er et viktig ikke-handelsmessig forhold som det må tas tilbørlig hensyn til i reformprosessen.

Artikkel 20 innebærer en forpliktelse til å innlede nye forhandlinger. Omfang og tempo på reduksjonene og i hvilken grad de ikke-økonomiske faktorene får utslag på det endelige forhandlingsresultatet vil være et forhandlingsspørsmål. I henhold til artikkel 20 kreves det ikke at det langsiktige målet nås allerede i den kommende forhandlingsrunden. Partene er heller ikke pålagt noen konkrete forpliktelser med hensyn til resultatet av forhandlingene. Selve forpliktelsen til å forhandle for å fortsette reformprosessen innebærer imidlertid at partene må forventes å måtte gå lenger enn de eksisterende forpliktelser.

I tillegg til den primære funksjonen som produsent av mat og fiber, har jordbruket i Norge en spesielt viktig funksjon i produksjon av kollektive goder som ikke kan omsettes i et marked. Dette innebærer at det vil være grunnlag for offentlige reguleringer og økonomisk støtte for at godene skal være tilgjengelige i den grad samfunnet ønsker. Mengden og kvaliteten på de kollektive godene levert av det norske jordbruket er i til dels sterk grad koplet til og avhengig av selve jordbruksproduksjonen. Det er derfor viktig at det multilaterale avtaleverket fortsatt gir rom for et bredt spekter med virkemidler som inkluderer produksjonsrettet støtte. Med den sentrale plassen pris- og skjermingsstøtte har i norsk landbrukspolitikk, er det derfor av avgjørende betydning at Norge prioriterer å få forståelse for bruk av slike virkemidler. Det blir avgjørende at det offentlige gjennom et bredt spekter av virkemidler legger forholdene til rette for en bærekraftig produksjon av jordbruksvarer.

Hovedsakelig er de kollektive godene som er omtalt, både spesifikke for landbrukssektoren og avhengig av en aktiv landbruksproduksjon. Det er store forskjeller i kostnadsnivået for jordbruksproduksjon mellom de ulike medlemslandene i WTO. På lang sikt er det kun mulig å opprettholde produksjonen dersom produksjonsavhengige inntekter minst dekker produksjonskostnadene. I land og områder med et høyt kostnadsnivå generelt og mindre gunstige vilkår for jordbruksproduksjon, vil det derfor være behov for til dels betydelig produksjonsrettet støtte til jordbruket for å kunne sikre et visst nivå på produksjonen.

Regjeringen vil understreke at det i de kommende WTO-forhandlingene er avgjørende for målsettingen om å sikre tilstrekkelig nasjonalt handlingsrom å videreføre et solid importvern. Produksjonsavhengige virkemidler, herunder importvern, anses nødvendig for å sirke landbrukets produksjon av samfunnsgoder.

Eksportsubsidier har negative effekter på verdens matvaremarkeder og kan vanskelig forsvares politisk ut fra hensynet til de ulike kollektive godene som jordbruket produserer. På den andre siden må det understrekes at om lag 10 prosent av den norske melkeproduksjonen går til osteproduksjon som omsettes ved hjelp av eksportsubsidier. En eventuell reduksjon i eksportsubsidiene kan derfor få betydelige negative konsekvenser, særlig for distriktene. Overgangsordninger med gradvis reduksjon i eksportsubsidiene er derfor nødvendig.

Det er en klart økende bevissthet nasjonalt og internasjonalt rundt spørsmål knyttet til helse og forbrukerinteresser og forholdet til internasjonal handel. Det må vurderes fortløpende i hvilken grad eksisterende avtaleverk og de kommende forhandlinger på landbruksområdet ivaretar behovet for fleksibel virkemiddelbruk når det gjelder disse spørsmålene.

Norge vil i de kommende WTO-forhandlingene ha ulike interesser å ivareta for de ulike sektorer. Dette er en situasjon vi kjenner godt fra forrige forhandlingsrunde der både Norge og andre land hadde en kombinasjon av offensive og defensive forslag. Som i Uruguayrunden vil det være en separat forhandlingsgruppe for landbruk.

Når det gjelder markedsadgang, mener Regjeringen det er avgjørende for målsettingen om å sikre tilstrekkelig nasjonalt handlingsrom å videreføre et solid importvern som gir preferanse for norsk produksjon av landbruksprodukter som er viktige for å nå målene i landbrukspolitikken.

Markedsadgang for tropiske produkter, som er vesentlige eksportprodukter for mange utviklingsland, er i all hovedsak uproblematisk i forhold til norske landbruksinteresser. Videre har MUL-landene i liten grad produksjon og eksport av tempererte produkter, som mer direkte kan komme i konflikt med norske produksjonsinteresser. Regjeringen legger til grunn at forhandlingene i WTO vil føre til visse reduksjoner av MFN-tollsatser som er bundet i WTO. Det gjelder industrivarer som for eksempel tekstiler og klær, og det gjelder i henhold til WTO-landbruksavtalens artikkel 20 også landbruksprodukter. Når en på norsk side skal vurdere hvilke produkter vi skal gi tollreduksjoner på, vil en legge vekt på å velge eksportprodukter som er av betydning for utviklingslandene, samtidig som en opprettholder et høyt grensevern for produkter som er vitale for viktige mål i norsk landbrukspolitikk.

Når det gjelder forslag som er lagt inn i WTO-forhandlingene om bedret markedsadgang for de fattigste landene (MUL), kan vi fra norsk side slutte oss til EUs nulltoll-forslag for så godt som alle produkter slik det framstår. Internasjonalt vil dette kunne innebære en videreutvikling av dagens preferanseordninger, noe som vil kunne gi de fattigste utviklingslandene noe bedre markedsadgang til viktige markeder. Når det gjelder andre forslag om full tollfrihet for alle produkter fra MUL, er vi på norsk side villig til å vurdere dette under forutsetning av sikkerhetsmekanismer som er tilstrekkelige til å ivareta vesentlige norske landbrukspolitiske målsettinger, og at det blir en bred til-

slutning til forslaget fra industriland, herunder de landene Norge tradisjonelt samarbeider med i disse spørsmålene.

2.2.5 Matsikkerhet og langsiktig matforsyning

Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til en hver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Videre må maten kunne skaffes til veie på en økonomisk og miljømessig bærekraftig måte.

Verdens matvaresituasjon i framtiden er avgjørende for hvordan matsikkerheten kan oppnås. Et hovedbilde er at økonomisk utvikling og økt kjøpekraft, særlig i verdens fattigste land, er en forutsetning for å redusere verdens underernærte befolkning i tråd med målsettingen fra Matvaretoppmøtet i 1996. En slik utvikling vil øke etterspørselen i verdensmarkedet. Prognosene over den framtidige matproduksjonen og matsikkerheten er ikke entydige. FAOs vurderinger, som tilsier at det er mulig å få til en økning av matproduksjonen for å fø en stadig økende befolkning i verden, vil trolig fange opp utviklingen for de nærmeste årene framover. Videre viser FAO sine analyser og vurderinger at vi i løpet av noen tiår kan få en situasjon med internasjonal knapphet.

Utviklingen går også imot at knappheten på ressurser til å produsere mat blir stadig større. World Watch Institute viser blant annet til at det ikke er vitenskapelig grunnlag for å kunne øke avkastningen av matvarer pr. hektar særlig etter 2010, og spår en dramatisk utvikling fram mot år 2030. Mulighetene for en utvikling mot internasjonal knapphet begrunner utnyttelsen av landbrukets ressurser i land med høye kostnader og vanskelige naturforhold.

Landbruksdepartementet har ansvaret for å føre en langsiktig politikk for landets matsikkerhet som i tid griper ut over de gjeldende planforutsetningene for det sivile beredskap. Bakgrunnen for langsiktigheten er at landbruksproduksjonen er en biologisk og stedbunden produksjon, som er forbundet med store investeringer i infrastruktur og lokalt tilpasset kunnskap om produksjonsforholdene. Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet. For å ivareta landets totale matsikkerhet er derfor et restriktivt jordvern, samt målsettingen om en høy norsk produksjon og varestrøm for å opprettholde infrastruktur og kompetanse både i primærproduksjon og næringsmiddelindustri viktig. Som netto importør av jordbruksvarer er imidlertid også et fungerende handelssystem viktig for å sikre import av nødvendige matvarer. Regjeringen vil legge vekt på at utformingen av handelspolitikken gir nasjonalt handlingsrom i arbeidet for en langsiktig matforsyning.

Jordvern er avgjørende for den nasjonale matforsyning, men handler også om å ta et ansvar for den langsiktige globale matvaresituasjonen, og å opprettholde en levedyktig nasjonal og regional landbruksnæring. Departementet mener det må legges til rette for et jordvern som gir bedre vern mot varig omdisponering av de mest verdifulle landbruksarealene. Disse finnes i stor

grad i de befolkningstette områdene hvor utbyggingspresset er størst. Bruk av arealene til andre formål må med andre ord effektiviseres blant annet ved fortetting, arealøkonomisering og styring av tettstedsutviklingen mot mindre produktive områder.

2.2.6 Landbrukets bidrag i distriktspolitikken

Landbruket er viktig i distriktspolitikken. Den økonomiske aktiviteten i distriktene er grunnlaget for det desentraliserte bosettingsmønsteret vi har i Norge. Landbruket har en sentral plass i næringslivet i mange kommuner. Regjeringen legger til grunn at landbruket fortsatt skal ha en sentral rolle i distriktspolitikken framover. Målet om et aktivt landbruk i alle deler av landet er en del av den brede distriktspolitikken, der siktemålet er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Regjeringen legger til grunn at norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med en variert bruksstruktur. Landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene forutsetter levekraftige driftsenheter og attraktive arbeidsplasser i næringen. Derfor vil Regjeringen bidra til å styrke driftsgrunnlaget på de brukene som driver aktiv landbruksproduksjon.

Alle landbrukseiendommer med bolighus kan ha en funksjon knyttet til bosetting i distriktene. På mange landbrukseiendommer leies produksjonsgrunnlaget bort, og eiendommens hovedfunksjon er som bosted. Landbruksdepartementet vil bidra til bosetting på disse brukene ved utforming av de landbrukspolitiske virkemidlene. For å lykkes med dette forutsettes det at landbrukspolitikken blir sett i nær sammenheng med den generelle distrikts- og næringspolitikken som skal bidra til sysselsettingsmuligheter i distriktene.

Norsk landbrukspolitikk har i flere tiår vært innrettet slik at den bidrar til en viss spesialisering av landbruksproduksjonen i ulike deler av landet. Kornproduksjon og annen planteproduksjon for salg skjer i hovedsak på Østlandet, Jæren og i Trøndelag, mens grovfôrbasert husdyrproduksjon skjer i andre deler av landet hvor klimaet ikke er gunstig for korn og grønnsaker. Kanaliseringspolitikken gjør det mulig å bruke et stort jordbruksareal og ha landbruk i alle deler av landet. Samtidig fører politikken til økt behov for transport og kan bidra til mindre variasjon i kulturlandskapet i enkelte distrikt. For at landbruket i størst mulig grad skal gi grunnlag for bosetting i bygdene, langsiktig matsikkerhet og et levende kulturlandskap i alle deler av landet, ønsker Regjeringen at det fortsatt skal være en geografisk arbeidsdeling i landbruket slik vi har i dag.

Næringsutøvere i landbruket eier og forvalter store deler av landets jord-, skog- og utmarksarealer og vassdrag. Regjeringen legger stor vekt på å sikre langsiktig forvaltning av disse ressursene, blant annet gjennom å legge til rette for lokalt eierskap og bidra til valgmuligheter og handlingsrom.

Regjeringen vil føre en helhetlig bygdepolitikk med sikte på et allsidig næringsliv og med vekt på tiltak som sammen med primærnæringene kan være med å styrke lokalsamfunnene. Et allsidig næringsliv bidrar til å gjøre næringsstrukturen mer robust i forhold til skiftende markedsforhold og sterkere konkurranse, og er dessuten viktig med tanke på rekruttering og kvinners muligheter og vilkår. Ny næringsvirksomhet forutsettes å utnytte markedsmulighetene og skal ikke være avhengig av varige offentlige overførin-

ger. Regjeringen vil på dette grunnlag videreføre og videreutvikle de ordninger som i dag er iverksatt gjennom Landbrukets utviklingsfond. Midlene skal fortsatt være en del av jordbruksavtalen og forvaltes etter de retningslinjer Stortinget trakk opp i 1999.

For å styrke inntektsgrunnlaget for landbruket, mener Regjeringen det er nødvendig at landbruksnæringen sikres muligheter til økt næringsmessig utnyttelse av utmarka. Utmarksressursene kan ha stor kommersiell betydning for grunneiere og bygdesamfunn. Næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket, går i retning av å ta i bruk en større del av ressursgrunnlaget på landbrukseiendommen. Landbruksdepartementet vil sette større fokus på betydningen av frivillig organisering av grunneiere både med hensyn til utnytting av vilt- og fiskeressursene, beiteressursene og andre utmarksressurser. Det må etter departementets syn legges vekt på konfliktdempende tiltak som kan trygge flerbruken av utmarksarealene.

Det har i den senere tid vært fokusert på mulige konflikter som følge av økt bruk av utmarka i næringsøyemed. Dette er aktuelt både i forhold til risikoen for fortrengning av allmennhetens rett til fri ferdsel og opphold i naturen, og i forhold til spørsmålet om det skal avtales med grunneier før en kan starte forretningsmessig næringsdrift på vedkommende grunneiers eiendom. Regjeringen vil understreke at det på dette punktet er nødvendig å sikre både allemannsretten og grunneiernes rettigheter.

Den årlige resultatkontrollen i forbindelse med jordbruksoppgjørene viser et blandet bilde når det gjelder Nord-Norge, men med en forholdsvis positiv produksjonsutvikling. Mange uttrykker likevel bekymring for utviklingen både i jordbruket og i foredlingsindustrien i våre tre nordligste fylker. Regjeringen deler i store trekk denne oppfatningen og vil medvirke til å styrke landbruket i Nord-Norge, blant annet ved å utvikle et kompetansesenter for nordnorsk landbruk. Det tas sikte på å legge nasjonale oppgaver knyttet til bruk og utnytting av ferskvannsfisk, samt forsknings- og utviklingsvirksomhet knyttet til nordnorsk landbruk til kompetansesenteret. Regjeringen vil legge ansvaret for kompetansesenteret til Planteforsk med Planteforsk Holt i Tromsø som koordinator. Kompetansesenteret forutsettes utviklet i nær kontakt med andre kompetansemiljøer. Regjeringen vil komme tilbake til saken i budsjettproposisjonen for 2001.

Regjeringen vil også legge vekt på å opprettholde grunnlaget for landbruk som en viktig næringsgren i samiske bosettingsområder.

2.2.7 Rekruttering og likestilling

Rekruttering til landbruket er en forutsetning for å nå de politiske mål om et levedyktig og bærekraftig landbruk i hele landet. Landbruket trenger motiverte og dyktige bønder som forvalter ressursene aktivt. Et framtidsrettet landbruk er avhengig av at ungdom finner det attraktivt å gå inn i næringen og ønsker å bo på landsbygda. Regjeringen vil legge til rette for en utvikling som gjør næringen attraktiv for de unge.

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom rekruttering til landbruket og rekruttering til annen verdiskaping i distriktene.

Inntektsmulighetene er avgjørende for rekrutteringen, og Regjeringen legger stor vekt på de økonomiske og sosiale forholdene i næringen. Forsla-

get om å opprette et utvalg for å utrede virkningene av odelsloven har sammenheng med ønsket om å styrke rekrutteringen til landbruket. Regjeringens forslag om å heve arealgrensen i odelsloven, og en sterkere vektlegging av bosetting, kan dessuten gi større muligheter for de som ønsker å kjøpe et mindre gårdsbruk.

Mulighetene til etter- og videreutdanning kan også være av stor betydning for rekrutteringen til næringen og vil bli styrket fra år 2000. Videre vil praktikantordningen i landbruket bli styrket og videreutviklet med vekt på bondens rolle som bedriftsleder og selvstendig næringsdrivende.

Rekrutteringen til næringen vil også i stor grad påvirkes av de holdninger både myndigheter og landbruket selv gir uttrykk for. Det er viktig at næringsutøverne er med på å framheve de positive sidene ved landbruket.

Landbrukspolitikken må fremme likestilling for begge kjønn i tråd med den generelle likestillingspolitikken. Regjeringen har som mål at flere kvinner og menn skal ha reell frihet og like muligheter til å eie landbrukseiendommer, og til å drive aktivt i tradisjonell landbruksproduksjon og i nye næringer innen og i tilknytning til landbruket.

Manglende likestilling kan være en medvirkende årsak til sviktende rekruttering til landbruket og fraflytting fra distriktene. Tiltak for å bedre kvinnens stilling i landbruket er et viktig bidrag til den generelle kvinnesatsingen i distriktspolitikken.

Utdanningssystemet bør fange opp de behovene som må møtes for at det skal bli attraktivt for kvinner å gå inn i landbruket. Styrkingen av praktikantordningen vil også være et viktig element her. Videre vil Regjeringens satsing på kompetansehevende tiltak og etterutdanning gjøre det enklere å starte opp virksomhet som grenser til landbruksvirksomheten, og dermed øke kvinners deltakelse i næringsdriften i og i tilknytning til landbruket. Regjeringen legger til grunn at utvalget som skal vurdere virkningene av odelsloven også utreder nærmere virkninger av odelsinstituttet og odelslovens regler for kvinner og kvinners livssituasjon. Likestillingsperspektivet skal fortsatt ivaretas innenfor departementets satsingsområder når det gjelder FoU og prioriteringer overfor Norges forskningsråd.

2.2.8 Økonomiske og sosiale forhold

For å sikre at landbruket skal kunne utføre sine mangesidige samfunnsoppgaver, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår som sikrer rekruttering til næringen, og som gjør det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper. Inntekts- og rekrutteringssituasjonen i næringen vil være avgjørende for oppfyllingen av de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken.

Regjeringen vil understreke at det er klare forskjeller mellom lønnsmottakere og selvstendig næringsdrivende i landbruket. Det har vært, og vil være vanskelig, å nå eksakte mål om inntektsutvikling og -nivå i landbruket knyttet til en faktisk inntektsmåling. Hovedårsaken er at inntektsutviklingen i landbruket, med utøvere som er selvstendig næringsdrivende, ikke kan reguleres på samme måte som for lønnsmottakere. Hvordan hver enkelt utnytter gårdens ressurser og egen faglig dyktighet innenfor de gitte rammebetingelser,

er avgjørende for inntektene for den enkelte og for næringen totalt sett. Som selvstendig næringsdrivende har bonden også et ansvar for sin inntektsutvikling ved effektiv bruk av ressursene og ved å utnytte de muligheter markedet gir. En realistisk vurdering av handlingsrommet for inntektsdannelsen i tida framover tilsier at det er nødvendig å bruke kunnskap og kapital bedre for å profesjonalisere og kostnadstilpasse produksjonen. Målprisene må også reflektere de reelle markedsmulighetene og være et redskap for å unngå varig overproduksjon og overkapasitet.

Norsk landbruk er preget av små enheter, noe som bidrar til et høyt kostnadsnivå. Norsk landbruk bør også i framtiden være basert på en miljøvennlig produksjon på, internasjonalt sett, små enheter. Grunnlaget for økonomisk vekst i samfunnet har vært at økt effektivitet har gitt rom for økt produksjon med den samme eller lavere ressursinnsats. Dette har gitt rom for økt velferd i samfunnet. Jordbruket som næring har alltid vært en del av denne grunnleggende utviklingen. Økt effektivitet i jordbruket bl.a. gjennom å ta i bruk ny teknologi, vil fortsatt frigjøre arbeidskraft. Målsettinger knyttet til landbrukets produksjon av samfunnsgoder tilsier at bedriftsøkonomiske tilpasninger ikke nødvendigvis sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er blant annet målkonflikter mellom behovet for en effektiv struktur med effektiv utnyttelse av kapital, arbeidskraft og andre ressurser, og ønsket om å opprettholde bosettingsmønsteret.

Inntektene fra jordbruket betyr mest for de samlede inntektene på større bruk. Rekrutteringen til disse brukene avhenger i større grad av en tilfredsstillende inntekt fra selve bruket enn for bruk med lite driftsomfang. For rekruttering til og bosetting på mindre bruk, er det viktigere med alternative arbeidsplasser i akseptabel pendleravstand, et variert kultur- og servicetilbud og gode bo- og oppvekstvilkår. Slike bruk har hovedsakelig en bofunksjon, og økonomien i næringen er mindre avgjørende for om man velger å ta over og bosette seg på bruket. For disse vil utforming av positive virkemidler for å oppnå bosetting og produksjon av miljøgoder være mest målrettet. Det legges opp til at næringspolitikken og virkemidlene over jordbruksavtalen i tillegg til å bidra til bosetting og produksjon av miljøgoder på alle bruk, på en mer målrettet måte rettes mot de enheter hvor jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt. Det må fortsatt ved hjelp av ulike virkemidler legges til rette for å sikre arbeidsmiljøet og likeverdige sosiale forhold i næringen.

Regjeringen mener forhandlingssystemet med basis i Hovedavtalen og fastsatte retningslinjer for landbrukspolitikken i Stortinget, bør videreføres. Det legges fra myndighetenes side stor vekt på at utformingen av landbrukspolitikken skjer i et nært samarbeid med næringen selv. Gjennom Hovedavtalen påtar jordbruket seg ansvar for å iverksette jordbruksavtalens tiltak. Hovedavtalen bygger på at det skal være samsvar mellom de rettigheter jordbruket har og de plikter og det ansvar jordbruket påtar seg. For forhandlinger om målpriser er importvernet og muligheter for markedsregulering avgjørende. Endringer i rammebetingelser som ikke er forhandlingstema, kan ha direkte og indirekte inntektsvirkninger og kan på dette grunnlag tas opp i tilknytning til forhandlingene.

Effektene av landbrukspolitikken måles gjennom en bred resultatkontroll. Den årlige resultatkontrollen kan forenkles på områder hvor tilpasninger bør vurderes over tid. Jordbrukets totalregnskap, beregnet av Budsjettnemnda for jordbruket, skal fortsatt nyttes for å vurdere inntektsutviklingen i jordbruksproduksjon. Inntektsutslagene skal i forhandlingssammenheng vurderes på avtaleårsbasis. Det kan også legges vekt på utviklingen i forhold som ligger utenfor totalregnskapet slik det beregnes i dag. Regjeringen legger til grunn at partene skal arbeide for et forenklet virkemiddelsystem. Forhandlingene konsentreres mer om hovedlinjer og mer detaljerte spørsmål overføres til fase 2-drøftingene med Landbruksdepartementet som ansvarlig.

2.2.9 Miljøvernpolitikken

Regjeringen mener miljøutfordringene for landbruket i tida framover vil være knyttet til å oppnå bærekraftig forvaltning av naturressursene, å øke vekten på produksjon, forvaltning og synliggjøring av jordbrukets miljøgoder. Landbruksdepartementet vil tydeliggjøre dette ansvaret gjennom den sektorvise miljøhandlingsplanen som legges fram høsten 2000.

Arealgrunnlaget med jordsmonnet er den naturressursen som sammen med vann og luft er det viktigste grunnlaget for all biologisk produksjon og mangfold. Hensynet til jordvern er derfor også en del av miljøvernpolitikken, og må integreres i sektorenes miljøvernpolitikk. Det er en målsetting at jordbruksproduksjonen gjennom en aktiv miljøvernpolitikk, og fokus på næringens forvalteransvar, skal utvikles for å oppnå økologisk bærekraft. Tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon er en sentral strategi i dette arbeidet. Kretsløpsbasert produksjon innebærer at tap av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen skal reduseres, og at tilførsel av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden skal minimeres.

Det er nødvendig med videre innsats for å redusere erosjon og arealavrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen for å nå de krav som er satt for reduksjoner og tiltak i Nordsjødeklarasjonen og Nitratdirektivet i EU.

Det er satt i gang en handlingsplan for redusert risiko for skader på helse og miljø ved bruk av plantevernmidler (1998-2002). Denne satsingen følges opp bl.a. med avgifter på plantevernmidler. I avfallspolitikken legges det opp til økt resirkulering av organisk avfall til jordbruket. Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet vil sammen med ulike organisasjoner gå inn i en felles satsing for å stimulere til utvikling av produkt, marked, kunnskap, kompetanse og holdninger for i større grad å kunne bruke avfallet som en ressurs.

Det genetiske mangfoldet i planter og husdyr er en viktig forutsetning for matproduksjonen. Landbruksdepartementet vil utarbeide et nasjonalt program for å sikre bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser i landbruket. I det nordiske samarbeidet om genbankene vil Norge arbeide for at innsatsen innen genetiske ressurser vil bli styrket.

Vårt småskala jordbruk har skapt et bredt spekter av miljøgoder og utfordringen framover blir å videreutvikle og i større grad tilrettelegge og synliggjøre disse godene for samfunnet. Miljøgodene i jordbruket er biologiske-, kulturhistoriske-, og estetiske verdier som skapes gjennom en aktiv jordbruksproduksjon. Eksempler er kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner, en god plante- og dyrehelse og mulighetene for ferdsel og rekreasjon.

Jordbrukets miljøgoder virker sammen i en helhet og øker den totale samfunnsnytten av landbruket. Miljøgodene er også et viktig grunnlag for nye næringer i landbruket. For reiselivsnæringen er det helhetlige og levende kulturlandskapet et meget viktig element i markedsføringen av Norge som reisemål.

De kommende WTO-forhandlingene tar opp det offentliges rolle og funksjon for å sikre fellesgodene fra landbruket. Et aktivt landbruk med vareproduksjon er et nødvendig grunnlag for at næringen skal kunne produsere miljøgoder. For å sikre produksjonen av miljøgoder er tilstrekkelig lønnsomhet i primærproduksjonen og god geografisk fordeling av landbruksproduksjonen nødvendig.

Produksjon av miljøgoder må tilpasses samfunnets behov og de internasjonale forpliktelser vi står overfor. Dette vil skje gjennom en økt samordning og målretting av virkemiddelbruken mot produksjon av miljøgoder i landbruket. En slik tilpasning vil medføre at bonden i større grad enn før ser på seg selv som en forvalter og produsent av miljøgoder i tillegg til funksjonen som matprodusent.

Forvaltningen av de store rovdyrene ble behandlet i St.meld. nr. 35 (1996-97) *Om rovviltforvalting*, jf. Innst. S. nr. 301 (1996-97). Forholdet til landbruksnæringen var et sentralt tema i meldingen. Stortinget har lagt til grunn en todelt målsetting om at det skal sikres levedyktige bestander av alle de fire store rovviltartene i Norge og at det samtidig skal opprettholdes et aktivt jordbruk med muligheter til å utnytte beiteressurser i utmarka med sau og rein.

En legger stor vekt på målrettet og differensiert forvaltning av de store rovdyra. Dette innebærer økt vekt på effektivt uttak av skadedyr samt bestandsregulering av rovdyr i tråd med St.meld. nr. 35 (1996-97). Forvaltningen av gaupebestanden i hele landet og jervebestanden i Nord-Norge skal skje ut fra bestandsmålet og slik at tapene av husdyr reduseres. Når målene om levedyktige rovviltbestander er nådd, vil vekst og utbredelse av bestanden bli regulert.

Høsten 1999 sendte Miljøverndepartementet på høring forslag til endringer i viltloven som vil gi bedre mulighet for en differensiert bruk av felling som virkemiddel etter hvert som rovviltbestandene utvikler seg. I forbindelse med at Stortinget våren år 2000 vil få seg forelagt dette lovendringsforslaget, vil også situasjonen når det gjelder rovviltskader på bufe og tamrein bli gjennomgått, forebyggende tiltak så langt vil bli evaluert og det vil bli redegjort nærmere for forvaltningen av ulv.

2.2.10 Økologisk landbruk

Satsing innen økologisk landbruk de siste ti år har særlig vært rettet mot å øke primærproduksjonen. Dette har for eksempel resultert i at antall bruk har økt fra om lag 600 til om lag 1.500 i perioden 1995 til 1998, en økning på i underkant av 150 prosent. I samme periode økte det økologiske arealet med 136 prosent. Godkjent økologisk areal og areal under omlegging utgjorde til sammen ikke mer enn ca. 1,5 prosent av det totale jordbruksarealet i drift ved utgangen av 1998.

Ut fra utviklingen i det norske markedet, og forbruksutviklingen for økologiske varer i våre naboland, mener departementet det er grunnlag for en

målsetting om at 10 prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal være omlagt til økologisk areal. Regjeringen vil imidlertid løpende vurdere arealmålet i forhold til utviklingen på markedssiden. Et fungerende marked der de økologiske produktene avsettes med merpris, er dermed en avgjørende faktor for den videre utviklingen av det økologiske landbruket.

Formålet med satsingen er produksjonsmetodens bidrag til mattrygghet og økte valgmuligheter for forbrukerne, samtidig som produksjonsformen kan gi utvidede inntektsmuligheter for næringen. Utviklingen av økologisk landbruk bidrar også til å gjøre hele det norske landbruket mer bærekraftig. Driftsmetodene har positive miljøeffekter og en viktig overføringsverdi til det konvensjonelle landbruket.

Det er nå en ubalanse mellom utviklingen av den økologiske primærproduksjonen og markedet for økologiske produkter i Norge. Dette har særlig sin bakgrunn i at dagens marked for økologiske produkter er i en tidlig utviklingsfase der vareflyt og markedskommunikasjon ikke er tilstrekkelig utviklet. Dette understreker at videreutvikling av markedet for økologiske matvarer må prioriteres spesielt framover.

Etterspørselen etter økologiske varer er størst når det gjelder korn, grønnsaker og frukt. Økologisk kornproduksjon er en helt sentral faktor for en videre utvikling av økologisk landbruk i Norge. I den nye rådsforordningen fra EU om økologisk husdyrhold stilles det krav til at alt fôret som benyttes skal være av økologisk opprinnelse. Departementet vurderer det med bakgrunn i dette som spesielt viktig at omleggingstakten for den økologiske kornproduksjonen økes for i størst mulig grad å imøtekomme kravet i EUs husdyrforordning med norsk økologisk kornproduksjon. Målsettingen er å dekke behovet for kraftfôr i den grovfôrbaserte produksjonen og i størst mulig grad å dekke etterspørselen etter økologisk matkorn. Forskning innenfor økologisk korndyrking vil bli spesielt prioritert i de kommende årene.

Det er generelt behov for en gjennomgang av forskningsbehovet og for en samordning av forskningsinnsatsen. Dette vil bli gjort gjennom utarbeiding av en forskningsstrategi som skal legges til grunn for prioriteringer og videre satsing på området.

2.3 Virkemidler for norsk landbruk og matproduksjon

2.3.1 Virkemidler i matsektoren

Lovgivning

Et overordnet mål med lovgivningen innen mat- og landbrukssektoren er forbrukervern både i forhold til helse/ernæring og andre forhold som forbrukerne er opptatt av. Dette gjelder for eksempel kvalitet, produksjonsforhold, dyrevern, bruk av innsatsvarer som plantevernmidler og kunstgjødsel, bruk av medikamenter som antibiotika og hormoner, genmodifisering av planter og dyr, merking og sporbarhet, miljø og økologi generelt.

En stor del av maten importeres. Matvaresystemene internasjonaliseres. Antallet risikofaktorer som kan gjøre maten utrygg, er mange og det er ikke mulig å «teste seg fri for» risikofaktorer ved sluttproduktkontroll. Skal forbrukerne ha tilgang på trygg mat, må råvarer som inngår i ulike ledd i produk-

sjonsprosessen ha god kvalitet og produksjonsmetodene som brukes, bidra til å redusere mulig risiko ved konsum av sluttproduktene. Lovgivningen skal dermed dekke hele matvarekjeden fra «jord/fjord til bord». Hensynet til folkehelsen skal gjenspeiles eksplisitt i lovverket.

Tilsyn og kvalitetssikring

Når det gjelder det offentlige tilsynet i matvarekjeden har Landbruksdepartementet det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for Statens landbrukstilsyn og Statens dyrehelsetilsyn, som har tilsyn primært knyttet til henholdsvis plante- og husdyrproduksjonen. Landbrukstilsynet har ansvar for beredskap, forebygging, kontroll, bekjemping og overvåking av skadegjørere på planter, tilsyn med fôrvarer, gjødselvarer, såvarer og plantevernmidler. Dyrehelsetilsynet har ansvar for beredskap, forebygging, kontroll, bekjemping og overvåking av sykdom hos dyr og fisk, tilsyn med dyrevern og bruk av legemidler til dyr. Dessuten har Dyrehelsetilsynet ansvaret for en rekke overvåkingsprogrammer for sykdommer hos dyr. Kontroll med smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker, blant annet salmonella, er et prioritert område.

Myndighetenes operative kontrollører av næringsmidler er henholdsvis Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), det kommunale næringsmiddeltilsynet (KNT) og Fiskeridirektoratet når det gjelder eksport av fisk. Landbruksdepartementet har det økonomiske og administrative ansvaret for SNT, mens det faglige ansvaret er delt mellom Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. SNT og KNT fører tilsyn med produksjon, import, omsetning og frambud av næringsmidler og overvåkning av fremmedstoffer i mat. Det økonomiske grunnlag for de kommunale næringsmiddeltilsynene er fastsatt gjennom særskilt lovgivning og blir i vesentlig grad fastsatt gjennom bevilgningene over statsbudsjettet.

Landbruksdepartementets utviklingsprogram «Konkurransestrategiene for norsk mat» ble startet i 1992. En av intensjonene med programmet var å få etablert kvalitetssystemer som omfatter hele matkjeden fra jord til bord. Kvalitetssystemer i landbruket (KSL) omfatter den delen som gjelder primærproduksjonen. Kvalitetssikring i den øvrige del av verdikjeden skjer blant annet gjennom Stiftelsen Godt Norsk og ved ISO-sertifisering. KSL er næringens ansvar. Landbruksdepartementet vil aktivt støtte opp om det videre arbeidet med utvikling av kvalitetssystemet.

I næringsmiddelbedrifter er internkontroll med offentlig revisjon gjennomført for å sikre etterlevelse av næringsmiddelregelverket. Systemet er også gjennomført i fôrvareindustrien. For bedre å sikre at bestemmelser som primærleddet er pålagt gjennom lover og forskrifter blir etterlevd, vil Landbruksdepartementet arbeide for at et tilfredsstillende opplegg for revisjon knyttet til KSL kommer på plass så snart som mulig.

Regjeringen har fra 1999 påbegynt en større satsing for ytterligere å sikre og heve standarden på norsk plantehelse. Formålet med satsingen er å gjøre norsk planteproduksjon fri for viktige plantesykommer og bidra til redusert bruk av plantevernmidler og dermed lavere miljø- og helserisiko. Hovedelementet i satsingen er oppbygging av et system for innenlands produksjonskontroll med offentlig tilsyn.

En minimal og minst mulig risikofylt bruk av plantevernmidler er et viktig kvalitetskrav til norsk matproduksjon. Landbruksdepartementet la i 1998 fram «Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler». Landbruksdepartementet vil prioritere oppfølgingen av handlingsplanen i de nærmeste årene. I tillegg til de mål og tiltak som fastsettes i handlingsplanen, er departementets satsing på økologisk landbruk også et bidrag til å redusere bruken av plantevernmidler. Et nytt element i politikken på området er en sterkere bruk av økonomiske virkemidler for å nå målene. Det er innført en differensiert miljøavgift på plantevernmidler basert på risiko for helse- og miljøbelastning. Videre ble avgiftsnivået doblet fra 1998 til 1999 og er foreslått vesentlig økt også i år 2000. Regjeringen legger til grunn at miljøavgiften skal heves ytterligere, og at takten i denne oppjusteringen vurderes i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Antibiotika

En handlingsplan for å motvirke utviklingen av antibiotikaresistens er utarbeidet. Den omfatter både human- og veterinærsiden. En rekke tiltak rettet mot husdyrproduksjonen er foreslått. Oppfølging av planen prioriteres. Regjeringen vil videre foreta en vurdering av andre stoffer som har antibakteriell virkning.

Genmodifiserte organismer

Det vektlegges at forskningsinstitusjonene blant annet skal ha kompetanse til å kunne gjennomføre risikovurderinger og utarbeide metoder for påvisning av genmodifiserte organismer. Myndighetene vil følge utviklingen nøye og utvikle regelverk, godkjenningsordninger og tilsyn i tråd med bruk av og kunnskap om genmodifiserte organismer. Kontrollen med dette området må utvides og er foreslått vesentlig styrket i statsbudsjettet for år 2000.

Ernæring, helse og landbruk

Sosial- og helsedepartementet har det økonomiske og administrative ansvar for helsepolitikken, inkludert den forebyggende helsepolitikken, og en pådriverrolle overfor andre departement når det gjelder å ta helsehensyn i sin politikk. Departementets etater dekker forebyggende og kurativ medisin og har flere aktiviteter innen ernæring gjennom Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, fylkeslegenes kontorer og gjennom kommunehelsetjenesten.

Regjeringen satser på å styrke samarbeidet mellom relevante departement, særlig Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Barne- og familiedepartementet, om virkemiddelbruk og tiltak i mat-, ernærings- og helsepolitikken. Tiltakene skal sees i sammenheng og koordineres til en helhetlig og felles satsing.

Regjeringen vil i større grad enn tidligere satse på målgrupperettede virkemidler. Dette vil blant annet dreie seg om en styrking av tiltak rettet mot barn og ungdom i skolen gjennom abonnementsordninger på melk og frukt/grønt, og matvarer for bruk i matlaging i undervisningen.

Spørsmål om utforming av prisvirkemidler i ernæringspolitikken er ikke tatt opp i denne meldingen.

Internasjonal satsing innen matområdet

Regjeringen vil arbeide videre for å påvirke internasjonale avtaler og regelverk på matområdet i WTO, FAO, WHO, EØS og i det nordiske samarbeidet. Samarbeidet med frivillige organisasjoner, både på nasjonalt og internasjonalt plan vil bli styrket.

Handlingsplan for forbrukerorientering av norsk landbruk og matproduksjon

Handlingsplanen vil konkretisere og utdype forbrukerorienteringen av norsk landbruk og matproduksjon. Den vil blant annet ta opp:
- kommunikasjon og informasjon
- forbrukerrepresentasjon
- videreutvikle forbrukerretting av tilsynsapparatet
- forskning og politikkutvikling

Landbruksdepartementet vil fortsette en dialog med forbrukerrepresentanter, Forbrukerrådet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet og andre, for innspill og samarbeid i utarbeidingen av handlingsplanen.

2.3.2 Juridiske virkemidler i arealforvaltningen

Regjeringen ønsker å:
- styrke jordvernet
- styrke bosettingsfunksjonen
- sikre produksjonsgrunnlaget som grunnlag for gode inntektsmuligheter
- bedre rekrutteringen til næringen
- forenkle lover og regelverk for bruker og forvaltning

Virkemidler for et sterkere jordvern

Det bygges ned et betydelig omfang gode landbruksarealer hvert år. Den påregnelige befolknings- og tettstedsutviklingen i årene framover fører dessuten til at utbyggingspresset vil øke i områder som ligger nær store tettsteder. Denne utviklingen er ikke i samsvar med de langsiktige målene som følger av jordloven og av Grunnloven § 110 b. På denne bakgrunn mener Regjeringen at det er nødvendig å sikre virkemidler som kan bidra til å hindre eller redusere nedbyggingen av produktive arealer.

Størstedelen av nedbyggingen skjer etter en planprosess bygget på plan- og bygningsloven. Regjeringen mener derfor at jordvernet må gis økt betydning gjennom eksisterende planprosesser, og i plan- og bygningslovens framtidige regler. Jordvern skal legges som premiss for planleggingen og det stilles krav om økonomisering med arealer gjennom fortetting og effektiv bruk av de arealer som er omdisponert før det omdisponeres nye arealer for utbygging. Det fremmes videre forslag om arbeidsformer knyttet til bruk av innsigelse. Det foreslås at planlovutvalget ved vurdering av framtidig regelverk skal legge vekt på de mål og retningslinjer for jordvern som er tatt opp. Utvalgets prioriteringer skal gjenspeile samfunnsverdien av landbruksarealenes produksjonspotensiale. Forslagene bør utformes med sikte på å gi gode virkemidler for å hindre og redusere nedbyggingen av særlig utsatte områder.

Eierskap til landbrukseiendom

Spørsmål om eierskap er særlig viktige for bosetting og drift. Departementet vil legge til rette for eierskap som erfaringsmessig fører til en forsvarlig langsiktig ressursbruk. Det må videre legges vekt på å sikre rekruttering til distriktene og til næringen, og det må legges til rette for at eierne kan nyttiggjøre seg eiendommens ressurser som grunnlag for sysselsetting og inntekt.

Regjeringen foreslår at et utvalg skal utrede virkningene av odelsloven og eventuelt fremme forslag om endringer i lovgivningen basert på disse virkningene. Utvalget må knytte vurderingene til de samfunnspolitiske målene som legges til grunn i denne. Utvalgets forslag vil danne en plattform for langsiktige beslutninger knyttet til odelslovens regler.

For å styrke rekrutteringen vil Regjeringen legge til rette for endringer som kan føre til økt utbud av landbrukseiendommer. Forslaget om å heve arealgrensen i odelsloven fra 10 til 15 dekar jordbruksareal, og forslag om bopliktens lengde og innhold vil påvirke dette. I konsesjonsloven foreslås en heving av arealgrensen ved konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom fra 5 til 15 dekar. Forslagene er kombinert med kommunenes mulighet til å sette konsesjonsfriheten ut av kraft der dette er ønskelig av bosettingsmessige årsaker. Lovgivningen må innrettes slik at jordbruksarealet på eiendommer mellom 5 og 15 dekar stilles til disposisjon for aktive brukere dersom ikke eieren selv velger å drive eiendommen.

Konsesjonslovens virkemidler må nyttes for å unngå spekulasjon ved omsetning av landbrukseiendom og legge til rette for lokalt eierskap til naturressursene.

Sameier har erfaringsmessig ført til problemer ved drift og vedlikehold av eiendommen og for samarbeid med andre. Praksis ved bruk av eksisterende virkemidler strammes opp for å hindre slike uheldige følger. Videre foreslår Regjeringen at et mindre utvalg gis i oppdrag å utrede forslag til virkemidler og endringer i lovgivning og rutiner knyttet til skiftesituasjonen. Det er ikke ønskelig at uansvarlige selskaper eier landbrukseiendom. Eiendommen kan bli en kapitalgjenstand hvor brukeren er uten eiertilknytning. Det er imidlertid et behov for å nyansere regelverket, og departementet foreslår at en bl.a. ser nærmere på bruken av konsesjonsvilkår i den forbindelse.

Regjeringen legger stor vekt på å sikre bosettingen på landbrukseiendommer, og vil foreslå å ta bosettingshensyn inn i konsesjonslovens formålsbestemmelse. Boplikten foreslås økt fra 5 til 10 år. Ved søknad om fritak fra boplikt skal det legges mindre vekt på eiendommens størrelse og avkastningsevne slik at det blir vanskeligere å få fritak. Det foreslås å lovfeste kriterier for hva som skal til for å anse eieren som bosatt på eiendommen. Det må legges til grunn at eieren må ta fast og varig opphold på eiendommen.

Arealutnyttelse og inntekt

Norge er preget av en bruksstruktur med små og til dels oppdelte enheter. Brukets størrelse og utforming har betydning for inntektsmulighetene i næringen. Større og bedre arronderte enheter kan gi et mer stabilt grunnlag for sysselsetting i næringen og dermed også gi grunnlag for bosetting knyttet til stedbunden næringsutøvelse. Samarbeid med andre og jordleie kan også bidra til å øke inntektsmulighetene.

Omfanget av jordleie bør etter Regjeringens syn ikke økes nevneverdig. Det er derimot et stort behov for mer langsiktighet i jordleien, slik at leietaker kan bygge driften sin på et sikkert produksjonsgrunnlag. En vil derfor foreslå at jordleieavtaler som hovedregel skal vare i minst 10 år. Leietaker med langvarige leieforhold bør gjennom lovgivning gis fortrinnsrett til fornyelse av leieforhold, og den samme fortrinnsrett bør også gjelde når den innleide eiendommen selges og den nye eieren vil oppfylle driveplikten ved bortleie. Det må utarbeides bestemmelser som kan forebygge og redusere konflikter mellom avtalepartene i rene leieforhold.

Regjeringen ønsker å oppheve det offentliges forkjøpsrett etter konsesjonsloven. Forkjøpsretten har vært lite nyttet, den medfører betydelige administrative oppgaver og oppleves av mange som unødig inngripende. Det vil likevel være ønskelig med offentlige instrument for å kunne styrke ressursgrunnlaget for aktive driftsenheter. I tillegg til forslaget om regulering av jordleie, ønsker departementet å styrke Jordfondet. Dette må kombineres med at kommuner og fylkesmannen arbeider for økt omsetning av eiendommer med sikte på en bedre samfunnsmessig nytte, både som grunnlag for bosetting og for å styrke ressursgrunnlaget på aktive gårdsbruk.

Landbrukseiendommene over arealgrensene må primært ses på som et grunnlag for yrkesutøvelse og næringsdrift. Priskontrollen beholdes. Det bør imidlertid gjøres endringer i prinsippene for verdsetting. En vil vurdere om det er grunnlag for endringer som i større grad kan stimulere til et aktivt skogbruk. Videre må boverdien tillegges vekt i flere tilfeller enn i dag. Landbrukseiendom skiller seg fra andre næringseiendommer ved at brukeren bor på arbeidsplassen.

Boks 2.1 Regjeringen vil foreslå følgende endringer i lovgivning og arealspørsmål:

Konsesjonsloven

- Hensynet til bosetting tas inn i formålsbestemmelsen
- Prinsippene for priskontroll ved erverv av landbrukseiendom gjennomgås. Departementet vil vurdere endringer som i større grad kan stimulere til et aktivt skogbruk.
- Arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom heves fra 5 til 15 dekar. Endringen ledsages av følgende:
  - Departementet kan sette konsesjonsfriheten ut av kraft der den enkelte kommune ønsker det av bosettingsmessige årsaker
  - Eieren må selv drive jordbruksarealet på eiendommer mellom 5 og 15 dekar. Unnlater eieren dette må jordbruksarealet stilles til disposisjon for andre aktive brukere

- Boplikten øker fra 5 til 10 år
- Det lovfestes kriterier for hva som skal til for å anse eieren som bosatt på eiendommen
- Det offentliges forkjøpsrett oppheves

Odelsloven

– Et utvalg skal utrede virkningene av odelslovens regler og fremme eventuelle forslag til endringer i lovgivningen
– Arealgrensen heves fra 10 til 15 dekar jordbruksareal
– Boplikten øker fra 5 til 10 år
– Muligheten for å få fritak fra boplikt skal reduseres ved at eiendommens størrelse og avkastningsevne tillegges mindre vekt

Andre forslag
– Jordleieavtaler skal lovreguleres
– Jordvern skal styrkes vesentlig i plansammenheng
– Praksis i saker etter vanhevdsbestemmelsen skjerpes
– Jordfondet styrkes

2.3.3 Økonomiske virkemidler i jordbruket

Pris- og inntektspolitikk

Norsk landbrukspolitikk og de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen er basert på et familiejordbruk med personlig eierskap, der bruket både fungerer som arbeidsplass og bolig, ofte for flere generasjoner. Både husholdningens totale inntektssituasjon og bondens forvalterrolle for kommende generasjoner har betydning for tilpasningene. Videre vil det være et viktig hensyn framover å begrense veksten i de samlede overføringene. Virkemidlene må vurderes med dette som bakgrunn.

Pris- og inntektspolitikken baseres på følgende hovedelementer:
– et grensevern og et markedsreguleringssystem som gir avsetningsmuligheter for norsk produksjon i samsvar med avtalte målpriser
– utvikling i målprisene på jordbruksavtalen som gir grunnlag for nasjonal markedsbalanse og bidrar til å opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien når EU gjennomfører Agenda 2000
– kompensere jordbruket for reduserte målpriser
– bruke skatt i inntektspolitikken i jordbruket, innføre fradrag i positiv næringsinntekt ved beskatning som kompensasjon for reduserte målpriser
– flate ut strukturprofilen i tilskuddsordningene noe, særlig i areal- og kulturlandskapstilleggene, og over tid prioritere sterkere driftsenheter med ressursgrunnlag til å være et hovedyrke
– nytte kunnskap og kapital bedre for å profesjonalisere og kostnadstilpasse produksjonen
– samordne og forsterke virkemidler som skal sikre ivaretakelse og produksjon av miljøgoder
– forenkle tilskuddssystemet for å bedre oversikten og redusere uønsket tilskuddstilpasning

For å møte utfordringen med hensyn til prisutvikling på norske jordbruksvarer, for å bidra til markedsbalanse og å opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien, legger Regjeringen opp til at jordbruksavtalens målpriser tilpasses slik at forskjellene til EU ikke øker når Agenda 2000 gjennomføres. Det er usikkert hvilke utslag Agenda 2000 vil gi, men etter full gjen-

nomføring kan inntektsvirkningen for jordbruket i Norge anslås til over 1 mrd. kroner.

Regjeringen mener reduksjon i målprisene må følges opp med kompensasjon. Kompensasjonen bør gjennomføres mest mulig uavhengig av produksjonsvolum. Regjeringen foreslår ut fra en totalvurdering at en stor del av målprisreduksjonen gjennomføres som et engangstiltak basert på følgende 3 hovedelementer:

– Reduksjon i målprisene tilsvarende provenyvirkningen av inntektsfradraget som foreslås
– En kompensasjonsordning i skatteligningen gjennom et fradrag i positiv næringsinntekt fra jord- og hagebruk på inntil 36.000 kroner pr. bruk
– Justeringer i tilskuddsordninger (særlig areal- og kulturlandskapstilskuddene og husdyrtilskuddene) med sikte på å utjevne inntektsutslaget for ulike bruksstørrelser og distrikter

Dette innebærer at en del av målprisreduksjonen blir gjennomført i forkant av de tilpasningene i prisene som EU har vedtatt. Prisreduksjonen vil gi størst inntektstap for de største driftsenhetene. Virkningen av skatteforslaget vil være like stor for alle bruk med næringsinntekt over 36.000 kroner, og vil derfor relativt sett gi størst økonomisk gevinst for små bruk. For å utjevne inntektsutslaget mellom ulike bruksstørrelser reduseres strukturprofilen i tilskuddsordningene, særlig areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dette engangstiltaket kan da gjennomføres uten at det i sum blir vesentlig omfordeling mellom ulike bruksstørrelser. Samtidig vil det bidra til å redusere uønsket tilskuddstilpasning i jordbruket.

Ut fra en helhetsvurdering mener Regjeringen at kompensasjon best kan gjennomføres ved at det ved skatteligningen innføres et fradrag i positiv næringsinntekt fra jord- og hagebruk på 36.000 kroner pr. bruk ved beregning av alminnelig inntekt. Fradragets størrelse skal begrenses av størrelsen på næringsinntekt fra jord- og hagebruk. Som jordbruksinntekt i denne forbindelse vurderes også tatt med de biinntekter som kan føres i næringsoppgaver for jordbruket. Fradraget vil ha en maksimal inntektsvirkning på 10.000 kroner pr. bruk. Personer som deler næringsinntekt kan dele fradraget. For å få fradraget må minst én av personene som har ført opp næringsinntekt fra en driftsenhet være bosatt på én av landbrukseiendommene som driftsenheten består av. Regjeringen mener et inntektsfradrag administrativt sett er den enkleste måten å gi en kompensasjon pr. bruk på, og et inntektsfradrag vil dessuten være målrettet mot bruk som over tid driver aktivt med sikte på overskudd. Ordningen er tydelig avgrenset og har en hensiktsmessig nedtrapping i overgangen mot rene hobbybruk.

Av hensyn til prinsippet om størst mulig likebehandling av enkeltnæringer skal skatt ikke være et generelt landbrukspolitisk virkemiddel som kan inngå i de årlige jordbruksforhandlingene. Dette inntektsfradraget gjennomføres som et engangstiltak for å kompensere for reduksjon i målprisene. Regjeringen legger til grunn at partene i jordbruksforhandlingene må bli enige om målprisreduksjonene før det fremmes konkrete lovforslag om et slikt fradrag. Inntektsfradraget vil imidlertid bli innført med tilbakevirkende kraft i den forstand at fradraget får virkning f.o.m. 1. januar i det året målprisene blir redusert i jordbruksforhandlingene. Provenyvirkningen av fradraget kan anslås til

mellom 600 og 700 mill. kr., og det foreslås derfor en målprisredusksjon i tilsvarende omfang.

Regjeringen vil følge prisutviklingen på matvarer og, med de virkemidler offentlige myndigheter rår over, bidra til at reduksjonene kommer forbrukerne til gode.

Disse tilpasningene vil samlet styrke de økonomiske virkemidlene mot et flerfunksjonelt jordbruk, bl.a. fordi mengdeavhengige inntekter reduseres og inntekter knyttet til bruket øker. Regjeringen vil samtidig målrette virkemidlene i sterkere grad mot landbrukets bidrag til fellesgoder. En vil bl.a. legge sterkere vekt på landbrukseiendommenes bidrag til bosetting og produksjon av miljøgoder.

Direkte tilskudd, strukturdifferensiering og distriktsprofil

De direkte tilskuddene har betydelig grad av differensiering i satser pr. enhet både etter distrikt og struktur. Slike tilskudd med høyere tilskudd pr. enhet for de minste brukene og i distriktene har derfor betydning for tilpasningene over tid. Det er påvist negative sideeffekter både ved det høye nivået og den sterke strukturdifferensieringen av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Den foreslåtte tilpasning av strukturprofilen, samtidig med gjennomføring av inntektsfradraget, vil redusere disse sidevirkningene.

Regjeringen mener det i differensiering av tilskuddene over tid er nødvendig med en sterkere prioritering av bruk hvor jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt. Det bør derfor foretas en moderat omfordeling av overføringene i retning av denne type bruk. Dette vil videreføre den profilen partene sluttet seg til ved jordbruksforhandlingene i 1999. Videre bør brukere med jordbruksareal under 15 dekar som hovedregel ikke ha rett til støtte over jordbruksavtalen.

Regjeringen vil videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket, og den geografiske produksjonsfordelingen skal fortsatt ligge til grunn for utforming og dimensjonering av de økonomiske virkemidlene. Både av bosettings- og sysselsettingshensyn, hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap, er det viktig å opprettholde et aktivt distriktsjordbruk.

Forenkling av tilskuddsordningene

Det er behov for forenklinger i de økonomiske virkemidlene. Det er umulig å gjennomføre slike endringer uten at det gir negative økonomisk utslag for noen enkeltbruk. Slike omfordelingseffekter må likevel ikke være til hinder for en ønsket målretting og forenkling i virkemiddelbruken. Tilpasninger i tilskuddssystemet gjennomføres i jordbruksforhandlingene. Regjeringen legger til grunn at partene skal arbeide mot et forenklet og mindre detaljert virkemiddelsystem gjennom de årlige jordbruksforhandlingene med utgangspunkt i dette. Det er en forutsetning at endringer gjennomføres gradvis slik at næringsutøverne gis mulighet til å tilpasse seg.

Organisering av foretak og forholdet til tilskuddsordningene

Det har de senere årene vært en utvikling mot hyppigere etablering av ulike former for driftsselskaper i jordbruket. Dagens økonomiske virkemidler er utformet med basis i familiejordbruket og er dimensjonert ut fra dagens småskalapregede bruksstruktur, og flere av ordningene er målrettet mot gårdbrukere som har bruket som bosted og arbeidsplass. Departementet vil behandle ansvarlige selskaper etter samme retningslinjer som enkeltmannsforetak. Departementet vil gjennomgå regelverket for tilskuddsordningene og vurdere hvorvidt tilskudd skal ytes til ulike selskapsformer med begrenset ansvar ut fra formålet med ordningene og i hvilken grad slike selskapsformer bidrar til å oppfylle disse formålene.

Miljøvirkemidler

Regjeringen vil utforme en mer samordnet og forenklet miljøpolitikk i landbrukspolitikken. I forbindelse med Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret i 1999 ble det vedtatt å samordne virkemidler med miljøeffekt over jordbruksavtalen gjennom utarbeiding av et miljøprogram. Dette innebærer en felles innretning av de strategier og virkemidler som settes inn for å nå de gjeldende miljømål. Operasjonaliseringen av miljøprogrammet på brukernivå vil skje ved miljøplaner for alle bruk. Miljøplanen vil være både et planverktøy og et dokumentasjonsverktøy i forhold til miljøtilstand og gjennomføring av miljøtiltak på det enkelte bruk. Den skal bidra til at den enkelte næringsutøver integrerer miljøhensyn på en helhetlig måte. Denne måten å organisere miljøvirkemidlene på vil bidra til økt bevisstgjøring og langsiktighet i miljøarbeidet i landbruket. Det bør vurderes om brukeren ved et gitt dokumentert kompetansenivå skal gis et «grønt bevis». Dette kan også inngå i grunnlaget for enkelte tilskuddsordninger.

2.3.4 Kunnskap, kompetanse og forskning

Det er et mål å heve kompetansenivået i næringen. Departementet vil arbeide for at det legges til rette for et godt og relevant utdannings- og kompetansetilbud for dem som ønsker å gå inn i næringen og for dem som allerede arbeider i næringen.

I inntektsoppgjøret for 1999 er det satt av midler til et Kompetanseutviklingsprogram som skal utvikle tilbudet for etter- og videreutdanning. I St.prp. nr. 75 (1998-99) *Om jordbruksoppgjøret 1999* ble grunnlaget for en felles strategi for å utvikle etterutdanningstilbud som retter seg mot jordbrukere som selvstendig næringsdrivende lagt. Kunnskap om omstilling og innovasjon skal sammen med drifts- og fagkompetanse gi næringsutøverne et løft som også kan bidra til utvikling av annen type virksomhet knyttet til landbruk. Det er viktig at kvinner kommer i posisjon til å starte og drive næringsvirksomhet, både tradisjonelt jord-, skog- og hagebruk og nye næringer. Kompetansereformen forutsetter at næringen bidrar med sin andel for å gi den enkelte næringsutøver anledning til etter- eller videreutdanning. Departementet legger opp til at dette dekkes gjennom kollektive finansieringsordninger og ser dette som en oppfølging av protokollen fra jordbruksoppgjøret 1999. Det tas sikte på å utforme et mer samlet opplegg ved jordbruksforhandlingene i år 2000 på basis av en utredning fra en partssammensatt arbeidsgruppe.

Departementet ønsker å ta en samlet gjennomgang av utdannings- og opplæringssystemet i samarbeid med berørte interesser og myndigheter. Det er behov for å kartlegge det samlede tilbudet og innrette virkemidlene for å sikre at næringen har et utdannings-, etterutdannings- og opplæringstilbud som ivaretar de ulike aktørenes behov, og som er bredt og fleksibelt.

Gjennom program- og basisbevilgning til Norges forskningsråd har Landbruksdepartementet ansvar for anvendt, brukerstyrt forskning og strategisk grunnforskning. Det er nødvendig å opprettholde eller øke innsatsen innen grunnforskningen for å opprettholde den høye kvaliteten på landbruksforskningen. Landbruksdepartementet vil i løpet av 2000 i samarbeid med Forskningsrådet og sektororganer innen forskning og landbruk lage en handlingsplan.

Mat- og landbruksforskningen er i dag hovedsakelig finansiert over statsbudsjettet. Departementet ser en avgiftsbasert ordning for finansiering av forskning spesielt rettet mot jordbrukets behov som hensiktsmessig. Økt brukerfinansiering vil bl.a. gi brukerne større grad av påvirkningsmulighet når det gjelder hvilke problemstillinger det skal fokuseres på. I tillegg øker summen av tilgjengelige midler til FoU. Departementet vil i samarbeid med næringsorganisasjonene starte arbeidet med en utvidelse av formål og avgiftsgrunnlag i *lov om forskningsavgift på visse landbruksprodukter* av 26. juni 1970, bl.a. med sikte på å legge forholdene til rette for økt forskning i primærproduksjonen. Departementet vil senere legge saken fram for Stortinget på egnet måte.

2.4 Forvaltningen av norsk landbruk og matproduksjon

Landbruksdepartementet har ansvar for å samordne og administrere den offentlige innsatsen i landbruket. For å utføre disse oppgavene på en hensiktsmessig måte for regjeringen, må departementet ha en fleksibel organisasjon som omfatter forskjellige forvaltningsnivåer. En stor grad av desentralisering av forvaltningen er ønskelig bl.a. for å legge til rette for en størst mulig nærhet mellom forvaltningen og de ulike brukergruppene. Ut over departementet består den sentrale landbruksforvaltningen av flere statlige og ikke-statlige enheter som forvalter landbrukspolitiske virkemidler.

På stadig flere områder finnes internasjonale regelverk for bruk, praktisering og kontroll med ulike tilskottsordninger og øvrige virkemidler. Landbruksdepartementet og den sentrale forvaltningen har et hovedansvar for å følge dette opp. Også dette krever velfungerende statlige forvaltningsinstitusjoner og kontrollsystemer. WTO-avtalen for 1995 har retningslinjer og forpliktelser for bruk av lovbestemmelser og økonomiske virkemidler der tilskuddssystemet er delt inn i gul, grønn og blå boks. Videre er det retningslinjer for bruk av eksportsubsidier. På disse og eventuelt nye områder må en regne med at forpliktelsene vil bli utvidet i tiden som kommer.

Arbeidsoppgaver knyttet til tilskuddsordninger, lovforvaltning m.m. vil i framtiden bli løst i en annen organisasjonsstruktur enn i dag. Stortinget har vedtatt å samordne Statens kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank til én statlig virksomhet. Den nye forvaltningsenheten skal etableres innen 1. juli 2000. Stortinget vedtok samti-

dig at Statens landbruksbank avvikles som egen virksomhet. Forvaltningen av økonomiske virkemidler som i dag handteres gjennom Statens landbruksbank og Landbrukets utviklingsfond og som gjelder virksomhetsetablering- og utvikling, både i tradisjonelt landbruk og nye næringer, vil bli overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). SND blir på denne måten en del av den sentrale landbruksforvaltningen. Hovedprinsippene for omorganiseringen er trukket opp i St.prp. nr. 75 (1998-99). Overføringen skal være skjedd innen 1. januar 2000. Forslag som gjelder de økonomiske, personalmessige og administrative konsekvensene er lagt fram i en egen tilleggsproposisjon til St.prp. nr. 1 (1999-2000) *Landbruksdepartementet*.

For å få en effektiv gjennomføring av den nasjonale landbrukspolitikken er det etter Landbruksdepartementets vurdering spesielt viktig å ha en statlig forvaltning på regionalt nivå. Fylkesmannen har ansvar for landbrukssakene i fylket. I dette ligger det et ansvar for å legge til rette for effektive og regionale tilpasninger, samt et særlig ansvar for et best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og lokal statsforvaltning. Selv om enkelte av fylkesmannens oppgaver knyttet til næringsutvikling er overført til SND, vil fylkesmannsembetet fortsatt være et viktig utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen. Fylkesmannen forvalter fremdeles et bredt spekter av utviklingstiltak og vil også være en viktig aktør og samarbeidspartner i regional næringsutvikling.

Ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen er lagt til kommunene. Som førstelinjemyndighet for jord- og skogbruk er arbeidet i kommunene avgjørende for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Kommunene har en viktig rolle ved utforming av en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale politikken. Forslagene i denne meldingen til endring av virkemidler innen areal- og eiendomsforvaltning legger vekt på å øke kommunenes handlingsrom som landbruksmyndighet innen enkelte saksfelt. Dette vil f.eks. få økt betydning ved spørsmål om bosetting. Samtidig legger departementet vekt på at utarbeidelse av landbruksplan er et sentralt redskap for å gi kommunen egen innsikt i næringens areal- og ressursbruk og som grunnlag for å definere mål for landbrukets utvikling i kommunen.

Forslagene til endringer i virkemidlene innenfor arealforvaltning innebærer at ansvaret for bruk av viktige virkemidler knyttet til arealforvaltning, bruksstruktur og bosetting legges til kommunenivået. Dermed vil veiledning og tilsyn overfor kommunene være en hovedoppgave for fylkesmannen framover. Oppgaven knytter seg til gjennomføring av nasjonale mål for landbrukspolitikken og et ansvar for å sikre borgernes rettslige stilling.

3 Rammebetingelser og utviklingstrekk

Endringene på alle plan i samfunnet skjer raskere enn tidligere. Økende internasjonalisering berører alle deler av samfunnet. Den tekniske utviklingen gjør det lettere å kommunisere til tross for geografisk avstand, og vi går i retning av et kunnskaps- og teknologibasert næringsliv. Generelt er det de tjenesteytende næringene som vokser mest. Det er innenfor slike næringer at flesteparten av de nye arbeidsplassene skapes og ny verdiskaping skjer i Norge. Forbrukernes preferanser er i endring, og forbrukerne legger i større grad enn tidligere premissene for alle leddene i matkjeden. Endringer i preferanser, markeder og teknologi danner rammebetingelser for næringspolitikken og stiller strengere krav til effektivitet, omstilling og fleksibilitet i bedrifter og næringer. Økonomisk og teknisk utvikling sammen med politisk styring påvirker samfunnet og sammensetningen av næringslivet.

I løpet av 1990-årene har livslang læring blitt en realitet for en økende del av befolkningen som følge av at samfunnet er i stadig endring. Dette er ikke bare en nødvendighet, men gjenspeiler også hvordan flere og flere mennesker ønsker å leve. Særlig ser man at unge mennesker ønsker å skifte jobb oftere, og at de samtidig krever større fleksibilitet i arbeidet og nye utfordringer.

En foredlet matvare kan inneholde ingredienser fra en rekke kilder i inn- og utland. På samme vis kan fôrblandinger til dyr inneholde råvarer fra alle verdens kanter. Strukturen i matproduksjonen er blitt svært sammensatt. Når det gjelder mattrygghet har det vist seg at systemene kan være sårbare. Dioksinskandalen i Belgia i 1999 illustrerer sårbarheten. Der førte forurensing av resirkulert matolje til at man fikk høye nivåer av dioksin i fôr, som i sin tur førte til for høye nivåer av dioksin i matvarer. Varene var allerede distribuert til mange land da forurensingen ble kjent.

3.1 Utviklingstrekk nasjonalt

3.1.1 Forbrukeren

Forbrukerperspektivet er grunnleggende ut fra en erkjennelse om at forbrukeren er mottaker av sluttproduktet fra både landbruk, industri og handel. Rollen som forbruker er, til forskjell fra rollen som samfunnsborger, avgrenset til deltakelse i ulike markeder. Kapittel 5.1 gir en bredere beskrivelse av hvordan forbrukerperspektivet styrkes i landbruket og matproduksjonen.

Forbruket av mat påvirkes særlig av pris, inntekt og kvalitet på produktene. I tillegg påvirkes forbrukerpreferansene for mat av en rekke forhold som holdninger, verdier og følelser. For en del basismatvarer påvirkes etterspørselen i liten grad av pris- og inntektsendring. Prisreduksjoner på slike varer vil særlig komme lavinntektsgruppene til gode.

Globaliseringen og vid anvendelse av ny kommunikasjons- og informasjonsteknologi har satt i gang viktige sosiale og politiske endringer, hvor forbrukerne blir viktige både som pressgrupper i markedet og premissleverandører for utvikling. Forbrukeren er blitt mer bevisst. Mange reiser utenlands

og opplever andre kvaliteter og produktvarianter som danner nye referanserammer.

Forbrukerens ønsker går i flere retninger, og forbrukerinteressene er svært sammensatte. I en undersøkelse i 1999 framhever Forbrukerrådet at forbrukerinteressene kan være flersidige fordi forbrukerne innehar en rekke roller og har befatning med svært mange forskjellige varer og tjenester. Det vil derfor være svært mange ulike og motstridende interesser. Noen er opptatt av god kvalitet uansett pris, andre er opptatt av rimelige varer, mens andre setter hensyn til helse, miljø og produksjonsform foran alt. Forbrukerinteressene vil også kunne være situasjonsbetinget.

Ernæring og helse

Som vist i Tabell 3.1, har det til dels vært betydelige endringer i kostholdet i Norge fra 1975 til 1997. Tallene er basert på Statistisk sentralbyrå (SSB) sine forbruksundersøkelser, som årlig registrerer hvor mye matvarer som blir anskaffet av privathusholdninger, dvs. kjøpt, tatt av egen produksjon mv. Mat som blir kjøpt og spist utenfor husholdningene, f.eks. på restaurant, i kantiner og på gatekjøkken, er ikke med i registreringene. Hovedtrekkene er mindre forbruk av kornvarer, margarin, smør, poteter, helmelk og fisk, og samtidig mer forbruk av grønnsaker, frukt, kjøtt og vegetabilske matoljer. Det har vært en økning i forbruket av rød fisk (oppdrettsørret og -laks) og melkeprodukter som yoghurt, is og puddinger.

Tabellen viser kun en svak økning i osteforbruket, men dersom man inkluderer ost brukt i innkjøpte matretter, som f.eks. pizza, og osteforbruk utenfor husholdningene, er det en økning på 50 prosent siden 1975. Økningen i forbruket av mager ost stoppet opp i 1991 og har nå mistet markedsandeler. Tabellen viser dessuten kun en mindre økning i kjøttforbruket. Tar man imidlertid utgangspunkt i engrosforbruket av kjøtt, viser dette en økning på ca. 20 prosent siden 1975. Engrosforbruket av fjørfekjøtt er tredoblet siden 1979, mens forbruket av svine- og storfekjøtt har økt med henholdsvis 30 prosent og 11 prosent.

Forbruket av spisefett avtok i perioden 1975-94, men har siden endret seg lite. Nedgangen skyldes mindre bruk av margarin og smør. Annet spisefett som oljer, majones, majonessalater og lignende økte. Forbruket av lettmargarin har endret seg lite i 1990-årene.

Potetforbruket har gått ned med 38 prosent siden 1975. Forbruket av matpotet er nesten halvert, mens bearbeidede produkter som potetchips og annen potetsnacks med relativt høyt fettinnhold, har økt sterkt.

En av de mest dramatiske endringene har skjedd for drikkevarer. Det totale melkekonsumet har gått ned, og sammensetningen av melketyper har endret seg betydelig siden lettmelken ble introdusert i 1982. Samtidig har konsumet av brus/mineralvann blitt tilnærmet tredoblet og er nå på omtrent samme nivå som lettmelk og skummet melk til sammen.

Tabell 3.1: Norske privathusholdninger. Spiselig mengde, gram pr. person pr. dag, gjennomsnittshusholdningen.

	1975	1983-85	1989-91	1995	1997
Kornvarer [1]	177	168	163	164	157

Tabell 3.1: Norske privathusholdninger. Spiselig mengde, gram pr. person pr. dag, gjennomsnittshusholdningen.

Poteter	152	111	103	85	84
Potetprodukter	2,6	5,7	8,3	10	12
Grønnsaker [2]	79	84	91	97	99
Frukt og bær	144	158	178	169	187
Kjøtt, blod, innmat	109	114	116	113	116
Fisk, skalldyr	49	41	43	36	37
Egg	25	23	19	17	18
Melk	459	415	375	324	296
- helmelk	405	323	129	111	92
- lettmelk	-	22	175	162	156
- skummet melk	54	70	71	51	48
Fløte, 38 % fett	13	13	11	12	11
Ost	24	28	29	28	29
Andre melk- og fløteprodukter [3]	11	19	26	31	35
Spisefett, 80 % fett [4]	58	49	41	36	36
- margarin	45	34	31	30	26
- smør	9,1	9,0	5,0	3,3	2,8
- annet spisefett [5]	3,4	7,3	8,7	12	11
Brus mineralvann	69	86	131	182	199

[1] Inkluderer pasta, frokostgryn, grøtpulver, brød
[2] Inkluderer også tørre erter
[3] Inkluderer yoghurt, iskrem, melke- og fløteretter, konsentrert melk, tørrmelk, sjokolademelk
[4] Spisefett omregnet til 81 prosent fett før 1995 og til 80 prosent fett fra 1995
[5] Inkluderer matolje, majones, majonessalater, smult, matfett

Kilde: SSB forbruksundersøkelser

Parallelt med disse endringene er nye retter kommet inn i norsk matkultur. Pizza kom på 1970-tallet, mens industriprodusert pizza kom først på 1980-tallet. Matvaner fra andre land har etter hvert fått godt fotfeste i Norge. Det skjer dermed en globalisering av matkulturen. Innslaget av høyt foredlede produkter og ferdigmat har økt.

Endringene i inntak av næringsstoffer har hatt en stort sett positiv utvikling som reflekterer endringene i kostholdet og produktutvikling. Det gjennomsnittlige inntaket av energi har gått ned siden 1975 (SSBs forbruksundersøkelser), og fettinntaket både i mengde og som prosent av energiinntaket er redusert. En av målsettingene i den første norske ernæringsmeldingen St.meld. nr. 32 (1975-76) *Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk*, om å redusere fettinntaket fra over 40 til 35 prosent av energien, ble nådd. Det nåværende målet for fettinntaket er 30 prosent av energiinntaket, jf. St.meld. nr. 37 (1992-93).

Inntak av vitaminer har endret seg lite, og til tross for nedgangen i forbruk av poteter har inntaket av C-vitamin blitt kompensert ved et høyere inntak av

frukt og grønnsaker. Den landsrepresentative NORKOST-undersøkelsen blant kvinner og menn (16-79 år) fra 1993, viser at kostholdet stort sett er i tråd med anbefalingene fra norske myndigheter.

Ut fra et folkehelseperspektiv betyr sammensetningen av næringsstoffene i kostholdet mye. Hjerte- og karsykdommer og kreft forårsaker henholdsvis 50 prosent og 20 prosent av alle dødsfall i Norge. Når det gjelder kreft, regner en med at mellom 30 prosent og 40 prosent av alle krefttilfeller kan forebygges ved et riktig sammensatt kosthold og økt fysisk aktivitet, særlig ved økning i inntak av frukt og grønnsaker. Det har vært, og er fortsatt, en politisk målsetting å øke forbruket av frukt og grønnsaker ytterligere. Overvekt er et økende problem og rammer i dag over en tredjedel av befolkningen. Det kan medføre en rekke plager som høyt blodtrykk og diabetes.

Gjennomsnittstall for kosthold, næringsinntak, sykelighet og dødelighet skjuler forskjeller i befolkningen. Slike ulikheter finnes i den norske befolkning både når det gjelder kosthold, overvekt, kroniske sykdommer og helseatferd, og forskjellene synes å øke. Særlig er utdanning, sosioøkonomisk bakgrunn og interesse for ernæring og helse, viktige bestemmende faktorer for den ernæringsmessige kvaliteten til folks kosthold og dermed deres helse.

Forandringer i kostens sammensetning kan forklare nedgangen i antall dødsfall på grunn av hjerteinfarkt de siste tiårene i Norge, men nedgangen har fortsatt til tross for at nedgangen i totalt fettinntak har flatet ut samtidig som en del risikofaktorer utvikler seg negativt. Man kjenner ikke alle årsakene, men en forbedret ernæringsmessig kvalitet på fettet, bl.a. ved mindre bruk av herdet fiskefett i næringsmiddelindustrien, har sannsynligvis vært viktig.

Undersøkelser viser at innholdet i måltidene er ganske forskjellig fra hva det var for 20 år siden. Måltidene har blitt mer «situasjonsbetingede». Forbrukerne legger i økende grad vekt på hurtigmat og bekvemmelighet. Mindre mattilberedning foregår hjemme. Kunnskap om mattilberedning og mathygiene blir i mindre grad overført til barn i hjemmene. Undervisningssystemet har derfor fått økt betydning. Undervisning i matvarekunnskap, tilberedning av mat og ernæring er imidlertid nedprioritert som fag i skolen.

Forbrukerne kjøper mer av maten på restauranter, kaféer og i kantiner. I Norge antas at mengden mat kjøpt på slike spisesteder vil øke med 30 prosent i løpet av de neste 5 år. Folk kjøper inn mindre råvarer, men mer ferdigretter og halvfabrikata enn tidligere. Foredlingen overføres fra husholdningene til industrien og handelsleddene.

Vi spiser fortsatt i stor grad våre tradisjonelle måltider. Barn og foreldre spiser frokost og middag sammen, og de fleste av oss spiser formiddagsmat i barnehage, på skole eller på jobb. En kan si at dette utgjør stabiliteten i vår matkultur. Samtidig som utvalget av råvarer og matretter fra alle verdenshjørner øker, øker oppslutningen om mat med regional identitet i Europa. Forbrukeren er blitt opptatt av å få mat som han/hun vet nøyaktig hvor kommer fra. Interessen for det lokale matvaremarkedet der foredlingen foregår lokalt og det er lokalt opphav av råvarer, er økende. Miljøengasjement og dyrevern påvirker også forbrukerpreferansene.

Eurobarometer i 1996 i Norge:

På spørsmål til et tilfeldig utvalg på 1000 personer om de ville kjøpe blant annet genmodifiserte tomater med lengre holdbarhet eller sykdomsresistente poteter, svarte mindre enn 10 prosent at de sikkert ville kjøpe slike produkter, mens i underkant av 50 prosent var sikre på at de ikke ville kjøpe slike produkter.

Undersøkelse om kunnskap og holdninger til mattrygghet i 1998 (MMI):

På spørsmål til et tilfeldig utvalg på 1001 personer om det er meget stor fare, ganske stor fare, liten fare eller ingen fare for å få helseskader av genmodifisert mat, svarte til sammen 36 prosent at det var meget stor fare eller ganske stor fare for å få helseskader.

Kugalskap, skrapesyke, salmonella og antibiotikaresistens har også bidratt til at forbrukerne i løpet av 90-tallet er blitt mer opptatt av hvordan mat produseres og frambys.

Såkalt «Novel food» eller «ny mat» skaper nye utfordringer. «Ny mat» omfatter et vidt spekter av matvarer og fremstillingsmåter som ikke tradisjonelt har vært brukt i Norge, som for eksempel genmodifisert mat, nye ingredienser som fetterstattere, eller proteiner fra bakterier og gjær som vi ikke tidligere har hatt i vårt kosthold. Spesiell oppmerksomhet har genmodifisert mat fått. Forbrukerne viser til dels stor skepsis og føler seg ikke trygge på slike produkter. Som et resultat av dette ser man at flere matvarekjeder i Europa fjerner næringsmidler med genmodifiserte organismer fra sine hyller.

Mat som kulturbærer, sosialt signal og personlig identitet er minst like viktig i dag som for 20 år siden, og det er ting som tyder på at dette vil fortsette i framtiden. Gastronomi vil sannsynligvis få økt interesse, men med nye vinklinger. Dette vil også kunne få positiv innvirkning på folks daglige kosthold, som er det som er viktigst for folks helse.

3.1.2 Dagligvarehandelen

Mellom 1976 og 1996 ble antall dagligvarebutikker nesten halvert fra ca. 9000 til 5000, og utviklingen ser ikke ut til å ha stoppet opp. I samme periode ble antall kjøpesentra femdoblet, fra 100 til 500. Salg av dagligvarer og kioskvarer gjennom bensinstasjoner, kiosker og lignende (servicehandelen) har utviklet seg spesielt de siste 10 år og til dels tatt over for en del av de nedlagte dagligvarebutikkene som en lokal forsyningskanal. Av et totalmarked på drøyt 100 milliarder kroner for dagligvarer og kioskvarer, omsettes ca. 85 prosent gjennom de 4 store matvarekjedene, mens servicehandelen utgjør 14 prosent av total omsetning av slike varer (SIFO-rapport nr. 3/97).

Utenom servicehandelen, har de fire store paraplykjedene nå 99 prosent av omsetningen i dagligvaresektoren i Norge. Utviklingen mot sterk konsentrasjon og kjededannelse i dagligvarehandelen har bidratt til effektivisering av varehandelen ved økt konkurranse mellom kjedene og økt press på industrien. Kjedene blir i økende grad vertikalt integrerte, dvs. at deres virksomhet omfatter flere ledd i varekjeden. Den økende graden av vertikal integrasjon i dagligvarehandelen kan ha ført til at det også blant leverandørene til dagligvarekjedene har blitt en forsterket konsentrasjon, hvor større og landsdekkende grossister blir foretrukket. Situasjonen blir dermed vanskeligere for mindre

produksjonsbedrifter og grossister, spesielt i distriktene. Det finnes eksempler på samarbeidsavtaler mellom mindre produsenter med formål å gjøre dem mer konkurransedyktige om leveranser til kjedene. Lavere antall transaksjoner og optimalisering av varestrømmen bidrar til lavere kostnader og lavere matvarepriser. Det går også i retning av større internasjonalisering i denne sektoren.

Det har vært lagt stor vekt på lav pris i markedsføringen til flere av kjedene, noe som ofte har ført til et redusert varetilbud. Produktutvalg får imidlertid nå større oppmerksomhet, spesielt i byene. Matvarer er blitt relativt sett rimeligere enn andre forbruksvarer i løpet av de siste 20 årene. Prisindeksen for matvarer har steget 10 prosent mindre enn den totale konsumprisindeksen siden 1979. På 1990-tallet har matvareindeksen generelt steget lite. Andelen av husholdningsbudsjettet som går til mat har sunket fra ca. 40 prosent i 1958 til 15 prosent i 1990. I 1998 var den 12,6 prosent.

Undersøkelsen «Matens pris» av NILF, ECON og SSB i 1999 viste at for en norsk husholdning med et gjennomsnittlig forbruksmønster ville forbruksutgiftene til matvarer sommeren 1998 bli redusert med over 12 prosent hvis matvarene i sin helhet ble innkjøpt i Sverige eller Danmark. Det ble i undersøkelsen benyttet et bredt varespekter som i størst mulig grad skulle avspeile prispåslagene til norske landbruksvarer. For å få til dette ble fisk og importerte varegrupper som kaffe og spaghetti utelukket i tillegg til alkoholholdige drikkevarer. Prisforskjellen er imidlertid til dels betydelig større for en del varegrupper som lyst kjøtt og en del melkeprodukter. Matmoms, produsentpriser og foredlingskostnader er viktige faktorer for denne prisforskjellen. I Norge er matmomsen 23 prosent, mens den i Sverige er 12 prosent og i Danmark 25 prosent.

Den store prisforskjellen på en del matvarer, særlig kjøttvarer, bidrar sammen med prisforskjellene på alkohol og tobakk til den sterke økningen i grensehandelen de siste årene. Undersøkelsen fant noe støtte i datamaterialet for at de typiske grensehandelsvarene var til dels betydelig billigere i grensehandelsområdene enn ellers i Sverige og Danmark.

3.1.3 Næringsmiddelindustrien

Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien baserer sin virksomhet hovedsakelig på norske råvarer, og er den klart viktigste avtakeren av varer fra primærproduksjonen. En meget stor andel av de matvarer som tilbys forbrukerne er bearbeidet i større eller mindre grad. Utviklingen går mot økt forbruk av ferdigprodukter og halvfabrikata. Foredlingsindustrien viser til at produktene får en stadig kortere levetid i markedet, og at nyutvikling derfor er nødvendig.

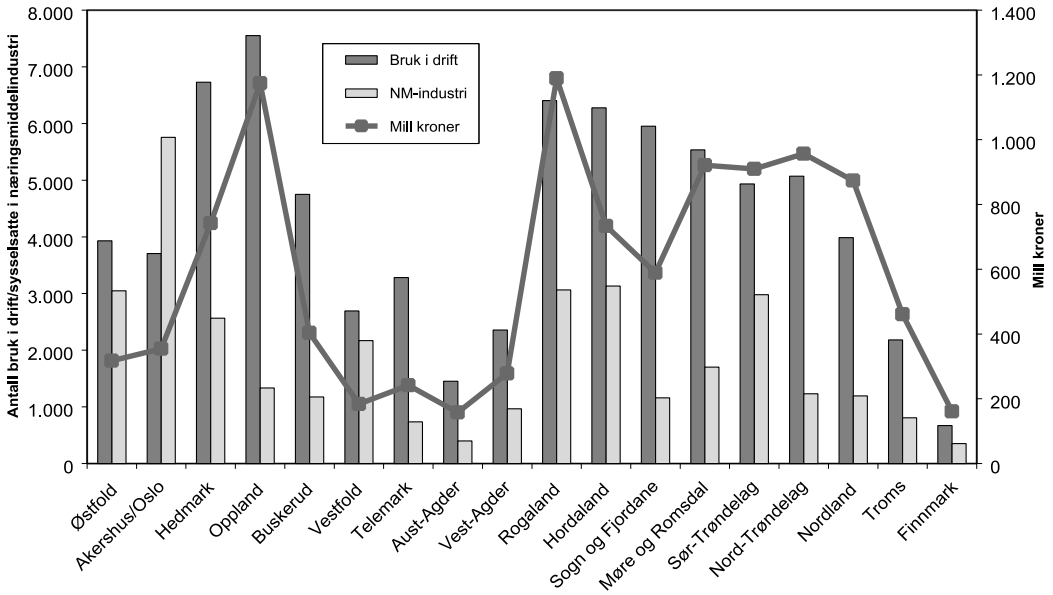
Konkurransen fra utlandet er stor og økende på foredlet mat. Spesielt konkurranseutsatt er industrien som produserer bearbeidede matvarer omfattet av ordningen med råvarekompensasjon, RÅK-industrien. For eksempel økte importen av bakevarer med 37 prosent i verdi og 33 prosent i kvantum i perioden 1996-98.

Boks 3.1 Industri som produserer bearbeidede matvarer omfattet av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK-industrien)

RÅK-industrien produserer ferdigprodukter som iskrem, visse typer yoghurt, pizza, bakevarer, sjokolade, supper, sauser og sukkertøy. Verdien av produksjonen anslås til 10-11 milliarder kroner pr. år, og RÅK-varene utgjør ca. 16 prosent av nærings- og nytelsesmidlene. I 1995-98 var importen om lag 3 ganger større enn eksporten. I produksjonen av ferdigprodukter omfattet av RÅK-ordningen, brukte denne industrien i 1998 ca. 190.000 tonn melk, eller 11 prosent av den totale meierileveransen dette året. Det ble videre brukt ca. 17.000 tonn poteter som utgjorde 6 prosent av ordinært salg av poteter. Forbruket av norskprodusert matkorn i produksjon av RÅK-varer var 170.000 tonn og utgjorde omkring 75 prosent av norsk produksjon av matkorn. Denne andelen varierer årlig med kvaliteten på norsk matkorn.

Jordbruksbasert næringsmiddelindustri spiller en betydelig rolle for verdiskaping og sysselsetting i landet. Denne industrien er Norges nest største industribransje, etter verkstedindustrien, og besto i 1997 av rundt 1.200 bedrifter med i alt 32.000 sysselsatte. Det har i etterkrigstiden vært en strukturrasjonalisering i den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, og utviklingen er forsterket på 1990-tallet. Det har ikke vært en tilsvarende reduksjon i antall sysselsatte. I perioden fra 1970 til i dag har den prosentvise fordelingen av anlegg i meierisamvirket vært nesten konstant mellom distriktskommuner og andre kommuner, med omtrent 2/3 plassert i distriktene. Antall anlegg er imidlertid redusert med 66 prosent i samme periode. Meieri- og kjøttindustri er i større grad lokalisert i distriktene enn norsk industri generelt. I kjøttbransjen økte sysselsettingen i perioden 1991-95.

Næringsmiddelindustrien er lokalisert i alle deler av landet, og er viktig for distriktene. Men det har skjedd en regionalisering av næringsmiddelindustrien, blant annet som en følge av økt konkurranse. Næringsmiddelindustrien er i større grad enn driftsenhetene i jordbruket lokalisert i folketette områder. Figur 3.1 viser fylkesvis fordeling av driftsenhetene i jordbruket og jordbruksbasert næringsmiddelindustri. Til sammenligning viser figuren også en fylkesvis fordeling av 10,6 mrd. kroner av budsjettmidlene til gjennomføring av jordbruksavtalen. De typiske distriktsproduksjonene har hovedvekt på budsjettstøtte. Korn/grøntsektoren, lyse kjøttslag og egg har en større del av støtten som skjermingsstøtte, som ikke er med i figuren. Det vises til kapittel 5.2 for nærmere omtale av næringsmiddelindustrien.



Figur 3.1 Fylkesvis fordeling av antall bruk i drift, antall sysselsatte i jordbruksbasert næringsmiddelindustri og 10,6 mrd av budsjettmidlene til gjennomføring av jordbruksavtalen i 1998.

3.1.4 Jordbruket

Tilpasning av markedstilførslene og produksjonskapasiteten til markedsmulighetene er en hovedutfordring i landbrukspolitikken. Bl.a. som følge av forbruksendringer, jf. kap 3.1.1, er sammensetningen av råvareproduksjonen endret på 90-tallet. Ku- og geitemelkproduksjonen er redusert med hhv. 10 og 18 prosent. Samtidig er markedet redusert, og det er et betydelig overproduksjonsproblem i melkesektoren. Kjøttproduksjonen har økt med vel 20 prosent. Sauekjøttproduksjonen har vært stabil, mens storfekjøtt har økt med 12 prosent. De lyse kjøttslagene gris og kylling har økt med hhv. 28 prosent og 68 prosent.

Markedssituasjonen har vært relativt god, men de siste årene har markedsoverskuddet blitt betydelig for storfe og gris, mens det er underskudd på kylling. For egg er produksjonen redusert med ca. 6 prosent, men sektoren har som melkesektoren vært preget av overproduksjon og overkapasitet. Planteproduksjonene varierer betydelig mellom år. Etter en sammenhengende reduksjon på 90-tallet, økte kornarealene igjen i 1998. Hvetearealet har økt med over 40 prosent. Potetarealet har blitt redusert med om lag 5 prosent på 90-tallet. Arealet av grønnsaker til salgsproduksjon har vært forholdsvis stabilt, mens arealet av epler, pærer og plommer er redusert med 10 prosent siden 1990 og arealet av moreller, kirsebær, jordbær og andre bær har økt med 17 prosent. Planteskoler og veksthusproduksjon representerer også en betydelig og økende verdiskaping i norsk jordbruk.

Importen får økende betydning for markedssituasjonen og har økt på 90-tallet for alle varegrupper.

Sysselsetting og struktur

I 1998 sto jordbruket, inklusive jakt og viltstell, for 1,1 prosent av Brutto nasjonalprodukt (BNP) og skogbruket 0,2 prosent. (I tillegg utgjør bruttoproduktet

i trelast-, trevare-, og treforedlingsindistrien om lag 1 prosent av BNP). Landbrukets betydning er klart større for sysselsettingen enn for BNP. I 1998 sto jordbruket for 4,9 prosent av samlet sysselsetting målt som utførte timeverk. Mange foretak leverer varer og tjenester til landbruket, og det er en omfattende virksomhet knyttet til foredling og omsetning av landbruksvarer. En regner vanligvis med en sysselsettingsmultiplikator på 1,3 -2. Det vil si at hvert årsverk som blir utført i jordbrukets primærproduksjon medfører 0,3 - 1 årsverk i andre næringer, som foredlingsindustri og produksjon, handel og transport av driftsmidler til jordbruket.

Økt produktivitet kombinert med et begrenset nasjonalt marked for jordbruksvarer, har over tid ført til avgang av arbeidskraft fra jordbruket og til at jordbrukets relative andel av sysselsettingen er redusert. De siste årene har nedgangen i antall årsverk vært om lag 2,5 prosent pr. år. I dag utføres det om lag 80.000 årsverk i jordbruket.

Antall landbrukseiendommer er relativt stabilt, mens antall driftsenheter avtar. Avgangen skjer i gruppen under 200 dekar, mens antall bruk over 200 dekar øker. Samtidig som antall driftsenheter avtar, er det tatt i bruk et større jordbruksareal. Gjennomsnittsbruket drev i 1998 135 dekar, en økning på over 35 dekar siden 1985. Det har vært en markant økning i bruken av leiejord. I dag er 21 prosent av jord i drift leiejord. I følge produksjonstilskuddsstatistikken var det pr. juli 1998 79.900 leieforhold (eksklusive forpaktning) og 32.300 bruk leide i alt 2,2 mill. dekar (eksklusive forpaktet jord).

Tabellene 3.2 og 3.3 er basert på foreløpige tall for 1998, og viser produksjonsstrukturen i jordbruket etter bruksstørrelse og produksjonsform.

Tabell 3.2: Antall bruk i drift fordelt etter størrelse

	1985		1998	
Bruksstørrelse	Antall	Prosent	Antall	Prosent
5-50 daa	41 839	40	19 753	26
50-100 daa	28 898	27	18 104	23
100- 200 daa	24 535	23	23 985	31
200-300 daa	6 346	6	9 583	12
300-500 daa	2 772	3	4 731	6
>500 daa	717	1	1 304	2
I alt	105 107	100	77 460	100

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket, Resultatkontroll 1999

Tabell 3.3: Antall driftsenheter med ulike typer produksjon

Produksjon	1985	1990	1998	Endring 1985-1998 i prosent
Korn	35 180	32 399	23 523	-33 %
Grønnsaker på friland	6 938	5 064	2 194	-68 %
Ku, inkludert ammeku	33 414	29 353	27 375	-18 %
Sau, over 1 år	28 028	26 479	23 409	-16 %
Gris, purker og ungsvin	7 415	5 054	3 867	-48 %
Høner	8 471	5 306	4 106	-52 %

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket, Resultatkontroll 1999

3.1.5 Jordbrukets betydning i distriktene

Den geografiske fordelingen av produksjonen er viktig for jordbrukets bidrag i distriktspolitikken. Jordbruket har større betydning i distriktene enn i sentrale strøk. Selv om jordbrukssektoren har fått redusert betydning i nasjonaløkonomien, innebærer næringens sterke forankring i distrikts-Norge at den fortsatt spiller en viktig rolle for verdiskaping og sysselsetting i mange deler av landet. Sett i forhold til totalt antall sysselsatte har for eksempel Hedmark 7 prosent landbrukssysselsetting, Oppland og Sogn og Fjordane 9 prosent og Nord-Trøndelag 10 prosent. Mange distriktskommuner har en landbrukssysselsetting på 10-20 prosent, og i enkelte kommuner er landbrukssysselsettingen over 20 prosent.

Tabell 3.4 viser at den årlige nedgangen i antall driftsenheter siden 1985 har vært relativt lik i alle landsdeler, mellom 2 og 2,5 prosent, unntatt for Nord-Norge, hvor nedgangen har vært 3,5 prosent. Samtidig har Nord-Norge økt sin andel av de viktigste produksjonene og endringen mot større bruk går raskest i denne landsdelen. Andelen av produksjonen i de ulike landsdelene har vært relativt stabil i perioden 1985-98. Arealøkningen i alle regioner er særlig knyttet til eng og beite. Det forklarer også den relativt mindre økningen i arealet på Østlandet.

Tabell 3.4: Regional fordeling av produksjon (prosentvis andel), antall bruk i drift og jordbruksareal i 1985 og 1998.

		Østlandet	Agder/ Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Melk	1985	27	20	22	21	10
	1998	25	20	23	21	11
Storfe	1985	27	20	23	20	9
	1998	27	21	22	21	10
Sau	1985	28	22	28	9	13
	1998	27	22	26	9	15
Svin	1985	44	26	8	19	3
	1998	47	24	6	18	4
Fjørfe	1985	73	18	4	5	1
	1998	65	13	5	17	0
Korn	1985	87	2	1	10	0
	1998	89	1	0	10	0
Antall bruk	1985	43 495	13 293	24 239	13 161	10 919
	1998	32 637	10 213	17 764	10 007	6 840
Årlig endring, antall bruk		-2,2 %	-2,0 %	-2,4 %	-2,1 %	-3,5 %
Jordbruksareal, 1000 daa	1985	4 720	1 055	1 436	1 508	860
	1998	5 033	1 256	1 573	1 649	951
Årlig endring, areal		0,5 %	1,3 %	0,7 %	0,7 %	0,8 %

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 1999

Ved Landbrukstellingen i 1989 var det til sammen 183.065 landbrukseiendommer i landet. Av disse var om lag 80 prosent bebygd med bolighus og 73 prosent bebodd (SSB 1989). Når eieren ikke bor på bruket kan bruket være nedlagt, forpaktet bort, jorda leid ut eller drevet av eieren. I de områdene hvor leieandelen er stor, kan dette indikere at eiendomsforholdene ikke er tilpasset behovene i næringen.

Arealforvaltning og næringsutvikling

Landbruket er basert på arealressurser som er spredt over et stort geografisk område. Gjennom bruken av arealene spiller landbruksnæringen en viktig rolle for hvordan landskapet ser ut og for forvaltning av viktige naturressurser. Landbruksnæringens ansvar for forvaltning av naturressursene er en viktig samfunnsoppgave. Utmarksressursene har stor rekreasjonsverdi samtidig som de har en kommersiell verdi for grunneiere og bygdesamfunn. Næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket går i stadig større grad ut på å ta i bruk landbrukseiendommer til nye formål og bruksformer.

En evaluering av bygdeutviklingsmidlene viser at de gir gode resultater og en bedre utnyttelse av gårdens samlede ressurser. Det er i 1997 og 1998 gjennomført en evaluering av den bedriftsrettede støtten over BU-ordningen med utgangspunkt i fylkene. Evalueringen omfatter tiltakene etablererstipend,

bedriftsutviklingsstøtte og investeringsstøtte (investeringslån og tilskudd) og gjelder resultater fra prosjekter som er gitt støtte i perioden 1988-95. De viktigste resultatene av evalueringen av de fylkesvise BU-midlene er:

- Totalt for prosjektene som omfattes av undersøkelsen (517) er det skapt 468 årsverk. For prosjekter der det er oppgitt at det er sysselsettingseffekt, gir dette i gjennomsnitt 1,21 årsverk pr. prosjekt. På landsbasis anslås det at BU-midlene har vært med å bidra til nærmere 5.000 nye årsverk.
- 37 prosent av prosjektene er startet av kvinner, mens 41 prosent er startet av menn. Prosjekteiers alder varierer fra 23 år til 73 år, med gjennomsnittsalder på 46 år.
- Tre firedeler av prosjektene er lokalisert innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. 13 prosent oppgir at prosjektet og BU-støtten har bidratt til å framskynde generasjonsskifte på gården.

3.1.6 Jordbrukets betydning for miljøet

Jordbruket har både positive og negative effekter på naturmiljøet. Gjennom landbrukspolitikken er det de siste 20 årene arbeidet aktivt for å redusere de negative miljøeffektene av norsk jordbruk og tilpasse produksjonen til naturgrunnlaget. Det har vært en hovedutfordring å redusere erosjon og avrenning av nitrogen og fosfor fra jordbruket. Arbeidet som er gjort, har ført til at landbrukets utslipp av næringsstoffer og jordpartikler er vesentlig redusert. Det har imidlertid vist seg tidkrevende å oppnå en stor nok reduksjon i avrenningen av nitrogen fra landbruket til å nå målene i Nordsjø-avtalen. Årsakssammenhengene med hensyn til avrenning av nitrogen er svært kompliserte. Det er betydelige variasjoner i avrenning mellom år og mellom ulike produksjonsformer, samtidig som bakgrunnsavrenning fra utmark også virker inn. Resultatkontrollen viser at samlet beregnet reduksjon som følge av tiltak pr. 1996 er 19 prosent for nitrogen og 26 prosent for fosfor for området som inngår i Nordsjøplanen. Dette er på linje med det som er oppnådd i andre land det er naturlig å sammenlikne oss med.

Det er økt oppmerksomhet på miljøgifter og plantevernmidler i landbruksproduksjon både som følge av at påkjenningene på naturen skal reduseres, risiko for brukeren skal reduseres, og som følge av at kvalitet til forbrukeren vektlegges i produksjonen. Når det gjelder bruken av plantevernmidler har totalt forbruk regnet som aktivt stoff blitt sterkt redusert fra 1985 til 1991. Forbruket har deretter vært forholdsvis stabilt fram til 1997. Fra 1997 til 1998 er det imidlertid registrert en betydelig økning i omsetningen fra 755 til 951 tonn. Trolig skyldes dette ekstraordinære innkjøp som følge av en økning av avgiftene i 1999. Det er imidlertid behov for, og muligheter til, ytterligere reduksjon i risikoen knyttet til bruk av plantevernmidler.

Kildene for tilførsel av tungmetaller til jord er først og fremst resirkulering av avfall og atmosfæriske tilførsler fra andre land. I 1998 ble 57 prosent av total mengde disponert slam brukt i jordbruket. Norge har med bakgrunn i disse problemstillingene strenge og effektive godkjenningssystemer for plantevernmidler, kraftfor, gjødsel og organisk avfall som resirkuleres.

Hensynet til kulturlandskapet med kulturminner og biologisk mangfold er styrket i landbrukspolitikken i løpet av de siste 10 årene. Det har vært en økning på om lag 70 millioner kroner for midler avsatt til særskilte kulturlandskapstiltak i jordbruksavtalen fra 1991 til 1999. I 1999 ble det avsatt 105 millio-

ner til særskilte kulturlandskapstiltak for år 2000. På 90-tallet har også tilskudd til seterdrift økt, og er nå på totalt 22 millioner kroner. Landbruksdepartementet har i samarbeid med Miljøverndepartementet satt i gang et større overvåknings- og resultatkontrollsystem for kulturlandskapet, slik at effektene av tiltakene kan dokumenteres.

Utviklingen av det mer omfattende internasjonale miljøarbeidet er en styrke for vårt nasjonale miljøarbeid. Av spesiell betydning var Rio-konferansen som la premisser for at miljø og verdiskaping skal ses i sammenheng, og at miljøhensyn ikke kun skal være et korrektiv i en vareproduserende næring. En integrering av miljøhensyn i næringspolitikken gir grunnlag for videre utvikling av produksjon av miljøgoder og økologisk bærekraftig landbruk.

3.1.7 Jordvern og arealbruk

Bare 3 prosent av Norges areal er jordbruksareal. Dette tilsvarer ca. 2,1 dekar pr. innbygger, noe som er relativt lite både i europeisk og global målestokk. Om lag 11 prosent av jordens areal er jordbruksareal, og det tilsvarer 2,7 dekar pr. verdensborger. Bare ca. 1/3 av jordbruksarealet i Norge er egnet for matkornproduksjon på grunn av de begrensninger klima, topografi og jordkvalitet setter.

> I Innst. S. nr. 219 (1996-97) sier flertallet i Energi- og miljøkomiteen at videre nedbygging av dyrket og dyrkbar jord i de beste klimasonene vil få alvorlige konsekvenser for landet sin evne til å produsere matkorn. Føre-var-prinsippet tilsier en arealpolitikk som vil kunne møte framtidige svingninger i den globale matvaresituasjonen.

Det er en stor utfordring å motvirke at de mest produktive landbruksarealene våre blir bygd ned. Byene og de største tettstedene ligger stort sett nær de arealene som har størst produksjonsevne, spesielt i fylkene rundt Oslofjorden, samt Jæren og Trøndelag. Utbyggingspresset i mange av disse områdene er stort og økende. Hvert år legges det ut store nye arealer til utbygging, om lag 20.000 dekar pr. år for landet som helhet.

Tabell 3.5: Avgang av dyrket og dyrkbar jord ved omdisponering etter jordloven, ved regulering etter plan- og bygningsloven og ved ekspropriasjon. 1986-98. Skogplanting er trukket fra. Tall for 1998 er foreløpige.

År	Antall daa, omdisponert gjennomsnitt pr. år	Antall daa, omdisponert, akkumulert
1949-75	21 700	586 000
1976-80	13 600	654 000
1981-85	14 000	709 000
1986-90	19 800	823 000
1991-95	16 500	906 000
1996-98	17 900	948 000

Kilde: Landbruksdepartementet

Tabell 3.5 er basert på oppaver fra kommunene og er samlet inn av Landbruksdepartementet. Tallene er noe usikre, fordi ikke alle reguleringsplaner er registrert. Den faktiske omdisponeringen er større enn det disse tallene viser.

Som tabellen viser har det vært et høyt omfang på omdisponering av landbruksarealer på 80- og 90-tallet. Under lavkonjunkturen på begynnelsen av 90-tallet var det noe mindre byggeaktivitet, mens aktiviteten har økt etter 1996.

Tall over arealressurser pr. innbygger gir et inntrykk av hvor store arealreserver landet har som er mulig å ta i bruk til en gitt produksjon. I 1949 hadde Norge ca. 2,62 daa pr. innbygger som var egnet til korndyrking, et tall som var redusert til 1,77 daa pr. innbygger i 1998. I samme periode er arealressursene som kan nyttes til korndyrking redusert fra 8.319 km ^{2} til 7.874 km ^{2}. Etter 2. verdenskrig er det bygd ned over 900.000 dekar dyrkede og dyrkbare landbruksarealer i Norge. Det meste av dette er arealer som har vært egnet til matkornproduksjon. Noe av arealtapet er kompensert ved nydyrking, men i dag er det meget liten dyrkingsreserve i de beste klimasonene. Vi har imidlertid ikke nøyaktige talloppgaver over omfanget av nedbyggingen, og det er behov for å bedre rutinene for dokumentasjon av arealavgang.

Jordbruksarealet i drift har økt fra 9.941.000 daa til ca. 10.368.000 daa siden 1990. Dette henger sammen med endringer i tilskuddsordningene i retning av arealavhengige tilskudd, noe som gjør at arealoppgavene er blitt mer fullstendige, samtidig som arealer som en periode har vært brakklagt igjen er tatt i bruk. Det er arealkategoriene eng og beite som har økt, mens det øvrige arealet har gått tilbake fra 4.445.000 daa til 4.143.000 daa.

Boks 3.2 Jordvernet i Norge

Jordvernet ivaretas gjennom arealplanleggingen og er et felles ansvar for landbruksmyndighetene og miljøvernmyndighetene. Kommunene har ansvar for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og skal ivareta en rekke politiske hensyn, blant annet hensynet til jordvernet. En har unngått å legge mye av nærings- og boligutbyggingen til verdifulle landbruksområder, men i vekstperioden på 90-tallet er presset mot by- og tettstedsnære arealer økt og mye dyrket og dyrkbar mark utbygges.

I 1997 nedsatte partene i jordbruksoppgjøret et utvalg som skulle se på likestilling og rekruttering i landbruket. Utvalgets rapport av 31.03.98 foreslo mål, strategier og tiltak for en framtidig likestillings- og rekrutteringspolitikk i landbruket. For å nå skisserte mål anbefaler utvalget strategisk satsing på områdene økonomiske tiltak, tidligere generasjonsskifte, velferd, utdanning/kunnskap og kompetanseheving, innflytelse, holdningsskapende arbeid og informasjon, samt videre kunnskapsinnhenting og utredninger.

Utvalgets tilrådinger er fulgt opp gjennom påfølgende jordbruksoppgjør, og de er lagt til grunn for utformingen av politikken på områdene likestilling og rekruttering i meldingen.

3.1.8 Rekruttering og likestilling i jordbruket

Rekruttering til jordbruket

Rekrutteringen til landbruket er spesiell ved at storparten av eiendomsoverdragelsene skjer innen familien regulert av odelsloven. Omsetningsmønstret innebærer at det normalt går mellom 20 og 30 år mellom hver eiendomsoverdragelse. Det er imidlertid relativt stor etterspørsel etter de landbrukseiendommene som omsettes fritt, spesielt i sentrale strøk. For de som skal drive gård er valg av yrke og bosted svært tett knyttet til hverandre. Dermed virker både bygdesamfunnet som helhet og mulighetene innenfor næringen inn på yrkesvalget. For de mindre brukene er arbeidsmarkedet utenom jordbruket viktig.

Gjennomsnittsalderen på brukerne er 49 år og har endret seg lite de siste 15 årene. Gjennomsnittsalderen avtar med økende bruksstørrelse. En undersøkelse fra Hordaland fra 1998 viser at om lag 50 prosent av brukerne vet at de har noen innen familien til å ta over gården. Prosentandelen varierer relativt lite med gårdsstørrelse eller produksjon. Dette kan indikere at andre faktorer enn økonomi spiller en stor rolle når unge skal bestemme om de vil overta gårdsbruk.

Generelt er det et økende utdanningsnivå i det norske samfunnet. Landbruksutdanningen er sterkt utbygd på de fleste områder. Det er en generell tendens at antall søkere til yrkesfaglig utdanning har gått ned. Mange har startet sitt yrkesaktive liv før de overtar gården. Det er også en generell trend i samfunnsutviklingen at folk er mer mobile og skifter arbeidsfelt flere ganger i løpet av sin yrkesaktive tid. Den avtagende søkningen til landbruksfaglig utdanning kan delvis være et resultat av at mange velger en annen utdanning når de skal kombinere et yrke i landbruket med et annet yrke i deler av livet. Studieretningen naturbruk har hatt den samme utviklingen, men for skoleåret 1999-2000 er dette den studieretning som har størst økning. Flere jenter tar i dag naturbruksutdanning enn tidligere. Mulighetene for å oppnå studiekompetanse har sannsynligvis vært viktig for denne utviklingen.

Boks 3.3 Befolkningsutviklingen i distriktene

Fram til for 10 år siden hadde svært få kommuner opplevd en reell nedgang i folketallet på grunn av at fødselstallet veide opp for utflyttingen. Dette er i dag endret, og det er for tiden nedgang i folketallet i over halvparten av landets kommuner. Andelen eldre øker, og den reproduktive andelen av befolkningen blir mindre. Denne skjeve befolkningssammensetningen fører igjen til at det fødes færre barn. Utflyttingen fra distriktene generelt, og spesielt av ungdom og kvinner, får derfor en større betydning enn tidligere. Til sammen skaper dette en utfordring for dis-

triktspolitikken og mulighetene for å opprettholde bosettingsmønsteret. (Kilde: Kjell Sørlie, Samfunnsspeilet 4/95)

Likestilling i landbruket

Flere av resultatindikatorene med hensyn på likestilling i jordbruket viser at det fortsatt langt fra er oppnådd full likestilling i jordbruket. Utvalget for likestilling og rekruttering i landbruket (1998) fant at primærlandbruket er mannsdominert og at jenter møter flere hindringer enn gutter når de skal gå inn i næringen.

1/10 av alle gårdbrukere er kvinner. I 1974 ble reglene om odelsrekkefølgen i odelsloven endret slik at det ble likestilling mellom kjønnene. I perioden 1983 - 1992 ble 17 prosent av alle gårdene som ble overtatt på odel, overtatt av kvinner. Fra 1992 til 1997 var om lag 30 prosent av de som tok over bruk, kvinner. Tallene viser at det ennå er langt igjen før kvinner gjør bruk av odelsretten sin på lik linje med menn. I 1997 hadde kvinnene i følge selvangivelsesstatistikken 23 prosent av positiv næringsinntekt i jordbruk, gartneri mv. og utførte 25 prosent av alle årsverk. Landbrukets fagorganisasjoner har i dag 25 prosent kvinnelige medlemmer. Samvirkeorganisasjonene har om lag 14 prosent kvinner i sentral-, distrikt- og fylkesstyrene. I den statlige landbruksforvaltningen er det 20 prosent kvinner på leder- og mellomledernivå.

3.1.9 Inntekter og kostnader i jordbruket

Inntekter

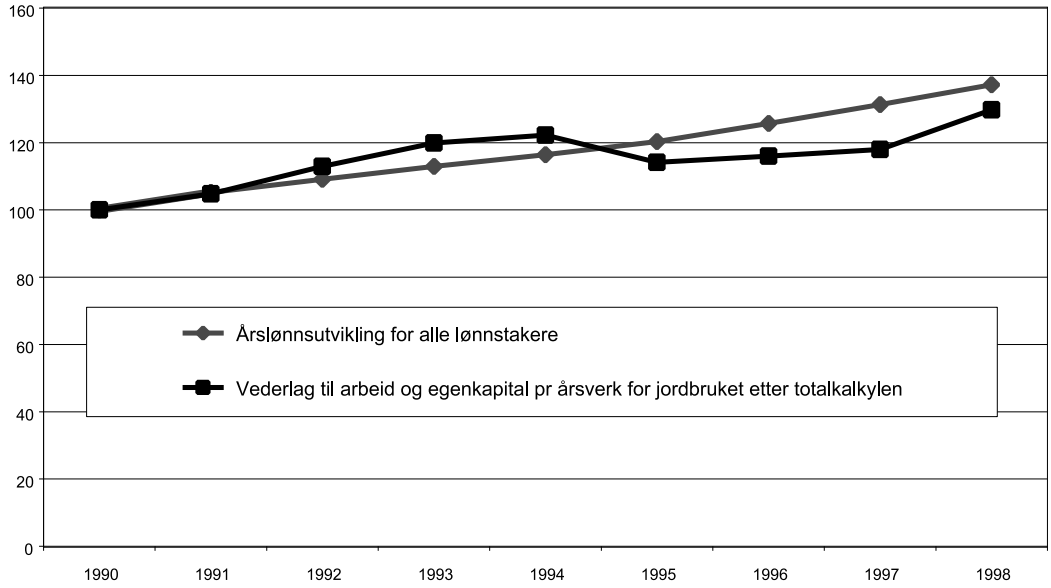
Det er en rekke forhold ut over landbrukspolitikken som er bestemmende for inntektsutviklingen i landbruket. Inntektsutviklingen i landbruket, med utøvere som er selvstendig næringsdrivende, kan ikke reguleres på samme måte som for lønnsmottakere. Hvordan hver enkelt utnytter gårdens ressurser og egen faglig dyktighet innenfor de gitte rammebetingelser, spiller en avgjørende rolle for inntektene for den enkelte utøver og næringen totalt sett. Som selvstendig næringsdrivende har bøndene selv ansvar for å utnytte ressursene og utvikle bruket slik at inntektsmulighetene kan realiseres.

I følge Budsjettnemnda for jordbrukets normaliserte totalregnskap var vederlaget til arbeid og egenkapital pr. årsverk i jordbruket 141.200 kroner i 1998. Med utgangspunkt i et lavere nivå enn for andre grupper har den relative utviklingen på 90-tallet vært som vist i Figur 3.2. Inntektsgapet mellom jordbruket og lønnstakere har økt i perioden.

Avgangen av arbeidskraft fra jordbruket som følge av effektivisering og strukturendringer er med på å opprettholde vederlaget til arbeid og egenkapital pr. årsverk. Lavere kraftfôr- og rentekostnader samt økte produksjonsuavhengige tilskudd bidro fram til 1995 til å opprettholde inntektene i landbruket på tross av reduksjon i priser og andre typer tilskudd. Fra 1996 har både avtalepriser og tilskudd økt.

I siste tiårsperiode har driftsoverskuddet i melkeproduksjonen vært relativt stabilt. Det samme gjelder kornproduksjon i kombinasjon med svinehold, som dessuten har hatt god avkastning i forhold til de fleste andre driftsformer.

Det er en tendens til reduksjon av driftsoverskuddet i ren kornproduksjon. Sauehold viser klart dårligst lønnsomhet, og har i likhet med kornproduksjon en tendens til reduksjon i driftsoverskuddet i siste tiårsperiode.



Figur 3.2 Relativ utvikling i vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverkiflg. Totalkalkylen for jordbruket og i årslønn for alle lønnstakere. 1990=100

Både NILFs driftsgranskinger og undersøkelser fra SSB viser at landbruksbefolkningens inntekter totalt sett ikke skiller seg vesentlig fra andre grupper når det gjelder husholdningenes totale inntekter. Driftsgranskingene viser at nettoinntekten for brukerfamilien i gjennomsnitt var kroner 347.500 i 1997. Tallmaterialet sier imidlertid ikke noe om arbeidsforbruket som settes inn for å oppnå inntektene. Andelen av inntektene som brukerfamilien henter fra jordbruket er i følge Driftsgranskingene redusert fra om lag 70 prosent i 1980 til 48 prosent i 1997.

Mens melkeprodusentene, i følge SSBs materiale, i 1994 i gjennomsnitt hadde om lag 55 prosent av de samlede husholdningsinntekter fra jordbruket, var de tilsvarende tallene for saueprodusentene og kornprodusentene 17 prosent. Tall fra SSB viser relativt store forskjeller i gjennomsnittsinntekten for husholdningene på landsdelsnivå. Rogaland og flatbygdene på Østlandet skiller seg ut med de høyeste gjennomsnittsinntektene, mens brukere på Vestlandet og i dal- og fjellbygdene på Østlandet har de laveste inntektene.

Kostnader

Av jordbrukssektorens brutto inntekter går nesten 2/3 til dekning av kostnader. Kraftfôrkostnader og renter ble redusert betydelig fra 1990 til 1995 og er hovedårsaken til at de totale kostnadene i jordbruket ble redusert med vel 10 prosent i denne perioden. Reduksjonen i kraftfôrkostnadene har imidlertid en motpost i reduserte korninntekter. Etter 1995 har kostnadene økt blant annet som følge av økt kraftfôrforbruk og økte rentekostnader, som imidlertid har sunket igjen i 1999.

Landbruket er en kapitalintensiv næring. Kapitalmengden knyttet til jordbruksareal, skog, driftsbygninger, maskiner og redskap er stor i forhold til den årlige omsetningen. I driftsgranskingene har kapitalen i jordbruket pr. bruk gjennomsnittlig vært i størrelsesorden 1 million kroner verdsatt etter «historisk kostnads»- prinsippet. Jordbrukskapitalen har vært minkende i peri-

oden fra slutten av 1980-tallet til 1994. I denne perioden har investeringene vært mindre enn kapitalslitet. Sterkest nedgang i jordbrukskapitalen i siste tiårsperiode har det vært på bruk med kornproduksjon og på bruk med saue-hold. Fra 1995 har investeringene vært noe større enn kapitalslitet, og jord-brukskapitalen har økt.

Innsatt kapital varierer både med produksjonsomfang og driftsform. Reg-net pr. bruk er det lite kapital i saueholdet, mens bruk med kombinasjonen kornproduksjon og svinehold er eksempel på en driftsform med mye innsatt kapital. Gjeldssituasjonen på bruk som er med i driftsgranskingene har vært stabil i siste tiårsperiode, mens egenkapitalen på brukene har økt noe. Unge brukere har ofte mer gjeld enn eldre brukere. De minste brukene har størst andel egenkapital.

Skatt i landbruket

I motsetning til i enkelte andre land i Europa har skatt i liten grad vært brukt i Norge for å nå næringspolitiske mål i jordbruket. Inntekt av jordbruk skal som hovedregel fastsettes i samsvar med de alminnelige reglene for bereg-ning av næringsinntekt. Det er likevel noen avvikende skatteregler knyttet til særskilte forhold i landbruket i forhold til annen næringsvirksomhet. De fleste av disse særordningene ble vurdert av Stortinget i forbindelse med skattere-formen 1992, jf. Innst. O. nr. 80 (1990-91) og Innst. O. nr. 47 (1991-92).

For næringsdrivende i primærnæringene utgjør trygdeavgiften 7,8 pro-sent Satsen for annen næringsinntekt er 10,7 prosent opp til 12 G og normalt 7,8 prosent på det overskytende. Differansen i forhold til ordinær sats på 10,7 prosent betales kollektivt over jordbruksavtalen.

Kårytelser er en form for vederlag ved eierskifter innen landbruket når avhenderen betinger seg løpende naturalytelser som f.eks. fritt hus, strøm, jordbruksprodukter ol. Avhenderen inntektsbeskattes for verdien av disse ytelsene, mens den som overtar får tilsvarende fradrag. Det gis i tillegg anled-ning til å avskrive en andel av den kapitaliserte verdi av disse ytelsene.

Det er skattefrihet for salgsgevinster av jordbrukseiendommer etter ti år eiertid. Hvis avhendelsen skjer før det er gått 10 år etter ervervet, men etter 5 år, gis det fritak for skatt med en femdel av gevinsten for hvert hele år utover fem. Bestemmelsen omfatter jord og bygninger, men ikke gevinst ved realisa-sjon av redskaper, besetning og avling.

Våningshus på gårdsbruk blir etter hovedregelen regnskapslignet, og ikke prosentlignet som andre bolighus. Dette innebærer at gårdbrukere skal lignes for brutto leieverdi av huset samtidig som det gis fradrag for vedlike-holdskostnader. Underskudd ved drift av våningshus kan kun komme til fra-drag i positiv inntekt fra jordbruk, skogbruk eller pelsdyrnæring.

Driftsmidler hovedsakelig til bruk i jord- og skogbruk er fritatt for investe-ringsavgift på samme måte som i fabrikkmessig vareproduksjon.

Det ble innført en fleksibel kapitalavkastningsrate i delingsmodellen f.o.m. 1995, primært ut fra at mange næringsdrivende innen primærnæringene i liten grad fikk opparbeidet seg trygderettigheter. Ved å velge lavere kapitalavkast-ningsrate vil skattyteren få høyere beregnet personinntekt og dermed større trygderettigheter. Motstykket er høyere skatt.

Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for skogbruksnæringen, sist behandlet av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren*. Dette omfatter gjennomsnittsligning og direkte utgiftsføring av enkelte investeringer. I tillegg har skogavgiftsordningen skattemessige virkninger.

3.2 Utviklingen internasjonalt

I løpet av det siste 10-året er de internasjonale rammebetingelsene for landbruk og handel med matvarer betydelig endret. I Uruguayrunden var handelen med jordbruksvarer for første gang en del av GATT- forhandligene. Innenfor handel med jordbruksvarer medfører landbruksavtalen i WTO-forpliktelser og rettigheter på områdene grensevern, internstøtte og eksportsubsidier. Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) i WTO medfører forpliktelser og rettigheter i veterinære- og plantesanitære spørsmål. I tillegg til GATT-avtalen er det gjennom flere internasjonale avtaler og konvensjoner på miljøområdet etablert forpliktelser knyttet til forvaltning av naturressurser, for eksempel konvensjonen om biologisk mangfold. Internasjonale miljøkonvensjoner og erklæringer understreker statenes felles interesse av å verne om miljøet og fremme bærekraftig utvikling. Det er særlig i de senere år vedtatt en rekke konvensjoner, både på globalt og regionalt nivå, som fastsetter rammebetingelser med relevans også for norsk landbruk. I 1996 ble den globale matsituasjon for andre gang i verdenshistorien satt på dagsordenen i forbindelse med FN-toppmøtet om verdens matsikkerhet.

3.2.1 Matsikkerhet, miljø- og ressursvern

Langsiktig matsikkerhet

Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Den forventede økningen i verdens befolkning, belastningen på naturressursene og problematikkens flersidige karakter tilsier en oppfølging av matsikkerhet på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. I følge handlingsplanen fra FN-toppmøtet om verdens matsikkerhet i 1996 skal produksjon i jordbruk og skogbruk derfor prioriteres i både høyproduktive og lavproduktive områder.

Den globale matproduksjonen har økt betraktelig. Underernæring er likevel fortsatt et problem, og har økt i mange land, særlig i Afrika. Begrensninger på mattilgang og inntekter til matinnkjøp, ustabilitet i tilbud og etterspørsel, sosial uro og naturkatastrofer er årsaker til at grunnleggende ernæringsmessige behov ikke oppfylles. Økonomisk utvikling og oppbygging av økonomiske og politiske institusjoner og strukturer som sikrer bedre utnyttelse og fordeling av økonomiske ressurser er derfor en helt grunnleggende forutsetning for å styrke matsikkerheten i mange land.

En langvarig situasjon der mange sulter, vil kunne true den internasjonale stabiliteten. Deklarasjonen fra FN-toppmøtet om matsikkerhet understreker

at hovedansvaret for oppfølging ligger hos den enkelte regjering. Hver regjering eller stat har gjennom ratifisering av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter forpliktet seg til å sørge for matsikkerheten for sine innbyggere. Det vil i mange tilfeller være behov for samarbeid mellom nasjoner, og mellom private og offentlige institusjoner og organisasjoner. Dette understrekes også i deklarasjonen fra toppmøtet. Investeringer i menneskelige ressurser, forskning og infrastruktur er et ledd i dette arbeidet. Det samme er handel og handelspolitiske føringer for bærekraftig utnytting av tilgjengelige ressurser.

Jordvern

Tilgang til produktive arealer er sentralt i forhold til matsikkerhet. Selv om verdens kornareal økte fra 587 millioner hektar i 1950 til 690 mill. hektar i 1998, sank dyrket kornareal pr. person på verdensbasis fra 0,23 hektar til 0,12 hektar i samme periode. Mulighetene for matproduksjon påvirkes av mange ulike forhold. Økningen i produktivitet har i mange områder av verden flatet ut, mens noen områder fremdeles har et potensiale på dette området. I dag kommer 40 prosent av verdens matproduksjon fra kunstig vannet jord. Økt bruk av kunstig vanning kan føre til større problemer med forsaltning av matjord. I tillegg vil utfordringer knyttet til for eksempel vannmangel, befolkningsøkning, velstandsøkning, jorderosjon og sentralisering føre til press på, forringelse og tap av matjord. Det er derfor forventet at jord vil bli en stadig knappere ressurs i framtiden, og det ligger store utfordringer i å dekke behovet for mat til en voksende befolkning. Det er stor usikkerhet omkring hvilken betydning bioteknologi kan komme til å få for utnyttelse av landbruksareal framover.

Internasjonale miljøavtaler

Det finnes en lang rekke internasjonale avtaler på miljøområdet som har betydning for landbruket. De fleste er i FN-regi, men det er også flere avtaler som gjelder for Europa spesielt. FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio i 1992 stilte opp bærekraftig utvikling som et mål for verdenssamfunnet og for de enkelte landene. På denne konferansen ble Agenda 21 og Rio-erklæringen vedtatt, og både klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold ble åpnet for undertegning. Det var også på denne konferansen at skogspørsmål for første gang kom sterkt på banen i forbindelse med miljø og utvikling. Oppfølgingen innen skogsektoren er omtalt i St.meld. nr. 17 (1998-99), *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren.*

Flere av de tiltakene som er innført i forbindelse med oppfølging av disse konvensjonene øker kostnadsnivået i næringen. Konvensjonen om biologisk mangfold forplikter landbruksnæringen til å tilpasse seg slik at det biologiske mangfoldet ivaretas. Selv om norsk landbruk lenge har vært innrettet mot å ta vare på biologisk mangfold, gir konvensjonen grunnlag for økt innsats. Under forhandlingene om en protokoll om genmodifiserte organismer under Konvensjonen om biologisk mangfold arbeides det med å etablere et globalt regelverk for sikker overføring, håndtering og bruk av genmodifiserte organismer. Norge arbeider for at forhandlingene skal bli sluttført og for at kravene i protokollen om forhåndsgodkjenning og merking forut for eksport også skal

omfatte genmodifiserte organismer til konsum og videreforedling. FNs klimakonvensjon fra 1992 og Kyotoprotokollen (1997) er rammeverk for internasjonalt samarbeid for å redusere menneskeskapte klimaendringer. Disse er nærmere omtalt i St.meld. nr. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen.* Kyotoprotokollen kan få betydning for landbruket, fordi jordbruket er en vesentlig kilde til metan- og lystgassutslipp, mens skog lagrer karbon og skogprodukter kan påvirke klimagassregnskapet dersom de erstatter mer klimabelastende produkter. Teksten i Kyotoprotokollen er ikke entydig, og FNs klimapanel (IPCC) utarbeider en spesialrapport om arealbruk, arealbruksendringer og skogbruk som skal være ferdig i mai 2000. Spesialrapporten vil danne grunnlag for politiske beslutninger vedrørende både jord- og skogbruk sin rolle i forhold til framtidig klimapolitikk.

Under FN-konvensjonen for langtransporterte grenseoverskridende luftforurensninger ble det i 1999 oppnådd enighet om en ny og utvidet protokoll for NO_x og relaterte stoffer, der ammoniakk inngår. Norge har forpliktet seg til å stabilisere utslippet av ammoniakk på 1990-nivå.

Under FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) forhandles det om en global avtale for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Plantegenetiske ressurser er essensielle for matproduksjon, og kontinentene er i stor grad gjensidig avhengig av tilgangen til dette genmaterialet. Norge arbeider for å forhandle fram en avtale som vil sikre fri tilgang til plantegenetiske ressurser og som tilfredsstiller biodiversitetskonvensjonens formål om en rettferdig og likeverdig fordeling av godene ved bruk av disse ressursene.

Bernkonvensjonen av 1979 ble ratifisert av Norge i 1985. Konvensjonens formål er å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, særlig de arter og leveområder der vern krever samarbeid mellom flere stater. Det legges særlig vekt på truede og sårbare arter. For fredet flora er det forbud mot forsettlig plukking, samling, kutting eller oppriving. For fredet fauna, herunder deler av rovviltforvaltningen, er bl.a. forsettlig dreping, fangst, skade, samt forstyrrelse forbudt. De fleste land i Vest-Europa har tiltrådt avtalen.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge en rekke direktiver som gjelder miljøforhold. Dette gjelder bl.a. økologisk landbruk, innsatsvarer i jordbruket og miljøkvalitet i vassdrag og sjøområder. EUs nitratdirektiv er gjort gjeldende for områdene rundt Glomma og Indre Oslofjord og medfører implementering av direktivet for nedbørsfeltet til Glomma.

EUs rammedirektiv for vannressurser legger noen begrensninger for bruk av vann. Pr. i dag legger ikke dette direktivet vesentlige begrensninger på det norske landbruket.

Nordsjødeklarasjonens mål om halvering av tilførsler av næringssaltene nitrogen og fosfor til Nordsjøen ble på Ministerkonferansen i 1995 vedtatt videreført av deltagerlandene. I Norge er det nå i hovedsak utslipp fra kommunale renseanlegg og landbrukssektoren som bidrar med forurensende utslipp av næringssalter. En sektorovergripende tiltaksanalyse gjort tidlig på 1990-tallet viser at landbruket skal redusere utslippene av nitrogen og fosfor med henholdsvis 44 prosent og 40 prosent dersom totalmålet om 50 prosent reduksjon skal nås. Målene skal oppnås så raskt som mulig. Kravene om reduksjon av

utslippene betinger utvikling og innføring av nye tiltak i landbrukssektoren, men også bedre metoder for å måle effekten av tiltakene.

3.2.2 Landbruksavtalen i WTO

Landbruksavtalen i WTO legger rammebetingelser for den nasjonale landbrukspolitikken gjennom forpliktelser og rettigheter på tre områder: markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier. Forpliktelsene som Norge er pålagt ligger på et nivå som gjør at vi har hatt handlefrihet på de fleste områder når det gjelder å utforme en nasjonal landbrukspolitikk i avtaleperioden. Avtalen sier at nye forhandlinger skal starte innen utgangen av 1999.

Markedsadgang

WTO-avtalen medførte omlegging til et tollbasert importvern der tollsatsene i gjennomsnitt skulle reduseres med 36 prosent til år 2000. Norge forpliktet seg gjennom WTO-avtalen til å etablere tollkvoter for såkalt eksisterende og ny markedsadgang. De anvendte tollsatsene ble trappet ned til forpliktelsene for år 2000 allerede i 1995. Kvotene for eksisterende markedsadgang ble dermed uten interesse i og med at tollsatsen innenfor og utenfor kvotene ble lik. Kvotene for ny markedsadgang har lavere tollsats, og størrelsen på kvotene økes gradvis fram til år 2000. Norge har slike kvoter for kjøtt, egg, smør og kål. Kvotene har til nå ikke vært fullt utnyttet.

I likhet med andre industriland har Norge et tollpreferansesystem (GSP) overfor utviklingslandene som åpner for at det gis tollfrihet eller lavere tollavgifter ved import av varer fra disse landene. Dette er et ensidig tiltak som ikke er del av WTO-forpliktelsene. For de minst utviklede landene (MUL) gis det tollfrihet for alle varer, med unntak av korn, mel og fôrstoffer. GSP-ordningen har en sikkerhetsmekanisme. For storfekjøtt er det fastsatt at den for år 2000 skal utløses når importen fra MUL-land når opp i 2.700 tonn utbeinet kjøtt. I 1998 var den totale importen av storfekjøtt fra MUL-land 2.100 tonn utbeinet kjøtt.

Dagens tollsatser innebærer en preferanse for de fleste norskproduserte jordbruksvarer. For de fleste av disse varene er tollsatsene på et nivå som gjør at import er lite aktuelt til ordinære tollsatser, men for enkelte produkter i grøntsektoren har endringene i importvernet ført til økt importkonkurranse. Omleggingen av importvernet og påfølgende revisjon av GSP-ordningen i 1995 har også ført til import fra MUL, i første rekke roser og storfekjøtt.

Internstøtte

Landbruksavtalen definerer tre typer støtte - gul, grønn og blå. Den gule støtten er først og fremst en beregnet verdi på importvernet i tillegg til prisstøtten over budsjett fratrukket særavgifter. Den gule støtten skal reduseres fra 14,3 milliarder kroner i 1995 til 11,4 milliarder kroner i år 2000. For 1997 var den gule støtten beregnet til 10,5 milliarder kroner. Blå støtte var i 1997 på 7,4 milliarder kroner og grønn støtte på 3,7 milliarder kroner.

Grønn støtte skal ha liten virkning på produksjon og handel, og er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene. Investeringsstøtte, velferdsordninger og miljøstøtte er blant dagens norske ordninger som er grønne. Slik støtte utgjør omkring en tredjedel av budsjettstøtten til norsk jordbruk.

Blå støtte er støtteordninger under produksjonsbegrensende programmer som er basert på faste arealer eller avlinger, eller på et fast antall dyr. Det er ingen forpliktelser om å redusere blå støtte. Avtalepartene i WTO kan under visse forutsetninger iverksette ulike mottiltak dersom det innrømmes støtte for en bestemt vare ut over nivået som var bestemt i 1992. Slike mottiltak må begrunnes i at det påvises at økningen i støtten har skadet eller truet andre parters interesser. Blå støtte utgjør omkring 60 prosent av budsjettoverføringene til norsk jordbruk, og har dermed en sentral plass i dagens virkemiddelsystem.

Siden 1989 er andelen av budsjettstøtte over jordbruksavtalen som er knyttet til produsert mengde redusert fra 33 prosent til 16 prosent. Norge er et av de landene som har størst andel produksjonsuavhengig støtte i forhold til total støtte målt i henhold til OECDs Producer Support Equivalent (PSE)-beregninger. OECDs PSE-beregninger kan ikke direkte sammenlignes med de forskjellige kategorier støtteordninger som er definert i WTO-avtalen.

Eksportstøtte

Landbruksavtalen i WTO forutsetter en årlig reduksjon i bruken av eksportsubsidier fra 1995 til år 2000 på til sammen 36 prosent målt i verdi og 21 prosent målt i volum. Det er særlig for ost, kjøtt og bearbeidede produkter at bindingene for eksportstøtte er reelt begrensende for Norge. Tabell 3.6 viser utbetalt eksportstøtte og eksportert kvantum for de viktigste jordbruksproduktene, samt bindingene for år 2000. Tabellen viser at eksportstøtten allerede overstiger 2000-forpliktelsene for enkelte produkter.

Tabell 3.6: Subsidiert eksport fra Norge i 1998, og WTO-avtalens binding for subsidiert eksport i 2000 av enkelte sentrale landbruksprodukter.

Produkt	Subsidiert eksport 1998		Binding 2000	
	Subsidier mill. kr	Kvantum tonn	Subsidier mill. kr	Kvantum tonn
Storfekjøtt	65,9	2 322	35,0	1 497
Svinekjøtt	17,3	818	86,7	3 791
Saue- og lammekjøtt	9,7	785	17,7	681
Egg og eggprodukter	12,7	1 443	17,2	1 578
Smør	18,5	1 800	53,2	5 873
Ost	425,5	23 005	245,8	16 208
Bearbeidede landbruksprodukter	32,9	-	36,4	-
Andre produkter	0,0	0	1,2	725

Kilde: Omsetningsrådet, Statens kornforretning

Begrensningene i bruken av eksportstøtte medfører at eventuelle overskudd i større grad omsettes i Norge. Dette vil i neste omgang begrense produksjonsmulighetene i det norske markedet til et gitt prisnivå.

3.2.3 SPS-avtalen i WTO

SPS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1995 samtidig med landbruksavtalen i WTO. Avtalens formål er å regulere tiltak som påvirker internasjonal handel og som iverksettes for å beskytte folke-, dyre- og plantehelse.

Avtalen slår fast at hvert medlemsland skal ha rett til fritt å fastsette sine beskyttelsesnivå ut fra sin helsesituasjon, og så iverksette de veterinære og plantesanitære tiltak som landet anser som nødvendig, for å ivareta beskyttelsesnivået. Viktige krav til de tiltak som anvendes, er at de baseres på et vitenskapelig grunnlag, at de baseres på særskilte risikovurderinger og at de ikke er mer handelshindrende enn nødvendig for å sikre det aktuelle beskyttelsesnivået. Det er også forpliktelser til det enkelte medlemsland om å være konsistente i valg av beskyttelsesnivå. Det er opprettet en egen komité, SPS-komitéen, som skal gjennomføre alle oppgaver som er nødvendige for å iverksette bestemmelsene i SPS-avtalen. Komitéen skal fatte sine vedtak ved enstemmighet (konsensus).

I henhold til SPS-avtalen er det en målsetting å harmonisere medlemslandenes regelverk på basis av internasjonale standarder. Med sikte på å harmonisere regelverk skal partene ta utgangspunkt i internasjonale standarder og anbefalinger der slike finnes. Medlemslandene forplikter seg til å delta aktivt i de relevante internasjonale organisasjoner, bl.a. Codex Alimentarius, Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) og Interimskommisjonen for plantesanitære tiltak (ICPM). Disse organisasjonene fastsetter standarder, retningslinjer og anbefalinger om tiltak med hensyn til henholdsvis folke-, dyre- og plantehelse.

I henhold til artikkel 12.7 i SPS-avtalen startet SPS-komitéen i 1998 en gjennomgang av avtalen blant annet for å vurdere de erfaringer som er høstet i forbindelse med avtalens gjennomføring. Arbeidet fortsatte i 1999. Det har i forbindelse med denne gjennomgangen ikke blitt satt fram forslag til endringer av selve avtaleteksten. Arbeidet har vært konsentrert om å gi utfyllende retningslinjer til en del sentrale punkter i avtalen og da i særlig grad forpliktelsene om åpenhet om tiltak som omfattes av SPS-avtalens bestemmelser.

Med bakgrunn i målet om trygg mat, er det viktig for Norge at SPS-avtalen gir støtte for at det kan iverksettes tiltak for å beskytte folk, dyr og planter mot risikofaktorer som kan innføres gjennom handel med for eksempel biologisk materiale. Samtidig er det viktig at tiltak som mulige importland iverksetter for å beskytte seg mot helserisikoer knyttet til norsk eksport av næringsmidler, ikke er overdimensjonerte i forhold til den helserisikoen som eventuelt kan påvises. SPS-avtalen kan generelt sies å balansere forholdet mellom offensive og defensive hensyn.

Hensynet til føre-var-prinsippet kan ivaretas gjennom artikkel 5.7 i gjeldende SPS-avtale som sier at midlertidige beskyttelsetiltak kan iverksettes mot tilfeller der kunnskapene er mangelfulle, men det forutsettes at man er aktiv for å innhente tilleggsopplysninger for å styrke kunnskapsbasen.

3.2.4 EØS-avtalen

Landbrukspolitikken omfattes ikke av EØS-avtalen. Dette innebærer at Norge står friere i forhold til å føre en nasjonal landbrukspolitikk enn om vi hadde vært medlem av EU. Norges tilslutning til EØS-avtalen innebærer imidlertid

noen direkte og indirekte begrensninger i handlingsrommet for landbrukspolitikken, blant annet gjennom en eventuell protokoll 3 (se omtale nedenfor), om handel med bearbeidede landbruksvarer og regelverket på det veterinære området. På disse områdene har EØS-avtalens bestemmelser større betydning enn gjeldende WTO-avtaler når det gjelder å påvirke handlingsrommet for norsk landbrukspolitikk. Dette gjelder særlig områdene folke- og dyrehelse.

Det veterinære området

EFTAs overvåkningsorgan ESA har truffet vedtak som gir Norge anledning til å stille strengere krav ved handel med levende dyr på bakgrunn av godkjente kontrollprogrammer eller status (tilleggsgarantier). Vedtakene er anerkjent av EU gjennom en felleserklæring mellom partene i EØS-avtalen. Det er forutsatt i felleserklæringen at man utarbeider en formell ordning for den gjensidige anerkjennelse av framtidige vedtak.

I forbindelse med revidert vedlegg I til EØS-avtalen er det fra Norges side satt i gang nasjonale tiltak på noen felter innenfor det veterinære området. De nasjonale tiltakene er hovedsakelig overvåknings- og kontrollprogrammer for både levende dyr og animalske næringsmidler. Disse programmene vil sammen med EØS-regelverket danne basis for kontrollen av varer ved handel og slik bidra til i framtiden å sikre minst like god dyrehelse og like trygge matvarer her i landet som i dag. Til sammen utgjør dette en ny strategi for veterinærområdet og et nytt og helhetlig regelverk for store deler av denne sektoren i Norge slik at dyrehelsen forblir god i Norge.

Det var i hovedsak de norske rutinene for kontroll ved import av næringsmidler av animalsk opprinnelse, samt for levende dyr, som ble endret ved det reviderte vedlegg I. Hovedregelen er at næringsmidler av animalsk opprinnelse som er produsert i EØS skal kontrolleres på det stedet de tilvirkes. Det kan i henhold til kontrolldirektivene i tillegg foretas stikkprøvekontroll i markedet. Ved begrunnet mistanke om at produkter ikke er i samsvar med harmonisert lovgivning, kan det alltid foretas kontroll, uavhengig av tid og sted.

Norge har også overtatt reglene som gjelder vilkår for import fra tredjeland. Ved import av levende dyr og animalske produkter fra land utenom EØS skal det foretas dokumentkontroll, identitetskontroll og fysisk kontroll på spesielt utpekte grensekontrollstasjoner. Overtakelse av dette regelverket vil blant annet spare Norge for ressursbruk knyttet til å samle informasjon om forholdene i land som handelsnæringen ønsker å importere fra.

Det reviderte vedlegg I har medført at Norge har fått observatørstatus med forslags- og talerett i EUs faste veterinærkomité. Dette gir muligheter til å påvirke utformingen av det veterinære regelverket innenfor EØS.

Artikkel 19

I henhold til EØS-avtalens artikkel 19 skal avtalepartene med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer. Innenfor rammen av avtalepartenes landbrukspolitikk og under hensyntagen til resultatene av Uruguay-runden, er siktemålet en gradvis liberalisering av handelen.

I henhold til EØS-avtalens bilaterale landbruksprotokoll utveksler EU og Norge tollfrie kvoter på enkelte basislandbruksvarer. Disse kvotene vil falle

innenfor rammen av artikkel 19 til EØS-avtalen, og ved videre forhandlinger vil utvidelse av disse kvotene være et tema. Generelt blir i dag en lav andel av Norges eksportkvoter inn til EU utnyttet. Dette gjelder spesielt for grønnsaker og frukt, mens det for jordbær har vært en økende utnyttelsesgrad.

Artikkel 19-forhandlingene har pågått siden 1995, og omfatter utvidelse av enkelte kvoter i handelen med ubearbeidede landbruksvarer. Norge la fram et forslag til forhandlingsløsning i november 1997. Videre framdrift er avhengig av at det fra EUs side foreligger et samlet standpunkt til det norske forslaget. Norge har under forhandlingene lagt vekt på å oppnå bedre markedsadgang på områder der norske produsenter har spesielle eksportinteresser. Det er særlig lagt vekt på å oppnå løsninger som kan bidra til at den tradisjonelle eksporten til Sverige kan opprettholdes. Målsettingen med forhandlingene er å nå frem til en gjensidig balansert løsning.

Protokoll 3

Formålet med protokoll 3 i EØS-avtalen er å opprette frihandel med bearbeidede landbruksvarer gjennom å utjevne for råvarekostnadene for disse varene og slik sett ta hensyn til EUs og Norges landbrukspolitikk. Forhandlingene om protokoll 3 ble påbegynt i forhandlingene om EØS-avtalen, men trakk ut i tid blant annet på grunn av ulikt ambisjonsnivå hos partene. Forhandlingene ble senere utsatt blant annet på grunn av de norske medlemsskapsforhandlingene og GATT-forhandlingene i Uruguay-runden.

Island og Norge gjenopptok våren 1999 forhandlingene om protokoll 3 med EU. Fra norsk side ble det lagt til grunn en rask og enkel prosess for forhandlingene. Det ble enighet med Kommisjonen om utkast til en ny avtale i møte den 6. juli 1999. Utkastet til ny avtale innebærer at dagens protokoll 2 til Frihandelsavtalen av 1973 inkorporeres i protokoll 3 til EØS-avtalen med de utvidelser av vareomfanget som allerede ligger i protokoll 3. Utvidelsen omfatter blant annet margarin, müsli, syltetøy, nøtter og bakepulver. Det er videre åpnet for en utvidelse av vareomfanget for en del produkter som EU har foreslått og som Island og Norge har akseptert. Dette er produkter som blant annet skinn, huder, hår, bakegjær o.s.v. I tillegg er Norge og EU enige om en gjensidig reduksjon i tollsatsene på 3 prosent. Island skal redusere sine tollsatser med 2 prosent. Fra EU sin side må avtalen godkjennes av medlemslandene før den kan tre i kraft. Regjeringen legger til grunn at næringsmiddelindustriens rammevilkår tilpasses når avtalen blir satt i verk.

3.2.5 Utviklingen i EUs landbrukspolitikk

EUs landbrukspolitikk har indirekte betydning for norsk landbruk og den landbruksbaserte industrien.

Rådet av EUs landbruksminstre kom i mars 1999 fram til et kompromiss om landbruksreformen i Agenda 2000. Hovedtrekkene i reformen er følgende:

- Intervensjonsprisen på korn skal reduseres med 15 prosent i to trinn fra år 2000. Det skal fortsatt være obligatorisk brakklegging. Det skal foretas en vurdering av markedssituasjonen i 2002/2003
- 20 prosent prisreduksjon på storfekjøtt i tre steg fram til juli 2002
- Kvotesystemet for melk forlenges til 2008. Intervensjonsprisen for smør og skummetmelkpulver reduseres med 15 prosent i tre steg med start fra

markedsåret 2005/2006. Det vil være nasjonale samleløsninger fra 2005/2006

– De vedtatte prisreduksjonene skal i betydelig grad kompenseres ved økt budsjettstøtte til bøndene

Agenda 2000 innebærer i stor grad tilpasninger basert på eksisterende virkemidler i EUs landbrukspolitikk. Forslaget innebærer en viss økning av ressursene til miljøprogrammene i landbruket og landsbygdsutvikling og videre justeringer av regelverket for støtte over markedsordningene.

Agenda 2000 er begrunnet ut fra både interne og eksterne forhold. De interne forholdene knytter seg til å redusere overproduksjon og EUs budsjettomkostninger, ivareta hensynet til landdistriktene og mangfoldet i det europeiske landbruket, og redusere miljø- og sykdomsproblemer forbundet med intensive produksjonsmetoder. Viktige eksterne forhold er EUs utvidelse østover og kommende WTO-runde.

Prisreduksjoner på landbruksvarer i EU som følge av Agenda 2000 kan i særlig grad få betydning for grensehandelen og den konkurranseutsatte næringsmiddelindustrien i Norge som er omfattet av ordningen med råvarekompensasjon (RÅK). For denne industrien gjelder faste tollsatser med grunnlag i protokoll 2 til frihandelsavtalen med EU. Økte forskjeller i råvarepriser mellom Norge og EU kan virke direkte inn på konkurranseevnen til denne industrien.

4 Norsk landbruk og matproduksjon inn i et nytt årtusen

Landbrukets samfunnsnytte bygger på et forbrukerrettet landbruk som skal bidra til å produsere og forsyne landets innbyggere og industri med trygge matvarer av høy kvalitet, og i tillegg levere andre varer og tjenester basert på næringens samlede ressurser. Et aktivt landbruk i hele landet, basert på en bærekraftig utnytting av naturressursene, skal bidra til bosetting og sysselsetting i levende og livskraftige bygder, og er viktig for den langsiktige matforsyningen. Samtidig med verdiskapingen knyttet til vareproduksjonen, bidrar et aktivt landbruk til produksjon av en rekke miljøgoder som er viktige for befolkningen, og som må ivaretas både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. En egenskap ved jordbruksproduksjonen er at en oppnår en rekke andre samfunnsmål ut over matproduksjon. Sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte.

Regjeringen har ved gjennomgang av landbrukspolitikken lagt vekt på landbrukets samfunnsnytte både på kort og lang sikt. Det er videre lagt vekt på å utforme virkemidlene i forhold til de samfunnsoppgavene landbruket skal løse. Samtidig må virkemidlene og virkningen av dem vurderes i sammenheng. Det vil bidra til forenkling og målretting, både for næringen og forvaltningen, og dermed for evalueringen av politikken.

Samtidig som landbrukspolitikken skal ivareta de ulike funksjonene som næringen har ut over å produsere mat og fiber, er det behov for å begrense veksten i det samlede overføringsnivået framover. Disse hensynene kan være innbyrdes motstridende og vektleggingen av de enkelte hensynene vil bli bestemmende for utformingen av virkemidlene. I kapittel 6 redegjøres det nærmere for hvordan Regjeringen vil søke å kombinere disse hensynene i tiden framover.

4.1 Et landbruk med mange samfunnsoppgaver - det multifunksjonelle landbruket

Landbruket skal i tråd med samfunnets behov:
- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning

Det er til dels sterke koblinger mellom landbrukets produksjon av matvarer og næringens produksjon av fellesgoder for samfunnet. En attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er derfor et viktig grunnlag for å få løst andre sentrale samfunnsoppgaver på en god måte.

Det settes i økende grad internasjonale rammebetingelser for landbruket. Innenfor disse har Stortinget hatt handlingsrom for å fastsette en nasjonal landbrukspolitikk. Regjeringen vil i internasjonal sammenheng arbeide for at

det fortsatt skal være mulig å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift i hele landet, en konkurransekraftig næringsmiddelindustri, trygg mat med høy kvalitet og god plante- og dyrehelse.

For at landbruket i framtiden skal kunne løse sine samfunnsoppgaver, må næringen framstå som attraktiv for de yrkesaktive, og som en næring ungdommen vil finne det interessant å velge. Derfor må det legges til rette for å øke inntektsmulighetene i næringen, og yrkesutøverne må tilbys velferdsordninger som er likeverdige med det som tilbys ellers i arbeidslivet. Med de omfattende krav som stilles til framtidig jordbruksdrift både fra markedet og fellesskapet, kan den moderne bonden best lykkes når allsidig kompetanse blant annet innen agronomi, økonomi og ledelse kombineres med entusiasme for selvstendig næringsdrift og lyst til å skape egen arbeidsplass. Styrking av likestillingen er nødvendig for å kunne nå målsettingene i landbrukspolitikken. Kvinners deltagelse gjenspeiler ikke den kjønnsfordelingen kvinneandelen i utdanningssystemet gir grunnlag for.

Boks 4.1 Retten til mat

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår at retten til mat er en menneskerettighet. Konvensjonen gjelder som norsk lov jf. lov av 21. mai 1999. Konvensjonen gir statene forpliktelse til å sette alt inn på at rettighetene i konvensjonen, herunder retten til mat, gradvis blir gjennomført fullt ut. Overvåkingskomitéen for konvensjonen har utarbeidet et dokument om innholdet i retten til mat. I følge dette dokumentet (*General comment 12: The right to adequate food (art. 11) Committee on Economic, Social and Cultural Rights)* er forpliktelsen oppfylt når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Dokumentet følger meldingen som ikke trykt vedlegg.

Landbrukspolitikken skal stimulere til en ansvarlig og aktiv utnyttelse av ressursene. Ansvaret for å forvalte naturressursene, og det spekteret av verdier de representerer, hviler både på samfunnet og på enkeltmennesker. Bønder er selvstendig næringsdrivende med et forvalteransvar for naturressursene. I landbrukspolitikken må det derfor legges til grunn at den enkelte næringsutøver har et ansvar for å forvalte sin eiendom i et langsiktig perspektiv til beste for samfunnet og seg selv.

Sikker tilgang på produktive arealer er en forutsetning for å drive jordbruk. Norge har lite dyrket areal i klimasoner egnet til matkorn og andre varmekrevende plantevekster. Det er derfor viktig at de tilgjengelige jordressursene prioriteres til jordbruksdrift og at tiltak som medfører varig eller midlertidig omdisponering ikke legges til verdifulle landbruksarealer. Jordbruket må nytte naturressursene i tråd med prinsippet om økologisk bærekraft. På den måten vil arealer som er i produksjon beholde produktiviteten og være en

ressurs for framtiden. Tiltak som medfører nedbygging gjør at arealene går tapt for matproduksjon for all framtid, og slike saker må derfor vurderes i et langt tidsperspektiv.

Det er en hovedoppgave for landbruket å produsere mat og fiber. Men salg av andre tjenester og produkter blir stadig viktigere. En videreutvikling av slike varer og tjenester er også en del av forbrukerrettingen i landbruket, både gjennom å utvide vare- og tjenesteutvalget innenfor de rammer markedet etterspør, og ved å heve kvaliteten på de ulike varene og tjenestene som tilbys.

4.2 En politikk for hele verdikjeden

4.2.1 Matproduksjon

Norsk jordbruk skal både på kort og på lang sikt bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning. Dette omfatter både mengde, kvalitet og pris, at maten er trygg og at den produseres på en etisk akseptabel og økologisk og samfunnsmessig bærekraftig måte. Økt kjøpekraft, og samfunnsutviklingen for øvrig, gjør også at produktutvikling og bredde i vareutvalget får økende betydning.

Regjeringen vil legge til rette for en landbruksproduksjon som reflekterer forbrukernes preferanser. Landbrukspolitikken har fram til i dag i stor grad vært utformet for å møte utviklingen i jordbruket og i noen grad foredlingsindustrien. Internasjonalisering i handelen med landbruksvarer setter rammer for tilpasningen i den nasjonale landbrukspolitikken og påvirker hele verdikjeden. Utviklingen i et ledd vil få konsekvenser for rammevilkår og utvikling i de andre leddene. Det er en gjensidig avhengighet mellom innenlands primærproduksjon og innenlands foredlingsindustri. For næringsmiddelindustrien vil også velfungerende handelsforbindelser med utlandet ha betydning. Videre vil utviklingen i primærledd og foredlingsindustrien påvirke, og bli påvirket av, handelsleddet og forbrukeren.

Regjeringen mener det er nødvendig å se hele verdikjeden i sammenheng ved utforming av politikken. De ulike matrelaterte hensyn skal integreres ved utforming av politikken for landbruket og matproduksjonen framover. Dette er en forutsetning for å nå målsettingene i politikken. Det er derfor en målsetting å øke forbrukerrettingen i norsk landbruk og matproduksjon. Økt forbrukerretting av næringen er både en næringsstrategi og et selvstendig mål i form av å øke forbrukerens innflytelse i matvarekjeden. Forbrukernes preferanser og etterspørsel er drivkraften i markedet. Forbrukerens innflytelse bygger på at forbrukeren, blant annet ut fra informasjon og merking om pris og kvalitet m.m., gis muligheter til fritt å kunne velge mellom sammenlignbare produkter.

En politikk for hele matvarekjeden innebærer ikke at det skal utformes en detaljert politikk med et omfattende sett av økonomiske og andre virkemidler for hele matvarekjeden. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å markedsrette sin virksomhet og sikre at forbrukerne får tilstrekkelig informasjon om kvalitet og produksjonsmetode. Det offentlige må likevel ha klare strategier for utviklingen av matvaremarkedet. Slike strategier er nødvendig for at utviklingen skal bli tilfredsstillende både for den enkelte del av matvarekjeden og for helheten.

I de senere år er matkvalitet og mattrygghet i økende grad blitt knyttet til begrepet «fra jord/ fjord til bord». Tillit og trygghet til matproduksjonen og matvarene blir et nøkkelspørsmål framover. Forbrukernes interesse for hvordan mat produseres og frambys har økt. Vi går trolig inn i en utvikling der forbrukerkravene i økende grad vil rette seg mot dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Landbrukspolitikken skal legge til rette for at næringen kan imøtekomme forbrukerne på disse områdene. Det betyr ikke at pris og valgmuligheter får mindre betydning, men at både politikken og næringen må fange opp bredden i forbrukerpreferansene.

Jordbruket skal produsere trygg mat og kunne dokumentere at den tilfredsstiller godkjente standarder. Maten skal frambys for salg og produseres på en etisk forsvarlig måte, og hele matvarekjeden skal ha et landsdekkende offentlig tilsyn med høyest mulig tillit i befolkningen. Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og et ernæringsmessig fordelaktig kosthold. Dette er hensyn som markedet alene bare delvis kan oppfylle, og hvor staten følgelig har en rolle gjennom den politikken som føres. Problemer som kugalskap, skrapesyke, svinepest, sykdom i fiskeoppdrettsnæringen og antibiotikaresistens hos sykdomsfremkallende bakterier har vist behovet for en aktiv politikk ut fra felles interesser hos forbrukerne og produsentene.

Norge er i dag fri for de fleste alvorlige dyresykdommer og for flere alvorlige skadegjørere på planter. Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten. Denne satsingen skal også føre til et mer miljøvennlig jordbruk gjennom redusert bruk av medisiner, antibiotika og plantevernmidler. Dette er områder hvor markedet alene vanskelig kan ivareta felles interesser for næringen og forbrukerne. Staten må ha en aktiv politikk på dette området. Endringene i internasjonale rammebetingelser skaper også behov for tilpassing og endring i politikken på disse områdene for å sikre og vedlikeholde den norske plante- og dyrehelsen.

Samfunnsdebatten om etikkens plass, setter fokus på produksjonsmetodene i husdyrproduksjonen og vil påvirke grensesettingen for bruk av ny kunnskap innenfor gen- og bioteknologi. Bruken av genmodifiserte organismer i matproduksjonen øker internasjonalt. Dette skaper nye utfordringer for vurderingen av miljø- og helsemessige konsekvenser og til redelig frambud av mat. Regjeringen vil i sin politikk legge til grunn føringene som er gitt om genmodifiserte organismer i St.meld. nr. 40 (1996-1997) og Stortingets behandling av meldingen. Stortingsmeldingen er omtalt i kapittel 5.1.

Det er en målsetting i større grad enn i dag å stimulere til dialog og informasjonsutveksling mellom leddene i varekjeden. For å dokumentere produksjonen overfor forbrukerne, er det i samarbeid med næringen og industrien utviklet ulike verktøy for kvalitetssikring og merking, bl.a. Godt Norsk og Kvalitetssystemer i landbruket (KSL). Videre er det i Kommunikasjonsprogrammet Trygg mat utviklet en samarbeids- og samhandlingsmodell på mattrygghetsområdet som omfatter forvaltningen, forskningen, de ulike ledd i matvarekjeden og forbrukerorganisasjonene. Dette arbeidet gir forbrukeren økt informasjon og kunnskap og er et viktig ledd i økt forbrukerretting.

Det bør i større grad etableres kanaler hvor forbrukerne kan kommunisere sine ønsker og dermed gi et grunnlag for tilpasninger i handelsleddet,

foredlingsindustrien og i primærproduksjonen. Dette vil også redusere avstanden mellom produsent og forbruker i markedet. For at en slik mekanisme skal fungere, er det imidlertid avgjørende at det eksisterer likeverdighet mellom leddene i matvarekjeden. Det blir derfor viktig å hindre at aktører i enkeltleddene opparbeider seg for stor markedsmakt. Regjeringen vil tilrettelegge for at forbrukeren skal styrke sin stilling og innflytelse med hensyn til landbruk og matproduksjon, og går inn for å utforme en handlingsplan for oppfølging av disse spørsmålene, jf. kap 6.1.6.

Næringsmiddelindustri og handel er viktig med hensyn til nasjonal verdiskaping og sysselsetting. Konkurransesituasjonen har stor betydning for kostnadsutviklingen i alle leddene, inntektsmulighetene i primærjordbruket og for forbrukerprisene på mat. Videre er et velfungerende marked viktig for produkttilbud, tilgjengelighet og servicenivå til forbrukerne. Dette understreker betydningen av helkjedetenking. For å fange opp og utnytte forbrukerpreferansene er det behov for en konkurransedyktig næringsmiddelindustri som er i stand til å utvikle produktspekteret. Råvareprisene og målrettede tiltak må sikre konkurransedyktige rammevilkår for industrien.

Økt kjøpekraft har bidratt til at husholdningene bruker en stadig mindre andel av inntekten til mat. Etterspørselen er dreid mot produkter med høy foredlingsgrad og det finnes markedssegmenter hvor forbrukerne er villige til å betale merpris for spesielle varianter og kvaliteter av matvarer, lokale produktvarianter og andre nisjeprodukter. Som et ledd i forbrukerrettingen i landbruket er det viktig at næringen identifiserer og betjener disse markedene. Samtidig får internasjonale forhold økt betydning for prisdannelsen i Norge, og Regjeringen legger til grunn at forskjellene i forbrukerprisene på mat mellom Norge og våre naboland bør reduseres.

Regjeringen ønsker med bakgrunn i næringens samfunnsoppgaver at jordbruket skal produsere for å dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge, innenfor gjeldende handelspolitiske rammer. På de områder det eksisterer muligheter for lønnsom eksport, bør disse utnyttes. Produksjonen må foregå så kostnadseffektivt som mulig innenfor gitte rammebetingelser.

Produksjonsmengden må samtidig tilpasses slik at markedet balanseres over tid. Overproduksjon medfører samfunnsøkonomiske kostnader som representerer tap både for produsent og forbruker. Næringen skal også i framtiden bære det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Forutsetninger for dette er importvern og mulighet for markedsregulering. Grunnlaget for å drive markedsregulering for jordbruksråvarer er endret. Viktige endringer er økt markedsadgang for utenlandske aktører, begrensninger i muligheten for reguleringseksport på grunn av handelsavtalen i WTO og endringer i strukturen i det norske matvaremarkedet. Prisutviklingen og virkemiddelsystemet for øvrig må derfor i større grad bidra til at markedet innenlands balanseres og at jordbrukets inntektsmuligheter sikres.

En politikk for hele matvarekjeden forutsetter at aktørene har god innsikt og oversikt over hele matvarekjeden. Landbruksdepartementet har som ledd i dette startet en kartlegging av kostnader og verdiskaping i ulike ledd i matvarekjeden. Denne kartleggingen er bl.a. lagt opp med sikte på å sammenligne forholdene i Norge med andre land. Resultatene fra et forprosjekt ble lagt fram

våren 1999. Departementet mener det er nødvendig å videreutvikle slike oversikter og verktøy.

4.2.2 Skog og utmarksprodukter

Skogbruk gir mange muligheter for næringslivet i fastlands-Norge. Mange kommuner har store skogressurser som kan bidra til livskraftige lokalsamfunn og levende bygder. Verdiskaping knyttet til skog - både i form av økonomiske verdier og miljøverdier - kan bidra til å løse velferdsoppgaver og styrke bosettingen, sysselsettingen og inntektsutviklingen i distriktene. I dette ligger det også et potensial for å skape muligheter for menn og kvinner som ønsker å etablere seg innenfor skogbasert næringsvirksomhet.

St.meld. nr. 17 (1998-99 *) Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren* (Skogmeldingen) og Stortingets behandling av denne våren 1999 danner grunnlaget for Regjeringens skogpolitikk. Regjeringen vil styrke skogens bidrag til velferd for befolkningen, mer bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre og levende bygder, og fokusere på de mulighetene som ligger i skogsektoren der målene er at:

– verdiskapingen fra skogbaserte næringer skal økes
– skogsektoren skal bidra til å løse viktige miljøoppgaver

Hovedstrategiene for å få til dette er trukket opp i Skogmeldingen. Det legges vekt på at miljøprofilen i skogpolitikken må bli tydeligere. De positive miljøbidragene fra skogressursene skal forsterkes bl.a. gjennom en bedre integrering av trevirke og skogprodukter i aktiv utvikling av bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre. Skogbruket må samtidig forholde seg aktivt til de miljøutfordringene som ligger i å drive en bærekraftig og miljøtilpasset næringsvirksomhet. Høy kompetanse, økt vekt på miljøregistrering og planlegging står sentralt for å møte disse utfordringene. Virkemidlene må samtidig tilpasses arealenes produksjonsevne og miljøkvaliteter. Et grundig miljøarbeid vil sikre at naturgrunnlaget for skogproduksjon ikke skades, og skape tillit til at varer og tjenester fra skogen er produsert på en bærekraftig måte. Slik kan miljøinnsatsen bli en styrke i flere sammenhenger.

Skogarealene og utmarksressursene har betydelige verdier ut over trevirke, og kan i større grad enn i dag gi grunnlag for et variert tilbud av varer og tjenester. Verdiskaping basert på andre ressurser enn trevirke må få en mer betydningsfull plass i strategier for næringsutvikling i distriktene. En mer profesjonell forvaltning og utnytting av ressursene - innenfor en miljømessig forsvarlig ramme - krever imidlertid bedre organisering blant grunneiere, videreutvikling av lov- og regelverk og forbedring av den offentlige kontroll- og tilretteleggingsfunksjonen.

4.2.3 Nye næringer i og i tilknytting til landbruket

Regjeringen ønsker å videreføre en aktiv politikk rettet mot utviklingen av nye næringer i og i tilknytning til landbruket. Erfaringer viser at ressursene i landbruket gir et godt utgangspunkt for produksjon av en rekke andre varer og tjenester som markedet etterspør.

Det blir viktig å videreutvikle den satsing som er påbegynt og i tillegg avdekke og utnytte nye markeder. De tjenesteytende næringene er i vekst, og det ligger fortsatt et stort potensial for landbruket i å dra nytte av denne vek-

sten. En aktiv utnytting og videreforedling av lokale ressurser og fortrinn vil bli stadig viktigere for å opprettholde bosettingsmønsteret. Regjeringen ønsker fortsatt å legge til rette for, og støtte opp under, entreprenørskapet i næringen og bidra til lønnsom næringsutvikling på bygdene.

Regjeringen vil stimulere til produksjon og foredling som i større grad utnytter lokale produktvarianter og utvikler produkter med utgangspunkt i tradisjonelle produktområder, med sikte på et bredere produktutvalg.

4.3 Næringens bidrag til fellesgoder

Jordbrukets mangesidige samfunnsoppgaver innebærer at jordbruket i tillegg til å produsere mat og andre varer og tjenester også bidrar til å produsere viktige fellesgoder. Produksjon av fellesgodene er i stor grad koblet til at det foregår aktiv jordbruksdrift i hele landet. Jordbrukets bidrag til de enkelte samfunnsgodene må vurderes samlet. Gjennom jordbrukspolitikken oppnås resultater på flere områder samtidig. Regjeringen vil legge vekt på totaleffekten.

4.3.1 Levende bygder

Regjeringen vil bidra til å opprettholde bosettingsgrunnlaget i distriktene. Stabil bosetting er viktig for å kunne realisere viktige samfunnsmål knyttet til ressursutnyttelse, langsiktig matvareberedskap, miljø, velferd og trivsel. En vellykket distriktspolitikk forutsetter at bygdene er attraktive som bosted, og ivaretar befolkningens behov på en god måte. Dette krever et sammensatt næringsliv, god infrastruktur som for eksempel god kommunikasjon, servicetilbud og muligheter for å bygge sosiale relasjoner lokalt. Det er derfor behov for en bredt anlagt distriktspolitikk der de ulike sektorenes betydning ses i sammenheng.

Lav folketetthet og store avstander gir et svært sårbart bosettingsmønster i enkelte deler av landet. Dersom folketallet går for mye ned i slike områder, kan det være vanskelig å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner både i privat og offentlig sektor. Landbruket bidrar til å opprettholde bosetting i mange slike utsatte samfunn.

Distriktspolitikken er forankret i ressursgrunnlaget. Landbruket forvalter naturressurser som jord og skog i distriktene og er en stedbunden næring. Dette gir landbruket en sentral plass i Regjeringens samlede innsats for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Primærleddet gir også betydelige ringvirkninger både gjennom etterspørsel av varer og tjenester til produksjonsprosessen, og gjennom leveranser av halvfabrikata for videre foredling.

Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien er et betydelig innslag i norsk næringsliv. Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien sysselsetter nærmere 32.000 personer i over 1.200 bedrifter, og den verdiskaping og sysselsetting denne industrien står for er av stor betydning for distriktspolitikken, selv om deler av industrien er lokalisert i sentrale strøk. Hoveddelen av verdiskapingen i skogsektoren tas ut gjennom foredling av trevirket. Under forutsetning av et aktivt skogbruk er det også innen foredlingsvirksomhet potensialet for økt verdiskaping og sysselsetting er størst. Trelast- og trevareindustrien er representert i 313 av 435 kommuner, og er den industrinæring

som bortsett fra verkstedproduksjoner er representert i flest kommuner. Skogbruket og skogindustrien sysselsetter 33.000 årsverk. Ved å øke produktspekteret og foredlingsgraden, og gi gode utviklingsmuligheter for små og mellomstore bedrifter for lokal foredling, kan det skapes nye muligheter, ikke minst i distriktene. Regjeringen legger derfor opp til å gjennomføre et verdiskapingsprogram for bruk og foredling av trevirke.

Det er viktig å sikre primærprodusentene likeverdige leveringsmuligheter. Dette innebærer at primærprodusentene i bygdene også i framtiden får avsetning for sine produkter. Jordbruket har gjennom samvirke selv bidratt til at produsentene i bygde-Norge har fått avsetning for sine produkter og oppnådd om lag lik pris uavhengig av geografisk plassering. Regjeringen mener det fortsatt må legges til rette for samvirke som eierform i landbruket.

Den geografiske produksjonsfordelingen bidrar til å sikre et livskraftig jordbruk i hele landet og skal videreføres. Samtidig legger Regjeringen vekt på landbruksbrukseiendommenes bosettingsfunksjon. Landbruket i Nord-Norge står overfor spesielle utfordringer, jf. kap 5.5.

4.3.2 Matsikkerhet og langsiktig matforsyning

Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningssikkerhet, samtidig som det innenfor det sivile beredskap må planlegges for beredskapstiltak mot ulike typer definerte kriser i tråd med planforutsetningene, jf. kap 5. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår at retten til mat er en menneskerettighet. Dette gir etter Regjeringens syn staten en klar forpliktelse til å sørge for matsikkerhet til norske borgere.

FN-toppmøtet om matsikkerhet i 1996 slo fast at matproduksjon i lavproduktive områder er viktig for å oppnå sikker og passende matforsyning på husholds-, nasjonalt, regionalt og globalt nivå. Konklusjonene av analyser omkring framtidig produksjon og etterspørsel peker i forskjellige retninger, alt fra kalkyler som sier at det ikke vil være noe problem å forsyne markedet de neste 30 årene til at det kan bli knapphet i løpet av 10-15 år. Spriket i konklusjonene viser at det er stor usikkerhet rundt temaet, og begrunner en førevar-holdning i utformingen av matvareberedskapspolitikken, for å redusere risiko på lang sikt. Tyngden av studiene, blant annet fra FAO, viser imidlertid at vi på sikt sannsynligvis vil bevege oss inn i en knapphetssituasjon på verdensmarkedet for matvarer.

Erfaring og usikkerhet omkring den framtidige matvaretilgangen på verdensmarkedet tilsier at en løpende innenlands matproduksjon er nødvendig. I Norge fins det rike fiskeressurser, som sammen med oppdrettsnæringen og den innenlandske jordbruksproduksjonen, utgjør grunnlaget for forsyningssikkerheten.

Innenfor det sivile beredskap planlegges beredskapstiltak i forhold til mer tidsavgrensede kriser, tilpasset nye trusselvurderinger og planforutsetninger etter at den kalde krigen opphørte. Videre har sårbarhetsreduserende tiltak og planer i forhold til fredskriser fått økt vekt. Forsyningsberedskapen base-

res i økende grad på næringens ordinære organisering og infrastruktur, bl.a. fordi det forutsettes at handel vil kunne foregå. På lang sikt vil usikkerheten i trusselvurderingene begrunne en føre-var-holdning i utforming av jordbrukspolitikken. Mange av scenariene for kriser i fredstid, som for eksempel økologiske kriser, sykdom på planter, fisk og dyr, omfattende kjernefysisk nedfall, flyktningestrøm eller store endringer i tilgang eller forbruk av matvarer på verdensbasis, kan ha forsyningsmessige konsekvenser med varighet i tid langt ut over planleggingshorisonten som ligger til grunn for det sivile beredskap. Regjeringen mener derfor at et langt tidsperspektiv må legges til grunn for forsyningssikkerheten. Videre vil en spredt produksjon, både nasjonalt og regionalt, redusere sårbarheten.

Jordbruket er en langsiktig næring som utnytter naturressurser og biologiske prosesser i produksjon av mat og andre goder. Oppbygging av en jordbruksproduksjon vil være avhengig av kompetanse, egnede areal, egnet teknologi, innsatsfaktorer og infrastruktur. En oppbygging av dette er vanskelig og svært tid- og kostnadskrevende. Kontinuitet er derfor viktig. Regjeringen vil internasjonalt arbeide for å ivareta disse interessene. Det innebærer å sikre et nasjonalt politisk handlingsrom som gir muligheter for jordbruksproduksjon i hele Norge.

Et aktivt jordvern er helt sentralt for å opprettholde produksjonsmulighetene. Å opprettholde et nasjonalt produksjonsgrunnlag kan være et tiltak mot konsekvensene av økologiske kriser. Erfaringene fra Tsjernobyl-ulykken viser også at det er viktig at produksjonsmulighetene opprettholdes på et spredt geografisk område for å redusere sårbarheten ved ulike typer kriser. Det er spesielt viktig at arealene med stor produksjonsevne vernes. Slike høyproduktive arealer finnes i stor grad i befolkningstette områder og er under sterkt press fra nedbygging.

Regjeringen mener det, som en følge av langsiktigheten i jordbruket, ikke er tilstrekkelig med vektlegging av produksjonsgrunnlaget alene. Jordbruk er en stedbunden næring og krever kompetanse tilpasset lokale forhold. Den er basert på store investeringer i infrastruktur og består av et stort antall relativt små enheter. En løpende matproduksjon og bruk av ressursene er avgjørende for å sikre den nødvendige kompetansen og infrastrukturen i næringen. Regjeringen mener dette sikres best gjennom en økonomisk og sosialt bærekraftig næring der det legges vekt på det langsiktige individuelle forvalteransvaret for ressursene.

4.3.3 Miljøgodene

Jordbrukets miljøgoder omfatter en rekke ulike samfunnsverdier som kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold og god plante- og dyrehelse. Dette er langsiktige verdier direkte knyttet til ressursene, og verdier som dekker viktige behov hos befolkningen i dag. De kan sammenfattes som verdier knyttet til økologi og biologi, kultur, historie, estetikk, rekreasjon, kunnskap og vitenskap. De ulike miljøgodene virker sammen og øker den totale samfunnsnytten av landbruket. Dersom de enkelte miljøgodene tas ut av sin sammenheng, mister de mye av sin verdi. Det er dermed avgjørende å legge vekt på helheten i forvaltningen av dem. Regjeringen legger til grunn at jordbruket skal dekke samfunnets behov for jordbruksrelaterte miljøgoder i alle landets

regioner. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der jordbruksproduksjonen i stor grad er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Regjeringen mener med bakgrunn i dette at et aktivt jordbruk i hele landet som gir grunnlag for levende bygdesamfunn, er nødvendig for å forvalte miljøgodene.

Et helhetlig og levende kulturlandskap ivaretas best gjennom aktiv landbruksdrift, der en sikrer og vedlikeholder kulturminner, biologisk mangfold, landskapsbilde og rekreasjonsmuligheter. Koblingen og avhengigheten mellom jord- og skogbruksproduksjon og produksjon av miljøgoder vises best hvis landbruksdriften opphører og befolkningen flytter. Arealer som går ut av drift, gror igjen. Bygninger på bruk som ikke er i drift, mister sin funksjon og forfaller. Ved gjengroing av arealer vil også andre kulturminner forfalle og miste sin sammenheng. Samtidig endres vegetasjonen slik at kulturbetingete arter utkonkurreres og det biologiske mangfold reduseres. Landskapsbildet mister variasjon og opplevelsesmulighetene forringes.

Når jordbruket gjennom aktiv produksjon skaper miljøgoder, må det tas langsiktige ressurshensyn som sikrer økologisk bærekraftig produksjon. Dersom landbruket ikke tar de nødvendige miljøhensyn, kan landbruksdriften utgjøre en trussel mot miljøgodene. Det er fortsatt en målsetting å redusere miljøbelastningene ved jordbruksproduksjonen. Tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon vil være en sentral strategi i dette arbeidet. Kretsløpsbasert produksjon innebærer at tap av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen skal reduseres, og at tilførsel av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden gjennom plantevernmidler og andre kilder også skal minimeres. Dette vil sikre at jordbruket på sikt på en fullgod måte kan ivareta sine samfunnsoppgaver med hensyn til produksjon av miljøgoder. Samtidig kan landbruket være en viktig avtaker for avfall og slam fra samfunnet. Dette krever imidlertid at kvaliteten på slike produkter er tilfredsstillende med hensyn til innhold av tungmetaller og andre miljøgifter.

Skogbrukets potensiale for økt miljøgodeproduksjon og bidrag til løsning av viktige miljøoppgaver er nærmere omtalt i Skogmeldingen. Den understreker bl.a. de nære sammenhengene mellom bærekraftig produksjon og forbruk, klimautfordringene og energibruken, og framhever skogområdenes betydning for rekreasjon, friluftsliv og befolkningens helse og trivsel.

Kulturlandskapet er et viktig grunnlag for nye næringer i landbruket, blant annet for reiselivsnæringen. For reiselivsnæringen er det helhetlige og levende kulturlandskapet et meget viktig element i markedsføringen av Norge som reisemål. Et helhetlig og levende kulturlandskap betyr også mye for folks identitet og tilhørighet. Opplevelsesverdiene i kulturlandskapet er sterkt knyttet til bruken av landskapet og hvordan folk lever i det.

Utvikling av tilleggsnæringer med utgangspunkt i spesielle elementer som kulturminner vil også ofte være en forutsetning for forvaltningen og bevaringen av slike spesielle elementer. Det vil altså ofte være gjensidige koblinger mellom produksjon av miljøgoder og tilleggsnæringer.

Det er et mål for Regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift. Bakgrunnen for at disse artenes utbredelse går tilbake er på den ene siden for intensive driftsmetoder og på den andre siden at arealer går ut av drift. Det er derfor også et mål å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet.

Som en del av dette er det viktig å bevare et tilstrekkelig omfang av ekstensive driftsformer som sikrer biologisk verdier, og som drives av og i samspill med et aktivt landbruk.

Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten, samt å medvirke til et mer miljøvennlig landbruk gjennom redusert bruk av plantevernmidler, antibiotika og medisiner. Dette er områder hvor markedet vanskelig kan ivareta felles interesser for næringen og forbrukerne.

4.3.4 Landbruket som kulturbærer

Utviklingen av norske tradisjoner og kultur har hatt en nær tilknytning til jord- og skogbruksnæringen. Kulturarven er et fellesgode i form av at den er en viktig del av identiteten til det norske folk.

De kulturhistoriske verdiene i landbruket er blant annet knyttet til kunnskap om forvaltning av lokale ressurser, håndverk, matkultur, og kulturlandskap med husdyr, bygninger og andre typer infrastruktur. Forvaltning av disse verdiene forutsetter at kulturarven blir ivaretatt gjennom aktiv jordbruksdrift. Dette fordi det er en nær kobling mellom jordbruksproduksjon og ivaretakelsen av de kulturhistoriske verdiene knyttet til jordbruket. Regjeringen vektlegger at landbruket skal utføre et viktig samfunnsbidrag gjennom å sikre og formidle kulturarven knyttet til jordbruket for kommende generasjoner.

Regjeringen legger vekt på at næringsutøvere i landbruket representerer en ressurs gjennom sin kompetanse knyttet til tradisjonsbåret og stedstilpasset kunnskap og ferdigheter om drifts- og håndverksteknikker, og jord- og skogprodukter. Det er viktig å bevare verdiene som gir folk identitet. Dette er et grunnlag for å finne og skape muligheter for framtidig utvikling sosialt, kulturelt og næringsmessig i distriktene. Et aktivt og livskraftig landbruk er en forutsetning for å etablere næring basert på kulturarven. Det er et mål for landbrukspolitikken å sikre at landbruket kan ivareta oppgaven som kulturbærer også i tiden som kommer.

5 Politiske hovedsatsingsområder

De foregående kapitler peker på viktige utviklingstrekk, mål og samfunnsoppgaver for landbruket og matproduksjonen framover. Både matvaremarkedene og samfunnsoppgavene gir landbruket store utfordringer. Å løse store utfordringer krever kompetanse, og kravene til kompetanse vil øke. Det er derfor avgjørende at alle deler av matvarekjeden legger vekt på å utvikle og utnytte kunnskapen bedre enn i dag. Samtidig må næringen styrke arbeidet med å rekruttere personer med pågangsmot og kompetanse til å drive næring og skape verdier av naturressursene. Særlig er det nødvendig å øke kvinners deltagelse i produksjon av varer og tjenester og i styring og organisasjonsarbeid i hele sektoren. Kvinner er langt dårligere representert i aktiv yrkesutøvelse og styring av sektoren enn det kjønnsfordelingen i utdanningssystemene skulle tilsi.

Etikken utgjør grunnlaget for menneskers handlinger og valg. Ut fra vårt verdigrunnlag og menneske- og samfunnssyn, vil etikken være et redskap for å kunne vurdere ulike handlingsalternativer i gitte situasjoner. Regjeringen vil føre en landbrukspolitikk som er økonomisk og sosialt bærekraftig, og som bygger på at naturens ressurser skal forvaltes ut fra prinsippet om langsiktig bærekraft. Ut fra en grunnleggende respekt for hele skaperverket, vil kortsiktig nytte måtte balanseres mot framtidig risiko. Ved usikkerhet må en legge langsiktig forvaltning og bærekraft til grunn med vekt på føre-var-prinsippet. For landbruket kommer dette særlig til anvendelse i vurderinger knyttet til inngrep og endringer av naturens genmateriale, eller når produksjoner og produksjonsmetoder kan påføre biotoper, biologisk mangfold eller andre miljøelementer varig skade, og når det skal settes etiske krav til hold av dyr. Føre-var-prinsippet kommer også til anvendelse i forhold til målsettingen om å sikre forbrukerne helsemessig trygge matvarer.

Forbedringer på disse områdene skal ligge til grunn for utviklingen av alle deler av norsk landbruk og matproduksjon framover. En hovedutfordring er å legge til rette for å utvikle ny kunnskap, utnytte eksisterende kunnskap bedre og rekruttere personer med riktig kompetanse. Ordninger og bestemmelser i gjennomføringen av politikken må heller ikke være unødig til hinder for at folk med den riktige kompetansen finner sektoren interessant å gå inn i. For jordbruket mener Regjeringen det er nødvendig å styrke inntektsmulighetene for at samfunnsoppgavene skal kunne løses.

En samlet omtale av virkemidler for økt kunnskap og kompetanse er gitt i kapittel 6.

5.1 Forbrukerperspektiver i hele matkjeden

Forbrukeren er oppdragsgiver for landbruk, industri og handel. Forbrukerorienteringen er derfor avgjørende og skal gjennomføres i tråd med den generelle forbrukerpolitikken til Regjeringen. Av St.meld. nr. 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet* går det fram at hovedmålet er å ivareta forbrukernes interesser, rettigheter og sikkerhet. Samtidig må

forbruket av ressurser være innenfor naturens tålegrense, for å sikre kommende generasjoner muligheter til å tilfredsstille sine behov.

Departementet tillegger produksjon og omsetning av mat og den sammenhengen dette har med ernæring og helse stor vekt. For å medvirke til å oppfylle målsettingene i St.meld. nr. 40 (1998-99), skal det norske landbruket bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning, både når det gjelder mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen. For å sikre forbrukerne helsemessig trygge matvarer, skal hele matkjeden være dekket med kvalitetssystemer, regelverk og tilsyn innen rammen av internasjonale avtaler og i samsvar med føre-var-prinsippet.

Å ta hensyn til forbrukerens interesser, betyr også at en må styrke forbrukernes interesser i markedet. Statens rolle er å respektere og beskytte forbrukerne, samt tilrettelegge og gjennomføre tiltak for at forbrukerne skal styrke sin stilling overfor næringsinteressene, herunder norsk landbruk og matproduksjon.

Forbrukerpolitikk handler også om skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser. I St.meld. nr. 40 (1998-99) heter det:

> «Gjennom forbrukerpolitikken kan en fremme både markedets funksjon, den enkeltes velferd og mål knyttet til miljø- og verdimessige sider ved forbruket. Utformingen av balanserte og kjente spilleregler vil kunne tjene både etterspørsels- og tilbudssiden.»

I en forbrukerretting av norsk landbruk og matproduksjon er det behov for å se hele matvarekjeden i sammenheng. Jordbruket, næringsmiddelindustrien og forbrukerne har til dels sammenfallende interesser i matvarekjeden.

Følgende vil være førende for forbrukerpolitikken på matområdet:

- *Respekt* for forbrukernes rettigheter, inkludert å kunne velge et ernæringsmessig fullgodt kosthold
- *Beskyttelse* av forbrukerne gjennom å produsere trygg mat; sørge for at maten blir frambudt redelig og produseres på en bærekraftig og etisk forsvarlig måte. Tilsynet i matvarekjeden skal være profesjonelt med høy grad av tillit i befolkningen
- *Tilrettelegging* for økt forbrukerdeltakelse i fora der mat- og landbrukspolitikk diskuteres nasjonalt og internasjonalt, samt å gjøre avstanden mellom produsent og forbruker kortere
- *Tilrettelegging* for nyskaping, omstilling og konkurranse i landbrukssektoren og næringsmiddelindustrien, gjennom et velfungerende marked, tilby varer med god kvalitet og et bredt produktspekter til en akseptabel pris
- *Gjennomføring* av tiltak for å øke forbrukernes innflytelse på beslutninger som berører matproduksjon og frambud, for å bedre informasjon om matvarers produksjon, opprinnelse og kvalitet, samt bidra til å øke kunnskapen om mat og et ernæringsmessig fullgodt kosthold

Gjennom markedet gir forbrukerne uttrykk for sine preferanser. Forbrukerne antas å få økende innflytelse i matvaremarkedet framover. Forbrukerpreferansene er sammensatte og i stadig endring. En viktig utfordring for næringen er å imøtekomme disse varierende krav gjennom økt utvalg. Det er en klar trend i retning av at produktenes levetid i markedet blir kortere. Dette stiller store krav til produktutvikling og kunnskap om forbrukertrender. Forbrukerretting av produksjonen i primærledd og næringsmiddelindustri kan best ivaretas ved

å legge til rette for nyskaping, omstillingsevne, og konkurranse. Virkemidlene må innrettes slik at de bidrar til et velfungerende marked. Landbruksdepartementet ønsker i samarbeid med andre aktuelle myndigheter å bygge opp gode systemer for representativ forbrukerdeltagelse, og få forbrukerne og forbrukerorganisasjoner inn i en dialog som gir reell medvirkning på norsk landbruk og matproduksjon.

5.1.1 Tilsyn og kvalitetssikring

Regjeringen har som mål at det produseres trygge matvarer med høy og stabil kvalitet på en måte som er etisk og faglig forsvarlig og akseptert av forbrukerne. Varene skal frambys på en redelig måte. En viktig strategi i arbeidet med å nå denne målsettingen er å få etablert kvalitetssystemer som omfatter hele matkjeden fra «jord/fjord til bord», og å ha et profesjonelt tilsyn med høy grad av tillit. Krav til trygghet, kvalitet og redelighet skal også gjelde importerte varer.

Etablering av kvalitetssystemer gjennom hele matkjeden fra jord til bord var en av intensjonene da Landbruksdepartementet i 1992 etablerte utviklingsprogrammet «Konkurransestrategiene for norsk mat». Kvalitetssystemer i landbruket (KSL) omfatter den delen som gjelder primærproduksjonen, mens kvalitetssikring i den øvrige del av verdikjeden blant annet skjer gjennom Stiftelsen Godt Norsk og gjennom kvalitets- og utviklingstiltak for næringsmiddelbedriftene. I næringsmiddelbedrifter og fôrvareindustrien er kvalitetsstyring obligatorisk gjennom krav om internkontroll.

Tilsynet må omfatte kritiske punkter langs hele verdikjeden. Dette har bl.a. «dioksinskandalen» i Belgia i 1999 klart vist behovet for. I St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* heter det bl.a.

> «Kvaliteten på den maten som kommer på forbrukernes bord, blir ikke bedre enn det svakeste ledd i kjeden. Uønskede bestanddeler som for eksempel smittestoffer, rester av medisiner og plantevernmidler, hormoner, antibiotika og miljøgifter, kan i større eller mindre grad tilføres langs hele matvarekjeden. Jo lenger bakover i næringskjeden desto mer formåls- og kostnadseffektivt vil slikt forebyggende arbeid være».

På dette grunnlag legger Regjeringen vekt på å videreutvikle samarbeidet mellom ulike tilsynsinstitusjoner med sikte på mer effektiv ressursutnyttelse, en klarere rolle- og arbeidsfordeling, økt åpenhet og en økt tillit.

Det må også være høy beredskap for raskt å kunne iverksette tiltak ved akutt oppstått fare for folke- og dyrehelsen. Dette har vært fulgt opp aktivt i de senere år og innsatsen er blitt vesentlig styrket etter behandlingen av St.meld. nr. 40 (1996-97) i 1997.

Virkemiddelbruken i forhold til tilsyn og kvalitetssikring er nærmere omtalt i kapittel 6.1.2.

5.1.2 Åpenhet, kommunikasjon og informasjon

Åpenhet og god kommunikasjon om risikoaspekter ved maten, særlig fra myndighetenes side, er grunnleggende for at forbrukerne skal kunne ha tillit til at maten er trygg. Regjeringen vil ta hensyn til forbrukernes holdninger og forbrukernes rett til informasjon, slik at det kan videreutvikles et tillitsforhold mellom forbrukere og myndigheter på dette området.

Regjeringen legger videre vekt på at risikoanalyse i økende grad brukes som et verktøy for å påvise et mest mulig objektivt risikonivå, og å etablere åpne kanaler for drøftinger og meningsutvekslinger omkring hele risikoanalyseprosessen.

For forbrukerne er informasjon og kunnskap helt nødvendig for å kunne foreta reflekterte, rasjonelle valg ut fra behov, verdier og økonomi. Det er også viktig for å kunne sammenligne tilbud og utnytte konkurransen. Informasjon og utdanning er særlig viktig for forbrukerne i et samfunn der det blir mer komplisert å være forbruker. Økt kunnskap om matvarer, tjenester og rettigheter kan ha store velferdseffekter. I et forebyggende og helsefremmende perspektiv er informasjon om betydningen av et sunt kosthold viktig. Det er videre viktig å ha kunnskap om forekomst av mulige helseskadelige elementer i maten. Dette vil redusere ubegrunnet frykt blant forbrukerne.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å bruke informasjon aktivt for å øke kunnskapen blant forbrukerne og å påvirke holdninger og forbruksmønstre. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet er en sentral aktør i denne sammenheng.

5.1.3 Ernæring, helse og landbruk

Kostholdet påvirker i stor grad det enkelte individs og befolkningens helsetilstand. Et ernæringsmessig fordelaktig kosthold er også viktig for å forebygge sykdom, særlig kroniske sykdommer som hjerte- og karsykdommer og kreft. God ernæring har avgjørende betydning for menneskets vekst, utvikling og trivsel. Det er viktig med tiltak som dekker hele livsløpet. Som påpekt i kapittel 3, er det ulikheter i kostholdet i den norske befolkning og disse ser ut til å øke. Alt dette tilsier at en trenger en større grad av målgruppeorienterte tilnærminger enn tidligere. Det blir derfor en utfordring å legge til rette for at alle grupper, uansett alder og sosioøkonomisk status, har muligheter til å velge et ernæringsmessig fordelaktig kosthold.

Sosial- og helsedepartementet har det faglige, økonomiske og administrative ansvar for helsepolitikken, inkludert den forebyggende helsepolitikken, og en pådriverrolle overfor andre departement når det gjelder å ta helsehensyn i sin politikk. Departementets etater dekker forebyggende og kurativ medisin, inkludert ernæringspolitikken, og har flere aktiviteter innen ernæring gjennom Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, fylkeslegenes kontorer og gjennom kommunehelsetjenesten. Flere steder i landet er også det kommunale næringsmiddeltilsynet direkte involvert i ernæringsarbeid.

Ernæringens sektorovergripende og tverrfaglige karakter gjør at tiltak ofte spenner over flere etablerte faggrenser og over ansvarsområder til flere departementer og etater. Her spiller Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet en viktig rolle. Regjeringen satser på et enda bedre samarbeid mellom aktuelle departementer og etater om tiltak i mat-, ernærings- og helsepolitikken. Det er viktig at virkemidlene og tiltakene sees i sammenheng og at de koordineres til en helhetlig og felles satsing. Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet har i fellesskap fått utarbeidet en utredning om «Helsehensyn i landbrukspolitikken med vekt på kosthold og ernæring». Denne rapporten følger meldingen som ikke trykt vedlegg, og vil nyttes som et grunnlag for videreutvikling av tiltak på området.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å spre kunnskap om den betydning kostholdet har når det gjelder risiko for sykdom og betydning for livskvalitet. Økt kunnskap om matvarer, tjenester og rettigheter kan generelt ha store velferdseffekter. Læring om produksjon, tilberedning og forbruk av mat er særlig viktig i barneårene, i og med at dette får betydning for kosthold og helse senere i livet. Det er videre viktig å formidle kunnskap om mathygiene og om forekomst av mulige helseskadelige elementer i maten for å forebygge matbårne infeksjonssykdommer og å redusere ubegrunnet frykt for at maten er farlig.

Landbruksdepartementet vil samarbeide med Sosial- og helsedepartementet om helsehensyn i landbrukspolitikken. En hovedoppgave er å legge best mulig til rette for forbrukernes muligheter til å velge et fullgodt kosthold, blant annet gjennom å arbeide for god kvalitet på matvarer som tilbys, et utvidet produktspekter og gjennom støtte til undervisning og informasjon. Landbruksdepartementets satsing på forbrukerpolitikk er viktig i denne sammenhengen, jf. kap 5.1.7. Det er videre viktig at det legges til grunn en felles strategi for informasjon og kommunikasjon om mat og ernæring for ulike aktører på landbruks- og helsesektoren. Spørsmål om utforming av prisvirkemidler i ernæringspolitikken er ikke tatt opp i denne meldingen.

5.1.4 Pris på matvarer

Den gjennomsnittlige andel av inntekten som brukes til mat blir mindre, og forbrukernes ønsker om et mer variert tilbud av mat blir større. Forbrukeren blir også i større grad oppmerksom på prisene i andre land, noe som får betydning for holdningene til prisnivået på matvarer i Norge.

I de omfattende innspillene til meldingen er mange opptatt av mattrygghet, kvalitet, tillit, åpenhet, dokumentasjon og valgmuligheter rundt matvarene. Men det siste året er det også satt betydelig fokus på prisene på matvarer i Norge.

Det er flere grunner til å vurdere prisutviklingen framover. Det er klare forbrukerinteresser knyttet til prisnivå generelt, og for en del forbrukergrupper med svakere kjøpekraft spesielt. Grensehandelen øker og relativt store prisforskjeller på noen varegrupper, særlig en del kjøttvarer, har betydning i denne sammenheng. Gjennom grensehandelen mister den norske verdikjeden produksjonsvolumer. Råvareprisene har videre stor betydning for konkurranseutsatt næringsmiddelindustri. Dette gjelder spesielt industri som produserer bearbeidede matvarer omfattet av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK-industrien). Gjennomføring av Agenda 2000, med prisreduksjoner i EU, og en eventuell protokoll 3 til EØS-avtalen, som vil medføre tollreduksjon på en del foredlede varer, vil kunne svekke konkurransekraften. Videre er det på noen sektorer økende markedsoverskudd innenlands, som også har sammenheng med prisnivå.

I større grad enn for andre elementer i matpolitikken er det interessemotsetninger i verdikjeden, mellom produsenter og forbrukere, med hensyn på pris. Det koster å etterkomme høye krav til ernæringsmessig, etisk og miljømessig kvalitet, samt krav til stort produktspekter og tilgjengelighet i et lite marked som det norske. Dette er kostnader en del forbrukergrupper er villige til å betale noe for. Men kravene i markedet er sammensatt. For store forbru-

kergrupper er også prisen på varene avgjørende for hva som kjøpes. Departementet mener det å møte disse forskjellige kravene er avgjørende for å sikre norsk matproduksjon framover.

For jordbruket er inntektene fra markedet sentralt i inntektsdannelsen. Med generell pris- og kostnadsvekst i samfunnet vil prisreduksjoner på jordbruksråvarer, som Agenda 2000 i EU legger opp til, stille jordbruket og landbrukspolitikken overfor store utfordringer. For å opprettholde en stor norsk varestrøm og verdiskaping i hele landet, er derfor konkurransekraft i markedet nødvendig.

Regjeringen mener på bakgrunn av dette at forskjellen i forbrukerprisene på mat mellom Norge og våre naboland bør reduseres. Redusert merverdiavgift på matvarer vil gi reduserte forbrukerpriser på mat. Regjeringen vurderer å innføre lavere merverdiavgiftsats på matvarer og vil komme nærmere tilbake til dette i sitt forslag til endringer i merverdiavgiftssystemet våren 2000. Regjeringen vil videre skaffe til veie informasjon om prisdannelsen på mat og råvarer til mat i Norge og våre naboland for å følge konkurransesituasjonen for norsk matproduksjon samlet og konkurransesituasjonen mellom de ulike leddene i produksjonskjeden innenlands, helt fram til forbruker, jf. kap 4.2.1.

5.1.5 Nærhet mellom forbruker og produsent

Moderne industrisamfunn er høyt spesialisert med hensyn til arbeid med matproduksjon. Et karaktertrekk ved det industrialiserte jordbruket er strukturell og økonomisk sårbarhet og lang avstand mellom produsent og forbruker. Forbrukerne vet i dag mindre enn tidligere om hva de spiser, særlig når det gjelder bearbeidede produkter. Flere avstandsfaktorer preger dagens industrialiserte matvaresystemer, for eksempel avstand i økonomi, tid og rom:

– «Økonomisk avstand» mellom produsent og forbruker innebærer at foredlingsgraden har økt, og foredlingen er flyttet fra husholdning til industri. Avstand mellom matprodusent og forbruker fører til at forbrukerne har mindre kunnskap om hvordan det de spiser er produsert, foredlet og transportert.
– «Avstanden i tid og rom», transport og lagring av mat bidrar til å redusere matvarenes ferskhet, skaper behov for konserveringstiltak og gir miljøkostnader.

Som et ledd i forbrukerrettingen av landbruket ønsker Regjeringen å legge til rette for ordninger som kan redusere avstanden mellom matprodusent og forbruker. Dette vil styrke den matkulturelle identiteten, øke valgmulighetene og tydeliggjøre de funksjoner norsk jordbruk har. Landbruksdepartementet vil legge til rette for at mer mat foredles og omsettes lokalt, og på denne måten bidra til at avstandsfaktorer kan reduseres. Dette vil bli gjort i samsvar med utviklingen av Handlingsplan for norsk matkultur, Norsk Gardsmat samt økologisk landbruk.

Opprinnelsesmerking

Opplysning om matvarenes opprinnelse er viktig for mange forbrukere. Det er videre en interesse blant forbrukerne å kunne velge produkter fra spesielle regioner, eller særegne tradisjonsprodukter. For å imøtekomme dette vil det være aktuelt med reguleringer i form av merkeordninger som definerer en

regional kvalitetsproduksjon av mat basert på tradisjon og matkultur. Slike merkeordninger, og ordninger som bare gir informasjon om hvor maten kommer fra, vil også fungere som en garanti for at produktene er originale og de er underlagt kontroll. Regjeringen ønsker å imøtekomme forbrukerinteressene på området, og vil vurdere merkeordninger i lys av dette.

En strategi for å imøtekomme denne etterspørselen vil være å øke mangfoldet i landbruksproduksjonen. Regjeringen tar sikte på å etablere et offentlig system som beskytter særegenhet og geografisk betegnelse for landbruksprodukter og næringsmidler.

En slik ordning vil fremme utviklingen av kvalitetsprodukter i norsk landbruk, og dermed kunne bidra positivt til å utvide varesortimentet. En hovedutfordring er å fremme utviklingen av denne type produkter, med feste i den norske matkulturen, og gjøre dem tilgjengelig for folk flest eller for turister som gjester vårt land. Utnytting av lokale råvarer i produksjon av særpreget tradisjonsmat, er en positiv måte å markere ulike regioner på.

Regjeringen mener en slik satsning vil bidra til større kreativitet i forhold til nisjeproduksjon. Dette kan bidra til å gjøre landbruksnæringa mer spennende og attraktiv. Før en slikt merkeordning kan etableres, er det behov for en nærmere utredning omkring organisering, økonomi og lovverk.

5.1.6 Internasjonale avtaler og samarbeid

Som forutsetning for å tilrå godkjenning av utvidelsen av EØS-avtalen på veterinærområdet, gikk Regjeringen inn for en rekke nasjonale tiltak for å unngå økt risiko for at fremmed- og smittestoffer skaper sykdom hos mennesker og dyr. Dette var en forutsetning for opphevelse av den veterinære grensekontrollen mellom Norge og EU. Regjeringen vil videreføre disse tiltakene for å fremme mattryggheten, sikre dyrehelsen og oppnå tillit hos forbrukerne.

Regjeringen går videre inn for at sikkerhetsklausulen i EØS-avtalen skal brukes aktivt dersom folke- eller dyrehelsen settes i fare. Det vil si at Norge kan fatte ensidige vedtak som kan medføre stans i all handel når dette vurderes som nødvendig. I tillegg skal de nasjonale tiltakene evalueres fortløpende. Regjeringen skal innen utgangen av år 2001 legge fram for Stortinget en samlet vurdering av det nye regelverket og smittesituasjonen sammen med forslag til endringer som måtte være nødvendig.

Norge har også de mulighetene SPS- og EØS-avtalen gir til å treffe midlertidige tiltak, i tilfeller hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap til å vite om import av dyr, planter eller produkter kan medføre helsefare, føre-var-prinsippet. Norge skal videre delta aktivt i SPS-komiteens arbeid med å følge opp iverksettelsen av SPS-avtalen, jf. kap 6.

Det nordiske samarbeidet på jord- og skogbruksområdet er blitt stadig mer konsentrert om bærekraftig utvikling. Dette ble forsterket gjennom det nordiske program for oppfølging av Mattoppmøtet i Roma som Nordisk Råd gjorde vedtak om i 1997. Departementet mener det nordiske samarbeidet på jord- og skogbruksområdet er en viktig del av arbeidet med å utvikle en nordisk strategi for et bærekraftig Norden. Departementet vil arbeide for å styrke arbeidet på dette området framover.

5.1.7 Handlingsplan for forbrukerorientering av landbruk og matproduksjon

Grunnlaget for tillit til matvarene er at forbrukerne har all informasjon de ønsker om produktene. Åpenhet og god kommunikasjon om risikoaspekter ved maten, særlig fra myndighetenes side, er grunnleggende for at forbrukerne skal kunne ha tillit til at maten er trygg. Regjeringen vil ta hensyn til forbrukernes holdninger, slik at det kan videreutvikles et tillitsforhold mellom forbruker og myndigheter på dette området.

Landbruksdepartementet vil følge opp forbrukerperspektivene i kapittel 5.1 ved å utarbeide en handlingsplan for forbrukerorientering av landbruks- og matproduksjonen. Handlingsplanen vil blant annet ta opp kommunikasjon og informasjon, forbrukerrepresentasjon, forbrukerretting av tilsynsapparatet og forskning og politikkutvikling, jf. boks 6.1.

5.2 Foredling og omsetning

Foredlings- og omsetningsleddene er bindeleddet mellom produsentene og forbrukerne og er viktige både i forbrukerrettingen av næringen og for sysselsetting og verdiskaping. Deler av næringsmiddelindustrien er eid av landbrukssamvirket som i de fleste sektorer har et særskilt ansvar og myndighet i forvaltningen av markedsordningene, for å balansere tilbudt produksjonsvolum til etterspørselen i markedet. Organiseringen bidrar til å gi mange små produsenter en posisjon i verdikjeden og er viktig i distriktspolitisk sammenheng. Regjeringen mener landbrukssamvirket fortsatt skal ha en sentral plass i gjennomføringen av landbrukspolitikken.

5.2.1 Næringsmiddelindustrien

Næringsmiddelindustriens betydning

En stor andel av matvarene som tilbys forbrukerne er bearbeidet, og omsetningen av bearbeidede produkter har vokst betydelig på 90-tallet. Store deler av næringsmiddelindustrien baserer sin produksjon på norske råvarer og er avhengig av at de er konkurransedyktige både med hensyn til pris og kvalitet. Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom primærprodusentene og næringsmiddelindustrien.

Regjeringen mener det er viktig å opprettholde arbeidsplasser både i primærnæringen og i næringsmiddelindustrien i distriktene. En spredt næringsmiddelindustri spiller en viktig rolle i forhold til å opprettholde et landbruk i hele landet. Regjeringen vil utforme virkemiddelsystemet slik at det samlet tar hensyn til driftsulempene i distriktene. Samtidig vektlegges betydningen av å utvikle en lønnsom industri innenfor disse rammene.

Gjennom nærhet til produsentene kan industrien formidle forbrukertrender og krav til råvarene tilbake til jordbruket. Dette viser behovet for å se politikken overfor industrileddet og primærproduksjonen i sammenheng. Det er i stor grad næringsmiddelindustrien som utvikler de produktene som tilbys. Økt forbrukerretting av landbruket må derfor også gå via næringsmiddelindustrien. God kommunikasjon mellom forbrukerne og industrien er en forutsetning for å oppnå dette. Forutsetninger for dette er et velfungerende marked og at det legges til rette for nyskaping, omstilling og konkurranse.

Konkurransesituasjonen og nasjonale virkemidler

Jordbruksbasert næringsmiddelindustri er råvareintensiv. Ca. 66 prosent av bruttoproduksjonsverdien utgjøres av råvarekostnader. En vesentlig faktor for prisen på ferdigvaren er derfor prisene på råvarene. Konkurransevilkårene påvirkes både av forskjellene i råvarepris mellom Norge og andre land og andre virkemidler som settes inn. For å opprettholde og videreutvikle den norske industrien er det viktig at næringsmiddelindustrien har konkurransevilkår på linje med det industrien i andre land har. Spesielt den industrien som produserer bearbeidede jordbruksvarer som er omfattet av ordningen med råvarekompensasjon (RÅK-industrien), som møter sterk konkurranse fra varer importert fra EU, er avhengig av konkurransevilkår på linje med det industrien i EU har.

Handelsstatistikken viser at importen av industrielt bearbeidede jordbruksvarer stiger betraktelig. Økningen var på 40 prosent fra 1994 til 1998. Eksporten har bare økt 10 prosent i samme periode. En videre utvikling i denne retning vil føre til en begrensning i avsetningen av norske produkter, og vil få negative konsekvenser både for foredlingsleddet og primærprodusentene.

Tollsatsene ved denne handelen har så langt blitt regulert i protokoll 2 til frihandelsavtalen mellom Norge og EU. Beskyttelsesnivået for de ulike produktgruppene av ferdigvarer varierer. For enkelte produkter gir tollnivået relativt sterk beskyttelse, mens andre grupper, som melbaserte produkter, har sterk konkurranse fra importerte varer. Beregninger tyder imidlertid på at konkurransesituasjonen for norsk industri, på bakgrunn av råvareprisenes betydning, er forverret de siste årene.

I de kommende WTO-forhandlingene kommer det krav om reduksjoner i tollsatsene. I år har det blitt ført forhandlinger om protokoll 3 i EØS avtalen. Det er foreslått at vareomfanget innenfor avtalen om handel med industrielt bearbeidede landbruksvarer øker noe, blant annet vil produkter som margarin, barnemat, syltetøy og müsli bli inkludert. Tollsatsene for de bearbeidede jordbruksvarene er også foreslått redusert med 3 prosent. Det legges til grunn at en må se konkurransesituasjonen for råvarer og ferdigvarer i sammenheng ved evt. tollreduksjoner som følge av internasjonale avtaler.

Med faste lave tollsatser for industrielt bearbeidede landbruksvarer kan lavere markedspriser på råvarer i EU føre til svekket konkurransekraft for næringsmiddelindustrien. EUs beslutning i Agenda 2000 vil føre til prisreduksjoner på de viktigste jordbruksproduktene. Det er imidlertid noe usikkert i hvor stor grad prisreduksjonene på korn og storfekjøtt vil slå ut i markedet. Det avhenger bl.a. av i hvilken grad eksportstøtten som utbetales fra EU blir redusert. Det er likevel grunn til å regne med at prisreduksjonen i EU isolert sett vil svekke konkurransesituasjonen for norsk industri.

En forutsetning for å opprettholde en langsiktig norsk matproduksjon er at næringen får tilstrekkelig lønnsomhet ved salg av produktene. På grunn av naturgitte og landbrukspolitiske forhold er prisene på jordbruksråvarer høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Det er utarbeidet et sett med virkemidler for å kompensere for de ekstra kostnader som industrien i Norge har i forhold til andre land. Ved hjelp av ulike virkemidler er det et mål at den norske industrien skal sikres betingelser som gjør at den har forutsetninger for å utvikle seg positivt. Flere av disse virkemidlene er spesielt rettet inn mot RÅK-

industrien. Landbruksdepartementet legger til grunn at disse virkemidlene vil bli videreført, med de justeringer som kreves bl.a. som følge av våre internasjonale forpliktelser. For å opprettholde en konkurransedyktig næringsmiddelindustri må det gjennom prisutviklingen innenlands og målrettede virkemidler legges til rette for å sikre industrien konkurransedyktige rammevilkår.

Det er imidlertid ikke bare pris på råvarene og nasjonale virkemidler som har betydning for industriens konkurranseevne. Det er også svært viktig at næringsmiddelindustrien følger med i den utviklingen som skjer bl.a. i retning av nye produkter og kostnadsbesparende produksjonsmetoder.

Strukturendringer

Utviklingen de siste årene har gått i retning av stadig større enheter, også innen næringsmiddelindustrien. Vurderinger av anleggs- og produksjonsstruktur skjer ut fra en samlet bedriftsøkonomisk vurdering. Både stordriftsfordeler, råvarepriser, tollsatser og andre rammevilkår legges til grunn. I en internasjonal sammenligning produserer næringsmiddelindustrien i Norge for et relativt lite hjemmemarked. Norsk industri vil ofte ha småskalaulemper i forhold til produksjon bl.a. i EU. Imidlertid er det også fordeler med en småskala industristruktur. Dette gjelder blant annet for produksjon der det har stor betydning å være lokalisert nær råvareprodusentene eller nær et lokalt marked.

Dette, sett i sammenheng med utviklingen mot få og sterke kjeder i dagligvarehandelen, skaper nye utfordringer for foredlingsindustrien. Kjedene har også bidratt til sterkere konkurranse og dermed lavere priser. Internasjonalt skiller Norge seg ut ved å ha høy konsentrasjon i detaljistleddet. Dette gjelder også viktige deler av næringsmiddelindustrien. Kjedene utvikler egne varemerker som selges til lavere priser enn industriens tradisjonelle merkevarer. Denne utviklingen fører til at kjedene får større makt til å velge alternative leverandører. Mellom detaljist- og grossistleddet er imidlertid den vertikale integrasjonen kommet meget langt, og kjedene er i ferd med å skaffe seg økende kontroll over distribusjonen. I Norge er andelen av egne varemerker lavere enn i mange andre land (ca. 6,5 prosent mot 20-30 prosent i flere andre europeiske land). [1)] Når egne varemerker opptrer side om side med merkevarer, må det antas at disse bidrar til skjerpet konkurranse. Dersom utviklingen går i retning av at kjedene bare tilbyr egne varemerker og ikke tilbyr alternative merkevarer (produkter som føres av flere kjeder), vil forbrukerne få reduserte muligheter til å sammenlikne pris på like varer i butikkene. Dette vil innebære reduserte valgmuligheter og redusert konkurranse i dagligvarehandelen og vil neppe være i samsvar med forbrukernes interesser.

Fra myndighetenes side blir denne utviklingen fulgt med sikte på å opprettholde fortsatt konkurranse i markedet og valgmuligheter for forbrukerne. Konkurransemyndighetene kan med hjemmel i konkurranseloven gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som bidrar til redusert konkurranse i strid med konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk. Adgangen til å gripe inn gjelder konkurranseskadelige forhold ved så vel salg som kjøp.

[1)] SNF-rapport 52/98 vertikal integrasjon, egne varemerker og konkurranse i matvarehandelen (Gabrielsen og Sørgard).

Innenfor landbrukssamvirket har det foregått betydelige strukturendringer for å redusere kostnadene i foredlingsleddet. Imidlertid viser det seg også at det er visse kostnader ved en slik utvikling. Det er ikke mulig å fastslå ut fra foreliggende dokumentasjon hvor store effektiviseringsgevinster strukturendringene har gitt eller hvor disse er blitt av. I forprosjektet om strukturendringer i næringsmiddelindustrien slås det imidlertid fast at det er forskjell på hva som er lønnsomt for bedriften og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De negative samfunnseffektene kan være store, spesielt for enkelte lokalsamfunn.

Regjeringen ønsker reell konkurranse innenfor hele næringsmiddelindustrien, og økt konkurranse innenfor sektorer hvor konkurransen er liten. Det legges i denne sammenhengen vekt på at dette kan bli en realitet ved å legge til rette for økt konkurranse. Regjeringen ser det som ønskelig at økt konkurranse i størst mulig grad kommer fra norske aktører framfor gjennom økt import, for at produksjon og verdiskaping kan opprettholdes i Norge. Utviklingen går i retning av at multinasjonale selskaper øker sin innflytelse også innenfor næringsmiddelindustrien. Regjeringen mener at nasjonalt eierskap er viktig som alternativ og korrektiv til de store multinasjonale selskapene for å sikre nasjonale interesser.

Forskning og utvikling

Både i Norge og i internasjonal sammenheng ser en at forbrukernes behov endrer seg og kravene til produktutvikling er økende. Industrien har en stor utfordring i å øke foredlingsgraden og antall produkter. Endringene skjer raskt, og det blir stadig viktigere å satse på forskning og utvikling for å følge opp denne trenden. Forskningen må rette seg mot å løse utfordringer i hele verdikjeden knyttet bl.a. til forbrukerkrav, marked og kostnadseffektivitet, men også miljøaspekter som gjenbruk, energisparende løsninger mv.

Arbeid gjennomført av Matforsk mot næringsmiddelindustrien og gjennom bl.a. TEFT-programmet i Norges Forskningsråd, har vist at det ligger store kostnadsbesparelser i å ta i bruk forskningsresultater og ny kunnskap. Noen eksempler er implementering av ny produksjons- og overvåkingsteknologi, reseptoptimalisering, bruk av riktig råvare og kvalitetsstyring. Departementet ser dette som et felles ansvar. En vellykket satsing på anvendt, næringsrettet forskning må bygge på grunnleggende og langsiktig forskning. En klarere arbeidsdeling mellom offentlig og privat FoU-satsing understreker og forsterker det offentliges hovedansvar for langsiktig og grunnleggende forskning. Forskning som gir bedriften klare konkurransefortrinn, bør næringslivet imidlertid selv finansiere.

Det er viktig at industrien selv prioriterer dette området som ledd i arbeidet med å tilpasse seg og bli mer konkurransedyktig i framtiden. I forhold til andre sektorer har næringsmiddelindustrien som helhet til nå investert mindre på dette feltet. I Langtidsplan for landbruksforskningen 1998-2005 legges det til grunn at næringsrettet FoU i en overgangsperiode vil gis høy prioritet over offentlige budsjetter, men med klar forutsetning om at offentlige midler skal utløse private midler. Målet er at FoU-innsatsen i landbrukstilknyttede næringer kommer opp på nivå med OECD-gjennomsnittet for tilsvarende bransjer i løpet av en femårsperiode.

Matvareindustrien er imidlertid en sammensatt bransje. Både når det gjelder størrelse på bedriftene, produktspekter og plassering i produksjonsprosessen er det store forskjeller. Dette medfører behov for ulik type kunnskap og ulik mulighet og evne til å satse på og utnytte FoU. Langtidsplanen slår fast at forskningsinstituttene gjennom strategisk kompetanseoppbygging og valg av samarbeidspartnere skal bli i stand til å betjene et større spekter av brukergrupper, bl.a. små og mellomstore bedrifter og småskala næringsliv.

Spesielle utfordringer knytter seg til de små bedriftene. Norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri har en markert småskalaprofil. Selv om en etter norske forhold finner noen relativt store bedrifter innen for eksempel foredling av kjøtt og melkeprodukter, har likevel ca. 70 prosent av bedriftene under 20 ansatte og over 50 prosent under 10 ansatte. I følge en undersøkelse utført på oppdrag av Landbruksdepartementet, er særlig de små bedriftsmiljøene relativt lite forsknings- og utviklingsorienterte og preget av lavt nivå av formell utdanning. De har dermed liten kapasitet og kompetanse til selv å ta i bruk forskningssystemet gjennom å definere egne forskningsbehov eller gjennom å bruke aktivt de programmer som står til rådighet for teknologioverføring fra forskningssystemet. Samtidig er den forsknings- og utviklingskompetansen bedriftene trenger relativt spredt og ukoordinert og framstår som fragmentert og uoversiktlig for bedriftene.

Det er derfor viktig å øke tilgjengeligheten til innovasjons- og forskningssystemet, slik at bedriftene kan bruke kjent kunnskap. For å imøtekomme disse behovene, gjennomføres det et nettverksprogram. Som et ledd i denne strategien medvirker Landbruksdepartementet sammen med Fiskeridepartementet til etablering og drift av et produktutviklingssenter for næringsmiddelindustrien, i regi av Matforsk, Fiskerforskning og Norconserv. Formålet vil være å få et mer brukervennlig og oversiktlig produktutviklingstilbud innen næringsmiddelindustrien, der bedriften skal få løst sine utviklingsbehov ved å henvende seg til ett miljø.

Landbruksdepartementet vil i sitt bidrag til utvikling av næringsmiddelindustrien bygge videre på og utvide Konkurransestrategiene for norsk mat. Dette omfatter blant annet en styrking av Konsulent- og nettverksprogrammet ved Matforsk med vekt på tiltak som på en kostnadseffektiv måte kan bidra til bedre produktkvalitet og produktutvikling i næringsmiddelindustrien. Som en del av departementets satsing skal det utvikles et spesielt tilbud til småbedriftene med sikte på å koble dem til relevante FoU-miljøer.

Mange av de minste næringsmiddelbedriftene og nisjeprodusentene har et svakt markedsapparat og mangelfulle markedskanaler. Dermed begrenses også forutsigbarheten for driften og mulighetene til utvikling. Departementet ønsker derfor å bidra til en utviklingsprosess der aktørene gjennom organisering og nettverksbygging kan oppnå større styrke i markedet.

5.2.2 Markedsordninger og markedspolitikk

Balansering av matvaremarkedene er en hovedutfordring i landbrukspolitikken, og overproduksjon har ofte vært et problem i mange land. I Norge har vi et markedssystem for førstehåndsomsetningen av jordbruksvarer som gir jordbruket rett til å forhandle om målpriser som deres samvirkeorganisasjoner har ansvar for å søke å oppnå i markedet. I dette ligger det at jordbruket

har økonomisk ansvar for overproduksjon. Dette systemet skiller seg fra de fleste andre land, bl.a. EU, hvor offentlige myndigheter ofte garanterer en minstepris (intervensjonspris) og selv har det økonomiske ansvar for reguleringstiltakene. Regjeringen mener det norske markedssystemet har stor betydning for å hindre at tilbudsoverskudd oppstår. Systemet er samlet sett til fordel for forbrukerne, og for landbruket.

Grunnlaget for den norske markedsreguleringen er hjemlet i Omsetningsloven. Regjeringen har myndighet til å fastsette avgift på omsetningen av jordbruksvarer. Omsetningsrådet forestår innkrevingen, og forvalter og styrer bruken av avgiftsmidlene. Innenfor retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet har landbrukssamvirket myndighet til å iverksette reguleringstiltak på vegne av totalmarkedet (unntatt for korn) for å sikre et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser. Denne myndigheten følges av forpliktelser i forhold til både produsenter og forbrukere, herunder mottaksplikt og forsyningsplikt. For markedsregulator er dette rettigheter og plikter som utgjør en helhet.

I jordbruksavtalen fastsettes målpriser som også er maksimalpriser som gjennomsnitt for året. Videre fastsettes øvre prisgrenser som kan utløse administrative tollnedsettelser dersom prisene overstiger øvre prisgrenser i kortere perioder. Det forutsetter et importvern som gjør det mulig å ta ut målprisene i det norske markedet. Systemet gir ingen nedre prisgaranti. Tilbudsoverskudd vil presse markedet og gi lavere priser, og det kan kreves inn omsetningsavgift fra produsentene til reguleringstiltak. Tilbudsoverskudd vil derfor kunne gi store inntektstap. For jordbruket er det avgjørende å ha et marked i balanse og en effektiv varestrøm. Siden samvirkeorganisasjonene er produsenteid, ligger det sterk stimulans i systemet til å hindre at tilbudsoverskudd oppstår. Sammenliknet med offentlig intervensjon har regulering i regi av aktørene vist seg å være konkurransedyktig.

Samvirkets prisansvar og markedsreguleringen gir jordbruket et virkemiddel til å ta ut priser i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger. Det er muligheten til å iverksette reguleringstiltak, finansiert av omsetningsavgift, og importvernet som gir jordbruksavtalens målpriser reell verdi. Sammen med importvernet har både markedsreguleringen og målprisene betydning for råvarekostnadene til næringsmiddelindustrien. Siden målprisene også er maksimalpriser, er systemet ikke til hinder for å sikre konkurransevilkårene for industrien. For senere ledd i verdikjeden er det etterspørselsforholdene og konkurransesituasjonen som betyr mest for prisdannelsen.

Markedsreguleringens mål og utforming

Målene for markedsregulering er beskrevet i St.meld. nr. 26 (1980-81) og ble videreført i St.prp. nr. 8 (1992-93). Etter behandlingen av St.prp. nr. 8 (1992-93) er markedspolitikken noe endret og reguleringens virkeområde innsnevret. Sterkere konkurranse skal bidra til lavere kostnader i omsetning og foredling. Prisfastsettingen skal være hovedvirkemiddelet for å unngå permanente overskuddsproblemer. Markedsreguleringen skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd, og tilpasninger i regionale svingninger mellom produksjon og forbruk. Ved flere anledninger er organiseringen gjennomgått for å vurdere mulige konkurransevridende effekter i verdikjeden. Gjennomgangene har ikke inkludert korn- og melkesektoren. Det har vært konkludert med at slike effekter er små slik markedsreguleringen har

blitt praktisert når alle rettigheter og plikter ses under ett. Det har også vært vurdert deltagelse i markedsreguleringen fra frittstående aktører. Det viktigste argumentet mot slik deltagelse er mulighetene for større samhandling mellom aktørene og dermed redusert konkurranse.

Markedsreguleringen er knyttet til produsent- og forbrukerinteresser og har til formål å:

– Stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet
– Sikre avsetningsmuligheter for produsentene
– Sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde ens pris
– Bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året

Markedsreguleringssystemet er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. Departementet vil videreføre målene og de grunnleggende trekkene i markedsorganiseringen. De har bl.a. stor betydning for en spredt produksjon og inntektsmuligheter uavhengig av geografisk plassering og bruksstørrelse. Videre bidrar systemet, sammen med fraktordninger, til prisutjevning geografisk både på produsent- og forbrukerleddet. Departementet vil understreke at det er en viktig oppgave å sørge for at markedsreguleringene fortsatt har en konkurransenøytral effekt når en ser alle rettigheter og plikter under ett, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden.

De ordinære reguleringstiltakene finansieres nå av omsetningsavgiftsmidler. De viktigste reguleringsaktivitetene er avsetningstiltak og tiltak for kvantumstilpassing på tilbudssiden. Økt bruk av direkte produksjonsregulering vil bidra til å opprettholde overkapasitet og ikke gi en tilpasning av produksjonskapasiteten til et nivå som gir likevekt i markedet til enhver tid. Produksjonsregulering av varig karakter på andre områder enn melk er derfor i mindre grad aktuelt. Det kan i kortere perioder være nødvendig med tiltak på et så tidlig ledd i produksjonskjeden som mulig for at reguleringen kan skje på en kostnadseffektiv måte. Tiltak for produksjonsstyring skal være basert på frivillige løsninger for produsent og på de økonomiske virkemidler som markedsreguleringen omfatter. Det er derfor viktig at virkemiddelsystemet utformes med sikte på å unngå permanente overskuddsproblemer. Prisfastsettingen er derfor et viktig virkemiddel for å få til en langsiktig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel.

Landbrukssamvirket

Departementet vil understreke den betydningen landbrukssamvirket har hatt, og har, for en variert bruksstruktur og spredt produksjon. Hver for seg har produsentene liten innflytelse på markedet. Gjennom organiseringen i samvirke, har de oppnådd en posisjon i markedet som har vært viktig for å oppnå sikkerhet for avsetning av varer og dermed et sikkert inntektsgrunnlag. Gjennom samvirket har primærprodusentene kunnet oppnå stordriftsfordeler i innkjøp, produksjon, foredling og markedsføring. Det har også hatt en viktig rolle gjennom å bidra til solidaritet og identifikasjon blant produsentene. Gjennom samvirke kan hele kjeden sees under ett. Dette gir en nødvendig oversikt

og er avgjørende for å gjennomføre en effektiv produksjons- og markedsregulering. Samvirkets reguleringsfunksjon bidrar til å stabilisere prisene ved variable tilførsler av jordbruksprodukter som har en lite priselastisk etterspørsel. Like priser til produsent uavhengig av driftsenhetens størrelse er historisk sett også viktig for bruksstrukturen.

Åpent medlemsskap og mottaksplikt er grunnleggende samvirkeprinsipper. Det bidrar til å sikre avsetning og produksjonsgrunnlag i alle distrikter. På denne måten bidrar samvirket til at eksklusive leveringsrettigheter ikke blir praktiske etableringshindre i jordbruket. Et viktig grunnlag for at samvirkets reguleringsansvar skal fungere effektivt, er at en relativt stor del av førstehåndsomsetningen skjer gjennom landbrukssamvirket. Det er sentralt både for styring av varestrømmen i forhold til etterspørselen og for prisansvaret i henhold til jordbruksavtalen. For at samvirket skal kunne opprettholde mottaksplikten og sikre avsetningen for små driftsenheter i utkantene, må det fortsatt gis frakttilskudd/distriktstilskudd som delvis kompenserer for kostnadsulempene dette ansvaret medfører.

Forsyningsplikten skal bidra til å sikre jevne tilførsler til alle forbruksområder til enhver tid til noenlunde ens pris. Samvirkeorganisasjonene er landsomfattende. I underskuddssituasjoner krever forsyningsplikten styring av varestrøm som det kunne vært avsetning for i området hvor produktet er produsert. Dette har prisutjevnende effekt i forbrukerleddet.

Regjeringen ønsker at samvirket fortsatt skal ha en viktig rolle innenfor norsk landbruk. Landbruksdepartementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å opprette nye statlige markedsreguleringsapparater, for eksempel intervensjonssystem som man har innen EU. Det er et viktig incitament til kostnadseffektivitet i reguleringen at den er knyttet til produsenteide samvirkeorganisasjoner samtidig som produsentene selv har det økonomiske ansvaret for overproduksjon gjennom reduserte priser og omsetningsavgift. Dette bidrar til en effektiv markedsregulering for norske jordbruksvarer.

Endringer i grunnlaget for pris- og markedsreguleringssytemet

Det må opprettholdes balanse i ansvars- og myndighetsforhold, samtidig som en vektlegger at systemet skal fungere konkurransenøytralt mellom samvirke og ikke samvirkebaserte markedsaktører. Det er av stor betydning at det finnes andre markedsaktører enn samvirket innen omsetning og foredling for å oppnå konkurranse og mulighet for korrektiv på dette leddet i varekjeden.

Nåværende pris- og markedsreguleringssystem er utformet i en tid hvor det var mange grossister og detaljister i markedet. Denne situasjonen har endret seg ved at det nå er langt færre markedsaktører i disse leddene. I dag er det fire grupperinger som har 99 prosent av dagligvarehandelen, utenom servicehandelen. Den sterke konsentrasjonen på sluttleddet de siste årene har bidratt til mindre fleksibilitet i dette leddet. Dette kan bidra til at markedsregulators aktiviteter ikke på samme måte balanserer ut hele markedet, med større mulighet for konkurransevridning enn tidligere. Økende bruk av prisavtaler som ikke er åpne bryter også i prinsippet med forutsetningene for reguleringsansvaret. Pris- og markedsreguleringssystemet bygger på at det er et åpent fungerende marked på det nivå i verdikjeden reguleringen skjer.

Utviklingen i markedet går mot at dagligvarekjedene ofte inngår avtaler med én leverandør og større grad av vertikal integrasjon innen dagligvaresektoren. Dette forskyver maktforhold i bransjen og vil kunne begrense mulighetene for å omsette reguleringsvare. Forbrukernes ferskvarepreferanse er økende, særlig i kjøttsektoren. Det øker i seg selv behovet for produksjonskontroll og effektiv varestrøm gjennom kjeden. Disse forholdene kan i sin tur øke behovet for kontrakter i primærleddet. Dette kan komme i konflikt med mottaksplikten og bidra til flere etableringshindre i primærproduksjon.

Jordbrukets ansvar for overproduksjon krever et apparat for markedsregulering. Å videreføre et solid importvern som gir preferanse for norsk produksjon er avgjørende for muligheten for å realisere fastsatte målpriser og markedsreguleringssystemet, herunder jordbrukets økonomiske ansvar, jf. kap 5.3. GSP-systemet og WTO-avtalens forpliktelser om visse tollkvoter har skapt nye importmuligheter. WTO-avtalen gir nye premisser for markedsreguleringen med hensyn til mulighetene for eksport. Økte muligheter for import og begrensninger i reguleringseksporten kan gi større usikkerhet om tilbudte mengder i det norske markedet. Det har i de senere år også vært vektlagt at primærprodusentene i større grad skal stilles overfor markedssignalene. Samlet betyr dette at prisfall i det norske markedet kan skyldes tilbudsoverskudd generelt og ikke bare nasjonal overproduksjon.

Departementet mener hovedprinsippene i dagens pris- og markedsreguleringsordning bør ligge fast. For å sikre konkurransenøytralitet mellom samvirkeorganisasjoner med reguleringsansvar og andre aktører er det viktig at skillet mellom den regulerte virksomhet og ordinær konkurrerende forretningsdrift synliggjøres. Med grunnlag i de nevnte endringene i rammebetingelser for markedsorganiseringen og konkurranseforhold på det innenlandske marked, vil den løpende oppfølgingen av bestemmelsene bli gjennomført i jordbruksforhandlingene i sammenheng med WTO-bestemmelsene og slik avtalepartene var enige om i protokoll til jordbruksavtalen i 1995.

Markedsregulering i grøntsektoren

Markedsreguleringen på grøntsektoren omfatter poteter, epler og pærer, og det er et svært avgrenset sett av virkemidler som er aktuelle og et relativt begrenset kvantum som inngår i reguleringstiltakene for disse produktene.

Reguleringen på pærer omfatter et meget begrenset kvantum. Det er dessuten problemer med markedsoverskudd i enkelte år som i stor grad skyldes vansker med tilpasning av produksjon til de kvaliteter markedet etterspør. Landbruksdepartementet foreslår på denne bakgrunn å avvikle markedsreguleringen for pærer. Landbruksdepartementet går inn for å opprettholde markedsregulering for poteter og epler. Potet- og spesielt epleproduksjonen er preget av store avlingsvariasjoner. Markedsregulerende tiltak er derfor nødvendig for å legge grunnlaget for en rimelig stabilitet i inntektene for produsentene og for tilførsel til forbruker. Epleproduksjonen er dessuten av stor betydning i enkelte områder.

Ved jordbruksoppgjøret 1998 viste avtalepartene til omorganiseringen av Gartnerhallen AL, og at etableringen av det integrerte selskapet Gartnernes Ressursorganisasjon AS (GRO AS) mellom Gartnerhallen AL og Bama AS, ga en ny situasjon i forhold til markedsreguleringsansvaret. Gartnerhallen AL er

i hovedsak rettet mot produsentnivå og har i mindre grad direkte inngrep mot markedet. Avtalepartene tok opp at Gartnerhallen AL sin deltakelse i det nye selskapet kan innvirke på premissgrunnlaget for markedsreguleringen innen grøntsektoren. Omsetningsrådet fikk ansvaret for å gjennomgå markedsreguleringen for poteter og grøntsektoren. Denne evalueringen kan resultere i at ansvaret for reguleringstiltakene blir overført til andre aktører/institusjoner knyttet til sektoren.

I grøntsektoren er det en streng oppdeling av førstehåndsomsetningen mellom grossistgrupperingene. Når det gjelder jordbruksvarer, er det innen grøntsektoren at den vertikale integrasjonen i verdikjeden er mest utviklet. I denne sektoren har det fra råvaremottak og foredlingsindustri vært stilt krav til minimumsleveranser for å oppnå de mest fordelaktige leveringsbetingelser og leveringsadgang. Grunnet disse nye kravene knyttet til produksjonsstruktur, og fordi produsentmiljøet i Nord-Norge er spesielt preget av småskaladrift og spredt produksjon, er det etablert en ny tilskuddsordning for å stimulere til etablering og drift av produsentsammenslutninger for potet- og grønnsakprodusenter i Nord-Norge. En slik produsentorganisering vil kunne gjøre det mulig å opprettholde en produksjon av disse produktene i Nord-Norge basert på små enheter.

En basis for gjennomgangen av ansvaret for markedsreguleringen og for etablering av tilskuddsordninger til produsentsammenslutninger er å bidra til å opprettholde produsentenes mulighet til innflytelse på markedet for grøntprodukter og å gi også produsenter med moderat produksjonsomfang mulighet for å oppfylle krav til minstekvantum for leveranse til grossist/foredlingsindustri. Departementet tar derfor sikte på å utvide støtten til produsentorganisasjoner til en generell ordning.

5.2.3 Omsetningsrådet

Omsetningsrådet er etter omsetningsloven ansvarlig for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Rådet er tillagt kompetanse til å kreve inn omsetningsavgift og forvalte avgiftsmidler til reguleringsformål. Sammensetningen av rådet er fastsatt i loven, og leder oppnevnes av Landbruksdepartementet. Omsetningsrådet er sammensatt av representanter fra organisasjoner og institusjoner som dekker primærproduksjon, foredlings- og omsetningsledd, forbruker- og arbeidstakerinteresser. Rådets sammensetning har blitt endret flere ganger, sist i 1992. Da fastsatte Stortinget at åtte av Omsetningsrådets femten medlemmer skal oppnevnes etter innstilling fra jordbrukets faglige og økonomiske organisasjoner. Rådet har et arbeidsutvalg med fem medlemmer hvorav tre fra jordbrukets organisasjoner.

Jordbrukets økonomiske organisasjoner har et forpliktende ansvar til å følge opp jordbruksavtalens prisbestemmelser og gjennomføre markedsreguleringen i henhold til omsetningsloven. Det vesentligste av Omsetningsrådets virksomhet er finansiert gjennom trekk i produsentprisene. Tilbudsoverskudd i markedet vil gi reduserte priser og økte behov for innkreving av omsetningsavgift til reguleringstiltak. Fordi jordbruket selv bærer det økonomiske ansvar for overproduksjon/tilbudsoverskudd vil det for jordbruket være avgjørende med markedsbalanse og en effektiv varestrøm. Innenfor importvernet er det kompetansen til å iverksette reguleringstiltak som gir

jordbruksavtalens målpriser reell verdi, jf. kap 5.2.2. På dette grunnlag er det viktig at jordbruket har innflytelse på gjennomføringen av de markedsregulerende tiltak.

Regjeringen legger vekt på en bred representasjon i Omsetningsrådet. Departementet mener det er behov for at både landbruksbasert industri utenfor samvirke, og handelen er representert i Omsetningsrådet. I dag har disse én felles representant. Rådet bør utvides med én representant fra landbruksbasert industri utenfor samvirke. Regjeringen vil samtidig vise til jordbrukets økonomiske ansvar for overproduksjon/tilbudsoverskudd. Det er av stor betydning at jordbruket fortsatt har en vesentlig innflytelse på de løpende markedsreguleringsaktivitetene. Regjeringen ønsker derfor å opprettholde jordbrukets flertall i Omsetningsrådet. Omsetningsrådet vil derfor også bli foreslått utvidet med en representant fra Landbrukssamvirkets felleskontor. Disse endringene vil bli nedfelt i omsetningsloven, og rådet vil da få 17 medlemmer. Landbrukssamvirkets Felleskontor har en viktig funksjon for samvirkeorganisasjonene i landbruket og innehar blant annet gjennom sine utredningsoppgaver kompetanse som vil være verdifull for rådets oppgaver.

Omsetningsrådets vedtak vil ikke bare være grunnleggende for markedsreguleringen av jordbruksvarer, men kan i mange tilfeller også utgjøre grunnleggende rammebetingelser for hvordan markedet generelt og konkurransen mellom markedsregulator og dens konkurrenter vil fungere. Det er imidlertid ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer. Ansvaret for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten, bør derfor overføres til Landbruksdepartementet. Markedsaktørene har adgang til å bringe rådets vedtak inn for departementet. I slike tilfeller vil departementet eller Kongen i statsråd kunne omgjøre Omsetningsrådets vedtak og treffe beslutninger som kan gi prinsipielle føringer i eventuelle senere saker av samme karakter. Sammen med Tilsynsutvalgets kontroll utgjør dette en ytterligere sikkerhet for at de endelige vedtak vil være i samsvar med samfunnsinteressene. Samtidig vil jordbruket fortsatt kunne ha en viktig rolle i gjennomføringen av de markedsregulerende tiltak som er nødvendige for å ivareta det pris- og markedsreguleringsansvaret som de har i henhold til jordbruksavtalen.

5.2.4 Markedsordningen for melk

Markedsordningen omfatter de ulike delordningene som regulerer melkesektoren, både i forhold til primærproduksjonen og mot markedet. Ved etableringen av markedsordningen for melk i 1996 ble hovedprinsippene i de tidligere ordningene, prisutjevningen, kvoteordningen, markedsreguleringen mv., i all hovedsak videreført. Den viktigste endringen følger av den opprydding som skjedde i forvaltningen ved at ansvaret for markedsreguleringen av melk ble lagt til Omsetningsrådet, som fra før hadde ansvaret for markedsreguleringen i andre sektorer, og ved at forvaltningen av de øvrige delordningene ble lagt til Omsetningsrådets sekretariat. På denne måten er det trukket klarere administrative skillelinjer mellom ordningene, og den statlige styring og kontroll med ordningene er blitt bedre. Dette tilsvarer de prinsipper som er lagt til grunn for andre ordninger. En vesentlig effekt av den nye markedsordningen

er at alle aktører, meierisamvirket og uavhengige, kan behandles likt i forhold til ordningen og at det er lagt til rette for konkurranse på like vilkår.

Departementet legger til grunn at hovedtrekkene i markedsordningen skal videreføres. Det vil imidlertid også framover være behov for løpende å tilpasse regelverket for de ulike delordningene til endringer i rammebetingelsene for næringen og markedssituasjonen.

Prisutjevningsordningen

Prisutjevningen på melk er viktig i landbrukspolitikken fordi mulighetene for prisuttak i markedet varierer sterkt mellom ulike melkeanvendelser og fordi avsetningsmulighetene til de best betalte anvendelsene (konsummelk) varierer sterkt mellom ulike deler av landet. Utjevningen gir grunnlag for mest mulig lik pris til produsentene uavhengig av størrelse og geografisk plassering. Den nåværende prisutjevningsordningen for melk har virket i over to år. Ordningen har så langt i hovedsak virket etter intensjonen, men det er behov for ytterligere forenklinger. Prisutjevning basert på målpriser fastsatt på engrosnivå forutsetter at kostnadene ved produksjon av ulike produkter må trekkes inn i utjevningen. Dette skaper problemer fordi kostnadene varierer betydelig med type teknologi og størrelsen på anleggene og fordi en må basere avgifts- og tilskuddsnivå for andre aktører på TINE Norske Meieriers kostnader. Systemet skaper også problemer i forhold til at det er basert på innsyn i kalkylene til en av markedsaktørene. Landbruksdepartementet mener derfor at det er nødvendig å endre prisutjevningsordningen. Både konkurransemessige og administrative hensyn taler for at målprisfastsettelsen i jordbruksavtalen og utjevningen skjer på råvarenivå og ikke på ferdigvarenivå som hittil. Dermed blir kostnadene i foredlingen utenfor jordbruksavtalens prisreguleringsområde og blir de enkelte markedsaktørenes sak å få dekket i markedet. Ved at dette legges utenfor jordbruksavtalens regulering vil konkurransemyndighetene kunne få et større ansvar for tilsyn med markeds- og konkurranseforholdene på dette området enn tidligere. Ordningen må legge til grunn prinsippet om konkurranse på like vilkår.

Boks 5.1 Melkeproduksjon - en viktig norsk jordbruksproduksjon

Melkeproduksjonen er den største enkeltproduksjonen og står for 44 prosent av verdiskapingen, eksklusive direkte tilskudd, i husdyrproduksjonen, og bidrar med 30 prosent av de samlede inntektene i jordbruket. Medregnet kjøttproduksjonen på storfe utgjør andelen nærmere 50 prosent (Totalkalkylen, 1997). Hovedtyngden av produksjonen er lokalisert i distriktene, og har dermed stor betydning for å oppfylle målsettingen om å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene.

Et varig system skal utredes fram til jordbruksforhandlingene i år 2000, med sikte på ikrafttredelse fra 1. juli samme år. Dette er i samsvar med det avtalepartene i jordbruksoppgjøret våren 1999 ble enige om.

Produksjonsnivået for melk

Markedsutviklingen for melk setter klare grenser for inntektsmulighetene i primærproduksjonen. Det innenlandske forbruket av melk har de siste årene vist og viser fortsatt en nedadgående trend. Samtidig innebærer de krav til begrensninger i subsidiert eksport som ligger i gjeldende WTO-avtale, et behov for å redusere produksjonsnivået betydelig. Melkeproduksjonen er redusert de siste årene, og utviklingen i det innenlandske forbruket og ytterligere krav om reduksjoner i bruken av eksportsubsidier medfører behov for ytterligere reduksjoner.

Produksjonsvolumet for melk har tidligere blitt avtalefestet til et nivå basert på at norsk produksjon skulle dekke det innenlandske behovet for fersk melk og faste melkeprodukter og nødvendig reguleringseksport for å dekke svingninger i produksjon og forbruk. Framover bør det legges opp til en løpende tilpassing av produksjonen i forhold til markedsmulighetene. Det blir lite hensiktsmessig å fastsette konkrete mål/nivå for omfanget av melkeproduksjonen. Det vil imidlertid være nødvendig å prognosere produksjonsvolumet år for år som grunnlag for tildeling av produksjonskvoter.

Med utgangspunkt i den sentrale betydningen melkeproduksjonen har for verdiskapingen i jordbruket og sysselsettingen i distriktene, mener departementet at det bør legges til rette for en produksjon på et høyt nivå innenfor de rammene innenlandsk forbruk og eksportmuligheter setter. Det er etablert en eksport av merkevarer, primært Jarlsbergost. Merkevareeksporten av ost har lange tradisjoner og er stabil bl.a. innenfor rammen av inngåtte handelsavtaler om eksport av ost. Produksjonsvolumet bør inkludere muligheter for merkevareeksport. I dag eksporteres ca. 10.000 tonn ost årlig innenfor kvoter forbeholdt Norge, noe som omregnet utgjør om lag 100 mill. liter melk. En stor andel av dette er merkevareksport. Eksporten av ost innenfor rammen av inngåtte handelsavtaler utgjør noe under halvparten av Norges samlede eksport av ost. Eksport med eksportstøtte må skje innenfor rammen av Norges forpliktelser i WTO, som fra og med år 2000 utgjør 16.200 tonn ost pr. år. Ut fra dagens innenlandske forbruk av melk og melkeprodukter og merkevareeksporten av ost, vil det være rom for en produksjon i størrelsesorden 1.500 mill. liter.

Kvoteordningen for melk vil være det sentrale virkemidlet for å oppnå en tilpassing av produksjonsvolumet til avsetningsmulighetene i markedet. Utkjøp av melkekvote gjennom ordningen med kjøp og salg vil være hovedvirkemidlet for å redusere produksjonsvolumet. Et system med leie av kvoter, som omtalt nedenfor, kan også gi muligheter for reduksjon av disponible kvoter. Departementet anser det ikke ønskelig å redusere kvotene ved generell avkorting.

Kvoteordningen for melk

Departementet mener at kvoteordningen blir et sentralt virkemiddel for å nå målene for melkeproduksjonen. Skal kvoteordningen bestå, er det nødvendig å øke fleksibiliteten i ordningen ytterligere. Dette vil kunne gjøre det mer attraktivt for ungdom å gå inn i næringen, og bidra til en moderat strukturutvikling som er nødvendig for at inntektene i produksjonen skal kunne holde tritt med kostnadsutviklingen.

Departementet mener at innføring av ordningen med kjøp og salg av kvoter i 1997 var et viktig tiltak for å bidra til en slik økt fleksibilitet. Interessen for kjøp av kvoter har ligget betydelig over mengden tilbudt for kjøp. Et viktig mål for ordningen har vært å sikre produsentene en mulighet for økt kapasitetsutnytting av eksisterende bygningsmasse, og ordningen har bidratt i den retning. Videre har ordningen sikret en nødvendig reduksjon av det totale produksjonsvolum. Departementet legger til grunn at ordningen med kjøp og salg av kvoter skal videreføres.

Departementet vil utrede en ordning med mulighet for leie av kvoter. Mulighet for bortleie av kvoter kan for mange være enklere å benytte seg av enn å selge, og dermed øke muligheten for omfordeling. En slik ordning kan også øke muligheten for å begrense total produksjon ved at deler av kvoten som innmeldes for leie ikke leies ut igjen. Spørsmål knyttet til salgbarhet av leide kvoter må også vurderes. Ordningen kan administreres sentralt som kjøp- og salgsordningen.

Det er ønskelig å øke mulighetene for sammenslåing av kvoter ved sammenslåing av bruk. Under dagens regelverk er det åpnet for sammenslåing av kvoter ved sammenslåing av bruk som grenser inntil hverandre i innmarka. Etter departementets vurdering er ikke felles grenser i innmarka det eneste naturlige kriteriet for sammenslåing av kvoter. Sammenslåing som fører til en dårlig eller uønsket arrondering og økte kostnader og/eller miljøbelastninger som følge av økt transport bør likevel unngås. Hensikten med en endring er å legge til rette for at kvoten i flere tilfeller skal kunne følge jorda når denne selges som tilleggsjord. Dette vil være positivt for det lokale produksjonsmiljøet ved at kvoten beholdes i bygda og at arealene fortsatt knyttes til melkeproduksjon, og det vil bidra til en bruksutforming hvor kostnadene til drifta reduseres.

Geitemelkproduksjon

Geitemelkproduksjonen er basert på utnytting av lokale ressurser i distriktene og er viktig for bosettingen og formingen av kulturlandskapet i utmarksområder. Produksjonsmiljøet for geit har blitt betydelig svekket de siste årene. Departementet mener det framover vil bli nødvendig å justere eksisterende virkemidler og eventuelt sette inn nye tiltak, for å sikre en levedyktig produksjon som er tilpasset markedsmulighetene.

Virkemidlene i melkeproduksjonen har i stor grad blitt utformet ut fra situasjonen i kumelkproduksjonen, for deretter å bli overført til å gjelde også for geitemelkproduksjonen. De utfordringer produksjonen står overfor skiller seg i stor grad fra situasjonen for kumelkproduksjonen, særlig med hensyn til lokalisering og mulighet for et fungerende omsetnings- og foredlingssystem i mange områder. Det gjør at en framover i større grad enn hittil må differensiere virkemidlene mellom de to produksjonene.

Det er satt i gang en utredning som skal kartlegge markedspotensialet for geitemelk og andre produkter av geit, og vurdere en begrenset nyetablering av produksjon for egenforedling og direkte salg. Utredningen vil bli et viktig grunnlag for tilpassingen av virkemidlene i geitemelkproduksjonen som ledd i arbeidet med å utvikle den til å bli en levedyktig næring.

5.2.5 Korn- og kraftfôrpolitikken

Korn- og kraftfôrpolitikken er viktig for den geografiske produksjonsfordelingen i norsk jordbruk, og påvirker prisforholdet mellom grovfôr og kraftfôr. Korn står dessuten i en særstilling som jordbruksprodukt ut fra at det både er sluttprodukt (matkorn) og mellomprodukt for andre jordbruksproduksjoner (kraftfôr). Korn- og kraftfôrpolitikken står dermed sentralt i norsk jordbrukspolitikk.

Et av hovedformålene med korn- og kraftfôrpolitikken er å sikre avsetning for norskprodusert korn og oljefrø til de priser som blir fastsatt i jordbruksoppgjøret. Produsentprisene på korn og oljefrø fastsettes i prinsippet uavhengig av svingninger i tilgang og priser på verdensmarkedet. Produsentprisene påvirker omfanget av kornproduksjonen og fordelingen mellom ulike sorter og kvaliteter. Avsetningsmulighetene sikres først og fremst gjennom skjerming av det norske kornmarkedet i form av et tollbasert importvern og en statlig kjøpeplikt for det norskproduserte kornet. Gjennom tollsatsene reguleres også prisforholdet mellom korn og andre råvarer til kraftfôr. På enkelte norskproduserte råvarer og råvarer som er importert tollfritt ilegges prisutjevningsbeløp for å regulere prisforholdet mellom korn og disse råvarene.

Et annet hovedformål i korn- og kraftfôrpolitikken er å bidra til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen i norsk jordbruk, som bl.a. innebærer at det meste av kornproduksjonen er lokalisert til de beste jordbruksområdene, mens den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen i hovedsak foregår i distriktene. Gjennom kanaliseringspolitikken har en oppnådd å øke det samlede omfanget av norsk jordbruksproduksjon og begrenset avgangen av areal og arbeidskraft. Produksjonsfordelingen sikres for det første ved å sikre lønnsomhet i kornproduksjon i de beste jordbruksområdene og et pris-/lønnsomhetsforhold mellom korn- og husdyrproduksjon som ikke bidrar til vesentlig omlegging fra kornproduksjon til grovfôrbaserte husproduksjoner i disse områdene. Lønnsomheten i kornproduksjonen sikres gjennom importvern som gir grunnlag for å ta ut de produsentprisene som fastsettes i jordbruksoppgjøret. Lønnsomheten i kornproduksjon i forhold til andre produksjoner påvirkes bl.a. gjennom priser og tilskudd som også blir fastsatt i jordbruksoppgjøret.

Det er videre sentralt i korn- og kraftfôrpolitikken å bidra til å jevne ut fôrkostnader i husdyrproduksjonen i ulike deler av landet ved å dempe fortrinnene ved å bruke eget korn til fôr, og utlikne noen av ulempene ved at korn og kraftfôr må transporteres over lange avstander. Prisnedskrivningstilskuddet til norsk korn og oljefrø bidrar til at det stort sett lønner seg å selge kornet i stedet for å bruke det til fôr på egen gård, og bidrar samtidig til å redusere prisen på kraftfôr. Ulempene som blir skapt av store geografiske avstander dempes ved hjelp av frakttilskudd på mel- og kraftfôrråvarer og ferdige kraftfôrblandinger. Den relative lønnsomheten av å bruke grovfôr påvirkes gjennom alle virkemidlene som påvirker kraftfôrprisen. Dette gjelder bl.a. produsentpris og prisnedskrivningstilskudd på korn, tollsatser og prisutjevningsbeløp på kraftfôrråvarer og frakttilskudd på kraftfôrråvarer og ferdig kraftfôr.

Korn- og kraftfôrpolitikken skal bidra til en mest mulig effektiv omsetning av korn og kraftfôrråvarer. Dette har avgjørende betydning for prisnivået på kraftfôr i alle deler av landet og for konkurranseevnen til norsk kornproduk-

sjon og husdyrproduksjon. Frakttilskuddene har til formål å jevne ut regionale prisforskjeller på kraftfôr og matmel, men skal ikke være til hinder for en mest mulig rasjonell kornstrøm. Ut over dette spiller prismekanismen og organiseringen av omsetning og foredling en stor rolle for kostnadsnivået i verdikjeden.

Korn- og kraftfôrpolitikken var i perioden fra 1928 til 1995 basert på statlig kornmonopol der import, kjøp av norskprodusert korn og det alt vesentligste av kornomsetningen var samlet på én hånd i Statens Kornforretning. Fra 1951 omfattet monopolet også kraftfôromsetningen.

I forbindelse med gjennomføring av WTO-avtalen ble det i 1995 etablert en ny markedsordning for korn. Det ble innført et tollbasert importvern for korn og kraftfôrråvarer. Samtidig ble den statlige kjøpeplikten videreført. Importmonopolet og reguleringen av annenhåndsomsetningen ble avviklet. Etter 1995 er markedsordningen for korn ført videre med mindre endringer fram til i dag.

Vurdering av gjeldende markedsordning

Før jordbruksforhandlingene i 1998 ble markedsordningen for korn gjennomgått av en arbeidsgruppe sammensatt av jordbruksavtalepartene. Utredningen omfattet både en gjennomgang og vurdering av gjeldende markedsordning for korn, forslag til forbedring av gjeldende ordning, og utredning og vurdering av en markedsordning uten kjøpeplikt kombinert med en praktisering av importvernet basert på tollkvoter. Tollkvotesystemet innebærer at det blir fastsatt importkvoter med redusert tollsats og at generell tollsats utenfor kvotene fastsettes til det nivået vi maksimalt kan ha i følge WTO-forpliktelsene. I den eksisterende markedsordning praktiseres et system med administrativt nedsatte tollsatser for alt korn som importeres.

Den partssammensatte arbeidsgruppen mente at markedsordningen for korn i hovedsak hadde fungert i samsvar med forutsetningene. Imidlertid ble det pekt på svakheter ved ordningen, både knyttet til prisreguleringen i førstehåndsomsetningen, praktiseringen av det tollbaserte importvernet og frakttilskuddsordningene.

Statens medlemmer i arbeidsgruppen mente at et målprissystem for korn i kombinasjon med et tollkvotebasert importsystem ville være et alternativ til gjeldende markedsordning for korn som kunne oppfylle målsettingene for korn- og kraftfôrpolitikken. Det ble likevel ikke foreslått omlegging til et målprissystem uten at spørsmålet var lagt fram for Stortinget. Dette hadde sammenheng med en merknad fra næringskomiteen i Budsjett-innst. nr. 8 Tillegg nr. 1 (1994-95) hvor det heter:

> «Flertallet mener at kjøpeplikten er en av forutsetningene dersom norsk kornproduksjon skal opprettholdes. Den globale utvikling synes å gå mot knapphet på mat pga. befolkningsutviklingen. I en slik situasjon vil høy selvforsyningsgrad av mat være viktig.»

Det var enighet i arbeidsgruppen om at det var mulig å gjøre enkelte forbedringer av markedsordningen innenfor rammen av statlig kjøpeplikt. I jordbruksforhandlingene i 1998 ble partene enige om å gjennomføre tiltak for å gjøre ordningen mer fleksibel og stimulere til en mest mulig rasjonell kornstrøm. I ettertid ser det ikke ut til at disse tiltakene totalt sett har bidratt i

vesentlig grad til en mer rasjonell kornstrøm. Mange av tiltakene har imidlertid kommet kornprodusentene til gode gjennom økte godtgjørelser og enklere kornlevering.

I jordbruksoppgjøret i 1999 konstaterte partene at den konkurransen som hittil er skapt i kornmarkedet ikke synes å ha redusert kostnadene ved mottak og håndtering av norsk korn. Et unødig høyt kostnadsnivå bidrar til en unødig høy kraftfôrpris og til at grunnlaget for den norske melforbrukende industrien svekkes. Partene mente at det foreligger et betydelig potensiale for kostnadsreduksjoner i forbindelse med mottak og håndtering, og la til grunn at aktørene i kornmarkedet måtte legge til rette for en mest mulig kostnadseffektiv kornomsetning innenfor de rammer som jordbruksavtalens ordninger gir.

Framtidig utforming av markedsordningen for korn

I Næringskomitéens innstilling til jordbruksoppgjøret 1998, Innst. S. nr. 235 (1997- 98), legger komitéen til grunn at Regjeringen kommer tilbake til utformingen av korn- og kraftfôrpolitikken i stortingsmeldingen om landbrukspolitikken:

> «Komitéen har videre merket seg at statens representanter i den partssammensatte arbeidsgruppen som har vurdert markedsordningen for korn har ment at et målprissystem for korn i kombinasjon med et tollkvotebasert importsystem er et alternativ til dagens markedsordning. Likevel har statens medlemmer i arbeidsgruppen konkludert med at det ikke er aktuelt å foreslå en omlegging til et målprissystem uten at spørsmålet er lagt fram for Stortinget. Komitéen går ut fra at Regjeringen kommer grundig tilbake til dette i den bebudede stortingsmeldingen om landbrukspolitikken.»

I Næringskomiteens innstilling til jordbruksoppgjøret 1999, Innst. S. nr. 243 (1998-99), heter det:

> «Komitéen vil understreke at en forventer at korn- og kraftfôrpolitikken tas opp i sin fulle bredde i den kommende stortingsmeldingen om landbrukspolitikken, og at stortingets behandling blir å legge til grunn når ny politikk eventuelt skal utformes på dette området.»

Landbruksdepartementet mener at markedsordningen for korn ikke er utformet slik at den best mulig ivaretar målsettingene. Fast produsentpris kan medføre høyere kostnader i omsetning og foredling av korn og kraftfôrråvarer enn nødvendig. Landbruksdepartementet mener at det er grunn til å anta at mer fleksible priser vil øke fleksibiliteten i ordningen og stimulere konkurransen i markedet slik at en oppnår reduserte kostnader både i omsetning og foredling.

I forbindelse med utforming av et framtidig virkemiddelsystem på korn- og kraftfôrsektoren vektlegger departementet at virkemidlene er utformet slik at målsettingene i korn- og kraftfôrpolitikken ivaretas. Derfor ønsker departementet å videreføre sentrale elementer i gjeldende ordning som er avgjørende for avsetningsmulighetene for norsk korn og for den geografiske produksjonsfordelingen i norsk jordbruk. Dette gjelder blant annet virkemidlene prisnedskrivning av norsk korn og oljefrø og betydelige frakttilskudd på korn og kraftfôrblandinger.

Departementet legger til grunn at det etableres en ny markedsordning for korn med utgangspunkt i det alternativet som ble utredet av den partssammensatte arbeidsgruppen i 1998. Ved utforming av en ny markedsordning skal det tas spesielt hensyn til endringer i markedsstrukturen i kornmarkedet i den senere tid for å møte eventuelle nye utfordringer som har oppstått etter at markedsordningen sist ble utredet.

Landbruksdepartementet mener at det er riktig å innføre et mer fleksibelt og konkurransebasert prissystem for norsk korn og oljefrø enn det som dagens system med statlig kjøpeplikt til garanterte priser innebærer. Prisene på norskprodusert korn forutsettes fastsatt som målpriser i jordbruksavtalen etter tilnærmet samme mønster som for husdyrproduktene. Et slikt prissystem vil, sammen med et importvern som sikrer preferanse for det norske kornet, bidra til konkurranse om produsentenes kornleveranser og gi en stimulans til at kornet følger de mest rasjonelle og minst kostnadskrevende kornstrømmer.

Importvernet og praktiseringen av det, vil sikre at jordbruksavtalens målpriser på norsk korn kan tas ut så lenge produksjonen ikke overstiger norsk etterspørsel. Ved eventuell overproduksjon må prinsippet om jordbrukets økonomiske ansvar gjøres gjeldende slik som for de øvrige jordbruksprodukter, og som også ligger inne i den nåværende markedsordningen. Prisnedskrivning og frakttilskudd vil som nevnt opprettholdes for å sikre grunnlaget for den geografiske produksjonsfordelingen i jordbruket.

I en slik åpen og fleksibel pris- og markedsordning er det avgjørende at importvernet praktiseres på en måte som medfører mindre risiko for importskapte overskudd enn det som følger av dagens system med reduserte generelle tollsatser. Departementet mener derfor at etableringen av et målprissystem for korn bør kombineres med et system med tollkvoter, der det gis redusert toll innenfor kvotene, mens tollsatsene for øvrig settes til det nivå som følger av WTO-forpliktelsene.

Den detaljerte utformingen av prissystemet og praktiseringen av importvernet må utredes nærmere fram til gjennomføringstidspunktet for en ny markedsordning. Departementet legger til grunn at hovedprinsippene for en ny markedsordning tidligst vil kunne vedtas i forbindelse med jordbruksoppgjøret våren 2000, og at ordningen etter detaljutredning vil kunne settes i verk tidligst 1.7.2001.

5.2.6 Konsesjonsregulering i kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner

Formålet med husdyrkonsesjonsbestemmelsene er å opprettholde en differensiert bruksstruktur gjennom å fordele de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene med basis i familiejordbruket. Ved etableringen av husdyrkonsesjonsreguleringen i 1975 hadde man også som målsetting at reguleringen skulle bidra til å redusere miljøproblemene knyttet til husdyrgjødsel. Dette formålet er i dag regulert gjennom forskrift om husdyrgjødsel. Det må presiseres at formålet med husdyrkonsesjonsreguleringen ikke er å begrense totalproduksjonen av svine- og fjørfekjøtt samt egg. Alle brukere som ønsker kan starte opp svine- og fjørfehold innenfor grense for konsesjonsfri drift. Med grunnlag i formålet om en variert produksjonsstruktur innenfor de kraftfôrbaserte husdyrproduk-

sjonene ønsker Regjeringen å opprettholde grensene for konsesjonsfri drift for svin og fjørfe på nåværende nivå.

Gjennom regelverket for husdyrkonsesjon reguleres både antall dyr satt inn i produksjon og anleggskapasiteten for svine- og fjørfehold. Reguleringen av kapasitet ga ved etablering av konsesjonsordningen et nødvendig ekstra grunnlag for kontroll av produksjonsomfang. Landbruksforvaltningen har nå mulighet til å gjennomføre kontroll gjennom bruk av flere edb-baserte systemer. Gjennom 1990-tallet er det blitt utviklet mer varierte produksjonssystemer (bl.a. løsdrift svin) og produkttyper (f.eks. fjørfeslakt av ulike størrelser for nedskjæring, ikke bare salg av hel kylling). Dette er en ønsket utvikling ut fra bl.a. hensyn til dyrevelferd og forbrukerpreferanser. Samtidig medfører denne utviklingen at det er vanskelig å fastsette normer for plasskrav m.m. pr. dyr i produksjon, som er en basis for regulering av anleggskapasitet. Departementet vil også understreke at det er reguleringen av antall svin og fjørfe innsatt i produksjon som er den sentrale i forhold til formålet med husdyrkonsesjonsreguleringen. Landbruksdepartementet foreslår på dette grunnlag å oppheve reguleringen av anleggskapasitet pr. bruk for svine- og fjørfehold.

Reguleringen av produksjonsomfanget innen svine- og fjørfeholdet er basert på antall innsatte dyr og ikke leveransene av slakt eller egg. Landbruksforvaltningen har mottatt mange reaksjoner fra produsenthold på at det ikke er den faktiske produksjon som reguleres. Dette bl.a. fordi antall innsatte dyr også vil omfatte dyr som dør i produksjonsperioden før utslakting og dyr som kasseres ved slakteprosessen. Gjennom avregningene brukerne mottar fra slakteri/eggpakkeri vil de få en bedre mulighet til å ha en løpende oversikt over det samlede konsesjonsomfanget gjennom året. Utviklingen mot produksjon av større slakt, spesielt for fjørfe, gjør at antall dyr blir et mindre egnet grunnlag for regulering av produksjon pr. bruk. Departementet vil ut fra disse momentene vurdere en omlegging av konsesjonsbestemmelse fra regulering av antall innsatte dyr i produksjon til produsert kvantum. Det må imidlertid vurderes nærmere hvordan man skal regulere smågrisproduksjonen ved en slik omlegging av husdyrkonsesjonsforvaltningen.

5.3 Nye jordbruksforhandlinger i WTO

Forhandlingsmandatet

I henhold til det eksisterende avtaleverket i WTO er det bestemt at det skal innledes nye forhandlinger på jordbruks- og tjenestesektoren. Videre vil enkelte sider ved Avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPS) bli gjenstand for forhandlinger. Disse tre områdene refereres ofte til som den innebygde dagsorden. På WTOs tredje ministerkonferanse 30. november-3. desember 1999 skulle medlemslandene dessuten ta stilling til i hvilken grad eventuelt andre tema skal bli en del av den kommende forhandlingsrunden. Mange medlemsland i WTO ønsker at neste forhandlingsrunde skal være «kort» og at en skal legge til grunn prinsippet om «single undertaking», dvs. at hele forhandlingsløsningen vedtas som en pakke av alle medlemmene.

På norsk side støtter vi at dette bør bli en kort og effektiv forhandlingsrunde. Vi støtter også prinsippet om «single undertaking». I tillegg til den innebygde dagsorden bør forhandlingsrunden etter vårt syn også omfatte tema

som handel med industrivarer, herunder fisk og fiskeprodukter, handel og miljø, handel og konkurranse, elektronisk handel og offentlige anskaffelser. Regjeringen er dessuten innforstått med at investeringer kan inngå som et tema i forhandlingene. I tråd med artikkel 20 i den eksisterende WTO Landbruksavtalen skal forhandlinger om en videreføring av reformprosessen innledes på jordbruksområdet innen utgangen av 1999. Artikkel 20 viser til den langsiktige målsettingen om å oppnå betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Artikkelen sier videre at det i de videre forhandlinger også skal tas hensyn til bl.a. de erfaringer som er gjort med gjennomføringen av den eksisterende avtale og såkalte ikke-handelsmessige eller ikke-økonomiske forhold. [2)]

I forordet til avtalen er matvaresikkerhet og behovet for å verne om miljøet nevnt som konkrete eksempler på slike forhold. I tillegg har Norge i WTO understreket at distriktshensyn også er et viktig ikke-handelsmessig forhold som det må tas tilbørlig hensyn til i reformprosessen.

Etter artikkel 20 skal det i reformprosessen også tas hensyn til erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene og reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter. Det bør i denne sammenheng understrekes at dagens Landbruksavtale har medført en betydelig disiplinering av virkemiddelbruken i tråd med de målsettinger som gjelder for reformprosessen.

Artikkel 20 innebærer en forpliktelse til å innlede nye forhandlinger. Omfang og tempo på reduksjonene og i hvilken grad de ikke-økonomiske faktorene får utslag på det endelige forhandlingsresultatet vil være et forhandlingsspørsmål. I henhold til artikkel 20 kreves det ikke at det langsiktige målet nås allerede i den kommende forhandlingsrunden. Partene er heller ikke pålagt noen konkrete forpliktelser med hensyn til resultatet av forhandlingene. Selve forpliktelsen til å forhandle for å fortsette reformprosessen innebærer imidlertid at partene må forventes å måtte gå lenger enn de eksisterende forpliktelser.

Artikkel 20 stiller ingen konkrete krav til når forhandlingene skal være avsluttet. Det må likevel understrekes at artikkel 13 i Landbruksavtalen, den såkalte *Fredsklausulen*, pålegger partene å vise tilbakeholdenhet når det gjelder handelstvister knyttet til jordbrukssektoren. Denne klausulen utløper i år 2003, og det har fra flere hold blitt hevdet at det vil være gunstig å få avsluttet forhandlingene innen den tid. Skulle forhandlingene likevel ikke være avsluttet innen år 2003, vurderes det likevel som sannsynlig at avtalepartene blir

[2)] I artikkel 20, *Videreføring av reformprosessen*, heter det:«Medlemmene erkjenner at den langsiktige målsetningen om å foreta betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene, som vil føre til en grunnleggende reform, er en kontinuerlig prosess, og er enige om å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år før gjennomføringsperioden utløper, idet det tas hensyn til:a. erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene,b. reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter,c. spørsmål som ikke er forbundet med handel, spesiell og differensiert behandling av utviklingsland samt målsettingen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for jordbruksprodukter og de øvrige målsettinger og spørsmål som er nevnt i innledningen til denne avtale, ogd. hvilke andre forpliktelser som er nødvendige for å nå ovennevnte langsiktige målsettinger.»

enige om en forlengelse av fredsklausulen, særlig dersom partene er i en konstruktiv forhandlingsprosess.

WTOs tredje ministerkonferanse i Seattle ble avsluttet uten at det ble oppnådd enighet om en ministererklæring. Det legges opp til at forhandlingene inntil videre baseres på den innebygde dagsorden og at man fortsetter drøftelsene blant annet med sikte på å avklare hvilke øvrige temaer som eventuelt skal inkluderes. På landbruksområdet vil artikkel 20 danne utgangspunkt for forhandlingene inntil man eventuelt har oppnådd enighet om et mandat for en mer omfattende runde, som også spesifiserer et nærmere mandat for landbruksforhandlingene, basert på artikkel 20.

Norske interesser i forhandlingene

Regjeringens vurdering av de kommende forhandlingene på jordbruk er tidligere trukket opp i St.prp. nr. 67 (1997-98) *Jordbruksoppgjøret 1998*, St.prp. nr. 75 (1998-99) *Jordbruksoppgjøret 1999* og i Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget om de kommende WTO-forhandlinger 25. mai 1999 og 16. november 1999.

I St.prp. nr. 67 (1997-98) heter det:

> «På bakgrunn av de viktige nasjonale interesser som knytter seg til norsk landbruk, vil denne sektoren etter Regjeringens vurderinger representere et svært viktig forhandlingsområde i de kommende WTO-forhandlingene. Dette forutsetter en aktiv rolle fra norsk side både i forberedelsesprosessen fram mot forhandlingsstart og under selve forhandlingene».

Denne aktive linjen fra Regjeringens side viderefører de prioriteringer på dette området som Brundtlandregjeringen førte i forrige forhandlingsrunde. Ved Midtvegs-evalueringen av Uruguay-runden i 1989 uttalte Norge i et forklarende innlegg:

> «Når det gjelder den langsiktige delen, må vi fra norsk side igjen understreke den betydningen vi tillegger de ikke-handelsmessige eller ikke-økonomiske faktorene. Dette er viktige elementer i vår jordbrukspolitikk og omfatter ikke bare matvaresikkerhet, men også elementer som miljø, distriktspolitikk og sosiale hensyn. I en videre sammenheng er de av vital betydning for oss».

Om dette forklarende innlegget heter det i St.prp. nr. 65 (1993-94):

> «Det forklarende innlegget fikk bred politisk støtte i Norge og dannet utgangspunktet for den videre norske deltakelse i forhandlingene».

Norge har i den forberedende fasen arbeidet for å påvirke dagsorden og å rette fokus på de ikke-handelsmessige faktorene i det multifunksjonelle landbruket både i WTO og OECD. Den såkalte uformelle analyse- og informasjonsutvekslingsprosessen i Landbrukskomiteen i WTO har vært viktig. Norge har i denne prosessen lagt fram fire notater: «Ikke-handelsmessige forhold i et multifunksjonelt landbruk», «miljøeffekter av handelsliberalisering på landbruksområdet», «matvaresikkerhet og betydningen av nasjonal landbruksproduksjon» og «virkemidler i et multifunksjonelt landbruk». Forberedelsene til Ministermøtet i Seattle har foregått i Hovedrådet. I Norges forslag til landbruksdelen av ministererklæringen, av 6. juli 1999, ble det også under-

streket at, basert på Landbruksavtalens artikkel 20, må det tas hensyn til de ikke-handelsmessige forhold i et multifunksjonelt landbruk i de videre forhandlinger.

I tillegg til den primære funksjonen som produsent av mat og fiber, har jordbruket i Norge en spesielt viktig funksjon når det gjelder matvareberedskap, levende bygder og miljøkvaliteter som biologisk mangfold, levende kulturlandskap og en god helse for både folk, dyr og planter. Disse ulike funksjonene kan sies å ha karakter av hva som i følge økonomisk teori kalles for kollektive goder som pr. definisjon ikke kan omsettes i et marked. For å sikre tilgangen på slike goder kreves som oftest statlig medvirkning gjennom styring og finansiering. [3)]

Norge har i WTO pekt på at når jordbruket leverer kollektive goder som samfunnet etterspør, må det være rom for at samfunnet om nødvendig betaler for produksjon av disse godene. Dette er i tråd med økonomisk teori, og er reflektert i dagens norske landbrukspolitikk. Disse synspunktene har Norge for sin del i WTO og OECD omtalt som prinsippet om at den som produserer et kollektivt gode, må om nødvendig betales for det (*Provider-Gets-Principle, PGP*). Anvendelsen av dette prinsippet er viktig for at jordbruket skal fungere mest mulig effektivt i en samfunnsøkonomisk målestokk. Under norske forhold vil de kollektive goder som jordbruket leverer, kreve store overføringer. Det er Regjeringens målsetting at resultatet av neste forhandlingsrunde i WTO skal gi Norge et nasjonalt handlingsrom til å føre en aktiv landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift over hele landet i tråd med målsettingen om et multifunksjonelt jordbruk.

I forbindelse med Stortingets behandling av Jordbruksoppgjøret 1999, sa Næringskomitéens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, i Innst. S. nr. 243 (1998-99) seg enig i Regjeringens strategi for de kommende WTO-forhandlingene. Debattene i Stortinget 17. juni og 23. november 1999 etter Utenriksministerens WTO-redegjørelser, viste at Regjeringen har Stortingets tilslutning til sin hovedlinje i de kommende landbruksforhandlingene i WTO.

Regjeringen understreker at mengden og kvaliteten på de kollektive godene levert av det norske jordbruket i til dels sterk grad er koplet til og avhengig av selve produksjonsmåten. Det er derfor viktig at det multilaterale avtaleverket fortsatt gir rom for et bredt spekter med virkemidler som inkluderer produksjonsrettet støtte. Dette er viktig for at Norge kan opprettholde produksjonen i den utstrekning det er nødvendig for å ta vare på og videreutvikle kvaliteten på de kollektive godene i samsvar med samfunnets etterspørsel etter disse.

I de kommende forhandlinger vil det trolig bli størst press mot produksjonsrettet støtte som omfatter både skjermingsstøtte og prisstøtte over budsjettet. Ved en omfattende reduksjon i produksjonsrettet støtte vil landbruksproduksjon ikke lenger være lønnsom i store deler av landet. Med den sentrale plassen pris- og skjermingsstøtte har i norsk landbrukspolitikk, er det avgjørende at Norge prioriterer å få forståelse for bruk av slike virkemidler. En eventuell reduksjon i skjermingsstøtten som medfører reduksjon i prisinn-

[3)] De kollektive godene jordbruket produserer er omtalt i kapittel 4.

tektene må etter Regjeringens syn kompenseres. Dette vil først og fremst være knyttet til tiltak over statsbudsjettet.

Hovedsakelig er de kollektive godene som er omtalt både spesifikke for landbrukssektoren og avhengig av en aktiv landbruksproduksjon. Det er store forskjeller i kostnadsnivået for jordbruksproduksjon mellom de ulike medlemslandene i WTO. På lang sikt er det kun mulig å opprettholde produksjonen dersom inntektene knyttet til produksjonen dekker produksjonskostnadene. I land og områder med et høyt kostnadsnivå generelt og mindre gunstige vilkår for jordbruksproduksjon, vil det derfor være behov for til dels betydelig produksjonsrettet støtte til jordbruket for å kunne sikre et visst nivå på produksjonen.

I et scenario med verdensmarkedets priser som gjeldende prisnivå i Norge, kombinert med støtteordninger som er helt uavhengig av produksjonen (jf. intensjonen med «grønn» støtte) vil en ikke kunne sikre de samfunnsoppgaver landbruket skal ivareta i tilstrekkelig grad.

Analyser viser at i et slikt scenario vil produksjonskostnadene i norsk landbruk langt overstige mulighetene for produksjonsinntekter, selv med reduserte kostnader knyttet til innsatsfaktorer, hovedsakelig kraftfôrkostnader. Det vil i en slik situasjon ikke finnes tilstrekkelige incentiver for fortsatt produksjon, gitt at de grønne støtteordningene er fullstendig frikoplet.

Alternativet med å målrette støtteordninger direkte til de hensyn en ønsker å sikre, f.eks. kulturlandskap, biodiversitet, kulturarv m.m., er også vanskelig. Et system der det stilles krav om en produksjon av kollektive goder, men der det ikke er incentiv til en produksjon av jordbruksvarer er det ingen land som har gjennomført, og det vil sannsynligvis medføre betydelige kostnader knyttet til administrasjon og kontroll for at en skal oppnå hensikten og unngå misbruk. Det er videre et spørsmål i hvor stor grad en faktisk vil oppnå det etterspurte godet. Et kulturlandskap produsert uten en aktiv landbruksproduksjon, vil ikke bli oppfattet av produsentene og samfunnet som meningsfull virksomhet.

Skjermingsstøtte representerer i følge OECDs PSE-beregninger i dag om lag 45 prosent av den totale støtten til norsk jordbruk. Dette er en klart lavere andel enn gjennomsnittet for OECD-landene. Likevel, dersom all skjermingsstøtte skulle erstattes av (grønn) budsjettstøtte, ville det medføre nærmere en dobling av budsjettstøtten i forhold til dagens situasjon.

Regjeringen vil understreke at det i de kommende WTO-forhandlingene er avgjørende for målsettingen om å sikre tilstrekkelig nasjonalt handlingsrom å videreføre et solid importvern. Produksjonsavhengige virkemidler, herunder importvernet, anses nødvendig for å sikre landbrukets produksjon av samfunnsgoder.

Eksportsubsidier har negative effekter på verdens matvaremarkeder og kan vanskelig forsvares politisk ut fra hensynet til de ulike kollektive godene som jordbruket produserer. På den andre siden må det understrekes at om lag 10 prosent av den norske melkeproduksjonen går til osteproduksjon som omsettes ved hjelp av eksportsubsidier. En eventuell reduksjon i eksportsubsidiene kan derfor få betydelige negative konsekvenser, særlig for distriktene. Overgangsordninger med gradvis reduksjon i eksportsubsidiene er derfor nødvendig.

Kvaliteten på de kollektive godene er også avhengig av at de negative miljøeffektene av landbruket reduseres til et minimum. I norsk landbrukspolitikk gjøres dette bl.a. gjennom bruk av prinsippet om at forurenseren skal betale (Polluter-Pays-Principle, PPP). PPP innebærer at negative eksterne effekter (f.eks. forurensing) reduseres gjennom lover og forskrifter eller gjennom økonomiske virkemidler slik at miljøkostnadene betales av forurenseren.

Det er en klart økende bevissthet nasjonalt og internasjonalt rundt spørsmål knyttet til helse og forbrukerinteresser og forholdet til internasjonal handel. Ikke minst krisene og handelskonfliktene knyttet til kugalskap, hormonbehandlet kjøtt og handel med genmodifiserte produkter har bidratt til dette. Det må vurderes fortløpende i hvilken grad eksisterende avtaleverk og de kommende forhandlinger på landbruksområdet ivaretar behovet for fleksibel virkemiddelbruk når det gjelder disse spørsmålene. Forhandlinger om regulering av handelen med genmodifiserte organismer i en Biosafety-protokoll pågår under FNs Konvensjon om biologisk mangfold. Det vil fra norsk side arbeides for at Biosafety-protokollen ferdigforhandles før genmodifiserte organismer evt. blir et tema i WTO-forhandlingene.

Andre lands posisjoner i forhandlingene

Cairns-landene, [4] ledet av Australia, Argentina og New Zealand, og USA vil presse sterkt på for å få en videre liberalisering av jordbrukssektoren. Hvis kravene fra disse landene får gjennomslag i forhandlingene, vil dette kunne få sterke negative konsekvenser for norsk jordbruk og de ikke-handelsmessige interesser som norsk jordbruk skal ivareta.

På den andre siden forventes Norge i betydelig grad å ha sammenfallende interesser med EU, [5] Japan, Sveits, Sør-Korea, Island, Polen og enkelte andre land. Alle disse landene legger betydelig vekt på landbrukets multifunksjonelle rolle, og flere av disse har lagt fram notater og forslag på landbruksområdet som understreker dette. Japan argumenterer sterkt for behovet for produksjonsrettede støtteordninger. EU legger vekt på behovet for blå boks og fleksibilitet i grønn boks. EU antas å ha et fortsatt behov for importvern på mange sektorer, samt behov for videreføring av eksportsubsidier.

Utviklingslandene er ikke en ensartet gruppe på landbruksområdet og har til dels signalisert motstridende interesser. Generelt krever utviklingslandene særbehandling innenfor WTO-regelverket. Bedret markedsadgang for utviklingsland er videre et sentralt krav. Mange land har pekt på behovet for teknisk og finansiell bistand for å kunne integreres bedre i det multilaterale handelssystemet. Behovet for fleksibilitet og handlingsrom i valg av virkemidler blir understreket av mange land. Noen land har i den forbindelse også pekt på behovet for beskyttelse av egne markeder og/eller unntak fra nye reduksjonsforpliktelser for å sikre matsikkerhet, økonomisk utvikling etc.

Når det gjelder markedsadgang, mener Regjeringen det er avgjørende for målsettingen om å sikre tilstrekkelig nasjonalt handlingsrom å videreføre et

[4] Argentina, Australia, Brasil, Canada, Chile, Colombia, Fiji, Filippinene, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Paraguay, Sør-Afrika, Thailand og Uruguay.

[5] Det enkelte medlemsland i EU deltar ikke direkte i forhandlingene. EU opptrer som èn part i forhandlingene.

solid importvern som gir preferanse for norsk produksjon av landbruksprodukter som er viktige for å nå målene i landbrukspolitikken.

Markedsadgang for tropiske produkter, som er vesentlige eksportprodukter for mange utviklingsland, er i all hovedsak uproblematisk i forhold til norske landbruksinteresser. Videre har MUL-landene i liten grad produksjon og eksport av tempererte produkter, som mer direkte kan komme i konflikt med norske produksjonsinteresser. Regjeringen legger til grunn at forhandlingene i WTO vil føre til visse reduksjoner av MFN-tollsatser som er bundet i WTO. Det gjelder industrivarer som for eksempel tekstiler og klær, og det gjelder i henhold til WTO-landbruksavtalens artikkel 20 også landbruksprodukter. Når en på norsk side skal vurdere hvilke produkter vi skal gi tollreduksjoner på, vil en legge vekt på å velge eksportprodukter som er av betydning for utviklingslandene, samtidig som en opprettholder et høyt grensevern for produkter som er vitale for viktige mål i norsk landbrukspolitikk.

Når det gjelder forslag som er lagt inn i WTO-forhandlingene om bedret markedsadgang for de fattigste landene (MUL), kan vi fra norsk side slutte oss til EUs nulltoll-forslag for så godt som alle produkter slik det framstår. Internasjonalt vil dette kunne innebære en videreutvikling av dagens preferanseordninger, noe som vil kunne gi de fattigste utviklingslandene noe bedre markedsadgang til viktige markeder. Når det gjelder andre forslag om full tollfrihet for alle produkter fra MUL, er vi på norsk side villig til å vurdere dette under forutsetning av sikkerhetsmekanismer som er tilstrekkelige til å ivareta vesentlige norske landbrukspolitiske målsettinger, og at det blir en bred tilslutning om forslaget fra industriland, herunder de landene Norge tradisjonelt samarbeider med i disse spørsmålene.

Departementet viser til at mange av konfliktene i internasjonal handel med jordbruksvarer går mellom eksportør- og importørland. Ulike motstridende interesser mellom netto importører og netto eksportører av jordbruksvarer må søkes løst på en balansert måte i de kommende forhandlingene på landbruksområdet.

Regjeringen legger opp til at den aktive rollen som Norge har spilt i den forberedende fasen vil bli videreført i selve forhandlingsfasen. Kontakten med land vi har helt eller delvis sammenfallende interesser med videreføres og utbygges, og det vil også bli lagt vekt på å holde kontakt med sentrale fagmiljøer som har kompetanse på det multifunksjonelle landbruket.

TRIPS-avtalen

Ved årsskiftet skal det under TRIPS-avtalen innledes forhandlinger i WTO om handelsrelaterte immaterielle rettigheter. Disse forhandlingene vil blant annet omfatte økt beskyttelse for såkalte geografiske varebetegnelser, og videre skal det foretas en gjennomgang av partenes adgang til å unnta enkelte typer bioteknologiske oppfinnelser fra patentering. Det drøftes også om ytterligere områder bør inkluderes i disse forhandlingene.

I tråd med Utenriksministerens redegjørelse til Stortinget 16. november 1999 legger Regjeringen stor vekt på at TRIPS-forhandlingene ikke skal begrense den eksisterende adgangen til å unnta fra patentering dyr, planter og måter for fremstilling av dem. Videre arbeides det fra norsk side med å sikre bedre overenstemmelse mellom TRIPS-avtalen og målsettingene i Konvensjo-

nen om biologisk mangfold. Norge vil også legge stor vekt på å beholde adgangen til en fleksibel plantesortsbeskyttelse. Vår tilnærming til disse problemstillingene er i tråd med utviklingslandenes hovedsyn.

5.4 Matsikkerhet og langsiktig matforsyning

Matsikkerhet for alle innbyggere i Norge nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode system for å sikre trygg mat viktig. Stabil og fullgod tilgang til mat er en menneskerettighet, nedfelt i Artikkel 11 i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette kan best oppfylles gjennom matsikkerhet som eksisterer når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. FN-konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. lov av 21. mai 1999.

Boks 5.2 Toppmøtet om verdens matsikkerhet

Perspektivene fra Toppmøtet om verdens matsikkerhet i 1996 vil i løpet av 10-15 år berøre oss i større eller mindre grad. Toppmøtets overordnede mål er at antall underernærte skal halveres innen 2015, og gjennom Handlingsplanen forpliktet partene seg på syv områder:

1. Tilrettelegge for samfunnsforhold som bidrar til matsikkerhet i bredt perspektiv
2. Fattigdomsbekjempelse
3. Bærekraftig utvikling av landbruks-, fiskeri- og bygdeutviklingspolitikken
4. Handelsregimer internasjonalt som bidrar til matsikkerhet for alle
5. Katastrofeberedskap i forhold til natur- og menneskeskapte katastrofer
6. Offentlige og private investeringer
7. Oppfølging på bred basis internasjonalt gjennom det multilaterale systemet

Som ledd i oppfølgingen av Toppmøtets Handlingsplan ble FAOs strategi 2000-2015 lagt fram for FAOs Konferanse i september 1999.

5.4.1 Verdens matvaresituasjon

Den framtidige internasjonale matvaresituasjonen er avgjørende for hvordan matsikkerheten kan sikres. De analyser som er gjort gir ikke noe entydig bilde. Et hovedbilde er likevel at økonomisk utvikling og økt kjøpekraft, særlig i verdens fattigste land, er en forutsetning for å redusere verdens underernærte befolkning. For å nå målet fra Mattoppmøtet i 1996 om at de vel 800 millioner underernærte skal reduseres til halvparten i år 2010-2015, er det nødvendig med en økonomisk utvikling i de fattigste land. En slik utvikling vil øke etterspørselen på verdensmarkedet. FAOs prognoser over framtidig matproduksjon for de nærmeste årene, viser at det er mulig å øke produksjonen på

verdensbasis for å møte denne økningen. De viktigste forutsetningene for å lykkes er å ta kjent teknologi i bruk for å øke produksjonen pr. hektar, samtidig som det er mulig å øke jordbruksarealene. FAOs vurderinger viser videre at vi på lang sikt kan få en situasjon med internasjonal knapphet.

World Watch institute (WWI) viser til at det ikke er vitenskapelig grunnlag for å kunne øke avkastningen av mat pr. hektar, særlig etter 2010. WWI spår en dramatisk utvikling fram mot år 2030 med en sterk økning i antall mennesker som sulter, dersom ikke befolkningsveksten reduseres dramatisk.

Prognosene over den framtidige matproduksjonen og matsikkerheten er derfor på ingen måte entydige. FAOs vurderinger vil trolig fange opp utviklingen for de nærmeste årene godt. Det er mulig å få til en sterk økning av matproduksjonen for å fø en stadig økende befolkning i verden. Det er også mulig å redusere antallet underernærte vesentlig. Forutsetningen for dette er økt kjøpekraft i fattige land. Utviklingen går imidlertid også mot at knappheten på ressurser til å produsere mat blir stadig større. I løpet av noen tiår kan vi bevege oss fra en situasjon der vi har hatt for store matressurser, og det har vært en oppgave å redusere matproduksjonen, til at vi får en internasjonal knapphet. En slik utvikling vil kunne få stor innvirkning på etterspørselen etter matvarer på verdensmarkedet. Mulighetene for en utvikling mot internasjonal knapphet begrunner utnyttelsen av landbrukets ressurser i land med høye kostnader og vanskelige naturforhold.

Som produksjonsfaktor får tilgangen på vann økende oppmerksomhet. Kunstig vanning er i mange områder en forutsetning for landbrukproduksjon og særlig for dagens avlingsnivå. I forbindelse med kunstig vanning har det i enkelte områder oppstått problemer med synkende grunnvannstand og økt saltinnhold i grunnvann og dermed jordsmonn. Vannressursene er også i enkelte områder allerede en knapphetsfaktor, og er gjenstand for konflikter mellom land med hensyn på bruksrettigheter.

5.4.2 Langsiktigheten i matproduksjon

Grunnleggende trekk ved landbruket som sektor og produksjon, er kompleksitet og langsiktighet. Langsiktigheten er knyttet til at landbruksproduksjonen er en biologisk produksjon basert på naturressurser og er en stedbunden næring som krever kompetanse tilpasset lokale forhold. Kompleksiteten er også knyttet til store investeringer i infrastruktur og et stort antall relativt små enheter.

Landbruksdepartementet har ansvaret for å føre en langsiktig politikk for landets matsikkerhet, som i tid griper ut over de gjeldende planforutsetningene for det sivile beredskap. Dette innebærer et sterkt jordvern for å bevare produksjonsgrunnlaget, og vektlegging av en løpende innenlands produksjon for å opprettholde infrastruktur og kompetanse både i primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien.

Regjeringen mener at det å opprettholde nasjonal produksjon av mat er et hovedelement i matsikkerhetspolitikken for den norske befolkningen. Som netto importør av jordbruksvarer er imidlertid også et fungerende handelssystem viktig for å sikre import av nødvendige matvarer. I et globalt perspektiv ligger det beste svaret på mulige trusler fra forskjellige kriser antagelig i et spredt produksjonsmønster. Produksjon i lavproduktive områder er også

anbefalt i Handlingsplanen fra Toppmøtet om Verdens matsikkerhet. Arealbruk, geografisk produksjonsfordeling, ressursforvaltning og eier- og bruksforhold blir derfor viktig for å ivareta den langsiktige matforsyningen. I lavproduktive områder vil produksjonskostnadene være høyere enn ellers og politiske virkemidler må sikre at produksjonen kan opprettholdes. De kommende forhandlingene i WTO vil legge rammer for den nasjonale tilpasningen. Regjeringen vil legge vekt på at utformingen av handelspolitikken gir nasjonalt handlingsrom i arbeidet for en langsiktig matforsyning.

5.4.3 Matforsyning og beredskap

Norsk matforsyningsberedskap er basert på en kombinasjon av nasjonal produksjon, lager og import. Planforutsetningene for det sivile beredskap og matvareberedskapspolitikken har gjennomgått endringer etter at den kalde krigen opphørte jf. St.meld. nr. 25 (1998-99) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.* Planleggingen legger økt vekt på beredskap i forhold til ulike typer av fredskriser ved siden av beredskap i forhold til situasjoner med krig eller hvor krig truer. Økt varslingstid og de eksisterende trusselvurderingene, som bl.a. innebærer at det ikke planlegges for langvarige avsperringssituasjoner og et omfattende militært angrep på Vest-Europa, har gitt grunnlag for endringer i opplegget for forsyningsberedskapen. Innenfor planhorisonten for det sivile beredskap legges det større vekt på sårbarhetsreduserende tiltak. Det forutsettes at handel i stor grad skal kunne foregå og beredskapstiltakene baseres i større grad på næringens eksisterende infrastruktur, og det er gjennomført endringer i opplegget for beredskapslagring.

Den sivile beredskapsplanleggingen tar utgangspunkt i planforutsetningene, næringsstrukturen og forsyningssituasjonen slik de til enhver tid foreligger og er i dag basert på at det foregår produksjon og foredling av mat i hele landet. I et langsiktig perspektiv er usikkerheten om forsyningssituasjonen større enn innenfor tidsperspektivet for det sivile beredskap. Jordbruksproduksjon er langsiktig og selv om sannsynligheten for at en krise vil påvirke matvaretilgangen negativt kan være liten, kan konsekvensene være store. Store endringer i, eller redusert tilgang på internasjonal matforsyning av adekvat mat, kan følge av politiske og økonomiske kriser, og økologiske kriser som radioaktivt nedfall, smitte og sykdom på planter og dyr, redusert tilgjengelighet av vann, klimaskifte eller substansielle endringer i global etterspørsel. Dersom en krise skulle oppstå, i eller i nærheten av verdens viktigste matkamre, vil dette få uheldige virkninger på globalt tilbud og etterspørsel. Regjeringen mener derfor nasjonal produksjon er en nødvendig del av en langsiktig matforsyning.

Scenarier for ulike typer av fredskriser har blitt mer sentrale i utformingen av matvareberedskapspolitikken. Dette kom ikke minst til uttrykk etter Tsjernobyl-ulykken i Ukraina der store deler av jordbruket i Sentral-Europa ble forurenset for en kortere periode. Men selv nå, 13 år etter ulykken, brukes det i Norge årlig 10-20 millioner kroner på tiltak for å senke radioaktiviteten i kjøtt. Denne type kriser kan, avhengig av værforholdene, gi stor lokal variasjon i belastningen på produksjonsgrunnlaget. Det understreker også betydningen av en spredt landbruksproduksjon.

Landbrukets rolle i spørsmålene om matsikkerhet har bl.a. på basis av ovennevnte en langsiktig karakter. Bakgrunnen for langsiktigheten er at landbruksproduksjon er en biologisk og stedbunden produksjon og er forbundet med store investeringer i infrastruktur og lokalt tilpasset kunnskap om produksjonsforholdene. For å ivareta landets totale matsikkerhet er derfor et restriktivt jordvern, samt målsettingen om en høy norsk varestrøm, viktig. Samtidig må nasjonal produksjon ses i sammenheng med import og handelsmuligheter innenfor rammen av EØS-avtalen samt en framtidig WTO-avtale. Det er imidlertid av avgjørende betydning for en netto-importør av jordbruksvarer som Norge å kunne føre en politikk hvor nasjonal matproduksjon spiller en viktig rolle for matforsyning.

5.4.4 Jordvernet

Foruten klima og vann er jordressursen den viktigste og mest grunnleggende produksjonsfaktoren i landbruket. Jordsmonnet er en knapp og ikke fornybar ressurs, og bare om lag 3 prosent av det totale landarealet i Norge er dyrket. På grunn av klimatiske begrensninger er bare ca. 1 prosent av landets areal egnet for matkornproduksjon. Disse arealene har stor forsyningsmessig verdi og representerer en viktig nasjonal interesse. Vern om produksjonsgrunnlaget for framtidige generasjoner er grunnleggende. Jordvernet er begrunnet både i beredskapshensyn og miljøhensyn, jf. kap. 5.8 og 6.2.

Norge har om lag 2,1 dekar dyrket mark pr. innbygger. Sammenlignet med Sentral-Europa er en svært liten andel av Norges totalareal dyrket mark. Klimatiske forhold legger også begrensninger på avlingsnivå og egenproduksjonen av planteprodukter til mat. Nye og bedre kornsorter, samt kanalisering av kornproduksjonen til sentrale strøk, har imidlertid i løpet av de siste 20-30 år bidratt til å øke selvforsyningsgraden for matkorn vesentlig. Den har variert mellom 50 og 70 prosent de siste årene. Målt på kaloribasis med dagens forbruksmønster var Norges selvforsyningsgrad av jordbruksprodukter 48 prosent i 1997. Inkludert fisk var selvforsyningsgraden 52 prosent. Det er særlig energirike produkter som sukker, matkorn, grønnsaker og tropiske frukter som importeres. Dette målet på selvforsyning har begrenset treffsikkerhet i forhold til forsyningsevnen i en krisesituasjon. I en slik vurdering har også de betydelige fiskeressursene stor betydning. Når fisk inkluderes er Norge netto eksportør av matvarer.

Gjennom arealplanleggingen samordnes samfunnets ulike behov for arealutnyttelse. For å dekke behovene for boliger, næringsdrift og infrastruktur m.m kreves det arealer. Arealene skal også dekke behovene for blant annet rekreasjon og opplevelser, og avveiningen mellom ulike hensyn kan være konfliktfylte. For å ivareta landbrukets arealinteresser i planleggingen er det derfor nødvendig med en bedre dokumentasjon av arealenes kvalitet og verdi for landbruket. Departementet ser også behov for bedre registrering av avgang av landbruksarealer som følge av omdisponering, for å overvåke ressurstilgangen og bruken av virkemidler i arealplanleggingen.

Jordvern er avgjørende for den nasjonale matforsyning, men handler også om å ta et ansvar for den globale matvaresituasjonen, og å opprettholde en levedyktig nasjonal og regional landbruksnæring. Hovedmotivet for vern av dyrket og dyrkbar jord, og særlig arealer med stort produksjonspotensiale, er å sikre mulighetene for matvareproduksjon på lang sikt under ulike forhold nasjonalt og regionalt. Produksjonsmuligheter på et spredt geografisk område er av særlig betydning i forhold til visse økologiske og ressursmessige kriser.

Norsk landbruk må utnytte naturgrunnlaget på en best mulig måte for å sikre en tilstrekkelig nasjonal matforsyning. I beredskapssammenheng vil verdien av arealene påvirkes av flere forhold som avstand til befolkningssentra, transportkapasitet og anvendelsen av de produserte varene. Direkte kornkonsum gir for eksempel en langt bedre kalorianvendelse enn bruk av korn til kraftfôr. Under beredskap vil en reaktivering av utmarksbeiter til kjøttproduksjon være et viktig tiltak i kombinasjon med å nytte kornet direkte til menneskeføde.

Det har vært bred politisk enighet om betydningen av et sterkt jordvern, både på 70-, 80- og 90-tallet. Den siste arealmeldingen, St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* signaliserer en ytterligere styrking av jordvernet. Det er imidlertid for tidlig å vurdere om signalene i St.meld. 29 (1996-97) har ført til en strengere praktisering av jordvernet.

I et langsiktig perspektiv legger departementet vekt på å bevare potensialet for biologisk produksjon. Departementet mener det er av stor betydning å følge opp de lover og øvrige politiske signaler som er gitt og legge til rette for et jordvern som gir bedre vern mot varig omdisponering av de mest verdifulle landbruksarealene. Det er særlig viktig å verne om de arealer som er egnet til å dyrke matkorn. Disse finnes i stor grad i de befolkningstette områdene hvor utbyggingspresset er størst. Bruk av arealene til andre formål må med andre ord effektiviseres blant annet ved fortetting, arealøkonomisering og styring av tettstedsutviklingen mot mindre produktive områder. Dette innebærer imidlertid ikke svekket vern av jordbruksareal som ikke kan nyttes til matkornproduksjon. Med bakgrunn i mulige økologiske kriser og ressurskriser er det av avgjørende betydning å opprettholde produksjonspotensialet på arealer som er geografisk spredt og som dermed har ulikt produksjonspotensiale.

Tiltak for å øke forståelsen for betydningen av jordressursen er viktig for å sikre at den vekt på jordvernet som er forutsatt i St.meld. nr. 29 (1996-97) blir omsatt i praktisk handling

5.4.5 Kompetanse og infrastruktur

I tillegg til jordvern legger departementet vekt på å opprettholde nødvendig kompetanse og infrastruktur i primærproduksjon og foredlingsindustri nasjonalt. For å oppnå en fullgod og stabil matsikkerhet, er man avhengig av robuste og motstandsdyktige matforsyningssystemer som innebærer at en må se hele matvarekjeden under ett. Disse matforsyningssystemene bør tåle økonomiske, teknologiske og økologiske svingninger.

For å ivareta disse hensynene er det avgjørende å sikre lokale produksjonsmiljøer og et tilstrekkelig antall næringsutøvere i landbruket. Gjennom løpende produksjon og ressursutnyttelse ivaretar dette generell kompetanse om primærproduksjon og kunnskap om stedstilpassede produksjonsformer

og produksjonsforhold. Slik kompetanse som har sitt utgangspunkt i aktive produksjonsmiljøer vil være meget viktig i situasjoner hvor oppbygging og omstilling av innenlandsk produksjon er nødvendig.

Den bioteknologiske utviklingen har vært i sterk vekst de siste årene også innenfor landbruket. I dag brukes moderne bioteknologiske metoder i matvareproduksjonen innen foredling, avl, diagnostikk i dyre- og plantehelsen og i videreforedling innen fôrvare- og næringsmiddelsektoren. Potensiale for å styrke matproduksjonen ved bruk av bioteknologiske metoder og prosesser bør ikke undervurderes. Det er også behov for en utvikling av kompetanse innen FoU, næringsliv og tilsynsmyndigheter, for å møte denne utviklingen på en måte som ivaretar miljø, sikkerhet og etikk. Regjeringen vil i sin oppfølging av den *Nasjonale strategien for næringsrettet bioteknologi* av 9. juni 1998, utforme rammebetingelsene for bioteknologi, slik at næringsvirksomheten skal foregå på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte uten helse- og miljømessige skadevirkninger.

Det er et viktig grunnlag for den langsiktige matforsyningen at det finnes nødvendig infrastruktur i verdikjeden fra primærjordbruk til forbruker. Dette innebærer mottak, foredling og transport, og ivaretas av en effektiv næringsmiddelindustri og handel. Dette legger også grunnlaget for gode importfunksjoner.

5.5 Landbrukets bidrag i distriktspolitikken

Landbruket er viktig i distriktspolitikken. Aktiviteten i landbruksnæringen bidrar både når det gjelder bosetting og lokalt eierskap til ressursene, ressursforvaltning og verdiskaping i alle deler av landet. Næringens ressurser må forvaltes i tråd med samfunnsinteressene i bred forstand for å gi maksimal samfunnsnytte.

I mange bygder er en stor andel av den yrkesaktive befolkningen direkte eller indirekte sysselsatt i landbruksnæringen. I fylkene Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag er for eksempel om lag 10 prosent sysselsatt i primærjordbruket. På kommunenivå er det mange eksempler på at 10-20 prosent av befolkningen er sysselsatt i jordbruket, og i enkelte kommuner er mer en 20 prosent av befolkningen sysselsatt i jordbruket. I tillegg skaper jordbruket ringvirkninger. Mange foretak leverer varer og tjenester til landbruket, og det er en omfattende virksomhet knyttet til foredling og omsetning av landbruksvarer. Tar en hensyn til dette, er landbrukssektoren en ikke ubetydelig sektor i norsk økonomi. En regner vanligvis med en sysselsettingsmultiplikator på 1,3-2. Det vil si at hvert årsverk som blir utført i jordbrukets primærproduksjon medfører 0,3 - 1 årsverk i andre næringer. Multiplikatoreffektene varierer mellom driftsgrener og regioner, og husdyrproduksjoner ser ut til å ha større ringvirkninger enn planteproduksjoner.

5.5.1 Bosetting og verdiskaping i distriktene

Den økonomiske aktiviteten i distriktene er grunnlaget for det desentraliserte bosettingsmønsteret vi har i Norge. Jordbruk og andre primærnæringer har en sentral plass i næringslivet i mange norske kommuner, både når det gjelder verdiskaping og sysselsetting. Mange distriktskommuner er avhengige av jordbruket som grunnlag for levedyktige bygdesamfunn. Landbrukspolitikkens mål om et aktivt landbruk i hele landet er en del av den brede distriktspolitikken, der siktemålet er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Regjeringen legger til grunn at landbruket fortsatt skal ha en sentral rolle i distriktspolitikken framover, blant annet gjennom sitt bidrag til bosetting på bygdene.

Regjeringen legger til grunn at norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med en variert bruksstruktur. De topografiske forholdene gjør at det i Norge er urealistisk med storskaladrift på linje med mange andre land. Likevel ser Regjeringen behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter. Det vil i denne sammenheng være behov for å differensiere mellom produksjoner og mellom distrikter.

Strukturpolitikken i landbruket innebærer en avveining mellom flere hensyn. Ønsket om et småskala jordbruk med mange driftsenheter som gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene, må veies mot kostnadene knyttet til å ha små enheter, både når det gjelder å sikre en tilfredsstillende inntektsutvikling, behovet for overføringer og importbeskyttelse, samt utviklingen i kostnadsnivå og konkurranseevne.

Utviklingen har vært noe ulik for henholdsvis driftsstrukturen og eiendomsstrukturen i landbruket de siste årene. Strukturendringene har vært større målt som antall driftsenheter enn målt som antall landbrukseiendommer, noe som blant annet skyldes en økning i jordleie. Denne utviklingen i driftsstrukturen innebærer at færre brukere driver de eksisterende jordbruksarealene. Regjeringen legger vekt på å sikre driftsgrunnlaget på de brukene som driver aktiv landbruksproduksjon. Uten en aktiv landbruksproduksjon, vil grunnlaget også for annen bosetting bli alvorlig svekket. Landbrukets mest grunnleggende bidrag til bosetting blir dermed å sikre levekraftige driftsenheter og attraktive arbeidsplasser i distriktene.

Av de omtrent 180.000 landbrukseiendommene er ca. 80 prosent bebygd med bolighus, og kan dermed ha en funksjon i bosettingssammenheng. For omtrent halvparten av disse er imidlertid bosetting brukets hovedfunksjon. Dette vil si at eier bor på bruket, men leier ut produksjonsgrunnlaget, eller i liten grad driver landbruksproduksjon. Departementet vil legge større vekt på å sikre bosettingsfunksjonen til disse brukene ved utforming av landbrukspolitikken. Dette innebærer at virkemidlene rettes mer direkte mot å sikre brukets bosettingsfunksjon. For å lykkes er det imidlertid viktig at det enten finnes alternative sysselsettingsmuligheter, eller utvikles annen næring som grunnlag for bosetting på disse brukene. Dette understreker at landbrukspolitikken må ses i nær sammenheng med den generelle distrikts- og næringspolitikken.

En strategi er å differensiere virkemiddelbruken mellom små gårdsbruk med lite driftsomfang og bruk med større driftsomfang. På de små brukene vil

brukets betydning for bosettingen vektlegges i større grad enn i dag, for eksempel ved at de økonomiske virkemidlene rettes inn mot det å bo på bruket. Økonomiske virkemidler knyttet til type produksjon, antall dyr, areal og produksjonsmengde bør i mindre grad gjøre seg gjeldende for disse brukene. De juridiske virkemidlene må utformes for å sikre et reelt bidrag til bosetting og aktive bygdesamfunn fra de minste brukene.

På bruk hvor det ligger til rette for yrkesmessig drift, er inntektsmulighetene i større grad knyttet til produksjonen av jordbruksprodukter. En del produksjoner er det dessuten vanskelig å kombinere med arbeid utenom bruket, både av praktiske og kapasitetsmessige årsaker og på grunn av arbeidsmarkedet i regionen. Det er behov for å sikre tilfredsstillende inntektsmuligheter fra næringsdriften på disse brukene. Regjeringen vil prioritere denne type driftsenheter ved utformingen av de økonomiske virkemidlene.

5.5.2 Geografisk arbeidsdeling

Norsk landbrukspolitikk har i flere tiår vært innrettet slik at den stimulerer til en fordeling av produksjonen mellom ulike landsdeler. Kornproduksjon og annen spesialisert planteproduksjon foregår i de områdene som er egnet for dette, mens spesielt de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene er kanalisert til distriktene. Denne kanaliseringspolitikken har gjort det mulig å ta i bruk og opprettholde et stort jordbruksareal, og opprettholde et aktivt landbruk i alle deler av landet.

For å sikre landbrukets bidrag til bosetting i bygdene, langsiktig matforsyning, og et levende kulturlandskap i hele landet, ønsker Regjeringen at det fortsatt skal være en produksjonsfordeling i landbruket basert på hovedtrekkene i den arbeidsdelingen som eksisterer i dag.

Det er imidlertid en del kostnader knyttet til en slik strategi, og den skaper utfordringer ved utformingen av landbrukspolitiske virkemidler. Kanaliseringspolitikken kan også føre til visse konflikter i forhold til miljømål for landbrukspolitikken. Produksjonsfordelingen som følger av kanaliseringspolitikken innebærer at avstanden fra produsenten av råvaren til konsumenten av det foredlede produktet er større enn ved en annen organisering av produksjonen. Dette fører til et større transportbehov enn dersom produksjonen hadde foregått nærmere markedet. Det foregår en forholdsvis omfattende transport av landbruksvarer fra alle deler av landet til de største byene, spesielt det sentrale Østlandsområdet. Transporten skjer til dels i form av råvarer, og til dels i form av foredlede produkter. Transportkostnadene er i mange tilfeller høyere enn det som er tilfelle ved import fra Sverige eller Danmark. En sentral utfordring i politikken for norsk landbruk og matproduksjon er å gi rammebetingelser som også sikrer mottak og foredling regionalt. Departementet mener fraktordninger fortsatt vil være et viktig element i det.

Kanaliseringspolitikken innebærer at mer jordbruksareal er i drift i landet totalt sett enn det som hadde vært tilfelle uten regional spesialisering. Det betyr også at mengden av jordbrukslandskap og det biologiske mangfoldet i tilknytning til dette landskapet er større som en konsekvens av denne politikken. På den annen side kan regional spesialisering og til dels ensretting av produksjonen som følge av politikken redusere det biologiske mangfoldet og føre til mindre variasjon i kulturlandskapet i enkelte distrikt.

Regjeringen vil føre en landbrukspolitikk som sikrer at husdyrproduksjon i distriktene er konkurransedyktig med husdyrproduksjon i mer sentrale jordbruksområder. Samtidig vil regjeringen legge vekt på at inntektsmulighetene i spesialisert planteproduksjon i de beste jordbruksområdene er tilfredsstillende, slik at det ikke skjer betydelig omlegging av blant annet kornproduksjonen i retning av grovfôrbasert husdyrproduksjon.

Kostnader forbundet med å opprettholde et aktivt landbruk i hele landet, må vurderes i forhold til måloppnåelsen på andre viktige samfunnsområder.

5.5.3 Lokalt eierskap

Landbruket eier og forvalter store deler av landets jord-, skog-, utmarksarealer og vassdrag. Næringsutøvernes rolle som ressursforvaltere er med andre ord sentral. Forvalterrollen representerer et stabilt og langsiktig element i landbruket, og spiller en viktig rolle for næringsutøvernes identitet.

De siste årene har omfanget av jordleie økt. Odelstradisjonen i Norge har som formål å sikre at de som har sitt yrke i primærlandbruket selv eier gården sin. Regjeringen ønsker å sikre det lokale eierskapet til landbrukseiendommene for å bidra til bosetting i bygdene, god ressursforvaltning og langsiktighet i næringen. Viktige virkemidler i forhold til eiendomsstrukturen er odels- og konsesjonslovens bestemmelser om bo- og driveplikt. Over tid har bruksstrukturen endret seg mer enn eiendomsstrukturen. Både effektivitetsutvikling og behov for å bedre lønnsomheten i driften bidrar til dette. Det økte omfanget av jordleie kan være første steg i en mer langsiktig tilpasning i eiendomsstrukturen. Samtidig har eiendommene potensiale til å bidra til bosetting i distriktene. Regjeringen vil styrke både bosettingsfunksjonen og driftsgrunnlaget for aktive produsenter. Langsiktige betingelser i ordnede former er viktig for den som leier jorda. Regjeringen legger til grunn at landbrukspolitikken så langt det er mulig skal ivareta interessene til dem som bruker jorda, men også eiers rettigheter og miljøhensyn knyttet til forvaltning av ressursene skal ivaretas. De juridiske virkemidlene i arealforvaltningen er drøftet i kap 6.2.

Bøndene er selvstendig næringsdrivende med et selvstendig ansvar for å utnytte gårdens ressurser på best mulig måte. Risiko og valgmuligheter kan være forutsetninger for å fremme entreprenørskap og kreativitet i næringslivet. Bøndenes kompetanse i privat næringsdrift er viktig for mulighetene for å starte opp ny lønnsom virksomhet. Dette innebærer at landbrukspolitikken må gi handlingsrom for den enkelte utøver til å utvikle sin egen virksomhet.

5.5.4 Bygdeutvikling

BU-midlene

Stortinget vedtok i februar 1999 å avvikle Statens landbruksbank (SLB) som egen virksomhet, og å overføre forvaltningen av de økonomiske virkemidlene knyttet til finansieringen av tradisjonelt landbruk og nye næringer som i dag ivaretas av SLB og Landbrukets utviklingsfond (LUF) til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Stortingsbehandlingen innebærer at de ordningene som SLB i dag administrerer, herunder BU-midlene, skal videreføres i SND. Bygdeutviklingsmid-

lene (BU-midlene) er en del av jordbruksavtalen mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag og vil fortsatt være et viktig virkemiddel i landbrukspolitikken. Det legges til grunn å opprettholde Landbruksdepartementets budsjettansvar, jordbruksavtaletilknytningen og LUF som eget fond med den samme administrative oppfølging som i dag.

BU-midlene er det sentrale virkemidlet for å fremme lønnsom næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket. Ved prioriteringer og fordeling av midlene blir områder med store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling prioritert. Ved forvaltning av BU-midlene legges det stor vekt på koordinering og samhandling med det generelle distriktspolitiske virkemiddelapparatet på fylkesnivået, blant annet gjennom de regionale utviklingsprogrammene.

De sentrale BU-midlene nyttes til prosjektrettet virksomhet og tiltak av landsomfattende karakter. Midlene nyttes i hovedsak til kunnskapsutviklingsprosjekter innen næringsutvikling. En evaluering av BU-midlene viser at satsingen på ny næringsutvikling har bidratt til en bedre utnytting av gårdens samlede ressurser og til å styrke inntektsgrunnlaget på bruket, jf. kap 3.

Strategier for bygdeutvikling

For at landbruket skal bidra til å oppfylle viktige samfunnsmål knyttet til bosetting og verdiskaping, ønsker Regjeringen å legge til rette for en helhetlig næringsutvikling på bygdene. En helhetlig bygdepolitikk skal styrke og utvide grunnlaget for å utvikle et allsidig næringsliv og gi et bredere grunnlag for bosettingsmønsteret. Det må legges vekt på en utviklingsrettet virkemiddelbruk der det er et strategisk mål å mobilisere ressursene på bygdene gjennom lokale prosesser.

Primærnæringene vil i framtiden være et nødvendig, men ikke tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene. Det må derfor legges vekt på tiltak som sammen med primærnæringene kan være med å styrke lokalsamfunnene. Et allsidig næringsliv bidrar til å gjøre næringsstrukturen mer robust i forhold til skiftende markedsforhold og sterkere konkurranse. Det skaper et mer allsidig arbeidsmarked, noe som er viktig blant annet med tanke på rekruttering til landbruket og distriktene. Et allsidig arbeidsmarked er også viktig for å styrke kvinners muligheter og vilkår. Kvinner og menn har ofte ulik erfaringsbakgrunn, og ulik kompetanse og utdanning. Dette bidrar til større mangfold i forvaltning av lokale ressurser, og et bredere erfaringsgrunnlag for utvikling av lokal ressursutnyttelse, markedsmuligheter, kultur og lokalsamfunn. Ut fra behovet for å sikre og utvikle arbeidsplasser i distriktene og legge til rette for utnytting av ressursgrunnlaget i distriktene, er det viktig å videreføre arbeidet rettet mot kvinner.

Gjennom sin sterke binding til ressursgrunnlaget kan næringsutøverne i landbruket danne grunnlag for etablering av annen virksomhet basert på lokale ressurser tilpasset lokale forutsetninger. Samtidig har de erfaring som selvstendige næringsdrivende, produksjonskunnskap og tradisjoner for å kombinere flere virksomheter. Landbruket disponerer ressurser som kan være grunnlag for næringsutvikling i bygde-Norge, både i form av arealer og naturressurser, bygninger og anlegg, finanskapital og menneskelige ressurser. Hovedforutsetningen for at det skal lykkes, er å utvikle lønnsomme mar-

keder. Som eksempler på at det lokalt og regionalt arbeides med å utvikle nye markedsmuligheter vises det spesielt til utviklingsarbeid i forhold til produkter som skjell, ferskvannsfisk og Grønn omsorg. Den økte verdiskapingen som ny utnytting av ressursene kan bidra med, må komme som et resultat av at det finnes et marked for de varer og tjenester som produseres. Ny næringsvirksomhet forutsettes å utnytte markedsmulighetene og vil ikke være en målgruppe for varige offentlige overføringer.

Verdiskaping i skogsektoren

Skognæringene er i større grad enn de fleste andre næringer lokalisert i distriktene. Trelast- og trevareindustrien er representert i 313 av 435 kommuner, og er den industrinæring som bortsett fra verkstedproduksjoner er representert i flest kommuner.

Analyser peker på at det er et potensiale for økt verdiskaping i bedre kunde- og sluttbrukertilpasning. Det er derfor viktig å legge til rette for å fjerne flaskehalser og åpne nye muligheter for utnytting av trevirke. Innretningen av virkemidlene må bidra til at skogindustrien kan øke sin omstillingsevne og fleksibilitet. For å skape nye muligheter for bruk av trevirke må det legges til rette for økt produktspekter og foredlingsgrad, og gis gode utviklingsmuligheter for små og mellomstore bedrifter for lokal foredling.

Over de sentrale BU-midlene bidrar departementet for tiden med 8 mill. kroner årlig til bioenergiprosjekter. Det ligger til grunn at midlene målrettes mot produksjon av energi der det er vektlagt å skaffe stabile og kostnadseffektive leveranser av råstoff.

Regjeringen ønsker å stimulere til fortsatt virksomhet på bioenergiområdet. De betydelige energiressursene som finnes i norske skoger og i jordbruket kan gi grunnlag for et høyere aktivitetsnivå. En viktig utfordring for landbruket vil være å utvikle kostnadseffektive metoder for utnyttelse av biomasse til energiformål, noe som vil øke bioenergiens konkurranseevne overfor olje og elektrisitet.

En evaluering foretatt av Statens landbruksbank for departementet i 1998 viste at BU-milder til skogprosjekter ga stor sysselsettingseffekt og relativt høy inntjening, og prosjektene hadde stor overlevelsesevne. BU-midlene vil også framover være viktige i arbeidet for å tilrettelegge for økt verdiskaping i skogsektoren. Utnyttingen av virkesressursene og andre utmarksressurser er nærmere omtalt i St.meld. nr. 17 (1998-99) Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren.

Hesten i landbruket

Hestenæringen skaper indirekte en brutto inntekt i landbruket på om lag 400 mill. kr årlig i form av konsumert fôr og leie av staller. I tillegg kommer verdien av produsert utstyr og tjenester knyttet til hesteholdet, samt omsetning av spill på hest, som alene utgjorde 2,1 milliarder kroner i 1998. Hesten er først og fremst blitt en bidragsyter til folks hobby og fritid på bakgrunn av dens allsidighet. Produksjon av et variert utvalg av fritidsgoder er målet. Hesten er derfor blitt et viktig bindeledd mellom landbruksnæringen og andre. Det finnes 40-45.000 hester i Norge, og hestene skaper sysselsetting gjennom for eksempel stallutleie, rideinstruksjon, Grønn omsorg og ulike rehabiliterings-

prosjekter. Det er en økende interesse for bruk av hest i terapiøyemed. Behovet for kunnskap og utdannelse har økt, og det er opprettet linjer for hestefag i videregående skole.

Avlsarbeid og utdannelse innen spesialiserte grener i hestefag er knyttet til Norsk Hestesenter. Dette arbeidet finansieres blant annet ved midler fra Norsk Rikstoto. Rammebetingelser for spill, og markedsføring og utvikling av nye spill, er derfor viktig for omsetningen, og utviklingen av hesteavls- og opplæringsarbeidet. Det er også opprettet et Nord-Norsk Hestesenter og et Fjordhestsenter, med et spesielt ansvar knyttet til de nasjonale hesterasene nordlandshest/lyngshest og fjordhest.

Landbruksdepartementet vil derfor bidra til at hesteholdet får en utvikling i takt med etterspørselen. Det innebærer å legge til rette for arbeidsplasser i distriktene og å bedre utdannelsestilbudet. For å sikre avlsarbeidet og arbeidet med hest gjennom de nasjonale hestesentra, vil en bidra til at Norsk Rikstoto forblir konkurransedyktige i spillemarkedet.

Ferskvannsfisk som næringsvei

Yrkesfiske etter ferskvannsfisk kan være en aktuell tilleggsnæring. Yrkesfiskerne har ofte hovedinntekt fra landbruket. Fiskerne er tilknyttet lokale fiskemottak som gir viktige arbeidsplasser i distriktene. Dette er et godt eksempel på hvordan utnytting av lokale ressurser kan gi verdiskaping. Yrkesfiske kan bidra til å bedre kvaliteten på fiskebestandene, noe som også kommer fritidsfiskere til gode. For å bedre lønnsomheten må det satses på fangstteknologi som er mindre arbeidsintensiv og gir bedre kvalitet på fisken som leveres til fiskemottak, samtidig som det må tilstrebes en riktig beskatning av fiskebestandene. Det må derfor sikres at yrkesfiskeinteressene blir representert i lokale driftsplanprosesser.

Oppdrett av ferskvannsfisk kan være en annen nisjenæring der forholdene ligger til rette for det. Store vannressurser i mange og rene vassdrag og spredt bosetting med godt utbygd kommunikasjon kan være komparative fortrinn for Norge for oppdrett av ferskvannsfisk. Grunneiere kan enten leie ut slike lokaliteter eller selv drive oppdrett. Virksomheten må skje med utgangspunkt i de markedsmulighetene som eksisterer. Markedet for fisk er generelt økende i Europa, USA og Japan. Regjeringen legger opp til at både yrkesfiske og oppdrett av ferskvannsfisk baseres på markedsmulighetene. Regjeringen vil legge nasjonale oppgaver knyttet til bruk og utnytting av ferskvannsfisk til kompetansesenteret for nordnorsk landbruk, jf. kap 5.5.6.

Grønn omsorg

Omsorgstilbud som tilleggsnæring til gårdsdrift har etter hvert økt i omfang, og har stor variasjon i form og omfang. Eksempler kan være arbeidstrening for personer med spesielt tilretteleggingsbehov, skoletilbud for elever med tilpasningsvansker, fosterhjem og barnehage/skolefritidstilbud og lettere psykiatriske avlastningstilbud. Grønn omsorg skal være et supplement i forhold til ordinære tilbud innenfor sosial- og helsesektoren eller undervisningstilbud som skolesektoren kan gi. Det er landbruksmiljøets kvaliteter som gjør tilbudet spesielt, bl.a. nærhet til dyr og natur. Det er samtidig viktig at tilbud innen

Grønn omsorg er underlagt kontroll og oppfølging som sikrer den faglige kvaliteten på tjenestene.

Bygdeturisme

Landbrukstilknyttet bygdeturisme omfatter i dag ca. 2.500 aktive utøvere, fordelt på en rekke ulike produkter og produktkategorier. Arbeidet framover må konsentreres om en samordning av utviklingsstrategier slik at en blir i stand til å forbedre tilbudene. Den framtidige politikken for bygdeturismen må inngå som en integrert del av en helhetlig politikk for reiselivsnæringene.

Overordnet mål for myndighetenes innsats rettet mot reiselivsnæringene er å stimulere til en markedsrettet og lønnsom virksomhet. Landbruksdepartementet og Statens landbruksbank har i samarbeid med de viktigste offentlige reiselivsaktørene og bygdeturismens interesseorganisasjoner utviklet en handlingsplan for bygdeturisme. Handlingsplanen skal være en rettesnor for bruken av sentrale og fylkesvise bygdeutviklingsmidler, og søker på denne måten å styrke lønnsomheten i næringen, samt å samordne virkemidlene for reiseliv. De viktigste utfordringene næringen står overfor er markedsføring og salg.

Norsk Bygdeturisme ble stiftet i 1997. Sammen med Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund skal organisasjonen ivareta bygdeturismens interesser, og tar sikte på å bli en landsomfattende organisasjon for småskala og temabasert reiseliv.

Gjennom markedsføringssamarbeidet landbruket/Norges Turistråd markedsføres småskala reiseliv på bygdene som en integrert del av Norges Turistråds samlede nasjonale satsing. Partene i jordbruksoppgjøret vil på bakgrunn av en pågående evaluering ta stilling til form og innhold i arbeidet framover. Regjeringen vil i løpet av høsten 1999 legge fram en egen Stortingsmelding om norske reiselivsnæringer hvor de viktigste utfordringene og rammevilkårene for reiselivets utvikling framover drøftes.

Mobilisering og tilrettelegging

Bygdeutvikling handler både om å utvikle gode bosteder og sikre arbeidsplasser. Nærmiljø og næringsutvikling er uløselig knyttet til hverandre. I dette arbeidet er det viktig å mobilisere lokalt engasjement og skape gode miljøer for nytenkning og nyskaping. Slik mobilisering og tilrettelegging er derfor viktige strategier i bygdeutviklingsarbeidet. Ved å skape en god prosess med positivt samspill mellom enkeltpersoner, organisasjoner, næringsliv, forvaltning og politikere utløses den menneskelige utviklingskraften i lokalsamfunnet.

Som et ledd i å tilrettelegge for ny næringsutvikling, ønsker departementet å sette søkelyset på, og redusere offentlige flaskehalser som etablerere kan møte i offentlig forvaltning og lov- og regelverk innen landbruket spesielt.

Entreprenørskap og oppfølging

Entreprenørskap [6)] må stimuleres og entreprenørene følges opp, samtidig som de gis handlingsrom. Gjennom et aktivt samarbeid mellom næringsliv, skole og lokalsamfunn med fokus på entreprenørskap og nyskaping kan posi-

tive holdninger fremmes. De økonomiske virkemidlene må videreføres på en slik måte at de støtter opp om gode idéer som tar utgangspunkt i lokale ressurser og er forankret i lokalsamfunnet.

En viktig strategi for å stimulere entreprenørskap og nyskaping i og i tilknytning til landbruket er holdningsskapende arbeid blant barn og unge. Gjennom skole, utdanning og ungdomsrettede tiltak må målet være å gi de unge tro på egne evner til å ta i bruk lokale ressurser for å utvikle nye arbeidsplasser.

Kunnskapsbasert næringsutvikling

Det er en bred erkjennelse av at kompetanse, kunnskap og holdninger får økende betydning som konkurransefaktor i tillegg til mer spesifikke konkurransefortrinn, jf. St.meld. nr. 41 (1997-98) *Næringspolitikken i det 21. århundret*, og St.meld. nr. 39 (1998-99 *) Forskning ved et tidsskille*. Skal arbeidet med næringsutvikling i bygdene lykkes, må befolkningen ha mulighet for å utvikle et kunnskaps- og kompetansenivå som er konkurransedyktig. Evnen til å framskaffe og utnytte kunnskap vil være en viktig nøkkel for å få til en levedyktig utvikling av distriktenes nærings- og samfunnsliv. Dette gjelder både ivaretakelse og videreutvikling av tradisjonsbåret kunnskap, jf. kap 4.3.4, og innhenting og utnytting av ny kunnskap. Samtidig er det viktig at en i distriktene selv ser verdien av og legger til rette for et variert miljø med personer som har ulik kompetanse. St.meld. nr. 41 (1997-98) og St.meld. nr. 39 (1998-99) peker på kompetanse og kunnskap som viktige konkurransefortrinn for næringslivet. Dette gjelder uansett størrelse og lokalisering. De mindre bedriftene i og i tilknytning til landbruket kan ofte ha vanskeligheter med skaffe seg tilgang til ny kunnskap. Det er derfor viktig å bidra til at både landbruksnæringen og små nyetablerte bedrifter kan koples sammen med relevante kunnskapsbaser og nettverk jf. kap 5.2.1. Samarbeid og kommunikasjon mellom forskning og næringsliv vil være viktig og til gjensidig nytte for begge parter. Målet er at også de minste bedriftene i og i tilknytning til landbruket skal få del i den nasjonale kollektive kunnskapskapitalen.

Regjeringen har gjennom St.meld. nr. 38 (1997-98) *IT-kompetanse i et regionalt perspektiv* lansert en egen IT-strategi. Utviklingen av nye, kunnskapsbaserte arbeidsplasser i bygdene må også ses i lys av denne, og skal bl.a. bidra til at distriktene ikke taper i forhold til sentrale strøk i konkurransen om etablering og kompetanse.

Mengden av informasjon er økende. Spesielt gardsbruk og små bedrifter på bygdene er som oftest uten tilknytning til større allianser eller nettverk som gir tilgang til inntak og utveksling av informasjon som er av praktisk betydning i den daglige virksomheten. De vil ha fordel av å kunne benytte helhetlig, strukturert informasjon som dekker dette behovet.

Regjeringens oppgave er å tilrettelegge for infrastruktur og nettverksløsninger, som kan lette tilgangen på relevant informasjon, bl.a. for utveksling av varer og tjenester. Dette kan bidra til samarbeid om innkjøp og markedsføring av varer og tjenester, samt bedre utnyttelse av felles kapasitet. Prosjekter med

---

[6] Med entreprenørskap menes kompetanse for nyskaping, foretaksvirksomhet og etablering. Ved å arbeide med en forretningsidé bryter entreprenøren barrierer og kombinerer ressurser på nye måter. Entreprenørskap innebærer en livsholdning preget av handlingsvilje og vågemot i en sosial, kulturell og økonomisk sammenheng.

sikte på å utvikle denne type infrastruktur er allerede satt i gang for turist- og reiselivsnæringen på nasjonalt nivå i regi av Nærings- og handelsdepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet støtter lignende prosjekter i Orkdalsregionen, bl.a. for gardsbruk. Regjeringen tar sikte på økt tilrettelegging av denne type infrastruktur for bygdenæringene.

Det er også mulighet til å delta i EU sitt strukturfondsprogram hvor formålet er å utvikle menneskelige ressurser gjennom kompetanseoppbygging og arbeidsløshetsbekjempelse. Bygdeutviklingsprogrammet LEADER gjelder innovative bygdeutviklingstiltak på lokalt nivå med samarbeid om prosjekter over landegrensene og europeisk nettverk om bygdeututvikling. Det er signalisert fra EU sin side en åpning for LEADER-samarbeid mellom EU-land og land som grenser inn mot EU. Norge har meldt sin interesse for deltakelse i LEADER.

5.5.5 Utnytting av utmarksressursene

Utmarksressursene har stor rekreasjonsverdi, samtidig som de har en kommersiell verdi for grunneiere og bygdesamfunnene. Næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket går i retning av å ta i bruk en større del av ressursgrunnlaget på landbrukseiendommen. Økt næringsmessig utnytting av utmarksressursene er tidligere omtalt i St.meld. nr. 17 (1998-1999) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren*. Utmarksressursene utnyttes for eksempel i form av jakt, fiske, bær- og soppsanking, skogproduksjon, ferdsel og turisme.

Utmarksressursene har ulik karakter, og bruken av dem kan grovt deles inn i grunneierrettigheter og allemannsrettigheter. Allemannsrettighetene er utviklet gjennom såkalt uskyldig nyttesrett. Et eksempel er ferdsel over annens eiendom. Utnyttingen og forvaltning av grunneierrettighetene tilligger imidlertid den som eier grunnen. Hva som inngår i de ulike rettighetene varierer noe mellom ulike deler av landet.

Grunneierrettigheter

Mulighetene for kommersiell bruk av utmarksressursene omfatter blant annet utleie av jakt- og fiskerettigheter, høsting/oppdrett og videreforedling av ferskvannsfisk og høsting av urter og bær for salg. Det ligger også betydelige muligheter i å kombinere slike bruksformer med ulike former for turisme.

Landets utmarksarealer er for en stor del oppdelt i små eiendommer, noe som kan være til hinder for næringsmessig utnyttelse utmarksressursene. Næringstiltak i utmarka krever i mange tilfeller planlegging og organisering på tvers av eiendomsgrenser.

Vilt- og fiskeressursene er to viktige ressurser i utmarkssammenheng, og forvaltningen av disse er under omstilling. Direktoratet for naturforvaltning (DN) har som målsetting at myndighetsoppgavene i forbindelse med vilt- og fiskeforvaltningen fra 2006, så langt det er hensiktsmessig, skal skje på lokalt plan, altså i regi av kommunen. DN har igangsatt et driftsplanprosjekt med formål å stimulere til lokal forvaltning av disse ressursene. Som en oppfølging av dette er det i regi av Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag startet et prosjekt for å stimulere til organisering av utmarkslag, og næringsmessig utnytting av vilt- og fiskeressursene. Landbruksmyndighetene deltar i dette

prosjektet. Det legges spesiell vekt på at vilt- og fiskeressursene vanskelig kan forvaltes og utnyttes næringsmessig på enkelteiendomsnivå. Organisering av utmarkslag er i de aller fleste tilfeller en forutsetning for slik næringsmessig utnytting, og er også avgjørende for at målet om lokal forvaltning skal kunne nås. Det legges ned betydelig innsats fra grunneierorganisasjonene på regionalt nivå for å bidra til slik utvikling. Departementet vil understreke betydningen av en slik frivillig organisering av grunneierrettighetene, ikke bare med hensyn til utnytting av vilt- og fiskeressursene, men også generelt med tanke på andre utmarksressurser.

I tillegg til behovet for bedre organisering, er det nødvendig med større innsats i produktutvikling, kvalitetssikring, markedsføring, salg og distribusjon av jakt- og fiskeprodukter. Departementet vil bidra for å få løst disse oppgavene.

Jordskifte står også sentralt i utvikling og organisering av utmarksnæring. Dette er først og fremst i saker hvor mange interesser blir berørt og hvor man vanskelig kommer til enighet uten en slik prosess. Etter krav fra grunneiere lages det årlig bruksordninger og felles tiltak i omtrent 150 saker. Disse sakene omfatter flere eiendommer og går på tvers av eiendomsgrensene. De aller fleste er i utmark. Årlig stiftes det omtrent 125 lag for felles utnytting av utmarksressurser på tvers av eiendomsgrenser. Jakt, fiske, veibygging og turisme er de vanligste formålene for lagene.

Departementet vil fortsatt gi støtte til organisering av forpliktende grunneiersamarbeid og driftsplanlegging med sikte på økt næringsmessig utnytting av utmarksressursene. Slik organisering av forvaltningen av jakt- og fiskeressurser vil øke utbudet av jakt og fiske, og dermed øke tilgjengeligheten til slike produkter for allmennheten. Økt tilgjengelighet vil også gi jakt- og fiskeinteresserte større muligheter til å velge mellom en rekke ulike utmarksprodukter.

Beiterettighetene er sentrale i utnytting av utmarksressursene. Det er viktig at beiteressursene blir utnyttet, og til en lavest mulig kostnad. Det er ikke uvanlig at det oppstår konflikter mellom næringsutøverne i landbruket om bruk av utmarksarealer og utmarksrettigheter. Slike konflikter løses for domstolene. Et praktisk og tilbakevendende eksempel på konflikter er beitekonflikter, gjerne kombinert med spørsmål om hvem som har plikt til å sette opp og bekoste gjerde. Beiterettigheter er ofte knyttet til den eiendommen grunneier selv eier, men kan også i noen tilfeller ha oppstått som følge av lang tids bruk. Innholdet i rettighetene varierer fra sted til sted med hensyn til geografisk omfang og hvilke dyr - antall eller dyreslag - som rettigheten gjelder for.

Når det nå legges større vekt på utnytting av utmarksressursene, er det etter departementets vurdering påregnelig at hyppigheten av slike konflikter kan øke. Sett fra et slikt ståsted må det etter departementets syn legges vekt på konfliktdempende tiltak som kan trygge flerbruken av arealene. Departementet vil overvåke utviklingen i årene framover. Det er ordninger under Tiltaksfondet for småfe som er rettet mot å redusere beitekonflikter. Disse ordningene vil videreføres, og den løpende overvåkingen av utviklingen vil legge grunnlaget for eventuell styrking av virkemidlene.

Allemannsretten

I Norge er retten til fri ferdsel og opphold i utmark et gratis gode for alle. Dette er noe som få andre land kan tilby. Grunneiere eller andre kan imidlertid tilby tjenester i tilknytning til utmarksarealene og slik skaffe seg inntekter, for eksempel tjenester som overnatting, bespisning, guiding, hjelp med utstyr og liknende tilknyttet opplevelse og rekreasjon i natur- og kulturlandskap. Tilbyder kan ikke ta betaling for den frie ferdsel eller opphold og aktivitetsutøvelse innenfor allemannsretten, men tilretteleggende tjenester som nevnt finnes det et bredt og variert marked for.

Retten til fri ferdsel gjelder i utgangspunktet for alle. En viktig forutsetning er at den ikke må føre til nevneverdig skade eller ulempe for eieren. Retten gir muligheter for at enkeltpersoner kan utøve det enkle friluftsliv. Den dekker imidlertid også organisert friluftsliv, for eksempel når idrettslag, turlag eller lignende organiserer ferdselen.

Det har i den senere tid vært fokusert på mulige konflikter som følge av økt bruk av utmarka i næringsøyemed. Dette er aktuelt både i forhold til risikoen for fortrengning av allmennhetens rett til fri ferdsel og opphold i naturen, og i forhold til spørsmålet om det skal avtales med grunneier før en kan starte forretningsmessig næringsdrift på vedkommende grunneiers eiendom. Regjeringen vil understreke at det på dette punktet er nødvendig å sikre både allemannsretten og grunneiernes rettigheter.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en næringsutvikling som er miljømessig bærekraftig. For å styrke inntektsgrunnlaget for landbruket, mener Regjeringen det er nødvendig at landbruksnæringen sikres muligheter til økt næringsmessig utnyttelse av utmarka. Natur- og utmarksressursene i Norge er så store at utvikling og vekst i utmarksbasert næring bør kunne skje på en måte som tar hensyn både til allment friluftsliv, næringsinteresser, og miljøvern generelt. Dette vil bli fulgt opp av landbruks- og miljøvernmyndighetene.

5.5.6 Landbruket i Nord-Norge

Den nordlige landsdelen som består av Finnmark, Troms og Nordland har en befolkningsandel på ca. 10 prosent. Landsdelen har ca. 9 prosent av landets jordbruksareal og 9 prosent av landets bruksenheter. Den årlige resultatkontrollen i forbindelse med jordbruksoppgjørene viser at Nord-Norge har økt sin andel av totalproduksjonen for de fleste produksjoner i løpet av perioden fra 1985 til 1998. Nord-Norge har i denne perioden økt sin andel av produksjonen både av sauekjøtt, storfekjøtt, svinekjøtt og melk, mens fjørfekjøttproduksjonen har gått ned. Samtidig har denne landsdelen hatt den største nedgangen i antall bruk i drift. Den årlige reduksjonen i antall driftsenheter har vært i størrelsesorden 3,5 - 4,5 prosent. I 1985 var 10 prosent av brukene lokalisert i Nord-Norge, mens den tilsvarende andelen i 1997 var 9 prosent. Dette viser at strukturendringen i retning av større bruk har gått raskest i Nord-Norge, jf. tabell 3.4 kap 3.

Materialet fra Budsjettnemnda for jordbruket viser med andre ord et blandet bilde, men med en forholdsvis positiv produksjonsutvikling for jordbruket i Nord-Norge. Jordbruksorganisasjoner, foredlingsledd og forvaltning peker likevel på de utfordringene og kostnadene som forårsakes av den spredte produksjonen og de lange avstandene. Det uttrykkes bekymring over at det har skjedd en omfattende nedleggelse av slakteri- og meierianlegg i landsdelen.

De beredskapsmessige og dyreetiske forholdene omkring utviklingen blir også pekt på som bekymringsfulle. Rovdyrproblematikken er også sentral i deler av Nord-Norge. Generelt fryktes en svekkelse av landbruksmiljøet i de nordligste fylkene. Regjeringen deler i store trekk disse oppfatningene.

På grunn av vanskelige naturgitte forhold, små og spredte landbruksmiljø og lange avstander for transport av innsatsfaktorer og landbruksprodukter vil det i de tre nordligste fylkene være en særlig utfordring å opprettholde livskraftig landbruk som grunnlag for sysselsetting og bosetting. De klimatiske forholdene i landsdelen medfører imidlertid også fordeler i enkelte produksjoner, blant annet i form av mindre behov for bruk av kjemiske plantevernmidler. De forholdsvis lange avstandene gjør det vanskelig å øke effektiviteten i produksjon og foredling. Regjeringen vil legge til rette for tettere samarbeid om produktutvikling og markedsutvikling for å motvirke avstands- og skalaulemper.

Det har i de siste 10-årene vært et mål for myndighetene å stimulere til et aktivt landbruk i Nord-Norge ved en kanalisering av grovfôrproduksjoner til landsdelen og en kompensasjon for produksjonsulempene gjennom ulike distriktsdifferensierte ordninger. Dette er hovedsakelig gjort for å sikre de beredskapsmessige hensyn og støtte opp om bosettingsmålet. Departementet legger vekt på at disse tiltakene vil være like viktige framover.

For å sikre at landbruket i nord fortsatt skal være økonomisk bærekraftig, en attraktiv yrkesform og støtte opp under den generelle distriktspolitikken må landbrukets samlede ressurser utnyttes i tråd med disse utfordringene og i avgjørende grad rettes mot framtidens avsetningsmuligheter. Elementer i strategien for en videre utvikling av næringen i denne regionen vil være:

– Regjeringen ønsker å styrke den tradisjonelle produksjonens posisjon i markedet. Tiltak som kan bidra til dette er å profilere de rene produksjonsforholdene, til dels mindre behov for sprøytemidler og kvalitetsmessige fordeler som klima og lysforhold medfører. Samtidig ønsker Regjeringen å redusere markedsulemper gjennom å legge til rette for produsentsamarbeid.
– Det må arbeides med å utvikle nye, og revitalisere tradisjonelle næringskombinasjoner, både innenfor ressursbasert og tjenesteytende sektor. Samhandling på tvers av sektorgrenser og profesjoner kan gi sterkere økonomi, bedre ressursutnyttelse og øke grunnlaget for å opprettholde bosettingen. I Balsfjordprosjektet, «Kombinasjonsnæringer langs en fjord», har en tenkt i nye baner for å skape arbeidsplasser ved å kombinere jordbruk, fiske og andre næringer.

Regjeringen vil utvikle et kompetansesenter for nordnorsk landbruk som skal medvirke til å styrke landbruket i landsdelen. De særegne utfordringene som det nordnorske landbruket står overfor krever kompetanse tilpasset forholdene. Planteforsk har en viktig del av sin virksomhet i Nord-Norge, ved Holt forskningssenter ved Tromsø og Vågønes forskningsstasjon ved Bodø, foruten fagsentre på Tjøtta og Svanhovd i Pasvik. Disse har ansvaret for forskning og utviklingsprosjekter knyttet til nordnorsk landbruk, blant annet i samarbeid med Jordforsk og NILF. Planteforsk har videre et organisert samarbeid med Universitetet i Tromsø, og driver også husdyrforsøk i samarbeid med Norges landbrukshøgskole. Regjeringen vil videreutvikle virksomheten på disse områdene i et kompetansesenter. Det tas videre sikte på å legge nasjo-

nale oppgaver knyttet til bruk og utnytting av ferskvannsfisk til kompetansesenteret. Dette vil bli utviklet i samarbeid med AKVAFORSK, og relevante institusjoner innen forskning, forvaltning og næringsutvikling. Et kompetansesenter for nordnorsk landbruk bør videre ha ansvar for å utvikle virksomheten på dette området i samarbeid med de deler av Russland, Sverige og Finland som har likeartede klimatiske forhold. Regjeringen vil legge ansvaret for kompetansesenteret for nordnorsk landbruk til Planteforsk med Planteforsk Holt i Tromsø som koordinator. Kompetansesenteret forutsettes utviklet i nær kontakt med andre kompetansemiljøer. Regjeringen vil komme tilbake til saken i budsjettproposisjonen for 2001.

Nord-Norge har store utmarksressurser, som kan være grunnlag for ny næringsutvikling. Utnytting av utmarksressurser er omtalt i kap 5.5.5. Enkelte problemstillinger omkring forvaltningen av disse ressursene er spesielle for de tre nordligste fylkene. Dette omfatter blant annet fjellovens stilling i Troms og Nordland. Det arbeides nå med mandat for videreføring av Samerettsutvalget.

Landbruket er også en viktig næringsgren i de samiske bosettingsområdene og dermed en del av det materielle grunnlag for den samiske kultur. Samisk næringstilpasning har tradisjonelt vært preget av kombinasjonsnæringer. Det er derfor viktig at grunnlaget for slike tilpasninger opprettholdes i disse områdene.

5.6 Rekruttering og likestilling

5.6.1 Rekruttering

Rekruttering til landbruket er en forutsetning for å nå de landbrukspolitiske mål om et levedyktig og bærekraftig landbruk i hele landet. Landbruket trenger bønder som er motiverte og dyktige, og som forvalter ressursene aktivt. Et framtidsrettet landbruk er avhengig av at ungdom finner det attraktivt å gå inn i næringen og ønsker å bo på landsbygda. Regjeringen vil legge til rette for en utvikling som gjør næringen attraktiv for de unge.

Det er nødvendig å se rekrutteringen til landbruket i sammenheng med den generelle satsingen på distriktene. Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom rekruttering til landbruket og rekruttering til annen verdiskaping i distriktene. Utøverne i landbruket har tradisjoner for å kombinere flere virksomheter og har dessuten erfaring som selvstendig næringsdrivende og ressursforvaltere. Rekruttering til landbruket er i mange områder en forutsetning for å skape ny næringsvirksomhet basert på lokale ressurser og tilpasset lokale forutsetninger.

For landbruket vil det være viktig å satse på ungdom som arbeidskraft og miljøskaper. Ungdom er en viktig ressurs, ikke bare som framtidig arbeidskraft, men også ved at de står for en fornyelse som samfunnet er avhengig av. Dersom tilgangen på ung, nyutdannet arbeidskraft reduseres, går dette ut over bygdesamfunnets evne til fornyelse. Åpne og inkluderende bygdesamfunn er også viktig for rekrutteringen.

Ungdom har store valgmuligheter i forhold til sysselsetting og bosetting, og mange næringer konkurrerer om de unges arbeidskraft. For mange handler ikke valget om å gå inn i landbruksnæringen bare om valg av yrke, men også i stor grad om valg av bosted og livsstil. Infrastruktur og gode service- og

kulturtilbud er viktige faktorer for valg av bosted. Muligheter for inntektsgivende arbeid utenfor bruket er viktig for bosettingen på mindre landbrukseiendommer. Det er en klar trend i landbruket at en stadig større andel av inntekten kommer fra andre inntektskilder. Unge bønder arbeider ofte hel- eller deltid utenom bruket. Mange har utdanning utenfor landbruket som de ønsker å ta i bruk. Det er derfor viktig med et bredt næringsliv i distriktene, sysselsetting i andre sektorer og infrastruktur generelt for å sikre rekrutteringen til landbruket, ikke minst til bruk hvor inntekt og drift av bruket betyr mindre enn ønsket om å bo på bruket.

Boks 5.3 Bostedsvalg - by eller distrikt?

Undersøkelsen Bostedsvalg - by eller distrikt (MMI 1999) så på folks holdninger til bosted. Den konkluderte med at folk trives der de bor og er positivt innstilt til sine hjemsteder. De fleste vektlegger de samme verdiene, men legger forskjellig innhold inn i disse verdiene. Dette kan være verdier som stedets beliggenhet og oppvekstsvilkår for barn. Det man derimot kan merke seg er at det ser ut til at høyt utdannede kvinner i byene uavhengig av bakgrunn har få positive holdninger til distrikts-Norge, og at det ikke er lett å identifisere hva som skal motivere dem til å flytte til distrikts-Norge.

En prisøkning for små landbrukseiendommer og sterkere vekt på bosetting kan føre til at flere eiendommer enn i dag selges ut av slekta. Eiere uten tilknytning til landbruket som ønsker å etablere seg i næringen kan få økte muligheter til å gjøre dette. Forslaget til endringer av arealgrensen i odelsloven jf. kap. 6.2.3 og sterkere vekting av bosettingshensyn, er endringer som kan åpne for slike muligheter. Regjeringen vil for øvrig i samme kapittel foreslå å opprette et utvalg som skal utrede virkningene av odelsloven og eventuelt komme med forslag til lovendringer blant annet med tanke på å styrke rekrutteringen til landbruket.

Inntektsmulighetene i næringen er avgjørende for rekrutteringen. Regjeringen legger stor vekt på de økonomiske og sosiale forholdene i landbruket, jf. kap 5.7. Gode velferdsordninger som gir sikkerhet ved sykdom og muligheter til fritid og ferie er av svært stor betydning for om folk ønsker å satse på landbruket.

En landbruksnæring med lite handlingsrom kan være en lite attraktiv næring å gå inn i for mange. Departementet ønsker å gi næringsutøverne større frihet til å foreta tilpasninger og utnytte egne kvalifikasjoner for å utnytte ressursene på gården. Dette vil være viktig for å bidra til at landbruket kan konkurrere om dyktige ungdommer og sikre rekruttering til næringen. Nye næringer i og i tilknytning til gården gjør det i større grad mulig å utnytte egne evner og interesser. Det kan i mange tilfeller være med å øke neste generasjons interesse for gården og gi smidigere generasjonsskifte. Økte valg- og tilpasningsmuligheter for den enkelte kan oppnås gjennom økt fleksibilitet i regelverket, og gjennom redusert detaljeringsgrad på virkemidlene.

Mulighetene for etter- og videreutdanning kan også være avgjørende for rekrutteringen til jordbruket. Landbruksdepartementet legger, i tråd med Stortingets behandling av St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*, til grunn at kompetanseutviklingsprogrammet utformes slik at det også omfatter selvstendig næringsdrivende, herunder primærnæringene som utgjør en dominerende gruppe blant de selvstendig næringsdrivende. En partssammensatt arbeidsgruppe skal fremme forslag til opplegg og gjennomføring av et kompetanseutviklingsprogram i landbruket våren 2000. Landbruksdepartementet mener det gjennom de sosiale ordningene bør legges til rette for at næringsutøvere i jordbruket kan gjennomføre etter- og videreutdanning. Det er viktig å utvikle et landbruk med høy kompetanse på å drive næringsvirksomhet og produktutvikling. Departementet går derfor inn for å styrke etter- og videreutdanning vesentlig fra år 2000, jf. også kap. 5.6.2.

Boks 5.4 Praktikantordningen

Departementet vil styrke og videreutvikle praktikantordningen i landbruket. Arbeidet skal være basert på organisert samarbeid med skoleverket om å utforme et opplæringsprogram for praktikanter og praksisverter. Et hovedelement i opplegget vil være å gi ungdom en innføring i bondens rolle som bedriftsleder og selvstendig næringsdrivende.

Rekrutteringen til næringen vil i stor grad påvirkes av de holdninger landbruket selv gir uttrykk for og av de tilbakemeldingene myndighetene gir om landbrukets betydning. Det er viktig at næringsutøverne selv framhever de positive sidene ved landbruket, og samtidig tar godt i mot dem som ønsker å gå inn i næringen. Gode fagmiljø og nettverk gir økt sikkerhet for unge bønder. Arbeidet blant barn og unge er også viktig i så henseende. Her representerer arbeidet i 4H en stor innsats for å motivere ungdom, spesielt jenter, til utdanning og yrker innenfor ulike bygdenæringer og primærnæringer.

Det er lite kunnskap om prioriteringer og vektlegging av verdier blant de unge. Departementet mener det er behov for å klarlegge situasjonen og utvikle resultatindikatorer for rekrutteringen til næringen. Dette vil kunne gi større innsikt i hvordan rammebetingelsene og endringen av disse påvirker rekrutteringen.

5.6.2 Likestilling

Likestillingspolitikken i landbruket må forankres i Likestillingsloven. Lovens formål er å fremme likestilling mellom kjønnene, og den tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling. Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling.

Med likestilling menes både likeverd og likestilling mellom kjønnene. Likestilling dreier seg om likerett og like muligheter for begge kjønnene på hverandres tradisjonelle områder. Likeverd dreier seg først og fremst om

behovet for en oppvurdering av kvinners verdier og virksomhet. Landbrukspolitikken må ivareta behovet innen begge feltene.

Landbrukspolitikken skal fremme likestilling for begge kjønn i tråd med den generelle likestillingspolitikken. Regjeringen har som mål at kvinner og menn skal ha reell frihet og like reelle muligheter til å eie landbrukseiendommer, og til å drive aktivt i tradisjonell produksjon og i nye næringer innen og i tilknytning til landbruket. På denne måten underbygges de landbrukspolitiske mål om et levedyktig og bærekraftig landbruk i hele landet.

Kvinner og menn har til dels forskjellig erfaringsbakgrunn og forskjellig kunnskap og kompetanse. Erfaringer fra arbeidet med å skape nye arbeidsplasser innen og i tilknytning til landbruket ved hjelp av bygdeutviklingsmidlene, viser at kvinner i større grad enn menn tar i bruk de deler av ressursgrunnlaget som har sitt utspring i tradisjoner og kultur. På denne måten styrker virksomheter etablert av kvinner bredden og mangfoldet og øker den samlede verdiskapingen.

Manglende likestilling kan være en medvirkende faktor til sviktende rekruttering til landbruket og fraflytting fra distriktene. Tiltak for å bedre kvinnenes stilling i landbruket er et viktig bidrag til den generelle kvinnesatsingen innen distriktspolitikken. En økning av antallet kvinnelige bønder vil gi flere kvinnelige forbilder og gjøre det lettere for kvinner i næringen å finne sin plass i et nettverk. En høyere kvinneandel vil kunne føre til annen prioritering og profilering i landbrukets organisasjoner og i forvaltningen, noe som kan legge til rette for et landbruk som er attraktivt for både kvinner og menn.

Landbruksdepartementet mener det i stor grad er holdningsendringer som må til for at jenter skal finne det attraktivt å drive aktivt innen landbruk og landbrukstilknyttet virksomhet og dermed velge bygdesamfunnet som bosted. Holdninger som gir liten aksept for at det ene kjønn utøver yrkesaktivitet på det andre kjønns tradisjonelle områder gjør at noen jenter vegrer seg for å gå inn i næringen. Holdninger hos foreldregenerasjonen og i bygdene ellers virker inn på jentenes valg. Ansvaret for holdningsendringer ligger i stor grad hos næringen og næringens organisasjoner. Landbruksmyndighetene kan først og fremst bidra til holdningsendringer gjennom bevisstgjøring av forvaltningen/eget veiledningsapparat og ved å formidle eksisterende og ny kunnskap om likestillingsspørsmål i landbrukssektoren videre til næringen.

Gården er vanligvis en felles virksomhet og kvinnen deltar i driften. For kvinner som yter arbeidsinnsats på gården har kravet om en mer riktig deling av gårdsinntekten mellom bruker og ektefelle stått sentralt. Personinntektene i landbruket er ofte lave og i mange tilfeller føres hele inntekten på en av ektefellene, som oftest mannen som vanligvis står oppført som hovedbruker. Kvinner står for 25 % av alt registrert arbeid innen landbruket. Inntekt i samsvar med utført arbeid er for lengst en selvfølge for yrkeskvinner i andre sektorer enn primærlandbruket. Inntekt gir grunnlag for en rekke sosiale rettigheter, bl.a. retten til opptjening av pensjonspoeng og sikkerhet ved sykdom. Landbruksdepartementet ønsker å sette fokus på den økonomiske situasjonen for kvinner som yter arbeidsinnsats på gården.

Utdanningssystemet bør fange opp de behovene som må møtes for at det skal bli attraktivt for kvinner å bli næringsaktører på lik linje med menn. Mer praksis i gårdsarbeid og bruk av maskiner, samt større kunnskap om drift av

egen virksomhet nevnes som konkrete behov. Som omtalt under rekruttering vil Landbruksdepartementet styrke og videreutvikle praktikantordningen i landbruket. Et element i opplæringsprogrammet for praktikanter og praksisverter vil være praktisk-teknisk opplæring. Det vil også bli lagt vekt på å prøve å få tak i kvinnelige praksisverter for å gi jenter kvinnelige forbilder.

Regjeringen vil, i tråd med St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*, satse spesielt på kompetansehevende tiltak og etterutdanning. Dette er tiltak som vil gjøre det enklere å starte opp virksomhet som grenser til landbruksvirksomheten, og dermed øke kvinners deltagelse i næringsdriften i og i tilknytning til landbruket jf. kap 5.6.1.

Som omtalt i kapittel 6.2.3 vil Regjeringen nedsette et utvalg som skal vurdere virkningene av odelsloven. Utvalget skal i den forbindelse utrede nærmere hvilke virkninger odelsinstituttet og odelslovens regler har for kvinner og kvinners livssituasjon.

Landbruksdepartementet vil ta initiativ til at det i samarbeid med næringens organisasjoner utarbeides rapporteringssystemer som gjør det mulig å følge med i og dokumentere utviklingen når det gjelder likestilling i landbrukssektoren. Resultatmåling vil sannsynligvis bidra til å øke innsatsen i arbeidet med likestilling fra både næringen og det offentlige. En slik måling vil også danne grunnlaget for tilpassing av virkemidlene. Ofte brukes kvantitative indikatorer som bl.a. andel landbrukseiendommer som overdras til kvinner, andel kvinner som søker produksjonstillegg og andel kvinnelige medlemmer og tillitsvalgte i råd og organisasjoner til å gi et bilde av likestillingssituasjonen i landbruket. Denne type indikatorer gir ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av situasjonen. Resultatmåling må derfor være basert på at kvantitative indikatorer suppleres med kvalitative analyser, nye utredninger og forskning. For å styrke grunnlaget for vedtak og beslutninger er det viktig å framskaffe mer kjønnsdelt statistikk både innenfor primærlandbruket og tilknyttede næringer.

Likestillingsperspektivet skal fortsatt ivaretas innenfor Landbruksdepartementets satsingsområder når det gjelder FoU og prioriteringer overfor Norges Forskningsråd.

Ved siden av å legge til rette for likestilling i næringen, har Landbruksdepartementet også ansvaret for å fremme likestilling på forvaltningsområdet. Dette innebærer blant annet arbeidet med å øke kvinneandelen i lederstillinger i departementet og underliggende etater. Kvinner har kunnskap og verdier å tilføre en ledergruppe, og økning av kvinneandelen i lederstillinger er en bevisst politisk handling.

5.7 Økonomiske og sosiale forhold

Norsk landbruk har viktige oppgaver som matprodusent og produsent av fellesgoder. For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper. Inntekts- og rekrutteringssituasjonen i næringen vil være et nøkkel-

element for måloppfyllingen for de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.

Landbruket viser svak konkurransekraft særlig i forhold til inntekt og rekruttering. Det er usikkerhet i næringen etter mange år med omstilling og svak inntektsutvikling. Landbruk er en langsiktig produksjon og trenger langsiktige rammevilkår. For å opprettholde en matproduksjon med høy kvalitet og produksjon av fellesgoder, er det behov for optimisme og framtidstro. Inntekt og sosiale forhold, som mulighet for ferie og fritid og samarbeid med andre, pekes på som viktige faktorer. Å sikre inntektsmulighetene vil være et viktig virkemiddel for å bedre landbrukets konkurransekraft og sikre rekruttering til næringen. For å trygge de sosiale kår vil Regjeringen fortsatt prioritere de sosiale ordningene. Som selvstendig næringsdrivende har bonden også et ansvar for sin inntektsutvikling ved effektiv bruk av ressursene og ved å utnytte de muligheter markedet gir.

5.7.1 Inntektsdannelsen

Om lag to tredeler av bruttoinntektene i jordbruket blir hentet i markedet og om lag en tredel overføres over statsbudsjettet. Importvernet og mulighetene for markedsregulering er avgjørende for at jordbruksavtalens målpriser kan nås, jf. kap 5.2.2 og 5.3. Regjeringen legger til grunn at næringen fortsatt skal ha det økonomiske ansvar for overproduksjon. Markedsoverskudd gir store pristap og et nasjonalt marked i balanse er derfor avgjørende for inntektsutviklingen.

Det er en rekke forhold ut over landbrukspolitikken som er bestemmende for inntektsutviklingen i landbruket. Regjeringen vil understreke at det er klare forskjeller mellom lønnsmottakere, og selvstendig næringsdrivende i landbruket. Det har vært, og vil være vanskelig å nå eksakte mål om inntektsutvikling og -nivå i landbruket knyttet til en faktisk inntektsmåling. Hovedårsaken er at inntektsutviklingen i landbruket, med utøvere som er selvstendig næringsdrivende, ikke kan reguleres på samme måte som for lønnsmottakere. Hvordan hver enkelt utnytter gårdens ressurser og egen faglig dyktighet innenfor de gitte rammebetingelser, spiller en avgjørende rolle for inntektene for den enkelte og næringen totalt sett. Som selvstendige næringsdrivende har bøndene selv ansvar for å utnytte ressursene og utvikle bruket slik at inntektsmulighetene kan realiseres.

At den enkelte bonde gjennom tilpasninger og utnyttelse av egne kvalifikasjoner får muligheter til å øke inntektene og tilpasse seg optimalt ut fra vedkommendes ressurser, gir den enkelte utfordringer og vil være en viktig forutsetning for å sikre at landbruket kan konkurrere om dyktige ungdommer og sikre god rekruttering til næringen. Slike tilpasninger er også en forutsetning for en tilfredsstillende inntektsutvikling i næringen.

I vårt samfunn ligger det klare forestillinger om at vi bør ha en fordeling basert på rettferdighet og likhet. Dette medfører at det ikke er akseptabelt at inntektsmulighetene i landbruket utvikler seg vesentlig forskjellig fra andre grupper. Det offentlige fører også en politikk som setter rammer for næringsvirksomheten i jordbruket. Ut fra dette er det behov for å føre en aktiv inntektspolitikk fra det offentliges side.

Utviklingen i markedsinntektene vil i stor grad avhenge av at næringen utnytter markedsmulighetene. Forbrukernes preferanser må legges til grunn for virksomheten i alle ledd i kjeden. Gjennom produktutvikling på basis av forbrukernes preferanser med fokus på kvalitet, produktspekter, miljø og en etisk forsvarlig produksjon, kan landbruket fortsatt sikre at forbrukerne velger matvarer fra det norske landbruket.

Regjeringen vil peke på at det er knyttet flere begrensninger til prisutviklingen på norske landbruksråvarer. Som tidligere omtalt er avsetningen av produktene avhengig av en effektiv og konkurransedyktig næringsmiddelindustri som foredler norskproduserte landbruksvarer. Videre setter WTO-avtalen begrensninger for skjermingen, og både grensehandelen, eventuelt virkningen av protokoll 3 til EØS-avtalen og Agenda 2000 i EU, legger klare begrensninger på jordbruksavtalens målpriser framover. Målprisene må også reflektere de reelle markedsmulighetene og vil fortsatt være et viktig redskap for å unngå varig overproduksjon og overkapasitet.

Landbruket produserer og ivaretar samfunnsgoder som levende bygder, miljøgoder og langsiktig matforsyning. Å sikre en produksjon av disse fellesgodene medfører behov for finansiering og gjennomføring av tiltak overfor jordbrukssektoren. Jordbruket må gjennom økonomiske overføringer sikres en inntekt som gjør at samfunnet oppnår en tilstrekkelig produksjon av samfunnsgodene. Overføringene har sin funksjon som betaling for produksjon av samfunnsgoder, og vil være en viktig inntektsbærer for landbruket. Gjennom overføringene legges det økonomiske rammebetingelser for næringsvirksomhet. Innenfor disse økonomiske rammene og de begrensninger som ellers legges gjennom juridiske virkemidler, må det være opp til den enkelte næringsutøver å tilpasse seg. Regjeringen mener at en konsekvens av at man i landbrukspolitikken legger rammebetingelser for næringsdrift og at overføringene må betraktes som et virkemiddel, er at det ikke er aktuelt å foreta en avkorting av overføringene i forhold til annen inntekt.

Det siste tiåret har det vært en vridning mot tilskudd gitt uavhengig av produsert mengde, og i større grad begrunnet med produksjon av kollektive goder. En annen viktig begrunnelse for en slik vridning har vært å dempe produksjonspresset i landbruket. Denne utviklingen er i tråd med begrunnelsene for overføringene og en videre målretting vil foretas ved utformingen av virkemidlene, jf. kap 6.3.

I dag oppfatter de fleste i næringen seg hovedsakelig som vareprodusenter. Økt fokus på produksjonen av samfunnsgoder og videre målretting av virkemidlene mot dette vil medføre økt forståelse i næringen for oppgavene knyttet til produksjonen av kollektive goder.

Det er til dels sterk kobling mellom produksjonen av matvarer i hele landet og jordbrukets produksjon av kollektive goder for samfunnet. Produksjon av samfunnsgodene er til dels i stor grad koblet til at det foregår aktiv landbruksdrift i hele landet. En forutsetning for å opprettholde en langsiktig norsk matproduksjon er at næringen får tilstrekkelig lønnsomhet ved salg av produktene. Lønnsomheten må over tid gjøre det mulig å opprettholde et tilstrekkelig produksjonsapparat og gi en betaling for arbeidskraften slik at det blir interessant å gå inn i næringen. Prisuttaket i markedet er, sammen med produksjonsavhengige tilskudd, en viktig forutsetning for dette.

Det høye kostnadsnivået i norsk jordbruk er et resultat av naturgitte forhold som klima og topografi, strukturen i det norske landbruket og et generelt høyt pris- og kostnadsnivå i Norge. Videre er den geografiske produksjonsfordelingen og eiendomsstrukturen i landbruket i Norge av stor betydning for å sikre størst mulig egen matproduksjon, og for å opprettholde produksjonen av samfunnsgoder som kulturlandskap, sysselsetting og bosetting i distriktene. Dette bidrar til et høyere kostnadsnivå enn det en finner i andre land. For å oppveie disse kostnadene og sikre lønnsomhet i matproduksjonen, er det i Norge behov for en del overføringer direkte knyttet til produksjonen. Det er begrensninger knyttet til mulighetene for å øke inntektene i jordbruket gjennom økte priser og overføringer. Rasjonelle løsninger og kostnadsreduksjoner vil derfor fortsatt være en viktig forutsetning for å bedre inntektsutviklingen i landbruket, jf. kap 6.3.

Kostnadene utgjør om lag 2/3 av bruttoinntektene i jordbruket. I jordbruksoppgjøret forhandles det om endringer i bruttoinntektsmulighetene. Hvilke tilpasninger næringsutøverne selv gjør, samt generelle rammebetingelser for næringsdrift, er viktig for det økonomiske resultatet og mulighetene for privatforbruk og forrentning av egenkapitalen. Hvis bonden prioriterer investeringer i nye maskiner og redskap framfor uttak av inntekt til personlig forbruk, reduserer dette de målte inntektene i jordbruket. Tilsvarende skjer hvis noen benytter inntekter fra andre næringer, f.eks. lønnsinntekter, til investeringer i jordbruket som ikke nødvendigvis kan forsvares ut fra økonomien i produksjonen. I inntektsberegningen for jordbruket føres også dette som ordinære kostnader. Dette viser at det også er en utfordring for den enkelte bruker å redusere både faste og variable kostnader i produksjonen for å oppnå økt inntekt.

Det er betydelig variasjon i kostnadene mellom bruk med relativt lik produksjon innenfor samme geografiske område. Undersøkelser av regnskapsstatistikk i melkeproduksjon viser at kostnadsforskjellen mellom den mest kostnadseffektive og den minst kostnadseffektive femtedelen av brukene ligger i området 24-28 prosent (NILF-rapport 1995:3). Dette tyder på at det er potensiale for å øke nettoinntektene ved å lete etter effektive løsninger og fokusere på mulighetene for å redusere kostnadene. Gjennom landbrukspolitikken skal det legges til rette for en effektiv ressursbruk.

Nasjonale standarder og offentlige krav påvirker også kostnadsnivået i jordbruket. Disse må vurderes opp mot de kostnader de påfører næringen og den enkelte næringsutøver.

Norsk landbruk er preget av små enheter. Dette bidrar til et høyt kostnadsnivå. Også i framtiden bør norsk landbruk være basert på en miljøvennlig produksjon på, internasjonalt sett, små enheter. Grunnlaget for økonomisk vekst i samfunnet har vært økt effektivitet som har gitt rom for økt produksjon med den samme eller lavere ressursinnsats. Dette har gitt rom for økt velferd i samfunnet. Jordbruket som næring har alltid vært en del av denne grunnleggende utviklingen. Økt effektivitet i jordbruket bl.a. gjennom å ta i bruk ny teknologi vil, da etterspørselen etter jordbruksvarer er begrenset, fortsatt frigjøre arbeidskraft. Det er i flere undersøkelser vist at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til melkeproduksjon. Målsettinger knyttet til landbrukets produksjon av samfunnsgoder tilsier at bedriftsøkonomiske tilpasninger ikke

nødvendigvis sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er blant annet målkonflikter mellom behovet for en effektiv struktur med effektiv utnyttelse av kapital, arbeidskraft og andre ressurser og ønsket om å opprettholde bosettingsmønsteret.

Inntektene fra jordbruket betyr mest for de samlede inntektene på større bruk, jf. tabell 5.1, og for bruk med husdyrproduksjon, spesielt melkeproduksjon. Rekrutteringen til disse brukene avhenger i større grad av en tilfredsstillende inntekt fra selve bruket enn for bruk med lite driftsomfang.

Tabell 5.1: Pensjonsgivende lønnsinntekt og netto næringsinntekt for gårdbrukere etter areal. Gjennomsnitt 1994.

	Jordbruk	Skogbruk	Annen næring	Lønn fra annet arbeid
0-49 dekar	49 000	3 000	14 000	99 000
50-149 dekar	107 000	8 000	11 000	68 000
150 dekar og mer	168 000	18 000	13 000	53 000

Kilde: Økonomiske analyser 3/98, Lund, Løwe og Skrede

NILFs driftsgranskinger viser at jordbruket ikke skiller seg vesentlig fra andre grupper når det gjelder de samlede inntektene i husholdningen. Nettoinntekten for brukerfamilien var i 1997 347.500 kroner i gjennomsnitt for brukene som inngår i granskingene.

For rekruttering til og bosetting på mindre bruk er det viktigere med alternative arbeidsplasser i akseptabel pendleravstand, et variert kultur- og servicetilbud og gode bo- og oppvekstvilkår. Slike bruk har hovedsakelig en bofunksjon, og økonomien i næringen er mindre avgjørende for om man velger å ta over og bosette seg på bruket. For disse vil utforming av positive virkemidler for å oppnå bosetting og produksjon av miljøgoder være mest målrettet. Det legges opp til at næringspolitikken og virkemidlene over jordbruksavtalen i tillegg til å bidra til bosetting og produksjon av miljøgoder på alle bruk, på en mer målrettet måte rettes mot de enheter hvor jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt.

Landbruksproduksjonen er en langsiktig næring med basis i arealressursene. Leiejord utgjør i dag en betydelig del av produksjonsgrunnlaget. I gjennomsnitt for landet er over 20 prosent av landbruksarealet leiejord. I enkelte områder utgjør leiejorda 40 prosent av arealet. At store deler av leien er basert på muntlige, kortsiktige avtaler med forskjellige grunneiere, medfører usikkerhet om produksjonsgrunnlaget og avkastningen av langsiktige investeringer ved å holde arealet i hevd. For å sikre langsiktigheten i ressursgrunnlaget og ivareta ressursvernet, skal det legges til rette for stabile leiekontrakter som gir sikkerhet for leietaker og utleier. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.2.

Sysselsetting og verdiskaping knyttet til annen vare- og tjenesteproduksjon i og i tilknytning til landbruket øker og vil få en økende betydning for inntektsgrunnlaget i næringen. Det er avgjørende at næringsutøverne ser mulighetene og utnytter lokale ressurser for å skape inntekt. Det vil fortsatt være de tjenesteytende næringene som vil være i vekst, og det ligger et stort potensiale for landbruket i å utnytte denne veksten. Mulighetene må utnyttes både innen

matproduksjon og annen vareproduksjon. Dette må skje innenfor rammene av en økologisk forsvarlig forvaltning av naturressursene og ta hensyn til allmennhetens rettigheter til fri ferdsel. Regjeringen vil legge vekt på å redusere de offentlige flaskehalsene for slik næringsutvikling.

5.7.2 Arbeidsmiljø og sosiale forhold

Det er gjennomført omfattende undersøkelser og forskning på levekårene i landbruket. Som en hovedkonklusjon kan en si at landbruksbefolkningen på de fleste levekårsområdene har det omtrent som befolkningen ellers. De viktigste særpregene ved landbruksbefolkningenes tilværelse gjør seg gjeldende innen arbeids- og boforholdene. Gårdbrukerne har lite ferie og relativt lange arbeidsdager. Arbeidsdagen kan være ensom, og fagmiljøet blir lite. Muligheten for mer ferie og fritid og videre- og etterutdanning er viktige tiltak for å gjøre det mer attraktivt å gå inn i og bli i næringen. Disse forhold, sammen med inntektsutviklingen, har stor betydning for en sosialt bærekraftig utvikling i næringen. Regjeringen legger til grunn at utøverne i jordbruket skal ha sosiale ordninger på linje med det øvrige samfunn.

Arbeidet i landbruket er fysisk hardt og til dels farlig, men byr samtidig på frihet i arbeidssituasjonen. Jordbruket har i en årrekke toppet statistikken over dødsulykker i arbeidslivet og har høy andel yrkesrelaterte sykdommer. Et målrettet arbeid begynner imidlertid å vise positive resultater. Det er viktig at dette arbeidet videreføres og styrkes. Departementet vil stimulere til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i landbruket. Investeringer i arbeidsmiljø er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men gir kostnader som produksjonen må dekke på linje med andre driftskostnader. Departementet vil arbeide for å tilpasse virkemidlene slik at den enkelte bonde gis økonomiske muligheter til å trygge arbeidsmiljøet. Departementet vil arbeide for å fremme løsninger som forenkler regelverket og gjør dette lettere tilgjengelig for næringsutøverne.

5.7.3 Forhandlingssystemet

Stortinget trekker opp mål og retningslinjer for næringen og landbrukspolitikken, og jordbruksforhandlingene gjennomføres i tråd med disse. Jordbruksforhandlingene er regulert gjennom Hovedavtalen for jordbruket. Avtalen hjemler organisasjonenes rett til å delta i forhandlinger om rammebetingelsene for næringen. Gjennom Hovedavtalen for jordbruket har Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag forhandlingsrett om priser og tiltak i jordbruket. Rammebetingelser knyttet til importvernet, skatt og juridiske virkemidler om arealforvaltningen er ikke forhandlingstema. Endringer i disse rammebetingelsene vil imidlertid ha store direkte og indirekte inntektsvirkninger for jordbruket, og kan på dette grunnlag tas opp i tilknytning til forhandlingene.

Gjennom landbrukspolitikken legger det offentlige rammer og begrensninger for næringsvirksomheten i landbruket. Det legges fra myndighetenes side stor vekt på at utformingen av landbrukspolitikken må skje i et nært samarbeid med næringen selv. Dette samarbeidet stimulerer til medansvar og aktiv medvirkning som er nødvendig for å møte utfordringene i framtiden. Regjeringen mener på dette grunnlaget at det er viktig å opprettholde forhandlingsretten.

Gjennom Hovedavtalen påtar jordbruket seg ansvar for å iverksette tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Samtidig har avtalepartene, også jordbrukets organisasjoner, en forpliktelse til å iverksette og følge opp den landbrukspolitikken som Stortinget fastsetter etter forslag fra regjeringen. På denne måten setter forhandlingssystemet klare politiske rammer for organisasjonenes arbeid som forhandlingspart.

Hovedavtalen bygger på at det skal være samsvar mellom de rettigheter jordbruket har, og de plikter og det ansvar jordbruket påtar seg. Jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Det gir næringen incitamenter til en langsiktig tilpasning i tråd med signalene i markedet. Departementet mener dette er en effektiv måte å organisere produksjons- og markedsreguleringen og prisuttaket på. Retningslinjene for landbrukspolitikken som skal utformes gjennom framtidige jordbruksforhandlinger, er trukket opp i denne melding.

Regjeringen har satt igang et program hvor målsettingen er å forenkle det offentlige Norge. Dette programmet skal også følges opp i landbrukspolitikken. Flere av instansene som kom med innspill til landbruksmeldingen, både fra næringen og forvaltningen, har pekt på behovet for forenkling og målretting av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. For å styrke rollen som selvstendig næringsdrivende og gjøre det mer interessant for ungdom å gå inn i næringen, må utformingen av virkemidlene bidra til forenkling, større fleksibilitet og mer langsiktighet i utformingen av virkemidlene i landbrukspolitikken og jordbruksforhandlingene framover. Dette vil også bidra til en forenkling og mer oversiktlig stortingsbehandling av jordbruksoppgjøret.

I jordbruksoppgjøret skal det legges vekt på at det fastsettes rammebetingelser for selvstendig næringsdrivende for å nå målene i landbrukspolitikken. Inntektsutviklingen i jordbruket bestemmes av rekke faktorer i og utenfor landbrukspolitikken. Regjeringen legger til grunn at det skal føres en aktiv inntektspolitikk overfor jordbruket for å nå de landbrukspolitiske målene knyttet til rekruttering, matforsyning og produksjon av fellesgoder, men at det ikke er mulig for det offentlige å garantere en inntektsutvikling for selvstendig næringsdrivende på samme måten som for lønnsmottakere. En vektlegging av langsiktige rammebetingelser og forenkling av virkemidlene vil medføre økt fokus på markeds- og forbrukerrettingen av næringen. Utformingen av virkemiddelsystemet omtales nærmere i kapittel 6.

Totalkalkylen for jordbruket er et sektorregnskap. På grunnlag av samlede registrerte inntekter, kostnader og budsjettoverføringer, viser kalkylen totalinntektene i landbruket. Det totale arbeidsforbruket i jordbruket estimeres ut fra SSBs utvalgstellinger, der utvalgte bønders anslag på brukt tid i jordbruket siste år skaleres opp til å omfatte hele jordbruket. Ut fra dette kalkuleres vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk utført i jordbruket. Det er usikkerhet beheftet ved tallmaterialet til Totalkalkylen. Arbeidsforbruket registreres på usikkert grunnlag og har svært stor betydning for resultatet, dvs. det beregnede inntektsnivået.

Tilpasningen av kostnader og arbeidsforbruk i landbruket skjer ut fra en totalvurdering av husholdningenes arbeids- og inntektssituasjon. På over halvparten av brukene henter brukerfamilien mer enn 50 prosent av husholdningens samlede inntekt utenfor bruket (SSB 98/18). Det nyttes inntekter fra

andre næringer, f.eks. lønnsinntekter, til å investere i landbruket, og disse kostnadene kan ikke alltid forsvares ut fra økonomien i produksjonen, men følger av husholdningens samlede økonomi og prioriteringer. I Totalkalkylen føres likevel alle registrerte investeringer og driftsutgifter. Totalkalkylen kan blant annet ut fra disse to forholdene ikke benyttes som lønnsstatistikk og til nivåsammenligning med andre grupper. Dette illustreres godt av dataene fra perioden hvor modellbrukssystemet ble brukt til å sammenligne inntektsnivå og levekår i jordbruket med industriarbeiderlønn, som da var sammenligningsgrunnlaget. Modellbrukene hadde innarbeidet normer som i prinsippet uttrykte den effektivitet i produksjonen samfunnet krevde for at inntektsmålet skulle kunne oppfylles. I årene modellbrukene viste likestilt inntekts- og levekårsnivå i jordbruket med industriarbeidere, lå det beregnede inntektsnivå i Totalkalkylen på om lag 60 prosent av inntektsnivået i industrien.

Totalkalkylen er imidlertid godt egnet til å analysere inntektsutviklingen i jordbruket. Den gir også god oversikt over utviklingen i de enkelte faktorer som påvirker faktiske inntekter i jordbruket over noe tid. Den baseres på faktisk registrerte inntekter, kostnader og produktivitetsutvikling i det tradisjonelle jordbruket. Derfor vil en gitt ambisjon om inntektsutvikling basert på dette materialet i prinsippet innebære automatisk kompensasjon for enhver kostnadsøkning både i jordbruket og deler av industrien.

Et kostnadseffektivt investeringsnivå, en effektiv bruk av arbeidskraften, reduserte driftskostnader, tilpassing av produksjonen til markedet og en konkurransedyktig norsk næringsmiddelindustri er en forutsetning for å få til en ønsket inntektsutvikling, som kan bidra til å sikre rekrutteringen til næringen. Videre må utviklingen i forhold som ligger utenfor Totalkalkylen slik den beregnes i dag, tillegges vekt.

Erfaringer viser at ensidig vurdering av inntektsutviklingen og rammen i jordbruksoppgjøret på kalenderår kan gi store variasjoner og overheng. Dette kompliserer oppgjørene unødig. Det legges til grunn at jordbrukets totalbudsjett, beregnet av Budsjettnemnda for jordbruket, fortsatt bør nyttes som grunnlag for å beregne inntektsutviklingen i jordbruket, men at vurderingene i forhandlingssammenheng gjøres på avtaleårsbasis. Totalbudsjettet bør samtidig danne grunnlaget for en bred analyse av utviklingen i faktorer som påvirker inntektsnivået i jordbruket. Videre må effekten av landbrukspolitikken måles gjennom utviklingen av ulike resultatindikatorer.

Det er i Stortingsproposisjonene om jordbruksoppgjøret de siste årene lagt fram en relativt omfattende dokumentasjon på utviklingen i primærproduksjonen. Det er behov for å videreutvikle denne. En rekke mål med landbrukspolitikken er knyttet til landbrukets produksjon av samfunnsgoder og det er en naturlig konsekvens å følge dette opp i resultatrapporteringen til Stortinget. Måloppnåelse i forhold til rekruttering, bosetting og andre samfunnsoppgaver vil bli viktigere resultatindikatorer for utformingen av landbrukspolitikken. Dette bør også reflekteres i resultatkontrollen fra Budsjettnemnda for jordbruket, denne bør gjennomgås og forbedres med utgangspunkt i målsettingen for landbrukspolitikken. Det vil være behov for regionale data og tallmateriale for landbrukets betydning i distriktene. Landbruket er en langsiktig næring, og det foretas langsiktige tilpasninger. Årlig resultatkontroll fanger ikke raskt nok opp de langsiktige tilpasningene av politikken.

Departementet mener det er behov for å foreta grundigere analyser av den langsiktige tilpasningen i næringen og at det må legges tilstrekkelig vekt på de langsiktige utviklingstrekkene i den løpende utforming av landbrukspolitikken. Det bør imidlertid også legges vekt på å forenkle resultatkontrollarbeidet, blant annet ved at enkelte forhold/virkemidler vurderes med noen års mellomrom. For å bidra til forenkling bør også en større andel av detaljutformingen av landbrukspolitikken flyttes fra Fase 1 til Fase 2 av jordbruksforhandlingene, med Landbruksdepartementet som ansvarlig for prosessen. Dette er i samsvar med stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 8 (1992-93).

Referansebrukssystemet erstattet etter St.prp. nr. 8 (1992-93) det tidligere modellbrukssystemet. Referansebrukene gir grunnlag for å vurdere effektene av virkemiddelbruken innenfor jordbruket for ulike bruksgrupper, distrikter og produksjoner. Til tross for de forenklingene dette medførte benyttes det i dag betydelige ressurser på å omarbeide deler av og supplere driftsgranskingsmaterialet. Det er også betydelig usikkerhet knyttet til normeringen av arbeid og kapital som skjer ved utarbeidelsen av referansebrukene i dag. For å forenkle systemet ytterligere og i større grad å analysere forskjeller i inntektene innenfor og mellom produksjoner og regioner, foreslås det at man nytter grupper av bruk i driftsgranskingsmaterialet mest mulig direkte uten normering av arbeid og kapital. En viktig forbedring med en slik omlegging vil være at man sikrer et større datatilfang bak tallmaterialet.

5.8 Miljøvernpolitikken

Miljøvern skal sikre livsgrunnlaget for menneskene og gi mulighet for å tilfredsstille grunnleggende menneskelige behov på kort og lang sikt. Arealgrunnlaget med jordsmonnet er den naturressursen som sammen med vann og luft er det viktigste grunnlaget for all biologisk produksjon og mangfold. Disse ressursene er avgjørende for menneskenes eksistens. Tap av andre miljøverdier kan være sentrale for menneskers velferd. Forringelse eller tap av slike miljøverdier kan redusere kommende generasjoners livskvalitet og valgmuligheter. Jord- og skogbruksarealene er viktig for biologisk mangfold og det økologiske kretsløp. De er grunnlag for den langsiktige matforsyningen og for miljøverdier som landskapet og kulturminner med de muligheter det gir for rekreasjon, trivsel og identitet. Regjeringen ser på denne bakgrunn på jordvern som en del av miljøvernet, samtidig som jordvernet innebærer at en bevarer ressursgrunnlaget for landbruket.

Jordvern innebærer vern av jordressursen som biologisk produksjonsfaktor. Tilgang til arealer med god biologisk produksjonsevne er avgjørende for å dekke et av de viktigste menneskelige behov, behovet for mat. Hensyn til jordvernet går derfor utover det å bevare et produksjonsgrunnlag for landbruket. Jordvernet skal gi mulighet for å tilfredsstille grunnleggende menneskelige behov i dag og i framtiden, og må integreres i andre sektorers ansvar for miljø som en del av miljøvernpolitikken. Vern av de mest produktive arealene er en forutsetning for å opprettholde evnen til å produsere mat i Norge. Dette tas opp i kapittel 3.2.1 og 5.4, mens virkemidlene drøftes i kapittel 6.

Miljøvernpolitikken i jordbruket har i stor grad vært rettet mot å redusere næringens forurensning av vann og jordsmonn og skjøtsel og sikring av jordbrukets kulturlandskap.

Departementet mener miljøvernutfordringene for landbruket i tida framover vil være mer rettet mot å oppnå bærekraftig forvaltning av naturressursene, økt vekt på produksjon og forvaltning av og synliggjøring av jordbrukets miljøgoder. Produksjon og forvaltning av miljøgoder skal være i samsvar med samfunnets og forbrukernes behov på kort og lang sikt.

Regjeringen legger stor vekt på de langsiktige forvalteroppgavene i landbruket, og det ansvaret som hviler på samfunnet og næringen i forvaltningen av våre areal-, natur- og kulturhistoriske ressurser. Grunnleggende mål vil være å oppnå økologisk bærekraft og å sikre produksjon av miljøgoder. Samfunnet ivaretar forvalteransvaret gjennom miljøvernpolitikken, som legger rammene for miljøtilpasningen i landbruket. Det er også avgjørende at de som eier og råder over ressursene ivaretar sitt forvalteransvar - det hviler altså en forpliktelse på den som eier til å drive på en bærekraftig måte. Forvalteransvaret innebærer å foreta gode avveininger mellom ulike samfunnsmål. Landbruksdepartementet vil tydeliggjøre dette ansvaret gjennom den sektorvise miljøhandlingsplanen som legges fram høsten 2000.

Det er økende vektlegging, både nasjonalt og internasjonalt, på den rolle landbruket har som produsent og forvalter av miljøgoder. Internasjonale avtaler stiller krav til miljøpolitikken i landbruket. Det dyrka areal i Norge er svært lite, bare 3 prosent av landarealet er dyrket. Det dyrka arealet sammen med utmarksarealer og bygninger danner rammen for jordbrukets kulturlandskap. Vern og skjøtsel av arealer som er egnet for jordbruksproduksjon er derfor av særskilt betydning som grunnlag for jordbrukets produksjon av miljøgoder.

Boks 5.5 Økologisk bærekraft eksisterer når:

1. De økologiske prosessene i livsunderstøttende system opprettholdes
2. Aktiviteter, utslipp og forbruk av innsatsvarer m.v. foregår innenfor naturens tålegrense
3. Det biologiske mangfoldet tas vare på
4. Høstingen er bærekraftig
5. Forvaltningen av ikke fornybare ressurser ikke setter livsunderstøttende systemer i fare, samt at kommende generasjoners behov ivaretas

5.8.1 Økologisk bærekraft i jordbruksproduksjonen

Jordbruksproduksjonen skal gjennom en aktiv miljø- og ressurspolitikk utvikles med sikte på å oppnå økologisk bærekraft. I dette ligger at produksjonsevnen med hensyn til mengde og kvalitet må opprettholdes eller forbedres over tid og at økosystemer knyttet til jordsmonn, vann og luft ikke blir skadet. Gjennom videreutvikling av overvåkningsprogrammer og statistikk vil departementet legge vekt på å skaffe til veie informasjon om utviklingen på sentrale områder av betydning for økologisk bærekraft. Dette tas opp i miljøhandlingsplanen for år 2000.

Forurensning av vassdrag, jord og luft med næringsstoffer og plantevernmidler og økte tilførsler av miljøgifter til jordsmonnet har vært noen av effek-

tene i utviklingen i jordbruksproduksjonen i etterkrigstiden. Omfattende miljøinnsats både i næringen og fra myndighetene har redusert de negative miljøvirkningene og har forbedret miljøkvaliteten i jordbruket. En kan imidlertid ikke si at jordbruket i dag er økologisk bærekraftig. Det er derfor nødvendig å videreføre, målrette og øke innsatsen for å oppnå økologisk bærekraft.

Miljøtilpasningene i jordbruket må være basert på nytte-kostnadsvurderinger både for samfunnet og den enkelte næringsutøver. På mange områder vil det ikke være tilstrekkelig markedssignaler til næringsutøverne for å gjennomføre miljøtilpasninger i produksjonen og forvaltning. Derfor må det offentlige gjennom sin virkemiddelbruk gi nødvendige korrektiver. Den omfattende miljøinnsatsen som har vært gjennomført har konsekvenser for kostnadsnivået i norsk landbruk. Den aktive miljøvernpolitikken i norsk landbruk har dermed virkninger på de økonomiske overføringene til næringene og på prisnivået for norske matvarer.

God tilpasning av landbruket til de lokale forhold er en hovedforutsetning for å oppnå økologisk bærekraft og å ivareta forvalteransvaret på en god måte. Jordbruksdrift må i større grad ta hensyn til det geografiske området produksjonen foregår i, både med hensyn til å redusere negative effekter av landbruksproduksjon og i produksjon og skjøtsel av miljøgodene som finnes i landbrukets kulturlandskap.

Forurensning av sjø, vann- og vassdrag fører til endringer i vannkvalitet og biologisk mangfold. Redusert erosjon, arealavrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen og bruk av plantevernmidler har derfor vært, og er en hovedutfordring i forurensningspolitikken i landbruket. I Nordsjødeklarasjonen stilles det krav om reduksjon av utslipp av fosfor og nitrogen til Nordsjøen. Samtidig er det fortsatt behov for å redusere forurensningene av våre vassdrag.

Nitrogentiltak har de siste årene blitt prioritert i områder der norske utslipp er av betydning for eutrofivirkninger, slik det er definert i EUs avløpsdirektiv og nitratdirektiv. Dette er områder ved utløpet av Glomma og Haldensvassdraget og Indre Oslofjord. EUs nitratdirektiv er rettet mot landbruket og har som mål å redusere forurensningen av vannforekomster som følge av utslipp av nitrogen fra landbruket. Etter direktivet skal det utarbeides handlingsplaner for områder hvor nitrogenutslipp fra landbruket kan føre til redusert vannkvalitet. For disse områdene skal kriterier for god landbruksprаksis fastsettes i samsvar med kravene i direktivet. Forpliktelsene i forhold til Nordsjødeklarasjonene gjennomføres for landbrukets del i stor grad gjennom oppfølging av nitratdirektivet. Målsettingene i Nordsjødeklarasjonen og nitratdirektivet om reduksjon av nitrogenutslipp er ennå ikke nådd, og det er behov for å øke innsatsen for ytterligere å redusere avrenning av nitrogen fra jordbruket. Reduksjon av erosjon er svært effektivt for å redusere avrenningen av fosfor fra landbruket, og dette vil bli vektlagt i det videre arbeidet særlig for å bedre vannkvaliteten i vassdragene og verne om jordressursene på arealene.

Nitrogentap til luft i form av gassene lystgass (N_2O), metan (CH_4) og ammoniakk (NH_3) har fått økt oppmerksomhet i luftforurensnings- og klimapolitikken. Utslipp av lystgass fra landbruket, som er omfattet av Kyotoprotokollen, utgjør 57 prosent av lystgassutslippene i Norge og om lag 5 prosent av Norges samlede klimagassutslipp. Metanutslipp fra landbruket står for om lag

4 prosent av de totale klimagassutslippene. Det vises til St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

Hovedkildene til menneskeskapte utslipp av lystgass i landbruket er kunst- og husdyrgjødsel og nedfall av ammoniakk. Utslipp av metan i landbruket er i hovedsak knyttet til husdyrholdet ved direkte utslipp fra husdyrene og til utslipp fra husdyrgjødsel. Riktig bruk av gjødslingsplaner vil kunne bidra til reduserte utslipp av lystgass og metan fra landbruket. En riktig gjødslingsplan, godt drenert jord og god jordkultur vil kunne minske utslippene av lystgass. Tiltak for å redusere utslipp av metan fra landbruket er i hovedsak riktig lagring og spredning av husdyrgjødsel. I en ny protokoll fra 1999 om forsuring, overgjødsling og bakkenær ozon, har Norge fått en kvote på utslipp av ammoniakk som innebærer at de totale nasjonale utslippene ikke skal overstige 23 kilotonn i 2010. Dette tilsvarer det norske utslippsnivået i 1990. Landbruket står i dag for om lag 94 prosent av de totale menneskeskapte nasjonale utslippene av ammoniakk. Protokollen inneholder tiltak mot ammoniakkutslipp fra landbruket.

Landbruket bruker store mengder næringsstoffer i plante- og husdyrproduksjonen. Næringsstoffene er nødvendige for de biologiske produksjonsprosessene og de inngår også i produkter i jordbruket. I biologisk produksjon sirkulerer mye av næringsstoffer i produksjonssystemene, f.eks. næringsstoffene i husdyrgjødsel. Lekkasjer av næringsstoffer fører til tap av ressurser for næringen og ofte også forurensning. Prinsippet om å utvikle en mer kretsløpsbasert produksjon blir derfor meget viktig i miljøvernpolitikken framover. Særlig for nitrogenkretsløpet er det et stort behov for kunnskap slik at produksjonen kan bli mest mulig miljøvennlig, samtidig som den er effektiv.

Gjennom jordsmonnovervåkningsprogrammet er det påvist rester av plantevernmidler i bekker og i brønner i jordbruksområder. Dette indikerer at enkelte plantevernmidler er mer mobile i jordsmonnet enn tidligere antatt, og at nedbrytingen i visse tilfeller går langsomt. I noen tilfeller overstiger disse restmengdene nivåer som antas å gi miljøskader. For å redusere skadevirkninger er det satt igang en handlingsplan for redusert risiko for skader på helse og miljø ved bruk av plantevernmidler (1998-2002). Denne satsingen skal videreføres, og innebærer blant annet at økonomiske virkemidler i form av plantevernmiddelavgifter differensiert etter miljø- og helserisiko vil bli benyttet. Departementets satsing på økologisk landbruk, og økt kunnskap om miljøvennlige driftsformer i det konvensjonelle landbruket er også bidrag til å redusere bruken av plantevernmidler.

Boks 5.6 Slam og kompostert avfall

For å få en god resirkulering av slam til jordbruket er det ut fra dagens regelverk behov for kornproduksjon på ca. 0,4 mill. dekar. Dagens regelverk forutsetter at resirkulering av slam skjer til kornarealer av hensyn til innholdet av sykdomsorganismer i slammet. Det er særlig viktig at innholdet av tungmetaller i slammet reduseres videre slik at jordsmonnets kvalitet sikres i et langsiktig perspektiv. Arealbehovet for kompostert avfall (våtorganisk avfall med mer) vil på sikt ut fra dagens

kunnskaper kunne kreve ca. 0,3 mill. dekar, men det forutsetter betydelig utvikling av kompostprodukter og deres anvendelse i praksis.

I avfallspolitikken legges det opp til økt resirkulering av organisk avfall til jordbruket og til vei- og grøntanlegg. Slikt avfall kan være en ressurs i jordbruket. Kvalitetskravene til organisk avfall skal sikre at jordsmonnet ikke forringes ved tilførsel av miljøgifter, helseskadelige organismer og farlige skadegjørere på planter. Det settes krav om kontroll og dokumentasjon av innholdet i det organiske materialet. For slam spesielt gjør enkelte renseprosesser innholdet av næringsstoffer som nitrogen og fosfor lite tilgjengelige for planter. En økt bruk av avfallsprodukter er sentralt for å få til en mer bærekraftig utvikling i samfunnet. Det er avgjørende for bruken av slike avfallsprodukter at det utvikles produkter som har større nytteverdi enn i dag, både for jordbruket og andre sektorer.

Jordressursene skal disponeres ut fra dagens- og framtidige generasjoners behov. Norge følger prinsippet om at tungmetaller og miljøgifter ikke skal akkumuleres i jordsmonnet, dvs at innholdet over tid ikke skal økes. Atmosfærisk nedfall er den klart største kilden for tilførsel av kadmium, og kommer i hovedsak fra andre land. Tungmetall- og miljøgiftproblematikken og risiko for smitte av sykdommer til planter, dyr og mennesker, fører til at det må stilles strenge krav til maksimalt innhold av miljøgifter mv. i innsatsvarer som fôr, mineralgjødsel og organisk materiale som resirkuleres til jordsmonnet.

Landbruket kan bidra med økt bruk av organisk avfall som tilfredsstiller kravene som stilles ut fra miljø- og ressurshensyn og som næringen må stille av hensyn til kvaliteten på produktene næringen produserer. Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet vil sammen med organisasjoner i tilknytning til landbruket og avfallsbransjen, sette i verk et 5-årig program der det skal arbeides for økt omsetning av produkter basert på våtorganisk avfall og slam. I programmet skal det arbeides for at miljøproblemer forårsaket av våtorganisk avfall og slam reduseres og at næringsstoffene og det organiske materialet utnyttes og tilbakeføres til naturens kretsløp på en samfunnsmessig og ressursmessig god måte. Det er stort potensiale for anvendelse av dette avfallet til et bredt spekter av formål som fôr, gjødsel, energi med mer. Produkter som skal nyttes som innsatsvare i matproduksjonen må bygge opp under målet om å tilby forbrukerne helsemessig trygge matvarer av god kvalitet. Dette innebærer også at føre-var-prinsippet må legges til grunn. Programmets arbeidsoppgaver vil bl.a. være å sammenstille eksisterende kunnskap nasjonalt og internasjonalt, avdekke kunnskapshull, initiere forsknings- og utviklingsoppgaver, stimulere til produktutvikling, informasjon- og kunnskapsformidling, samt bidra til en bedre dialog mellom produsenter og mottagere.

Økologisk landbruk er gjennom sine miljøvennlige driftsmetoder, blant annet uten bruk av plantevernmidler, et viktig bidrag til å gjøre det norske landbruket økologisk bærekraftig. Utviklingen av økologisk landbruk styres ut fra markedsmulighetene for økologiske produkter, men satsingen har også sin bakgrunn i driftsmetodens positive miljøeffekter, og at driftsmetoden har

en overføringsverdi til det konvensjonelle landbruket. Økologisering av jordbruket vil bli videreført ved å legge til rette for videre gjennomføring av miljøtilpasninger i det konvensjonelle landbruket, og fortsatt overgang til økologisk landbruk. Økologisk landbruk omtales mer helhetlig i kapittel 5.9.

Norsk landbruk er forholdsvis energiintensivt sammenlignet med landbruket generelt i verden. Dette henger sammen med klimaet i Norge, strukturen i jordbruket og geografiske avstander. For å oppnå et bærekraftig landbruk er det viktig å forbedre energiutnyttelsen i produksjonen. Vår bruk av fossilt brensel har fått økt oppmerksomhet i de siste årene, og fokus er spesielt satt på å redusere utslipp av klimagasser som CO_2. Det er en utfordring å utvikle produksjonsmetoder og transportsystemer for å redusere slike utslipp. Samtidig kan landbruket bidra med økt bruk av fornybar energi, i første rekke bioenergi fra skogbruket, men på sikt kan jordbruket bidra til økt produksjon av bioenergi. Under dagens forhold er markedsprisene på energi for lave til å stimulere utviklingen av bioenergiproduksjon.

5.8.2 Miljøgoder

Miljøgodene i jordbruket er biologiske, kulturhistoriske og estetiske verdier som skapes gjennom en aktiv jordbruksproduksjon. Miljøgodene omfatter kulturlandskapet, biologisk mangfold, kulturminner, mulighet for ferdsel og rekreasjon og en god plante- og dyrehelse. De er eksempler på fellesgoder som karakteriseres som ikke-handelsmessige goder. Det er en offentlig oppgave å legge til rette for at samfunnets behov for disse godene blir ivaretatt. Landbruksnæringen har et sektoransvar for å ta vare på slike miljøverdier knyttet til landbruket. Vårt småskala jordbruk har skapt et bredt spekter av miljøgoder. Utfordringen framover blir å videreutvikle og i større grad tilrettelegge og synliggjøre disse godene for samfunnet.

Produksjon av miljøgoder må tilpasses samfunnets behov og de internasjonale forpliktelsene vi står overfor. Dette vil skje gjennom en økt målretting av virkemiddelbruken mot produksjon av miljøgoder i landbruket. En slik tilpasning vil føre til at bonden i større grad enn tidligere må se på seg selv som en forvalter og produsent av miljøgoder i tillegg til funksjonen som matprodusent. En slik holdningsendring kan øke måloppnåelsen med hensyn til produksjon og synliggjøring av miljøgodene.

Norge har en god plante- og dyrehelse. Dette er både et resultat av klimatiske forhold og en aktiv politikk i forhold til dette området. Den gode plante- og dyrehelsen er viktig for mattrygghet og tillit til norske matvarer. God plante- og dyrehelse vil i neste omgang gi mulighet for en mer miljøvennlig produksjon gjennom mindre bruk av plantevernmidler og antibiotika. Det er en statlig oppgave å sikre et visst nivå på dette godet.

De kommende WTO-forhandlinger vil ta opp det offentliges rolle og funksjon for å sikre fellesgodene fra jordbruket. Et aktivt landbruk med vareproduksjon er et nødvendig grunnlag for at næringen skal kunne produsere miljøgoder. Tilstrekkelig lønnsomhet i primærproduksjonen i hele landet er derfor av grunnleggende betydning og må vektlegges når samfunnets behov for miljøgoder skal sikres, jf. kap 5.3.

Kulturlandskapet

Landbrukets kulturlandskap gjenspeiler menneskets bruk av naturgrunnlaget på stedet og gir den enkelte region et særpreg. Jordbruksarealene med restarealer og tilhørende bygninger, tun og enkeltelementer framtrer som en helhet. Landbruksnæringens bruk av utmarka gjør at også disse arealene er viktige i en kulturlandskapssammenheng. Landbruket har dermed stor betydning for hvordan Norge ser ut. Kulturlandskapet er dynamisk, og endrer karakter ved endret bruk. Vesentlige endringer i produksjonsformer i landbruket kan derfor raskt medføre endringer i kulturlandskapet. Gjennom opprettholdelse av landbrukets kulturlandskap bevares og forvaltes viktige miljøgoder som biologisk mangfold, kulturminner og opplevelsesverdiene knyttet til godene. Bevaring av miljøgodene gjennom aktiv drift av arealene forutsetter at produksjonen tar de nødvendige miljøhensyn.

Koblingen og avhengigheten mellom jordbruksproduksjon og produksjon av miljøgoder vises godt der jordbruksdrifta er opphørt og befolkningen sterkt redusert. Arealer som går ut av drift gror igjen, slik at kulturbetingete arter utkonkurreres. Landskapsbildet blir mindre variert og gir dårligere opplevelseskvalitet for lokalbefolkningen og turister. Ofte er det de lavproduktive arealene som er mest utsatt for å gå ut av drift, samtidig som de kan være svært verdifulle ut fra målsettingene om et variert kulturlandskap og stort biologisk mangfold. Bygninger på bruk som ikke er i drift mister sin funksjon, og er ofte utsatt for forfall. Samtidig er kulturminner utsatt for forfall slik at de mister sin betydning i kulturlandskapet.

Norsk landbruk er i internasjonal målestokk et landbruk som fortsatt er preget av et stort mangfold av ulike landskapselementer og miljøgoder. Samfunnets behov og ønsker om miljøgoder av høy kvalitet må følges opp ved at virkemidlene stimulerer produksjonen av miljøgoder. Næringsutøverne og forvaltningen må ha tilstrekkelig kunnskap og gjøre bevisste valg for å ivareta miljøgodene knyttet til landbruksproduksjonen. Miljøgodene gir også grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping i distriktene. Miljøgodene, og spesielt kulturlandskapet, er blant annet viktige i markedsføringen av Norge som reisemål.

En god geografisk fordeling av landbruksproduksjon og bosetting i distriktene er viktig for å opprettholde et helhetlig og levende kulturlandskap i Norge. Infrastruktur og tilstrekkelig befolkningsgrunnlag som gir mulighet for samarbeid og felles miljøsatsing i et område er avgjørende for god måloppnåelse på miljøområdet, jf. kap 5.5.2.

Intensiv arealutnyttelse fører med seg en rekke miljøutfordringer i landbruket. Effektivisering utløste tidligere tiltak for bedre arrondering og økt størrelse på skiftene ved å fjerne eller redusere kantsoner, våtmarker og andre restarealer. Denne utviklingen reduserte variasjonen i landskapet. Dagens virkemiddelsystem stimulerer til bevaring av biologiske verdier og kulturhistoriske elementer som for eksempel steingjerder og rydningsrøyser. Likevel ser en fortsatt tilfeller av uønskede landskapsinngrep, særlig i de mest intensivt drevne landbruksområdene. Det er derfor en utfordring å videreutvikle virkemidlene på dette området.

Biologisk mangfold

Bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet i jordbrukslandskapet omfatter mangfoldet i økosystemer, habitater, artsmangfoldet og genressursene, og er en sentral oppgave i oppfølgingen av FNs konvensjon om biologisk mangfold fra Rioforhandlingene i 1992. Om lag 30 prosent av de truede artene har kulturlandskap som leveområde i følge «Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998» (DN-rapport 99-3). I jordbrukslandskapet finner vi for eksempel 94 av 255 truede plantearter, 9 av 55 truede fuglearter og 12 av 22 truede pattedyr. Flere av disse artene er tilpasset ekstensive driftsformer, og det er meget viktig at disse sikres ved at også slike driftsformer blir opprettholdt. Dette lar seg lettest gjøre i tilknytning til aktiv jordbruksdrift. Skjøtsel og tradisjonell bruk av gammel kulturmark med lang kontinuitet og beiteområder i inn- og utmark er spesielt viktig i denne sammenhengen. Dette følges opp gjennom bevilgningen til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap. Fortsatt drift av slike områder med særlige biologiske verdier skal sikres gjennom en kombinasjon av økonomiske virkemidler, informasjon og holdningsskapende arbeid.

Det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet er avhengig av et åpent og variert landskap. Utvidelse og sammenslåing av jordbruksarealer, fjerning av restarealer, intensivering og endringer i driftsform kan føre til tap av viktige biotoper i kulturlandskapet. Forekomsten av slike restarealer og elementer er spesielt viktig i områder med mye åpen åker. Departementet legger spesiell vekt på at slike arealer ivaretas gjennom virkemiddelsystemet.

Det biologiske mangfoldet har stor betydning for rekreasjons- og opplevelsesverdiene i kulturlandskapet, og for læring, forskning og verdiskaping. Landbruket utnytter økosystemene til produksjon av mat og fiber. Økosystemene, artene og deres variasjon av gener utgjør en langsiktig ressurs med tanke på framtidig matproduksjon, men har også en stor egenverdi.

Genressurser som har betydning for matproduksjon og jordbruk er en viktig del av det biologiske mangfoldet. I tillegg til å ha kulturhistorisk og økonomisk verdi, er det biologiske mangfoldet innen kulturplanter og husdyrene våre en viktig forutsetning for matvareproduksjonen. Bærekraftig bruk av det genetiske materialet er avgjørende for tilgangen til plantesorter og husdyrraser som tilfredsstiller krav til avling, kvalitet og riktig ernæringsmessig innhold, som er motstandsdyktig mot vanlige sykdommer og skadegjørere, og som er tilpasset våre klimatiske forhold. Planteforedlingen og husdyravlen i Norge har også resultert i en rekke plantesorter som er tilpasset de varierte dyrkingsforholdene gjennom landet og husdyr med et bredt spekter av gode egenskaper i tillegg til produksjonsegenskapene.

I den nordiske genbanken for planter (NGB) samarbeider de nordiske landene om bevaring av genmaterialet innen planter som har betydning for mat- og jordbruksproduksjon. Den nordiske genbanken for husdyr (NGH) sørger for nordisk koordinering av arbeidet med å bevare genressurser i husdyr. Det nordiske samarbeidet for genressursbevaring er effektivt og har gitt gode resultater.

Bevaring og sikring av bærekraftig bruk av genressursene innen jordbruket er et langsiktig arbeid. Den delen av dette arbeidet som ikke kan sikres som følge av markedsøkonomiske betraktninger, vil være offentlige myndigheters ansvar. Departementet vil utarbeide et nasjonalt program for genetiske

ressurser i landbruket. Programmet vil bl.a. ta sikte på å målrette virkemiddelbruken i tråd med målsettingen om bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser. Også innen det nordiske samarbeidet om genbankene vil departementet arbeide for å styrke innsatsen for genressursene.

Landbruket har ansvar for å ta vare på det biologiske mangfoldet i og i tilknytning til jordbruksarealene. Økt handel med landbruksvarer øker også risikoen for spredning av alvorlige ugrasarter eller sykdoms- og skadeorganismer på planter og husdyr. Introduksjon av fremmede arter og genmodifiserte organismer vil kunne føre til risiko for tap av biologisk mangfold i naturlige økosystemer. Departementet arbeider med å opprette en godkjenningsordning for organismer til bruk i biologisk bekjemping og vil sette i gang nye og mer omfattende kontrolltiltak på dyre- og plantehelseområdet. Andre aspekter ved plante- og dyrehelsen omtales videre i kap 5.1. Landbrukets oppfølging av konvensjonen om biologisk mangfold vil inngå i den nasjonale handlingsplan om biologisk mangfold som Miljøverndepartementet har ansvar for.

Kulturminner

De natur- og kulturhistoriske verdiene er knyttet nært sammen og er et resultat av menneskets langvarige utnytting av ressursene og av samfunnsutviklingen. Landbrukets kulturlandskap inneholder et stort antall kulturminner, som for eksempel steingjerder, rydningsrøyser, gravhauger, boplasser, bygninger m.m. Landbruket forvalter også en viktig del av vår kulturarv gjennom byggeskikk, materialbruk, mattradisjoner, tidligere driftsmetoder og andre kulturhistoriske verdier.

Landbruksnæringen skal bidra til å sikre kulturarv og kulturmiljøer, landbruksbebyggelsen og andre kulturminner i landskapet, gjennom aktiv landbruksdrift og bosetting i hele landet.

Spesielle utfordringer ligger imidlertid i å sikre bygninger som har mistet sin funksjon, bygninger på bruk som ikke lenger er i drift og bygningsmiljøet som helhet på bruk der jorda leies ut. Mange freda og verneverdige bygninger ivaretas gjennom stor innsats fra grunneierne. Økonomiske virkemidler i landbrukspolitikken har vist seg å ha stor stimulerende effekt, og vil være viktig også i det videre arbeidet.

Kulturminneutvalget som er nedsatt av Miljøverndepartementet ved Kgl. res. av 9. april 1999 har blant annet som mandat å gjennomgå virkemidler på kulturminneområdet, belyse eiers rolle og situasjon innen kulturminnearbeidet.

Boks 5.7 Landbruket og bygningsarven

Statistikken viser at landbruket har en stor ressurs i bygningsarven: En stor del av landets ca. 540.000 hus fra før 1900 hører til på gårdsbruk. Av de 2.950 vedtaksfredede bygningene er en stor andel knyttet til landbruket. Norge er det land i verden som har flest tømmerhus fra middelalderen. Av landets ca. 260 verdslige middelalderbygninger befinner de fleste seg i gårdsmiljøer. Denne bygningsarven representerer store kunnskaps- og opplevelsesverdier, men også økonomiske og bruksmes-

sige verdier. Landbruksdrift og tilleggsnæringer er i høy grad med å sikre fortsatt bruk og vedlikehold av bygningene. Det er også viktig å bevare og videreutvikle kompetanse om eldre bruksmåter av materialer og tradisjonelt håndverk.

Kulturminner under bakkenivå er spesielt utsatt for uheldig påvirkning, og det er viktig at det i landbruksdrift blir tatt spesielle hensyn til slike kulturminner. Dagens driftsmåter i landbruket innebærer økt risiko for skader på slike kulturminner. Informasjon og bevisstgjøring er viktig for å ivareta slike verdier.

Landbruksdrift vil blant annet gjennom beitebruk og skjøtsel av kulturlandskapet bidra til å øke opplevelsesverdien av kulturminner ved at de blir godt synlige i landskapet og finnes i et helhetlig kulturmiljø. Skjøtsel av slike områder med spesielt prioriterte miljøverdier bør sikres gjennom avtaler, der en viderefører tradisjonspreget skjøtsel og stiller særskilte krav. Det vil også i det videre legges vekt på å stimulere til bevaring og skjøtsel av kulturminner, blant annet gjennom økonomiske virkemidler og gjennom informasjon og holdningsskapende arbeid.

Allmennhetens mulighet for ferdsel og opplevelser i kulturlandskapet

Allmennhetens mulighet for ferdsel til fots i utmark er sikret gjennom allemannsretten, jf. Lov om friluftsliv. Allemannsretten er sterkt begrenset for innmarksområder og plantefelt, og ferdsel er bare mulig på innmarksarealene i vinterhalvåret. Der innmarksarealene utgjør et belte mellom bebyggelsen og utmarksarealene kan dette vanskeliggjøre tilgangen til bakenforliggende naturområder.

Gjennom flere av de økonomiske virkemidlene i jordbruket blir det derfor stilt krav om at eksisterende ferdselsnett ikke skal stenges. Gamle ferdselsårer, f.eks. fegater og seterstier knyttet til tradisjonell drift, er ofte av spesiell interesse for allmennheten og kan ha vesentlige kulturhistoriske verdier. Slike stier knytter sammen lokal kulturhistorie, kulturminner, kulturlandskap og ofte også det stedlige plante- og dyreliv.

Mulighetene for å øke opplevelsene og utvikle helhetlige stinett i jordbrukets kulturlandskap stimuleres ved bruk av spesielle virkemidler. Det arbeides med avtaler som sikrer samarbeidet mellom grunneiere/grunneierlag og f.eks. kommune, skole eller idrettslag. I områder der ferdselsnettet er mye brukt, må en arbeide for å redusere og avklare eventuelle konflikter mellom ulike brukere og mellom brukere og grunneiere. Tiltak som sikrer fortsatt skjøtsel av kulturmark og sikring av verdier i kulturlandskapet i slike områder, gis høy prioritet.

5.8.3 Forvaltning av de store rovdyrene

Forvaltningen av de store rovdyrene ble behandlet i St.meld. nr. 35 (1996-97) *Om rovviltforvalting*,jf. Innst. S. nr. 301 (1996-97). Forholdet til landbruksnæringen var et sentralt tema i meldingen. Stortinget har lagt til grunn en todelt målsetting om at det skal sikres levedyktige bestander av alle de fire store rov-

viltartene i Norge og at det samtidig skal opprettholdes et aktivt jordbruk med muligheter til å utnytte beiteressurser i utmarka med sau og rein. I Innst. S. nr. 301 (1996-97) uttalte Energi- og miljøkomiteen bl.a.:

> «For komitéen er det et svært viktig mål å kunne kombinere den framtidige rovvilt-forvaltninga med tiltak som gir grunnlag for en aktiv jordbruksproduksjon og reindrift basert på bruk av beiteressursene i utmarka.»

Regjeringen arbeider nå for å oppnå disse to målsettingene, og det forutsettes en differensiert bruk av de virkemidler som myndighetene rår over. Hovedansvaret for arbeidet innen rovviltforvaltningen er underlagt Miljøverndepartementet som viltmyndighet. Det er imidlertid et viktig prinsipp i Regjeringens miljø- og ressurspolitikk at alle samfunnssektorer har et selvstendig sektoransvar for å bevare og utvikle miljøverdier. Miljøverdiene omfatter bl.a. faunaen i Norge, som de store rovdyrene er en del av. De nasjonale miljømålsettingene for de store rovdyra er derfor en del av rammevilkårene for landbruket i store deler av landet. Regjeringen mener tilpasning til miljømålsettinger er et nødvendig element i utviklingen av et bærekraftig landbruk. Dette vil videre være viktig for å opprettholde tilliten til næringens miljøprofil, og for å kunne oppfylle internasjonale forpliktelser knyttet til norsk landbruk. Regjeringen forutsetter at miljøtilpasningen kan gjennomføres på en balansert måte. Det innebærer at næringen skal kunne videreføre landbruksdriften og tilbys muligheter til omstilling. Retten til erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt er lovfestet, jf. Ot.prp. nr. 62 (1998-99). Konfliktnivået må holdes på et lavest mulig nivå innenfor en langsiktig målsetting om både et aktivt landbruk og vern av rovdyr.

Ved behandlingen av rovviltmeldingen i 1997 understreket Stortinget betydningen av at virkemidlene i landbrukssektoren og miljøsektoren sees i sammenheng i rovviltforvaltningen. Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid innenfor landbrukssektoren som kan bidra til en tilpasning til miljømålsettingene på dette feltet og føre til reduserte konflikter. Arbeidet skjer i nært samarbeid med miljøvernmyndighetene. Det er iverksatt arbeid både med å skaffe fylkesvis oversikt over beiteressurser og beitebelegg basert på digital kartteknologi, og med å finne fram til mer framtidsretta driftsmåter i områder med rovvilt. For å unngå økte skader på sau blir det normalt ikke gitt BU-midler til utvidelse av saueholdet innenfor kjerneområdene for bjørn og jerv. I tråd med St.prp. nr. 75 (1998-99) *Om jordbruksoppgjøret 1999* skal næringsutøvere innenfor kjerneområdene for rovdyr og viktige leveområder for ulv som på frivillig grunnlag ønsker tilpasning/omlegging av driften, likebehandles med øvrige søkere innenfor BU-systemet. Omstilling til melkeproduksjon dekkes av Miljøverndepartementet. Videre arbeides det med å utrede hvilke dyreetiske krav som skal legges til grunn når henholdsvis bufe og tamrein beiter i utmark. I tråd med St.meld. nr. 35 (1996-97) *Om rovviltforvaltning* arbeides det også med å utrede konsekvenser av å innføre begrensninger i produksjonstilskuddet for brukere med store og vedvarende tap, men som ikke endrer driftsopplegg til tross for tilbud om omstillingsmidler. I tillegg utredes konsekvenser av å innføre avkorting av erstatningene dersom brukere innenfor kjerneområdene for bjørn og jerv og sentrale leveområder for ulv øker sauetallet, samtidig som andre brukere i samme område tilpasser sin drift til rovviltsituasjonen.

Arbeidet med rovviltforvaltningen innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde omfatter bl.a. tiltak for bedre kunnskap om rovviltbestandene, felling av rovvilt, utvikling av forebyggende tiltak og utbetaling av erstatninger. Midler til forebyggende tiltak og erstatninger blir bevilget over Miljøverndepartementets budsjett. Regjeringen legger vekt på nær kontakt med kommuner og andre berørte parter, og Miljøverndepartementet har satt i gang forsøksordninger med delegering av myndighet i rovviltforvaltningen. En legger stor vekt på målrettet og differensiert forvaltning av de store rovdyra. Dette innebærer økt vekt på effektivt uttak av skadedyr samt bestandsregulering av rovdyr i tråd med St.meld. nr. 35 (1996-97). Forvaltningen av gaupebestanden i hele landet og jervebestanden i Nord-Norge skal skje ut fra bestandsmålet og slik at tapene av husdyr reduseres. Når målene om levedyktige rovviltbestander er nådd, vil vekst og utbredelse av bestanden bli regulert.

I Trysil kommune er det planlagt et Rovdyrsenter, der en ønsker å fremme kompetansebygging på rovdyrforvaltning og mulig utnytting av de lokale bestandene av store rovdyr i en næringsmessig sammenheng. Fra Miljøverndepartementet og fra de sentrale BU-midler er det bidratt med støtte til dette prosjektet.

Høsten 1999 har Miljøverndepartementet sendt på høring forslag til endringer i viltloven som vil gi bedre mulighet for en differensiert bruk av felling som virkemiddel etter hvert som rovviltbestandene utvikler seg. I forbindelse med at Stortinget våren år 2000 vil få seg forelagt dette lovendringsforslaget, vil også situasjonen når det gjelder rovviltskader på bufe og tamrein bli gjennomgått, forebyggende tiltak så langt vil bli evaluert og det vil bli redegjort nærmere for forvaltningen av ulv.

5.8.4 Forenkling og samordning av miljøvernpolitikken i landbruket

Departementet vil utforme en mer samordnet og forenklet miljøvernpolitikk som inngår som et viktig element i en helhetlig landbrukspolitikk. Miljøvernpolitikken skal være godt tilpasset de forhold som påvirker den biologisk produksjon. Lokale forhold vil bli sterkere vektlagt og det legges opp til økt målretting i virkemiddelbruken. Systemer for resultatvurdering i forvaltningen og rapportering til Stortinget skal videreutvikles i samsvar med St.meld. nr. 58 (1996-1997) *Miljøvernpolitikken for en bærekraftig utvikling.*

Som et ledd i arbeidet med forenkling og samordning ble det i jordbruksoppgjøret 1999 vedtatt å samordne virkemidler med miljøeffekt i et miljøprogram. Et slikt miljøprogram skal også danne basis for innføringen av en miljøplan på det enkelte bruk. Utformingen av de grunnleggende prinsippene for Miljøprogrammet og Miljøplanen er beskrevet nærmere i kapittel 6.4 Miljøvirkemidler. Formålet med å opprette et miljøprogram er blant annet å samordne eksisterende virkemidler og innføre nye som er mer tydelige i forhold til produksjon av miljøgoder. Samtidig skal miljøplanen på det enkelte bruk sikre en aktiv og planlagt miljøtilpasning på hvert bruk.

5.9 Økologisk landbruk

Det er de siste ti årene arbeidet aktivt for å øke den økologiske produksjonen i Norge. Antallet bruk som er godkjent for tilskudd har økt fra om lag 600 til

om lag 1.500 i perioden 1995 til 1998, noe som tilsvarer en økning på i underkant av 150 prosent. I samme periode har det vært en økning i antall dekar økologisk areal på 136 prosent. Godkjent økologisk areal og areal under omlegging utgjorde til sammen ca. 1,5 prosent av det totale jordbruksarealet i drift ved utgangen av 1998.

Utviklingen av økologisk landbruk styres ut fra markedsmulighetene for økologiske produkter. Satsingen er imidlertid også basert på produksjonsmetodens bidrag til å nå andre landbrukspolitiske målsettinger. Satsingen er integrert i arbeidet med å gjøre hele det norske landbruket til et mer bærekraftig landbruk. I økologisk landbruk tilstrebes det å skape et mest mulig bærekraftig agro-økosystem med minst mulig negative effekter for miljøet. I regelverket legges det vekt på at produksjonen skal være ressursvennlig i alle ledd i matvareproduksjonen og foredlingsprosessene. Det settes bl.a. krav til allsidighet i plantedyrkingen gjennom variert vekstskifte og til resirkulering av næringsstoffer. Bruk av lettløselig mineralgjødsel, kjemisk/syntetiske plantevernmidler, genmodifiserte organismer og produkter framstilt ved hjelp av slike organismer, tillates ikke. Det legges også vekt på å skape et miljø som i størst mulig grad ivaretar husdyrenes behov for utfoldelse og naturlig adferd. Det stilles de samme helsemessige krav til økologiske produkter som til konvensjonelle produkter.

Gjennom markedet bidrar økologisk landbruk videre til følgende målsettinger:

– *Trygghet og valgmuligheter for forbrukerne* Handel og frambud av matvarer i Norge skal være basert på helsemessig trygge matvarer av god kvalitet og tilfredse forbrukere (St.meld. nr. 40 1996-97). Ø-merkede varer representerer gjennom de strenge forskriftsmessige kravene knyttet til produksjonen i alle ledd fra jord til bord, en trygghet for forbrukerne. Videre vil et godt tilbud av økologiske matvarer øke forbrukernes muligheter til å velge hvilke matvarer de ønsker å kjøpe.
– *Utvidede inntektsmuligheter* Det er interesse og ekstra betalingsvillighet blant forbrukerne for økologiske matvarer, og økologisk produksjon skal utvikles til et markedssegment som utnyttes for å sikre avsetning av norske matvarer.

Gjennom satsingen på økologisk landbruk framskaffes det også kunnskap om miljøvennlige driftsmetoder og - teknikker som også kan nyttes i konvensjonell drift. Økologisk landbruk har gjennom denne kunnskapsutviklingen stor overføringsverdi til landbruket generelt. Satsingen har dermed positive miljøvirkninger både i form av økologisk drift og i det konvensjonelle jordbruket. Departementet vil fortsatt stimulere forskning og utvikling for å skaffe ny kunnskap om økologisk produksjon og vil legge vekt på at kunnskapen også er tilgjengelig for det konvensjonelle jordbruket.

5.9.1 Markedsmessige utfordringer

Omlegging til økologisk produksjon medfører som oftest avlingsnedgang pga. mer ekstensiv drift, økt arbeidsinnsats og følgelig en merkostnad for produsenten. Selv om det offentlige delvis kompenserer kostnadene knyttet til økologisk drift gjennom økonomisk støtte til produsent i form av omleggingstilskudd og årlige arealtilskudd, er muligheten for å ta ut merpris i markedet en forutsetning for økonomien i den økologiske driften. Et fungerende marked

der de økologiske produktene avsettes med merpris, er følgelig en avgjørende faktor for den videre utviklingen av det økologiske landbruket. Markedsundersøkelser viser at det foreligger et uutnyttet markedspotensiale for økologiske produkter i Norge.

Markedet for økologiske produkter er imidlertid i en tidlig utviklingsfase der vareflyt og markedskommunikasjon ikke er tilstrekkelig utviklet. I europeisk sammenheng er det samlede norske matvaremarkedet lite. Markedet for økologiske jordbruksprodukter i Norge er derfor på mange måter «et nisjemarked i et lite marked». Dette skaper spesielle utfordringer for foredlingsleddet og omsetningsleddet i Norge.

For industri, grossister og matvarekjedene er det et generelt problem at den økologiske produksjonen er liten og ujevn, slik at det ikke er mulig å gi forbrukerne et jevnt og variert tilbud av økologisk merkede varer. Videre er små volumer av økologisk melk og kjøtt produksjonsmessig vanskelig å håndtere for industrien. Dette gir seg bl.a. utslag i at store deler av den økologiske melke- og kjøttproduksjonen ikke når fram til forbruker som økologisk merket vare. I 1998 ble bare 1/3 av den økologiske melkeproduksjonen og 1/6 av kjøttproduksjonen solgt videre som økologisk vare. Det vises til at partene i jordbruksoppgjøret i 1999 ble enige om å videreføre arbeidet med markedsstrategier for økologisk landbruk.

Lav produksjon i enkelte regioner medfører dessuten at mange av produktene ikke kan gjøres tilgjengelig i hele landet. Dette vanskeliggjør markedsføringen. Forbrukerne har følgelig liten kjennskap til disse produktene og salget går tregt. Produksjonen av grønnsaker og korn er imidlertid for lav til å dekke etterspørselen. Samtidig fører grossistenes behov for kontroll med varestrøm og leveranser til logistikkmessige problemer med omsetning via det ordinære omsetningsapparatet av den frukt- og grøntproduksjonen som eksisterer. Disse utviklingstrekkene understreker at det i utformingen av politikk i forhold til økologisk landbruk, på samme måte som i det konvensjonelle jordbruket, er helt nødvendig å utvikle helkjedetenkning.

5.9.2 Utvikling av økologisk landbruk

Regjeringen ønsker å arbeide for økt utbredelse av økologisk landbruksproduksjon i Norge og samtidig bidra til å utvikle markedet for økologiske produkter, slik at produksjonen kan øke i takt med økte markedsmuligheter. Ut fra utviklingen i det norske markedet, og forbruksutviklingen for økologiske varer i våre naboland, mener departementet det vil være grunnlag for en målsetting om at ti prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal være omlagt til økologisk areal. Arealmålet vil bli vurdert i forhold til utvikling på markedssiden. Det forutsettes at etterspørselen i størst mulig grad dekkes av norsk produksjon, og at potensialet for økt etterspørsel etter økologiske varer blir utnyttet. En merpris i markedet er en forutsetning både for utvikling av det økologiske landbruket og for produsentenes økonomi.

Satsingen på økologisk landbruk har fra starten i stor grad vært rettet mot å stimulere til økt primærproduksjon. Det er nå en ubalanse mellom utviklingen av den økologiske primærproduksjonen og markedet for økologiske produkter i Norge. Dette understreker at den videre satsingen i større grad enn tidligere må ta utgangspunkt i hele verdikjeden fra primærledd til forbruker, og innebærer at videreutvikling av markedet for økologiske matvarer må pri-

oriteres spesielt framover. En økning av økologisk jordbruksareal kan bare skje dersom en lykkes med en slik videreutvikling.

Forskjellen mellom konvensjonell og økologisk produksjon er mindre i Norge enn i mange andre europeiske land, og de fleste forbrukere oppfatter den norske landbruksproduksjonen generelt som miljøvennlig. Dette medfører at markedspotensialet for de økologiske produktene trolig er noe mindre i Norge enn f.eks. i Danmark.

Det er viktig at det arbeides for å øke tilgjengeligheten av økologiske varer gjennom ordinære omsetningskanaler. Dette er avhengig av to forhold:

– at produksjonen finner veien gjennom alle ledd i verdikjeden og blir tilgjengelig for forbrukerne i butikkene
– at forbrukerne kjenner til økologiske produkter og Ø-merket

I arbeidet for å nå Regjeringens overordnede målsetting for økologisk landbruk vil det derfor legges vekt på en styrking og bedre koordinering av den innsatsen som settes inn på markedssiden. Det vil bli lagt vekt på at det økologiske landbruket skal bidra til en helhetlig profilering av norsk landbruksproduksjon gjennom å øke mangfoldet og gi norsk matproduksjon tilleggsverdier. Hovedfokus settes på å sikre at varestrømmen fungerer slik at produktene når helt fram til forbruker som økologiske. I dette arbeidet er man avhengig av at alle aktører, både produsenter og markedsaktører, samarbeider om å løse problemene. Det legges vekt på at igangsatt arbeid med å utforme markedsstrategier for økologisk landbruk skal videreføres og videreutvikles.

Det vil imidlertid trolig ta tid før de ordinære omsetningskanalene for landbruksprodukter fungerer tilfredsstillende for økologiske produkter. I dagens situasjon bør også alternative muligheter for omsetning vurderes, f.eks. gjennom Norsk Gardsmat-konseptet. Regional forankring er viktig ettersom økologisk landbruksproduksjon står overfor ulike utfordringer i ulike deler av landet. Det vil følgelig bli lagt vekt på at den regionale kompetansen skal utnyttes og styrkes.

Kjennskap til Ø-merket og Ø-merkede varer er forholdsvis liten, noe som trolig kan være en medvirkende årsak til at omsetningen av økologiske produkter som melk og kjøtt til nå har vært liten. I spørreundersøkelser svarer norske forbrukere at de er interessert i å kjøpe økologiske varer og at de er villige til å betale mer for dem. Forbrukernes svar på slike spørreundersøkelser reflekteres ikke alltid i faktisk handling, men det gir likevel en indikasjon på forbrukernes interesse for produktene. Dette tilsier at etterspørselen etter økologiske varer vil øke dersom forbrukerne får mer informasjon om økologisk produksjon og Ø-merkede varer. Det er viktig at dette potensialet blir utnyttet, og departementet vil legge vekt på at informasjon om produksjonsform og Ø-merket når ut til forbrukeren. Videre vil det bli lagt vekt på å øke kunnskapen om forbrukerenes faktiske handlevaner og preferanser for økologiske produkter.

Boks 5.8 Kontroll og merking av den økologiske produksjonen

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge EUs regelverk vedrørende økologisk landbruk. Som en oppfølging av EØS-avtalen fast-

satte Landbruksdepartementet i 1995 Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer. Forskriften skal sikre at landbruksprodukter som markedsføres som økologiske er produsert, foredlet og kontrollert i henhold til forskriften. Begrepet «økologisk» er lovbeskyttet for områder som dekkes av Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer. Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn innehar registrerings- og tilsynsmyndighet for henholdsvis primærprodusenter av økologiske landbruksvarer og for virksomheter som importerer, pakker eller foredler økologiske produkter. Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn har utpekt Debio som utøvende kontrollinstans. Debios driftsregler for planteproduksjon og husdyrhold er fastsatt som utfyllende bestemmelser til forskriften.

Den private organisasjonen Debio eier det såkalte Ø-merket. Godkjenning for bruk av Ø-merket er imidlertid tilpasset offentlig regelverk, og produsenter som tilfredsstiller kravene i Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer har rett til å markedsføre sine produkter med Ø-merket. Ø-merket representerer slik et «synlig bevis» overfor forbrukeren på at en vare er produsert i henhold til regelverket for økologisk produksjon.

Primærproduksjonen

Forbrukerenes interesse for økologiske produkter varierer mellom produktgruppene. Etterspørselen etter økologiske varer er størst når det gjelder korn, grønnsaker og frukt. Dette tilsier at ambisjonene for utviklingen bør være større for åpenåkerproduksjon enn øvrig økologisk produksjon. I 1998 utgjorde åpenåkerarealet omtrent 10 prosent av det totale økologiske arealet. I den videre utviklingen vil det bli lagt vekt på å øke andelen økologisk åpenåkerareal, spesielt arealer til økologisk kornproduksjon.

Økologisk kornproduksjon er en helt sentral faktor for en videre utvikling av økologisk landbruk i Norge. Det norske regelverket fastsetter i dag at inntil 20 prosent av fôrseddelen i økologisk husdyrproduksjon kan være konvensjonelt dyrket fôr. I den nye rådsforordningen fra EU om økologisk husdyrhold stilles det krav til at alt fôret som benyttes skal være økologisk. I en overgangsperiode fram til 2005 tillates det imidlertid å bruke 10 prosent konvensjonelt fôr til planteetere og 20 prosent andel konvensjonell fôr for andre husdyr. Produksjonen av økologisk korn er begrenset, og kravene i det nye regelverket vil trolig føre til økt etterspørsel etter økologisk korn til kraftfôr på verdensmarkedet. Dette kan redusere tilgangen på økologisk korn. De nye bestemmelsene vil også øke etterspørselen av fôrkorn i Norge.

Departementet vurderer det som spesielt viktig at omleggingstakten for økologisk kornproduksjonen økes for i størst mulig grad å imøtekomme kravet i EUs husdyrforordning med norsk økologisk kornproduksjon. Målet er å dekke behovet for kraftfôr i den grovfôrbaserte produksjonen og i størst mulig grad å dekke etterspørselen etter økologisk matkorn. Det kan imidlertid fortsatt bli nødvendig med en viss import for å dekke den samlede innenlandske etterspørselen.

Norsk økologisk kraftfôrkrevende produksjon er foreløpig svært lav. Beregninger viser at med en økologisk produksjon tilsvarende 1998-nivå, dekker den norske produksjonen av økologisk korn kun 35 prosent av det totale kraftfôrbehovet når kravet om 100 prosent økologisk fôrseddel innføres. I tillegg kommer etterspørselen etter matkorn. Dette tilsier at det på det nåværende tidspunkt ikke ligger til rette for å satse sterkere på en økning i kraftfôrkrevende produksjon gitt at etterspørselen etter fôr skal dekkes av innenlandsk produksjon.

Dette understreker at økologisk kornproduksjon er en flaskehals i utviklingen av økologisk produksjon generelt i Norge, og departementet vil i den videre satsingen på økologisk landbruk vektlegge å stimulere til økt produksjon både gjennom økonomiske virkemidler, og forskning og utvikling.

5.9.3 Forskning og kompetanseutvikling

Det er et stort behov for mer kunnskap på alle områder innenfor økologisk landbruk: Primærproduksjon, foredling, marked og forbruker. Forskning innenfor økologisk korndyrking vil bli spesielt prioritert i de kommende årene. Forskning innen økologisk landbruk er også viktig for å utvikle miljøvennlige driftsmetoder som kan brukes til å økologisere landbruket generelt. Gjennom den miljøvennlige driftsformen antas det økologiske landbruket å ha positive miljøeffekter bl.a. med betydning for biologisk mangfold. En del av disse effektene har det imidlertid vært vanskelig å dokumentere. Det ville derfor være ønskelig å sette i gang fullskalastudier av økologisk landbruk i et område med sammenhengende økologisk drevne gårder. Et slik prosjekt vil i større grad gjøre det mulig å sammenligne konvensjonelt og økologisk landbruk samt å dokumentere hvilke effekter den økologiske driften faktisk har. En slik modell vil også legge til rette for bedre samarbeid mellom produsenter om produksjon og omsetning av økologiske varer.

Det er behov for en gjennomgang av forskningsbehovet og for en samordning av forskningsinnsatsen. Dette vil bli gjort gjennom utarbeiding av en forskningsstrategi som skal legges til grunn for prioriteringer og videre satsing på dette området.

Boks 5.9 Regjeringens hovedforslag innen økologisk landbruk:

- Regjeringen mener det er grunnlag for en målsetting om at ti prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal 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
- Det er et mål at norsk økologisk kornproduksjon skal dekke behovet for kraftfôr i den grovfôrbaserte produksjonen og også i størst mulig grad dekke etterspørselen etter økologisk matkorn
- Regjeringen 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 pri-

oriteringer og videre satsinger innenfor økologisk landbruk

Det er vesentlig for den videre utviklingen at ny kunnskap raskt blir videreformidlet til de ulike aktørene. Videre er det viktig at overføringseffektene mellom økologisk- og konvensjonelt landbruk utnyttes og at god kommunikasjon og kunnskapsutveksling mellom det økologiske og det konvensjonelle miljøet vektlegges. Dette må sikres blant annet gjennom veilednings- og utdanningsapparatet.

6 Virkemidler

Regjeringen mener det er et behov for endringer og målretting av de landbrukspolitiske virkemidlene, jf. kap 4 og 5. Kravene fra de ulike aktørene i verdikjeden til forutsigbare rammevilkår tilsier en gjennomgang av virkemiddelbruken.

Virkemidlene må utformes med sikte på å øke forbrukerrettingen og legge til rette for økt konkurranse i verdikjeden. Forbrukernes krav til hva som produseres, hvordan produksjonen foregår og til hvilken kvalitet produktene frambys må formidles mest mulig effektivt til produsentene.

Regjeringen legger vekt på å vurdere den samlede effekten av alle virkemidler som påvirker mat- og landbrukssektoren: importvernet, de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen, administrative og juridiske virkemidler og skatte- og avgiftstiltak. Det er viktig at de ulike virkemidlene trekker i samme retning og forsterker hverandre. Samtidig må det gjøres løpende politiske avveininger i virkemiddelbruken i forhold til målkonflikter. Videre vil det være et viktig hensyn framover å begrense veksten i de samlede overføringene.

6.1 Matsektoren

6.1.1 Lovgivning

Et overordnet mål med lovgivningen innen mat- og landbrukssektoren er forbrukervern både i forhold til helse/ernæring og andre forhold som forbrukerne er opptatt av. Det gjelder for eksempel kvalitet, produksjonsforhold, dyrevern, bruk av innsatsvarer som plantevernmidler og kunstgjødsel, bruk av medikamenter som antibiotika og hormoner, genmodifisering av planter og dyr, merking og sporbarhet, miljø og økologi generelt.

I St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbukertrygghet* påpekes det at kvaliteten på den maten som kommer på forbrukernes bord, ikke blir bedre enn det svakeste ledd i kjeden, og at uønskede forhold kan oppstå langs hele matvarekjeden. Faktorer som kan gjøre maten utrygg (mikroorganismer, fremmedstoffer ol.) er svært mange. Det er ikke mulig å «teste seg fri for» disse risikofaktorene ved sluttproduktkontroll. Regjeringens strategi for å sikre mattryggheten vil derfor være basert på en helhetlig tilnærming som omfatter alle ledd i matkjeden og sammenhengen mellom disse. Dette medfører at lovgivningen skal dekke hele matvarekjeden fra «jord/fjord til bord».

Offentlige bestemmelser med ulike krav til produksjon og produkter langs hele matvarekjeden er i dag hjemlet i en rekke lover som forvaltes av Landbruksdepartementet med underliggende etater: Såvareloven, gjødselvareloven, plantesykdomsloven, lov om plantevernmidler, fôrvareloven, dyrevernloven, husdyrloven, fiskesykdomsloven, landbrukskvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven. Av disse er det landbrukskvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven som er regnet med blant de fem sentrale lovene som dekker sluttprodukter. De tre øvrige er næringsmiddelloven og lov om samordnet næringsmid-

delkontroll som forvaltes av Sosial- og helsedepartementet, og fiskekvalitetsloven som forvaltes av Fiskeridepartementet.

Hovedforslagene i utredningen til Næringslovutvalget (NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet) går ut på å samle de fem sentrale lovene på næringsmiddelområdet i én ny lov, samle tilsynsapparatet sentralt og lokalt til én organisasjon og samle ansvaret i ett departement. Dette er begrunnet i behovet for forenkling og for å unngå dobbelthjemling og gråsoner mellom lover om produksjon og frambud av mat. Arbeidet med utformingen av én lov er under forberedelse med utgangspunkt i NOU 1996: 10 og høringsuttalelsene til denne, samt St.meld. nr. 40 (1996-97) og Stortingets behandling av denne. Næringslovutvalget foreslo at ansvaret burde legges til Sosial- og helsedepartementet, men i høringen kom det fram delte oppfatninger om hvor ansvaret skulle ligge.

De spesifikke næringsmiddellovene er ikke alene om å regulere forhold som har betydning for matkvaliteten. Lovgivning knyttet til råvareproduksjonen er også viktig. Jo tidligere i matkjeden det stilles krav for å sikre sluttproduktene til forbrukerne, desto mer formålstjenlig og kostnadseffektivt vil slikt forebyggende arbeid være. Det er likevel behov for kontroll av sluttproduktene, hvor både næringenes internkontrollsystemer og offentlig tilsyn har en viktig rolle.

Regjeringen legger til grunn at hensynet til folkehelsen i relasjon til matkvalitet skal sikres gjennom hele produksjonskjeden, og at offentlige bestemmelser og tilsyn skal bidra til dette. Dette skal gjenspeiles eksplisitt i lovverket. Lovverket skal derfor ha som formål å sikre forbrukerhensyn i hele matvarekjeden.

6.1.2 Tilsyn og kvalitetssikring

Skal en oppnå trygge matvarer av god kvalitet, må en se på kritiske punkter langs hele matvarekjeden. Internasjonalisering, ny teknologi og endret infrastruktur i produksjon og distribusjon setter nye og store krav til tilsyn og kontroll. I oppfølgingen av St.meld. nr. 40 (1996-97) er tilsynene langs matvarekjeden styrket for å tilpasses dagens krav.

Når det gjelder det offentlige tilsynet i matvarekjeden, har Landbruksdepartementet det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for Statens landbrukstilsyn og Statens dyrehelsetilsyn, som har tilsyn primært knyttet til henholdsvis plante- og husdyrproduksjonen. Landbrukstilsynet har ansvar for beredskap, forebygging, kontroll, bekjemping og overvåking av skadegjørere på planter, tilsyn med fôrvarer, gjødselvarer, såvarer og plantevernmidler. Dyrehelsetilsynet har ansvar for beredskap, forebygging, kontroll, bekjemping og overvåking av sykdom hos dyr og fisk, tilsyn med dyrevern og bruk av legemidler til dyr. Dessuten har Dyrehelsetilsynet ansvaret for en rekke overvåkingsprogrammer for sykdommer hos dyr, blant annet salmonella.

Myndighetenes operative kontrollører av næringsmidler er henholdsvis Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), det kommunale næringsmiddeltilsynet (KNT) og Fiskeridirektoratet når det gjelder eksport av fisk. Landbruksdepartementet har det økonomiske og administrative ansvaret for SNT, mens det faglige ansvaret er delt mellom Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. SNT og KNT fører tilsyn med produk-

sjon, omsetning og frambud av næringsmidler, og overvåkning av fremmedstoffer i mat. Det økonomiske grunnlag for de kommunale næringsmiddeltilsynene er fastsatt gjennom særskilt lovgivning og blir i vesentlig grad fastsatt gjennom bevilgningene over statsbudsjettet.

Landbruksdepartementets utviklingsprogram Konkurransestrategiene for norsk mat ble startet i 1992. En av intensjonene med programmet var å få etablert kvalitetssystemer som omfatter hele matkjeden fra jord til bord. Kvalitetssystemer i landbruket (KSL) omfatter den delen som gjelder primærproduksjonen. Kvalitetssikring i den øvrige del av verdikjeden skjer blant annet gjennom Stiftelsen Godt Norsk og ved ISO-sertifisering. KSL er næringens ansvar og deltakelse i ordningen er frivillig. Ingen andre land har system med lignende organisering som KSL, der primærprodusenter, faglag, konkurrerende varemottakere og myndigheter har gått sammen om å utvikle et felles nasjonalt kvalitetssystem. KSL vurderes så langt å ha vært vellykket. Landbruksdepartementet vil aktivt støtte opp om det videre arbeidet med utvikling av kvalitetssystemet. Departementet vil legge til rette for at de minimumskrav som er fastsatt av næringen i KSL-systemet, blir fulgt opp av næringen.

I næringsmiddelbedrifter er internkontroll med offentlig revisjon gjennomført for å sikre etterlevelse av næringsmiddelregelverket. Systemet er også gjennomført i fôrvareindustrien. For å sikre at bestemmelser som primærleddet er pålagt gjennom lover og forskrifter blir etterlevd, vil Landbruksdepartementet arbeide for at et tilfredsstillende opplegg for revisjon knyttet til KSL kommer på plass så snart som mulig. Dette vil på sikt være den mest kostnadseffektive kontroll både sett fra myndighetene og næringen.

Som et ledd i oppfølgingen av St.prp. nr. 6 (1998-99) om EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold) er nasjonale kontroll- og overvåkingsprogrammer styrket og nye er etablert. Det er opprettet grensekontrollstasjoner for kontroll med import fra tredjeland på Storskog, Borg havn, Oslo lufthavn Gardermoen og Oslo havn. For å koordinere og samordne de sentrale tilsyn og direktorater, er det nedsatt en styringsgruppe bestående av Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Toll- og avgiftsdirektoratet. Styringsgruppen har videre nedsatt utvalg som arbeider med lokal organisering av stasjonene, avklaring av ansvarslinjer, kommunikasjon, regler og prosedyrer. Arbeidsgruppen har skapt et møtested svært tjenlig for koordinering og kommunikasjon mellom de impliserte etater og departement, som det vil være viktig å videreutvikle. Norges internasjonale forpliktelser legger ingen hindre for muligheten til å føre kontroll med dyr og animalske produkter hvor som helst i verdikjeden, så fremt det ikke diskrimineres mellom varer av innen- og utenlandsk opprinnelse.

Jordbruk

Det er et mål å produsere kvalitetsvarer på en etisk og miljømessig god måte. I dette ligger det at jordas kvalitet ikke skal forringes (produksjonspotensiale). I den forbindelse blir kvaliteten på innsatsvarer sentral. Norge har lagt seg på «ikke-akkumulerings»-prinsippene, dvs. at innholdet av tungmetaller i jorda ikke skal økes. Landbruksdepartementet legger vekt på å begrense tilførselen av miljøgifter til jorda, blant annet i slam.

Bruk av kunstgjødsel og avløpsslam og andre organiske jordforbedringsmidler er under stadig vurdering. Regelverket harmoniseres med internasjonale avtaler, og omforenes med human-, plante-, dyrehelse og miljøhensyn. Gjødsel og jordforbedringsmidler basert på avfall er regulert i gjødselvareloven. En arbeidsgruppe med representanter fra landbruks-, miljø- og helsemyndighetene vurderer en samordning av regelverket knyttet til organisk avfall.

Norge har klimatiske og geografiske forutsetninger for begrenset forekomst og smittepress av skadedyr og sykdommer på planter. Regjeringen har fra 1999 påbegynt en større satsing for ytterligere å sikre og heve standarden på norsk plantehelse. [7)] Formålet med satsingen er å gjøre norsk planteproduksjon mer robust og konkurransedyktig og fri for viktige plantesykommer, og bidra til redusert bruk av plantevernmidler og dermed lavere miljø- og helserisiko. Hovedelementet i satsingen er oppbygging av et system for innenlands produksjonskontroll. Systemet innebærer at det stilles krav til produsentenes sikringstiltak i produksjon og håndtering av plantemateriale, og at det føres et offentlig tilsyn med dette. Landbruksdepartementet legger vekt på å styrke generell overvåking med farlige skadegjørere og å føre optimalt tilsyn med importen av planter.

Plantevernmidler er et viktig bidrag til å sikre et stabilt høyt avlingsnivå i planteproduksjonen. De er samtidig de innsatsvarene som forbrukerne er mest skeptiske til. Plantevernmidlene er underlagt streng toksikologisk vurdering før godkjenning. Godkjenningsmyndigheten er tillagt Statens landbrukstilsyn med et faglig råd (Rådet for plantevernmidler), der både miljø- og helsemyndighetene er representert på lik linje med landbruksmyndighetene. Rådet gir anbefalinger om godkjenningen.

Resultater fra overvåkingsprogrammer på fremmedstoffer i matvarer har vist at i gjennomsnitt for de siste fem årene har 0,7 prosent av prøvene fra norskproduserte vegetabiler overskredet de fastsatte grenseverdier, mens 2,0 prosent av prøvene fra importerte vegetabiler viser overskridelser. Gjennom jordsmonnovervåkingsprogrammer er det i tillegg påvist rester av plantevernmidler i bekker, elver og brønner. Selv om det ikke er grunn til å tro at plantevernmiddelrester i de mengder som gjenfinnes, gir registrerbare helseeffekter, er resultatene ikke akseptable. Restene av plantevernmidler som er påvist i bekker, elver og brønner, overstiger i enkelte tilfeller antatt faregrense for miljøeffekter. Både med hensyn til helse- og miljøeffekter knytter det seg en usikkerhet til mulige kombinasjonsvirkninger mellom ulike reststoffer. Resultatene brukes aktivt som grunnlag for de vurderingene som utføres i forbindelse med godkjenning av plantevernmidler og de bruksbestemmelsene som gis for det enkelte preparat. Det legges til grunn en svært restriktiv holdning ved godkjenning og utarbeidelse av bruksbestemmelser for håndtering av disse stoffene.

Landbruksdepartementet mener det er både ønskelig og mulig å redusere risiko ved bruk av plantevernmidler ytterligere. Landbruksdepartementet la i 1998 fram «Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler». Departementet vil prioritere oppfølgingen av handlingsplanen i de nærmeste

[7)] Satsingen på plantehelse er inkludert i statsbudsjettet for 1999 (og 2000). Regjeringen tar sikte på at den nødvendige opptrapping til totalrammen på 20 mill.kr. (1998) sluttføres i statsbudsjettet for 2001 og videreføres i påfølgende statsbudsjett.

årene. En minimal og minst mulig risikofylt bruk av plantevernmidler er et viktig kvalitetskrav for norsk matproduksjon. Et nytt element i politikken på området er en sterkere bruk av økonomiske virkemidler for å nå målene. Som ledd i handlingsplanen er det innført en differensiert miljøavgift på plantevernmidler, basert på risiko for helse- og miljøbelastning. Avgiftsnivået ble doblet fra 1998 til 1999 og er foreslått vesentlig økt også i år 2000. Regjeringen legger til grunn at miljøavgiften skal heves ytterligere, og at takten i denne oppjusteringen vurderes i forbindelse med de årlige budsjettforslagene, og sees som en del av oppfølgingen av handlingsplanen for plantevernmidler. I tillegg til de mål og tiltak som fastsettes i handlingsplanen, er departementets satsing på økologisk landbruk også et bidrag til å redusere bruken av plantevernmidler.

Organisk avfall er en ressurs som bør nyttes på best mulig måte. Kompostmengden er sterkt økende som følge av at organisk avfall skal bort fra fyllingene. Avfallet utgjorde i 1996 84.000 tonn. Dette øker behovet for større bruk av organisk avfall, også i landbruket. Kvalitetskravene til slike produkter er like strenge som for andre innsatsvarer. Det er satt i gang arbeid både når det gjelder slam, kompost og annet organisk avfall for å se på hvordan slikt avfall kan resirkuleres best mulig. Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet samarbeider om å få til en organisering som kan gi en bedre utnyttelse av organisk avfall. Disse spørsmålene vil blant annet bli tatt opp i jordbruksforhandlingene.

Formålet med fôrvareregelverket er å sikre at fôrvarer ikke medfører risiko for skade på dyr, mennesker eller miljø. Fôrvarene skal derfor være rene, friske, uforfalsket og av tilfredsstillende hygienisk kvalitet. Det er kun tillatt å bruke godkjente tilsetningsstoffer, og bruken må være i henhold til bruksområde hva gjelder dyreart eller dyregruppe, alder, dosering og eventuelt andre bestemmelser som er fastsatt i forskriften. Fôring av dyrene har derfor ikke kun betydning for dyrenes helse og produksjon, men har også i høy grad betydning for miljøet gjennom type og mengde reststoffer i gjødsel, og for folks inntak av næringsstoffer og eventuelle skadelige reststoffer.

Det har vært et ønske fra miljøvernmyndighetene om at landbruket tar i bruk husholdningsavfall som fôr for å redusere avfallsproblemet. Det kan brukes en viss innblanding av matavfall fra storhusholdninger i fôret til gris, forutsatt at kvaliteten på avfallet er akseptabel og at det er gode innsamlingsrutiner for dette avfallet.

Når det gjelder husholdningsavfall fra privathusholdninger har dette ofte mye mugg, noe som fører til fare for skadelige mugg-gifter (mykotoksiner) i fôret. Dette er stoffer som heller ikke blir uskadeliggjort ved steriliseringen av avfallet, og det er derfor innført forbud mot innblanding av slikt avfall i fôret. Det er også her lagt vekt på at produktene fra norsk landbruk skal ha et godt renommé, og at det ikke skal kunne reises tvil om kvaliteten.

Husdyrproduksjon

Det finnes i dag et omfattende regelverk som omfatter bestemmelser for å sikre dyrehelsen. Norge har god dyrehelse og er fri for de fleste alvorlige smittsomme husdyrsykdommene.

Sykdom påfører dyrene lidelser, noe som ikke er forenlig med et dyrevennlig husdyrhold. Sykdomsproblemer kan, i tillegg til de økonomiske kon-

sekvensene, derfor ha en negativ effekt på omdømmet til næringen i opinionen og blant forbrukerne. Slike forhold kan skape usikkerhet om mattrygghet og miljøeffekter av næringens virksomhet. Sykdom kan smitte mellom husdyr og ville dyr. En god helse hos husdyra kan derfor ha stor betydning for å bevare ville bestander.

Kontroll med smittestoff som kan overføres fra dyr til mennesker, zoonoser, er et prioritert område. Det ble i 1999 opprettet en zoonoseenhet på Veterinærinstituttet for ytterligere å styrke arbeidet på området.

Beredskap mot sykdom er et viktig element i å bevare dyrehelsen og sikre dyrevernet. Dette forutsetter et godt klinisk beredskapstilbud. Den kliniske, veterinære vaktberedskapen er nødvendig for at alvorlige husdyrsykdommer skal bli oppdaget og meldt så raskt som mulig. Departementet mener det er nødvendig med en styrking av vaktordningene i Statens dyrehelsetilsyn, og vil legge fram en proposisjon om hovedinnholdet i de planlagte reglene for dyrehelsepersonell våren 2000.

Etisk produksjon av husdyr

Husdyrhold skal skje på en etisk forsvarlig måte. I økende grad reises det spørsmål om hvordan oppstallingsforhold, tilsyn, fôring og stell foregår. Det stilles derfor strenge krav til husdyrproduksjonen.

EU har fastsatt bestemmelser om å forby tradisjonell burhønsdrift fra år 2012. Samtidig er bestemmelsen om klipping av nebb for å hindre kannibalisme opprettholdt. Dette tiltaket er forbudt i Norge. Fra norsk side vil arbeidet med å avvikle tradisjonell burhønsdrift følges opp fra 2012 på en aktiv måte. En særskilt handlingsplan vil bli utarbeidet i samarbeid med næringen.

Det legges vekt å opprettholde strenge dyrevernkrav. Dyrevernnemndene skal føre tilsyn med alt dyrehold. Dyrevernnemndene ble i 1995 omgjort til statlige nemnder, og en eller flere slike nemnder ble opprettet i hvert veterinærdistrikt i landet. Rådet for dyreetikk skal bistå departementet i arbeidet med å fremme et etisk forsvarlig dyrehold. Rådet er et frittstående og uavhengig rådgivende organ i dyreetiske og dyrevelferdsmessige spørsmål. Landbruksdepartementet og andre organisasjoner og institusjoner oversender relevante problemstillinger til rådet for utredning og uttalelse. Rådet kan også ta opp spørsmål på eget initiativ.

Avlsorganisasjonene har et selvstendig ansvar for hvilke egenskaper de skal legge vekt på i avlen, så lenge de holder seg innenfor dyrevernlovens krav om en etisk forsvarlig avl. Avlen organisasjonene driver er samfunnsøkonomisk meget gunstig og kommer forbrukerne til gode blant annet gjennom bedre produkter. Så lenge organisasjonene er seg sitt ansvar bevisst på dette området, vil ikke myndighetene endre dette ansvarsforholdet.

Norge har gjennom ratifisering av flere internasjonale konvensjoner og avtaler forpliktet seg til å arbeide for et etisk og dyrevernmessig akseptabelt husdyrhold. I Europarådet er det vedtatt fem konvensjoner [8)] som omfatter dyrevern og som alle er ratifisert av Norge. Gjennom bestemmelsene i disse internasjonale avtalene er Norge forpliktet til å innarbeide i eget lov- og regelverk, eller ta med i den administrative praksis som det offentlige utøver. Landbruksdepartementet vil videreføre arbeidet med å sikre et etisk forsvarlig hold av husdyr.

Antibiotika

Over hele verden har det skjedd en økning i antibiotikaresistens hos en rekke sykdomsfremkallende bakterier. Dette har sammenheng med en for omfattende og ikke optimal bruk av antibiotika. Dette har skapt økende problemer i behandling av infeksjonssykdommer hos dyr og mennesker. Med riktige tiltak er det muligheter til å redusere forbruket av antibiotika ytterligere. Reduksjonen i bruken av antibiotika i fiskeoppdrettet og i den tradisjonelle husdyrproduksjonen viser at det nytter. God fiske- og dyrehelse gir grunnlag for å redusere bruken av antibiotika.

Mulig spredning av antibiotikaresistens gjennom matvarekjeden skaper bekymring. Statens næringsmiddelstilsyn har igangsatt undersøkelser for å kartlegge forekomsten av antibiotikaresistente bakterier i mat av innenlandsk og utenlandsk opprinnelse. Det er ennå for tidlig å trekke noen konklusjoner. Bruk av antibiotika i fôr til dyr har fått økt oppmerksomhet. Norge har fulgt en streng linje når det gjelder bruk av antibiotika i fôr. I 1998 ble det ikke brukt fôrantibiotika i Norge. Stortinget har bedt Regjeringen vurdere konsekvensene ved innføring av et eventuelt forbud mot bruk av antibiotika i fôr i Norge. Regjeringen mener at det er riktig å innføre et generelt forbud mot bruk av antibiotika i fôrvarer, vurdert ut fra ønsket om en restriktiv holdning til all antibiotikabruk i norsk dyrehold. Regjeringen vil komme tilbake til når et slikt forbud kan iverksettes.

Arbeidet med ytterligere å redusere bruken av antibiotika i husdyrproduksjonen gjennom forebyggende tiltak fortsetter. En handlingsplan for å motvirke utviklingen av antibiotikaresistens er utarbeidet av en bredt sammensatt prosjektgruppe, og omfatter både human- og veterinærsiden. En rekke tiltak rettet mot husdyrproduksjonen er foreslått. Oppfølging av planen prioriteres. Regjeringen vil videre foreta en vurdering av andre stoffer som har antibakteriell virkning.

Genmodifiserte organismer

Genmodifiserte organismer ble drøftet i St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* og St.meld. nr. 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*. Regjeringen vil i sin politikk legge til grunn føringene som er gitt her. Det er etablert en godkjenningsordning for næringsmidler og næringsmiddelingredienser som består av, inneholder, eller er framstilt med grunnlag i genmodifiserte organismer. Som en viktig del av prosedyren for godkjenningen, inngår vurdering av miljø- og helserisiko. Godkjenningsordningen for genmodifiserte næringsmidler omfatter også tilsettingsstoffer. Kravet om godkjenning av genmodifiserte tilsetningsstoffer er midlertidig utsatt. Næringsmidler skal merkes når den genmodifiserte andelen utgjør mer enn 2 prosent av den enkelte ingrediensen i en matvare. Tilsvarende merkebestemmelser er innført på fôr til husdyr og oppdrettsfisk. Utkast til forskrift om forbud mot genmodifiserte organismer med innsatte gener

[8] Dette er Konvensjonen om beskyttelse av dyr under internasjonal transport, Konvensjonen om beskyttelse av produksjonsdyr, Konvensjonen om beskyttelse av slaktedyr, Konvensjonen om beskyttelse av forsøksdyr og Konvensjonen om beskyttelse av kjæledyr. Under produksjonsdyrkonvensjonen er det utarbeidet anbefalinger om hold av en rekke dyrearter: høns, pelsdyr, storfe, gris, småfe og struts.

som koder for antibiotikaresistens er sendt på høring nasjonalt og i EU. Avklaring på høringen ventes i løpet av 1999. Det arbeides med tilsvarende forbud mot slike genmodifiserte organismer i fôr til husdyr og oppdrettsfisk.

Det har skjedd raske endringer i EU i holdningene til genmodifiserte organismer, og EU synes etter hvert å legge seg på en linje som samsvarer med den restriktive holdning vi har i Norge. EU endrer nå sitt regelverk på området, og vil innføre bestemmelser som utløser merkekrav når genmodifisert andel utgjør mer enn 1 prosent av den enkelte ingrediensen i en matvare. Dessuten vil det bli innført et krav om merking av genmodifiserte tilsetningsstoffer og aromastoffer. Norge vil følge opp disse endringene.

Regjeringen vil følge utviklingen nøye, og utvikle regelverk, godkjenningsordninger og tilsyn i tråd med bruk av og kunnskap om genmodifiserte organismer. Kontrollen på dette området må utvides og er foreslått vesentlig styrket i statsbudsjettet for år 2000.

Regjeringen vektlegger at forskningsinstitusjonene blant annet skal ha kompetanse til å kunne gjennomføre risikovurderinger og utvikle metoder for påvisning av genmodifiserte organismer.

6.1.3 Ernæring, helse og landbruk

Valg av virkemidler innen ernæring, helse og landbruk tar utgangspunkt i kap 3.1.1, 4 og særlig 5.1 og 6.1. Det er flere forskjellige virkemidler som kan ha betydning for befolkningens ernæring og helse. Regjeringen satser derfor på å styrke samarbeidet mellom relevante departementer, særlig Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet og Fiskeridepartementet, om virkemiddelbruk og tiltak i mat-, ernærings- og helsepolitikken. Tiltakene skal sees i sammenheng og koordineres til en helhetlig og felles satsing.

Regjeringen vil i større grad enn tidligere satse på målgrupperettede virkemidler. Dette vil blant annet dreie seg om en styrking av tiltak rettet mot barn og ungdom i skolen gjennom abonnementsordninger på melk og frukt/grønt og matvarer for bruk i matlaging i undervisningen. Denne type virkemidler må utvikles på basis av en god nytteeffekt i forhold til kostnader og styres i fellesskap av Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Framover vurderes det om disse spesialiserte programmene skal integreres i bredere og mer samordnede program.

Dokumentasjon, kartlegging, overvåking og rapportering er viktige virkemidler i mat-, ernærings- og helsepolitikken. En kombinasjon av tiltak som beskrevet i kapittel 6.1.4 vedrørende databaser om næringsstoffer i mat, vurdering av utviklingen i kosthold, målinger av forbrukerholdninger, samt identifisering av risiko- og målgrupper, gir en økt nytteeffekt. Den helsemessige kvaliteten på mat skal sikres ved lovgivning, tilsyn og kvalitetssikring.

Kvalitetssikring i alle ledd som skal bidra til at forbrukeren sikres kvalitet og mulighet til å velge et ernæringsmessig fullgodt kosthold, er omtalt nærmere i kapittel 6.1.2.

Internasjonalt arbeid med mat og ernæring har lenge vært et prioritert område for Norge. Regjeringen vil fortsatt prioritere dette og bidra til at relevante spørsmål blir tatt opp i FN-fora som FAO, WHO (Verdens helseorganisasjon), Codex Alimentarius, Administrative Committee on Coordination

(ACC) / Sub Commitee on Nutrition (SCN), i EØS-fora og andre relevante multilaterale fora.

6.1.4 Dokumentasjon, kartlegging, overvåking og rapportering

I St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* og i St.prp. nr. 6 (1998-99) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komitéens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I* skisseres kartleggings-, overvåkings- og kontrollprogrammer. Dette er en viktig del av tiltakene for å sikre forbrukerne trygg mat og en fullgod matforsyning. Handel med matvarer er omfattet av WTO-avtalen. Skal Norge etter denne avtalen kunne stille strenge krav til matvarer som skal importeres, må en også kunne dokumentere at norske matvarer minst holder den kvalitet som forlanges av importerte næringsmidler og råvarer. Dette er en av grunnene til at en har startet opp de omfattende programmene. Som et resultat av slike programmer vil en kunne sette i verk forebyggende tiltak, samtidig som en også vil få vesentlig informasjon om status og virkninger av en eventuell økt handel med mat og biologisk materiale, og effekten av det reviderte vedlegg I i EØS-avtalen. I tillegg videreutvikles en database om næringsinnhold i matvarer i samarbeid mellom Statens næringsmiddeltilsyn og Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, som brukes i overvåking og rapportering av kosthold i Norge.

Regjeringen vil videreføre og styrke disse programmene. Arbeidet med programmene pågår i regi av forskjellige institusjoner og etater. Programmene fyller flere hensikter. Målet for overvåkingen er dels å påse at regelverket følges, dels å dokumentere innhold av ulike stoffer i maten og for å kunne gi innspill i internasjonalt arbeid i Codex Alimentarius og i EØS. Gjennom disse overvåkingsprogrammene får vi et bilde av situasjonen på det aktuelle området, og om utviklingen skjer i henhold til etablerte mål. Det møter således behov om kunnskap som trengs både for politikkutvikling, forvaltning, rapportering og forbrukerinformasjon. Denne type informasjon og dokumentasjon anses som grunnleggende i forbindelse med internasjonal handel med mat.

Informasjonen fra slik dokumentasjon kan blant annet gjelde innhold av næringsstoffer (makro og mikro), ikke-næringsstoffer (naturlig forekommende antioksidanter, tilsetningsstoffer m.m.), kjemiske og mikrobielle forurensninger (for eksempel plantevernmiddelrester, radioaktivt nedfall, kvikksølv, PCB, dioksin, salmonella, antibiotikaresistente bakterier, virus, parasitter) og naturlig forekommende giftstoffer (bl.a. i sopp og rotfrukter).

I dag er en god del informasjon allerede tilgjengelig, men den er ikke samlet i et helhetlig funksjonelt system som kan gi oversikt over hvilken informasjon som finnes tilgjengelig til enhver tid. Noen programmer for å frambringe ny informasjon er kontinuerlige, mens andre er mer sporadiske, og analyser gjøres av institusjoner som tilhører ulike departementer og universiteter.

De berørte departement vil videreføre arbeidet med å utvikle databaser på matområdet, og vil særlig legge vekt på å samordne og koordinere dette arbeidet for å få et helhetlig system med oversikt over informasjon om mat og produksjonsforhold langs matvarekjeden i Norge, tilrettelagt for ulike brukergrupper.

6.1.5 Åpenhet, kommunikasjon og informasjon

Kommunikasjon og informasjon vil fortsatt være et sentralt virkemiddel og vil følge de linjer som er trukket opp i St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matvarekvalitet og forbrukertrygghet*.

Det store antall forbrukere, deres økonomiske ressurser og deres forventninger, krav og kunnskaper representerer en betydelig markedsmakt. Landbruket må ha som mål å møte ønsker og krav fra forbrukerne. Viktige elementer i en strategi for å nå dette målet er åpenhet, kommunikasjon og forbrukerinnflytelse blant annet for å jevne ut styrkeforholdet i matmarkedet.

For forbrukerne er informasjon og kunnskap helt nødvendig for å kunne foreta reflekterte rasjonelle valg. Det er også viktig for å kunne sammenligne tilbud og utnytte konkurransen. Økt internasjonal handel fører også til at forbrukerne ikke alltid kjenner matvarene som blir tilbudt, hvor de er produsert, hvilke ulike innsatsvarer som er brukt langs hele matvarekjeden og hvilken helsestatus det er i området de kommer fra.

Forbrukerne kan legge mer i risikobegrepet enn hva ekspertenes definisjoner dekker, og synspunkter er ikke alltid overens med ekspertenes vurderinger. Det etterlates ofte et inntrykk av at det meste av det vi spiser er farlig, uten at dette kan påvises objektivt. Siden mat er livsnødvendig, krever forbrukerne vanligvis en lavere risikoterskel når det gjelder mat enn på andre områder, hvor en kan velge seg bort fra faren.

Kommunikasjon om mat vil i framtiden i stadig større utstrekning dreie seg om helsemessig risiko. Departementet legger vekt på at risikovurderinger i økende grad skal brukes som et verktøy for å påvise et mest mulig objektivt risikonivå, og å etablere åpne kanaler for drøftinger og meningsutvekslinger gjennom hele risikoanalyseprosessen.

Myndighetene må ha som utgangspunkt å sikre at forbrukerne får tilgang på objektiv kunnskap om mat som gjør det mulig for dem å ha en sunn skepsis og kritisk sans og samtidig ha en tillit, slik at de unngår ubegrunnet engstelse for maten.

Landbruksdepartementet vil også videreføre Kommunikasjonsprogrammet Trygg mat som en del av arbeidet for å fremme en åpen matforvaltning, preget av samhandling, forbrukerdeltakelse og dialog. Prosjektfasen av programmet ble avsluttet i 1999. Departementet legger opp til en videreføring og tilpasning av Kommunikasjonsprogrammet i år 2000 basert på erfaringer fra prosessen så langt.

God kunnskap om matvarer, tjenester og rettigheter kan også ha store velferdseffekter. Læring om produksjon, bearbeiding, tilberedning og forbruk av mat er særlig viktig i barneårene i og med at dette får betydning for kosthold og helse senere i livet. Det er videre viktig å ha kunnskap om forekomst av mulige helseskadelige elementer i maten. Dette vil redusere ubegrunnet frykt blant forbrukerne. Dette stiller nye krav og gir nye utfordringer innen kommunikasjon og informasjon for forvaltningen og næringslivet.

Regjeringen vil også bygge videre på arbeidet som foregår i regi av Statens næringmiddeltilsyn og Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet når det gjelder informasjon om helse og mat. Kostholdet påvirker i stor grad det enkelte individs og befolkningens helsetilstand. God ernæring har avgjørende betydning for menneskets vekst, utvikling og trivsel. I et forebyggende og helse-

fremmende perspektiv er informasjon om betydningen av et sunt kosthold viktig. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet er en sentral aktør i denne sammenheng.

Kommunikasjon blir et sentralt virkemiddel for Landbruksdepartementet framover. Den vil ha tre hovedfunksjoner: gi et grunnlag for valg av matvarer, omhandle hvordan forbrukernes rettigheter ivaretas og den skal gi grunnlag for bedre reflekterte holdninger.

6.1.6 Internasjonal satsing innen matområdet

Regjeringen vil arbeide videre for å påvirke internasjonale avtaler og regelverk og arbeide for norske forbrukeres interesser og for norske næringsinteresser. Dette gjelder både i WTO, i EU/EØS og andre relevante internasjonale fora. Norge er et lite land med stor utenrikshandel og er tjent med å ha forutsigbare og klare regler for verdenshandelen. Norge skal derfor fortsatt spille en aktiv rolle for å etablere og videreutvikle internasjonale avtaler med dette som formål. Regjeringen vil i det internasjonale arbeidet opprettholde en dialog med forbrukersiden om viktige spørsmål for norske forbrukere.

SPS- og TBT-avtalen under WTO setter rammebetingelser for henholdsvis tiltak for å sikre folke-, dyre- og plantehelse og for tekniske krav til varer. Disse avtalene har som målsetting at vilkårene for internasjonal handel skal basere seg på standarder, retningslinjer og anbefalinger fra internasjonale standardsettende organisasjoner (blant annet Codex Alimantarius-kommisjonen, FAO-kommisjonen for plantesanitære tiltak under Interimskommisjonen for plantesanitære tiltak (ICPM) og Den internasjonale organisasjonen for dyrehelse (OIE). Fordi handelspolitiske interesser berøres gjennom fastsettelse av innholdet i slike standarder, har arbeidet i de internasjonale organisasjonene fått økt politisk betydning. Regjeringen vil derfor legge økt vekt på deltakelsen i Codex, OIE og ICPM.

SPS-komitéen følger opp iverksettelsen av SPS-avtalen blant annet ved utarbeidelse av retningslinjer for praktisk implementering av avtalen. Norge skal fortsatt delta aktivt i denne komitéens arbeid. Hovedprinsippene for arbeidet vil være å ha en balanse mellom defensive og offensive interesser, og at tiltak og kommunikasjon mellom medlemslandene baseres på vitenskapelige prinsipper.

For å samordne og styrke innspillene i de standardsettende organene, er det viktig med et internasjonalt nettverk blant forbrukerorganisasjoner. Dagens arbeid på dette feltet fra den norske og nordiske forbrukersiden er preget av manglende ressurser. Regjeringen vil styrke norsk forbrukerrepresentasjon i dette arbeidet. Norske forbrukerrepresentanter bør fortsatt delta i nordisk prosjektgruppe om forbrukeraspekter på mat i nordisk perspektiv.

Landbruksdepartementet deltar også i FAOs kommisjon for genetiske ressurser med å sikre forvaltningen på et globalt nivå. I forhandlingene om en overenskomst for plantegenetiske ressurser, arbeider Norge for å sikre fri tilgang til plantegenetiske ressurser mot en rimelig fordeling av godene ved bruken av disse. I FNs Konvensjon for biologisk mangfold vil Norge fortsatt delta aktivt for å sluttføre forhandlingene om en biosafety-protokoll, som vil sikre at det foreligger forhåndsgodkjenning og merking av produktene ved grensekryssende handel med genmodifiserte organismer.

Landbruksdepartementet er involvert i FAO/WHOs arbeid med risikovurdering, -håndtering og -kommunikasjon. Også internasjonale forbrukerorganisasjoner er representert i dette arbeidet. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet.

Regjeringen vil følge opp og trygge norske interesser forhandlet fram gjennom EØS-avtalen. Den reviderte EØS-avtalen på det veterinære området (veterinæravtalen) ble vedtatt i 1998 etter framleggelse av St.prp. nr. 6 (1998-99). Myndighetene følger opp veterinæravtalen. Den reviderte EØS-avtalen medførte at Norge ble en del av EUs veterinærregime og fungerer som yttergrense for handel med animalske næringsmidler med land utenfor EØS-området. Fordi Norge nå er en del av EUs indre marked, er den veterinære grensekontrollen mellom Norge og EU opphevet.

Som forutsetning for å tilrå godkjenning av utvidelsen av EØS-avtalen på veterinærområdet, gikk Regjeringen inn for en rekke nasjonale tiltak for å hindre at fremmed- og smittestoffer som kan skape sykdom hos mennesker og dyr, kommer inn i landet. Regjeringen vil videreføre og om nødvendig styrke disse tiltakene for å fremme mattryggheten, sikre dyrehelsen og vedlikeholde og øke tilliten hos forbrukerne.

Regjeringen går videre inn for at sikkerhetsklausulen i EØS-avtalen skal brukes aktivt dersom folke- eller dyrehelsen settes i fare. Det vil si at Norge kan fatte ensidige vedtak som kan medføre stans i all handel, når dette vurderes som nødvendig. I tillegg skal de nasjonale tiltakene evalueres fortløpende. Regjeringen skal innen utgangen av år 2001 legge fram for Stortinget en samlet vurdering av det nye regelverket og smittesituasjonen, sammen med forslag til endringer som måtte være nødvendig.

Norge skal også benytte seg av de mulighetene SPS- og EØS-avtalen gir til å treffe midlertidige tiltak i tilfeller hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap til å vite om import av dyr, planter eller næringsmidler vil medføre helsefare eller ikke (føre-var-prinsippet).

Norge skal delta aktivt i faglige fora under EU-Kommisjonen. I disse fora har Norge ikke stemmerett, men den muligheten Norge har til å fremme posisjoner skal utnyttes for å påvirke regelverksutformingen i ønskelig retning. Utviklingen av EUs politikk og regelverksdannelse skjer også i EUs råd og i Europaparlamentet. I motsetning til arbeidet i regi av Kommisjonen, deltar ikke Norge i disse organene. Muligheten til å få informasjon og oppnå en viss innflytelse også på disse arenaene skal utnyttes gjennom vel utviklede kontaktnett og planlagte aktiviteter.

Regjeringen vil styrke norsk deltakelse i det europeiske arbeidet med forbrukeraspektene på matområdet. Dette er skissert i St.meld. nr. 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*. Blant annet har Forbrukerrådet samarbeid med den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC. Samarbeidet om matspørsmål med de frivillige organisasjonene i EU-systemet skal styrkes. Enkelte frivillige organisasjoner i Norge, slik som Nasjonalforeningen for folkehelsen og Naturvernforbundet, arbeider i internasjonale nettverk for å øke den reelle påvirkningsmuligheten på politikkutforming og regelverksutvikling på mat-, helse- og miljøområdet. Orientering om hva som gjøres på matområdet vil kunne gi norske myndigheter kjennskap til

kontaktnett ut over det formelle forvaltningsmessige. Fra høsten 1999 er Norge også med i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk.

De nordiske statsministre vedtok i 1998 en deklarasjon om at det skal utarbeides en nordisk strategi for et bærekraftig Norden. Miljøsektoren ble gitt i oppdrag å samordne arbeidet. Det skal legges fram et ministerforslag sommeren år 2000, og forslaget skal deretter legges fram for behandling i Nordisk Råd høsten år 2000.

Det nordiske samarbeidet på jord- og skogbruksområdet er blitt stadig mer konsentrert om bærekraftig utvikling. Dette ble forsterket gjennom det nordiske program for oppfølging av Matvaretoppmøtet i Roma som Nordisk Råd gjorde vedtak om i 1997. Videre gjorde de nordiske landbruksministre i 1999 vedtak om å holde et ministermøte om mat i år 2000, der en ser hele verdikjeden fra «jord/fjord til bord» i sammenheng. Siktemålet er at et slikt ministermøte fastsetter et forslag til nytt nordisk handlingsprogram for matvaresikkerhet. I Norge omfatter et slikt program Fiskeridepartementets, Helse- og Sosialdepartementets og Landbruksdepartementets ansvarsområde. Danmark er gitt i oppdrag å forberede dette møtet i et samarbeid mellom de berørte sektorer og embetsmannskomitéer i det nordiske samarbeidet. Det nordiske samarbeidsprogrammet for oppfølging av matvaretoppmøtet i Roma i 1996 omfatter: Mattrygghet fra «jord/fjord til bord», genetiske ressurser og bærekraftige produksjonssystemer i jordbruket og skogbruket. Departementet mener det nordiske samarbeidet på jord- og skogbruksområdet er en viktig del av arbeidet med å utvikle en nordisk strategi for et bærekraftig Norden. Departementet vil styrke arbeidet på dette området framover.

Det nordiske samarbeidet er i større grad enn tidligere preget av de bindingene ulik EU-tilknytning medfører, men landene har i stor utstrekning sammenfallende synspunkter om problemstillinger innenfor mat, dyrevern, dyre- og plantehelse. Det nordiske samarbeidet er også viktig for å opprettholde gode relasjoner. De nordiske EU-medlemmene bør også kunne være en støtte for Norge i EØS-sammenheng. En forutsetning for det siste er at det er en god og løpende kontakt mellom landene innenfor det aktuelle virkeområdet. Et tiltak i den sammenheng er de samarbeidsordninger som er etablert ved de nordiske delegasjoner i Brussel. Disse skal planmessig benyttes for å etablere en konsistent gjennomføring av det nordiske samarbeidet.

Boks 6.1 Handlingsplan for forbrukerorientering av norsk landbruk- og matproduksjon

Handlingsplanen vil konkretisere og utdype forbrukerorienteringen av norsk landbruk og matproduksjon. Den vil bl.a. ta opp:

Kommunikasjon og informasjon

Åpenhet og god kommunikasjon om risikoaspekter ved maten, særlig fra myndighetenes side, er grunnleggende for at forbrukerne skal kunne ha tillit til at maten er trygg. Regjeringen vil videreutvikle tillitsforholdet mellom forbrukere og myndigheter på matområdet, bl.a. gjennom:

– Videreføring av Kommunikasjonsprogrammet Trygg mat

– Oppretting av et forbrukernettverk på matområdet mellom departementer, etater og forbrukerrepresentanter
– Merkeordninger for opprinnelse av dyr og visse matvarer
– Etablering av et barometer for forbrukertilfredshet med matvarer i Norge
– Overvåke prisdannelsen og konkurranseforholdene i varekjeden
– Elektronisk informasjon om mat for publikum og presse via Internett

Forbrukerrepresentasjon

Forbrukerdeltakelse på matområdet er i dag ikke tilfredsstillende. For å bedre dette, vil Regjeringen styrke norsk forbrukerrepresentasjon i nasjonale og internasjonale fora hvor internasjonale standarder for næringsmidler utvikles. Dette vil gi økt innsikt og kunnskap for forbrukerrepresentanter og gi mulighet for påvirkning av internasjonalt og nasjonalt regelverk.

Videreutvikle forbrukerretting av tilsynsapparatet

Forbrukerrettingen av Statens næringsmiddeltilsyn vil videreføres. De andre etatene, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn, vil finne måter å legge til rette for lignende ordninger som de en har i SNT, eller andre formålstjenlige løsninger.

Forskning og politikkutvikling

Landbruksdepartementet har en kontinuerlig kontakt og dialog med Norges forskningsråd om forskning på problemstillinger som forbrukerne er opptatt av i tilknytning til produksjon, bearbeiding og omsetning av mat. Det legges opp til å delta i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk.

Landbruksdepartementet vil fortsette en dialog med forbrukerrepresentanter, Forbrukerrådet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet og andre, for innspill og samarbeid i utarbeidingen av handlingsplanen.

6.2 Juridiske virkemidler i arealforvaltning

6.2.1 Innledning

Regjeringens forslag til endringer når det gjelder virkemidler innenfor arealforvaltning inngår som ledd i en samlet virkemiddelpakke. Målene med endringene er å gi bedre vern om landbrukets produksjonsarealer, bidra til å redusere kostnadene i næringen, legge til rette for bosetting i distriktene og lette rekrutteringen til landbruksnæringen. Ut over dette legger en vekt på at regelverket målrettes og forenkles til beste for brukerne og forvaltningen.

Boks 6.2 Regjeringen vil foreslå følgende endringer i lovgivning og arealspørsmål:

Konsesjonsloven

– Hensynet til bosetting tas inn i formålsbestemmelsen
– Prinsippene for priskontroll ved erverv av landbrukseiendom gjennomgås. Boverdien må reflekteres bedre. Departementet vil vurdere endrin-

ger som i større grad kan stimulere til et aktivt skogbruk
- Arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom heves fra 5 til 15 dekar. Endringen ledsages av følgende:
- Departementet kan sette konsesjonsfriheten ut av kraft der den enkelte kommune ønsker det av bosettingsmessige årsaker
- Eieren må selv drive jordbruksarealet på eiendommer mellom 5 og 15 dekar. Unnlater eieren dette, må jordbruksarealet stilles til disposisjon for andre aktive brukere
- Boplikten øker fra 5 til 10 år
- Det lovfestes kriterier for hva som skal til for å anse eieren som bosatt på eiendommen
- Det offentliges forkjøpsrett oppheves

Odelsloven
- Et utvalg skal utrede virkningene av odelslovens regler og fremme eventuelle forslag til endringer i lovgivningen
- Arealgrensen heves fra 10 til 15 dekar jordbruksareal
- Boplikten øker fra 5 til 10 år
- Muligheten for å få fritak fra boplikt skal reduseres ved at eiendommens størrelse og avkastningsevne tillegges mindre vekt

Andre forslag
- Jordleieavtaler skal lovreguleres
- Jordvern skal styrkes vesentlig i plansammenheng
- Praksis i saker etter vanhevdsbestemmelsen skjerpes
- Jordfondet styrkes

Landbrukets arealforvaltning forutsetter god dialog mellom forvaltningsnivåene. Etter gjeldende regler og i forslagene til endringer legges det til rette for en rollefordeling mellom stat og kommune som kan gi løsninger som samfunnet som helhet er tjent med. Det er lagt særlig vekt på kommunenes rolle som landbruksmyndighet. Kommunene gis ansvar for bruk av virkemidler som kan bidra til forbedringer i bruksstrukturen. Ved spørsmål som gjelder bosetting åpner forslagene for større frihet til å velge lokale løsninger.

Forslag som krever lovendringer må fremmes for Stortinget på ny som ordinære lovforslag. Det vil følgelig kunne ta noe tid før disse endringene kan settes i verk.

6.2.2 Virkemidler for et sterkere jordvern

Det har vært lagt vekt på jordvern i arealpolitikken i lengre tid. Til tross for dette bygges det stadig ned store landbruksarealer i hele landet og ikke minst i de beste klimasonene, jf. kap 3.1.7, 5.4 og 5.8. Særlig demografiske forhold knyttet til bosettingsmønstre og befolkningsutviklingen på landsbasis gir etter Regjeringens vurdering grunn til å tro at utbyggingspresset i disse områdene vil øke. Det er en stor utfordring å hindre og redusere nedbyggingen av de mest produktive landbruksarealene. Uten forsterkede virkemidler vil trolig arealavgangen holde seg oppe eller øke. Jordressursen er en av flere avgjørende faktorer for å opprettholde mulighetene for å tilfredsstille grunnleggende menneskelige behov på kort og lang sikt. For å ansvarliggjøre de sek-

torer som står for nedbygging av de mest produktive arealene, vil derfor Regjeringen integrere nye resultatmål og indikatorer for jordvern som en del av miljøvernet i neste års stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand.

Arealer i byer og tettsteder bør utnyttes bedre. På denne måten reduseres behovet for å ta nye produktive arealer i bruk til utbygging og en unngår konflikter med areal- og transportplanlegging som vektlegger hensiktsmessig utbygging-, bosetting- og etableringsmønster.

I jordloven § 1 slås det fast at en samfunnsnyttig bruk av arealressursene innebærer å ta hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Videre skal forvaltningen av arealressursene være miljøforsvarlig og blant annet ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor. Dette er en oppfølging av Grunnloven § 110b, som slår fast at:

> «Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhet og en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.»

Utviklingen i dag med betydelig bruk av gode landbruksarealer til andre formål er ikke i samsvar med de langsiktige mål Grunnloven og jordloven trekker opp. Regjeringen vil derfor styrke jord- og ressurstiltakene.

Vedtak om å ta i bruk landbrukets arealressurser til annet enn landbruk skjer ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven eller ved enkeltvedtak etter jordloven.

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven - landbruksmyndighetenes rolle

Størstedelen av nedbyggingen av landbruksareal skjer i medhold av plan- og bygningsloven. For å styrke jordvernet er det derfor nødvendig å vurdere om de muligheter plan- og bygningsloven gir er tilstrekkelige, eller om det er behov for å endre loven for å styrke jordvernet i arealplanleggingen. Høsten 1998 satte Regjeringen ned et utvalg som skal se på om plan- og bygningsloven bør endres. Departementet legger til grunn at endringer begrunnet ut fra jordvern blir vurdert i planlovutvalget.

I kommuneplanens arealdel er landbruksarealene i all hovedsak lagt ut i kombinasjon med natur- og friluftsområder (LNF-områder). Reguleringsformål «landbruk» i reguleringsplaner er brukt i begrenset utstrekning. Utbygging som ikke er ledd i landbruksnæringen er som hovedregel ikke tillatt i LNF-områdene.

Etter loven skal kommunen ta kommuneplanen opp til vurdering i hver valgperiode og kan da foreslå å endre arealbruken i LNF-områdene til andre formål eller fastsatte bestemmelser om spredt utbygging. Loven gir derfor ikke et varig vern av landbrukets produksjonsarealer, noe som er en svakhet i forhold til jordvernet. Kommunene har derfor et stort ansvar som landbruksmyndighet. Samtidig har fylkesmannen et ansvar for å medvirke i planprosessene for blant annet å ivareta jordvernet.

Arealpolitikken, herunder jordvernpolitikken, legges fram for Stortinget med jevne mellomrom. Sist skjedde dette ved St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*. De nasjonale interessene som blir vektlagt i

meldingen og gjennom Stortingets behandling av denne søkes ivaretatt i planprosessene der fylkeskommunale og regionale statlige myndigheter medvirker. Jordvernet skal ivaretas ved at fylkesmennene og fylkeslandbruksstyrene gir signaler om hvilke landbruksarealer som er verdifulle og hvordan kommunen bør planlegge for at også målene i landbrukspolitikken skal nås.

Tilgang på arealer med god biologisk produksjonsevne er avgjørende for å dekke et av de viktigste behovene; behovet for mat. Hensynet til jordvernet må derfor integreres i andre sektorers ansvar for miljø, herunder i den miljøhandlingsplan som skal utarbeides av Landbruksdepartementet.

For å begrense det årlige omfanget av nedbygging av landbruksarealer, mener Regjeringen at det må legges økt vekt på medvirkning i planprosessene ut fra de politiske mål som er trukket opp foran og i tråd med følgende prinsipper:

- Hensynet til jordvernet må ligge som premiss i planleggingen og ikke komme inn når planen er ferdig utarbeidet
- Det må gis signaler om hvilke arealer som anses å være av regional eller nasjonal interesse
- Landbruksmyndighetene på kommune- og fylkesplan må ikke «forhandle bort» viktige landbruksarealer under planprosessen
- Fylkeslandbruksstyrene må varsle innsigelse dersom kommunene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar jordvernet
- Ved planlegging av utbyggingsområder må reelle alternative lokaliseringer synliggjøres og vurderes
- Det må settes krav om økonomisering med arealer gjennom fortetting og effektiv bruk av de arealer som tas i bruk før en eventuelt avstår nye arealer til utbygging. Dette kan for eksempel gjøres ved å sette maksimumskrav til parkeringsareal og minimumskrav til utnyttingsgrad. På sikt vil slike tiltak dempe behovet for nye utbyggingsarealer

Bruk av innsigelse fører til mer konfliktfylte planprosesser. Det bør søkes unngått ved at myndighetene på fylkesnivå holder en løpende dialog med kommunen. God dokumentasjon av landbruksarealenes verdi i forkant av planleggingen er nyttig. Her må kommunene i større grad bruke sin landbruksfaglige kompetanse. Generelt vil departementet særlig framheve at arealer med jordsmonn og klima som gjør dem egnet til dyrking av matkorn, er av nasjonal interesse. Det er arealenes produksjonspotensiale som må være utslagsgivende, og ikke deres aktuelle tilstand. For å synliggjøre de nasjonalt viktigste ressursene vil departementet derfor legge økt vekt på å kartlegge arealene og utarbeide oversikter over arealenes verdi. Det er også behov for å utvikle bedre resultatindikatorer for arealplanlegging og arealbruk og et bedre system for innsamling og bearbeiding av data om nedbygging av landbruksarealer. Dette vil være et viktig grunnlag for blant annet å behandle innsigelsessaker. Et slikt grunnlag er også nødvendig for å utvikle en bedre politikk for å nå de fastsatte mål for jordvernet.

Det går fram av kapittel 3.1.7 at det har vært en betydelig avgang av jordbruksarealer med høy produksjonsverdi siden 1950-tallet. Innledningsvis i dette kapitlet er det videre vist til at bosettingsmønstre og befolkningsutvikling i landet gir grunn til å anta at utbyggingspresset vil øke i områder som ligger nær store tettsteder. Med sikte på å skape gode helhetlige regionale løsninger bør ikke de utbyggingsretningene som velges ved slik tettstedsutvikling føre til nedbygging av store eller viktige landbruksarealer. På denne bak-

grunn kan det bli nødvendig å bruke innsigelse i større utstrekning enn i dag. Det er opp til Landbruksdepartementet å avgjøre hvilket organ som skal ha rett til å legge ned innsigelse for landbrukssektoren, og denne oppgaven er i dag lagt til fylkeslandbruksstyrene. Fylkeslandbruksstyrene har i mange tilfeller ikke i tilstrekkelig grad lagt den nasjonale jordvernpolitikken til grunn for sin behandling av arealsaker. Med bakgrunn i dette og den økende betydningen av vernet om produksjonsressursene vil departementet derfor følge nøye med på hvordan innsigelsesordningen praktiseres og på hvordan dialogen mellom fylkeslandbruksstyret og kommunene utvikler seg. Utvikling av virkemidler for jordvernet må vurderes i lys av erfaringene med dagens virkemidler.

Andre virkemidler i plan- og bygningsloven

For å styrke jordvernet bør også andre virkemidler i plan- og bygningsloven vurderes. Etter dagens lovverk kan det fastsettes rikspolitiske retningslinjer eller rikspolitiske bestemmelser for å konkretisere hvordan visse interesser skal sikres i arealplanleggingen.

I rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (rundskriv T-5/93) er praktiseringen av jordvernet i planleggingen tatt opp som et av flere miljøhensyn. Miljøverndepartementet har høsten 1999, med bakgrunn i St.meld. nr. 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk, igangsatt et arbeid for å vurdere behovet for revisjon av retningslinjene. Det er blant annet aktuelt å styrke og konkretisere retningslinjene for å tydeliggjøre jordvernets rolle.

Også utarbeiding av landbruksplaner kan være et virkemiddel for å ivareta jordvernet. Landbruksplanene bør ta opp ulike landbrukspolitiske målsettinger, med sikte på å sette målene ut i livet i den enkelte kommune ut fra lokale forutsetninger og utfordringer. For å synliggjøre viktige jordressurser i en kommune, bør det utarbeides oversikter som inngår i landbruksplanen.

Boks 6.3 Landbruksplan

Departementet ga i 1998 ut en veileder for kommunevise landbruksplaner, der det framgår at kommunene bør starte en planprosess for å skape engasjement og interesse for utviklingen av landbruksnæringen. Kommunene har ulike utfordringer og behov og må selv velge hvordan planarbeidet skal legges opp. Ved å utarbeide en landbruksplan vil kommunen få et sektorinnspill til kommuneplanen. I tillegg vil planen være et forvaltningsverktøy for kommunen som landbruksmyndighet, og et grunnlag for utvikling av landbruket. En landbruksplan synliggjør landbrukets interesser, verdier og samfunnsansvar, og kan sette landbruket på dagsordenen i kommunepolitikken.

Regjeringen mener plan- og bygningsloven og den måten den praktiseres på ikke gir tilstrekkelige muligheter for en langsiktig eller varig sikring av ver-

difulle landbruksarealer mot nedbygging. En viser til den omfattende nedbyggingen av landbruksarealer vi har hatt siden krigen, noe som har fortsatt etter at vi fikk den første landsomfattende planlovgivning i 1965. Departementet har i den forbindelse vurdert om en jordvernavgift kan sikre produksjonsarealene bedre. Departementet mener imidlertid at ressursvernet i første rekke bør sikres gjennom forbedringer av plansystemet. Dette gjelder så vel praktiseringen som utformingen av lovsystemet. Planlovutvalget har fått i oppdrag å utrede slike endringer. I utvalgets mandat er det lagt til grunn at utvalget skal vurdere mulige endringer i arealbrukskategoriene og adgangen til å bruke bestemmelser blant annet for å sikre det langsiktige ressursgrunnlaget. Utvalget må tillegge de mål og retningslinjer for jordvern som er tatt opp i denne stortingsmeldingen stor vekt ved avveininger av forslag til framtidige regler. De prioriteringene som gjøres må gjenspeile samfunnsverdien av landbruksarealenes produksjonspotensiale. Forslagene bør utformes med sikte på å gi gode redskap for å hindre eller redusere nedbyggingen av de særlig utsatte områdene. Utvalget bør i den forbindelse vurdere et system med differensierte bestemmelser innen LNF-områdene hvor det for eksempel utarbeides en egen jordvernkategori i kommuneplanens arealdel. Det bør videre vurdere særlige jordvernbestemmelser innen de aktuelle plantypene. Departementet antar at det også kan være ønskelig å vurdere rulleringshyppigheten i kommuneplanene, eventuelt for de delene av den som knyttes til jordvern og andre miljøverdier.

Virkemidler etter jordloven - regler for omdisponering av jord

Jordloven § 9 setter forbud mot å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å disponere dyrkbar jord på en måte som gjør den uegnet til jordbruksproduksjon i framtiden.

I 1998 ble det avgjort 946 saker der det var søkt om tillatelse etter jordloven § 9 til å ta i bruk dyrket eller dyrkbar jord til andre formål enn jordbruksproduksjon. Avslagsprosenten var 5,9.

Samme år ble det avgjort 5.226 saker som gjaldt fradeling av deler av driftsenheten etter jordloven § 12. Avslagsprosenten var 13,5. Disse bestemmelsene gjelder ikke for områder som er lagt ut til utbyggingsformål etter plan- og bygningsloven med mindre dette bestemmes i planen. Det må legges til grunn at de fleste av disse sakene gjelder fradeling og omdisponering til tomteformål. I dag legger kommunene i større grad enn før ut tomter ved regulering etter plan- og bygningsloven. Dette har ført til at antallet delings- og omdisponeringssaker etter jordloven har gått jevnt nedover i de siste tiårene. I gjeldende retningslinjer for behandling av slike søknader er det uttalt at hensynet til bosettingen kommer inn under samfunnshensyn av stor vekt.

Departementet er innstilt på at uproduktive arealer og arealer med lav produksjonsverdi må kunne tas i bruk til andre formål enn landbruk, for eksempel dersom sterke bosettingshensyn gjør seg gjeldende. Fradeling av bolighus med tomt og salg av resteiendommen som tilleggsjord gir samfunnsmessig

gode helhetsløsninger. En stiller imidlertid spørsmål ved om lovens mål om å verne dyrket og dyrkbar jord mot varige inngrep blir godt nok ivaretatt. Departementet vil derfor vurdere om den delegasjonsfullmakt kommunene har bør differensieres avhengig av hvor verdifulle landbruksarealene er. Herunder bør det vurderes om kommunene bør få utvidet myndighet for mindre produktive arealer, mens de mest verdifulle landbruksarealene behandles av fylkesmannen etter innstilling fra kommunen. Departementet vil også se nærmere på hvordan disse enkeltsakene bedre kan knyttes til arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

6.2.3 Eierskap til landbrukseiendom

For å nå målene for landbrukspolitikken må samfunnet stille krav til eierskap for landbrukseiendom, jf. målformuleringene i kap 4. Særlig for målene om bosetting og drift er eier- og driftsformer viktige. Det må legges stor vekt på eierskap som fører til forsvarlig langsiktig ressursbruk. Det skal også legges vekt på å sikre rekruttering til distriktene og til næringen. Ut over dette må en vurdere hvilke eiere som på best mulig måte kan nyttiggjøre seg landbrukseiendommens ressurser som grunnlag for sysselsetting og inntekt.

Virkemidlene for offentlig innvirkning på eierskapet for fast eiendom finnes blant annet i konsesjonsloven. Loven får anvendelse ved omsetning av eiendommen og gjelder både landbrukseiendom og andre eiendommer. Det oppstår ikke konsesjonsplikt ved erverv fra nær familie eller i de tilfellene ervereren har odelsrett til eiendommen. Andre virkemidler som etter gjeldende regler har sammenheng med eierskap til landbrukseiendom er lovbestemt bo- og driveplikt etter konsesjonsloven og odelsloven.

Boks 6.4 Konsesjonslovens formål, § 1 lyder:

Denne lov har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

- jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen)
- behovet for utbyggingsgrunn
- allmenne naturverninteresser og friluftsinteresser
- en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom

Langt de fleste landbrukseiendommer i Norge eies av enkeltpersoner. Det er ikke tendenser til store endringer i den nåværende fordelingen av eiere. Det er flere årsaker til dette. En årsak er omfanget av landbrukseiendommer som det er odelsrett på. Det er vanlig å anta at noe nær 80 prosent [9)] av eierne

[9)] I jordbruksstatistikken ble det i 1992 rettet spørsmål til 17.000 eiere som var med i tellingene. 88 prosent av disse eide eiendommen med odel. Etter departementets syn er dette ikke uten videre dekkende i forhold til alle landbrukseiendommer fordi spørsmålet ble stilt til eiere av landbrukseiendom i drift.

har odel til eiendommen. En stor andel av eiendommene omsettes dessuten innen nær familie. Dette går fram dersom en sammenligner statistikk over tinglysing av omsatte landbrukseiendommer med omfanget konsesjonssaker. Det går fram av landbrukstellingen for 1989 fra Statistisk sentralbyrå at noe nær 40 prosent av de daværende eierne hadde eid eiendommen sin i mer enn 20 år.

Tabell 6.1: Landbrukseiendommer fordelt på type eierskap

Eiere	Antall eiendommer	%
Enkeltperson	176 102	96,3 %
Dødsbo	2 964	1,6 %
Sameie	676	0,4 %
Interessentskap	1 264	0,7 %
Aksjeselskap	469	0,3 %
Kommune	510	0,3 %
Bygdealmenning	67	0,0 %
Statsalmenning	116	0,1 %
Opplysningsvesenets fond og annen statseiendom	733	0,4 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, landbrukstelling 1989

Det går fram av statistikken fra 1989 at jordbruksarealet på ca. 42.000 (24 prosent) eiendommer eid av enkeltpersoner var mindre enn 20 dekar. Det går også fram at hovedtyngden av de eiendommene som var eid av dødsbo besto av relativt små produktive arealer. Nær 50 prosent av enhetene hadde mindre enn 20 dekar jordbruksareal, og mer enn 60 prosent av enhetene hadde mindre enn 100 dekar skog. Hovedtyngden av aksjeselskaper eide også eiendommer med små produksjonsareal. Ca. 55 prosent av disse eiendommene hadde mindre enn 20 dekar jordbruksareal og ca. 41 prosent hadde mindre enn 100 dekar produktiv skog.

Undersøkelser fra Nordland viser at det i tiden etter 1989 er blitt langt flere dødsbo som står som eiere av landbrukseiendommer. I 1997 ble det registrert mer enn 1.700 slike eiendommer i fylket. Mange arvinger vil være passive i en skiftesituasjon der boets eiendom gir liten økonomisk avkastning ved drift og lav realisasjonsverdi som boplass eller til fritidsformål. Departementet antar derfor at omfanget «dødsbosameier» for små landbrukseiendommer i distriktene vil kunne øke i tida framover.

Behov for virkemidler

Hovedtyngden av landbrukseiendommene omsettes i dag innenfor familien, og det er knyttet odelsrett til svært mange av disse eiendommene. Dette fører til et eierskap hvor det sentrale er at slekta skal beholde enheten. Med den omsetningstakten landbrukseiendommene er gjenstand for, er dagens eierskap et resultat av en utvikling som har gått over mange generasjoner.

Departementet legger til grunn at interessen for bruk av eiendommen blant eiere som har overtatt den fra slekt eller gjennom odel kan være sammenfallende med mange landbrukspolitiske mål. Det er for eksempel tilfelle

der eieren ønsker å overlate gården i bedre stand til neste generasjon. Når en nå legger større vekt på målet om å sikre bosetting og å sikre rekrutteringen til landbruksnæringen er det imidlertid et behov for å gjøre endringer i de juridiske virkemidlene som berører denne gruppen eiere. Det foreligger liten konkret kunnskap om langsiktige virkninger av odelslovens regler. Departementet mener imidlertid at enkelte langsiktige virkninger av loven samsvarer dårlig med dagens mål for samfunnsutviklingen. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at det nedsettes et utvalg som gis i oppdrag å utrede virkningene av odelsloven. Utvalget bør vurdere virkningene av odelslovens regler for kvinner, vurdere forholdet til lukking av landbruksnæringen, forholdet til lokalt eierskap og bosetting i distriktene. Utvalget gis også i oppdrag å utarbeide og fremme forslag om eventuelle endringer i lovgivningen basert på disse virkningene og vurdert i lys av målene i denne stortingsmeldingen.

De vurderingene utvalget legger fram bør danne en plattform for langsiktige beslutninger knyttet til odelsloven. Parallelt med dette bør det gjennomføres endringer i odelsloven som omtalt nedenfor, bl.a. i reglene om bo- og driveplikt. Departementet mener også at det allerede i dag er et behov for å legge til rette for et endret omsetningsmønster for de helt små landbrukseiendommene. Enhetene vil da kunne trekkes inn som virkemiddel i lokal bosettingspolitikk. Forslagene til endringer er omtalt nedenfor under avsnittet om *arealgrenser, boplikt og bosettingsfunksjonen*.

Konsesjonsloven får anvendelse ved erverv av eiendom som ikke er odelseiendom og hvor eiendommen selges utenfor kretsen av nær slekt. Loven og praktiseringen av virkemidlene i den bygger på et ønske om å skape eierformer som er best for samfunnet. Loven forutsetter at dersom enkelte eierformer får et stort omfang kan dette gi dårligere langsiktig oppfylling av de landbrukspolitiske målene enn ved andre eierformer. Virkemidlene i konsesjonsloven tar bl.a. sikte på å unngå spekulasjon ved kjøp og salg av landbrukseiendom. Departementet mener at virkemidlene i konsesjonsloven fortsatt bør ha et slikt mål. Det bør samtidig legges til rette for lokalt eierskap til naturressursene med sikte på bedre utnytting av de produktive arealene til beste for lokalsamfunnet, jf. kap 5.5.3.

Sameier og dødsbo som ikke skiftes innen rimelig tid reiser særlige spørsmål. En del dødsbo går over til å bli sameier, og det er en tilfeldighet når denne omformingen blir synlig utad. Ved slike eierformer kan ressursutnyttelsen hemmes fordi evnen til å ta beslutninger reduseres i takt med antallet deltakere i sameiet eller boet. I praksis har det ofte fått negative følger for drift og vedlikehold av eiendommen, for samarbeid med andre eiere om utnytting av bl.a. utmarksressurser og for kulturlandskapet i områdene. Erfaringsmessig øker også de administrative kostnadene knyttet til offentlig oppfølging og kontroll i takt med antallet eiere. Departementet mener det er grunn til å tro at omfanget såkalte «dødsbosameier» vil øke med mindre det settes inn en målrettet virkemiddelbruk med sikte på å hindre slike eierformer. Departementet mener at det er ønskelig å endre utviklingen for omfanget av dødsbo som eierform. Som nevnt ble det i 1997 registrert mer enn 1.700 eiendommer eid av dødsbo i Nordland.

Opprettelse av sameier der eierformen ikke er utslag av en overgangsordning, bør unngås. Dette kan til en viss grad gjøres gjennom praksis etter kon-

sesjonsloven. Det er også uheldig med et stort antall eiere til én og samme landbrukseiendom. Der faktiske omstendigheter fører til slike forhold ser departementet behov for å ta i bruk virkemidler ut over gjeldende konsesjonsregler. Departementet foreslår etter dette at det opprettes et mindre utvalg som gis i oppdrag å utarbeide forslag til virkemidler og endringer i lovgivning og rutiner knyttet til skiftesituasjonen. Utvalgets forslag må reflektere både hensynet til eierne og deres disposisjonsrett over eiendommen og de hensyn som knyttes til landbrukspolitiske mål.

Ved den forestående revisjonen av landbrukslovgivningen bør det vurderes andre tiltak som kan redusere ulempene ved disse eierformene. Det bør vurderes om jordskifterettens adgang til å gjennomføre bruksordninger i personlige sameier bør utvikles videre. Det bør dessuten vurderes om strengere praktisering av reglene om vanhevd kan redusere eierens mulighet til å være passiv over lang tid.

Når landbrukseiendommen eies av et uansvarlig selskap, for eksempel et aksjeselskap, legger eierformen til rette for at eiendommen kan vurderes som kapitalplassering hvor eierne ikke er bosatt og brukeren er uten eiertilknytning. Eierformen er i strid med det landbrukspolitiske målet om at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer som selv i størst mulig grad bebor og driver sine eiendommer. Departementet mener at slike selskapers erverv av landbrukseiendom ikke er forenlig med grunntanken i odelsinstituttet. En viser til den vekt som det i forarbeidene til odelsloven er lagt på sammenhengen mellom eierskap, bosetting og drift. Departementet mener etter dette at det som et utgangspunkt ikke er ønskelig å ha uansvarlige selskaper som eiere av landbrukseiendom. Etter departementets oppfatning bør dette utgangspunktet komme klart til uttrykk i gjeldende lovverk, ikke bare indirekte slik forholdet er i dag.

Det finnes få uansvarlige selskaper som eier landbrukseiendom i Norge. Etter hvert som selskapsformene er blitt mer utbredt i samfunnet for øvrig, har departementet registrert at eiere ved særlig risikofylt landbruksdrift eller i forbindelse med ønske om gradvis overføring av eiendommen ved generasjonsskifter, har uttrykt et begrunnet behov for eierformer som dette. Departementet foreslår at behovet for å nyansere regelverket vurderes nærmere, bl.a. kan det ved konsesjonsvilkår stilles krav til innholdet i vedtekter og aksjonæravtaler for å forene disse behovene med de landbrukspolitiske målene.

Forskning og evaluering

Departementet vil initiere forskning, jf. kap 6.5, og legge til rette for evalueringer for å klargjøre hvilken sammenheng det er mellom eierskap og landbrukspolitiske mål. Det bør i den forbindelse vurderes hvilken sammenheng det er mellom det å eie landbrukseiendom og bosted, og hvilke følger denne sammenhengen har for utnyttelsen av eiendommens ressurser.

Arealgrenser, boplikt og bosettingsfunksjonen

Fødselstallene viser at landet er i ferd med å møte en ny bosettingssituasjon som går i distriktenes disfavør når dagens barne- og ungdomsgenerasjon vokser opp. I distriktene er nedgangen i den unge voksenbefolkningen 50 prosent

sterkere enn andre steder. Dagens barnegenerasjon er i ferd med å bli underrepresentert i distriktsbefolkningen fra fødselen av. Dette skjerper betydningen av flyttingene. Mest sårbare for denne rekrutteringssvikten er de uttynningssamfunnene som allerede finnes og der et bredt spekter av virkemidler er nødvendige for å møte utviklingsbehovene. Som omtalen i kapittel 4 viser, vil departementet legge stor vekt på å møte denne utviklingen. Med sikte på å styrke bosettingshensynet ved konsesjonsvurderingen foreslår Regjeringen at dette kommer direkte til uttrykk i formålsbestemmelsen i konsesjonsloven.

Boks 6.5 Næringslovutvalgets forslag til endring av arealgrense

Næringslovutvalget foreslo i 1995 en økning av arealgrensen ved konsesjonsfritt erverv til 50 dekar. Utvalgets forslag gjaldt konsesjonsfrihet ved erverv av areal som etter kommuneplan eller reguleringsplan skulle nyttes til annet enn landbruk. Forslaget ble sendt på høring i 1995. I høringsrunden tok 63 kommuner stilling til spørsmålet i en eller annen form. Av disse tilrådde 52 kommuner forslaget om å koble konsesjonsfrihet til plan, 10 frarådet dette forslaget, og én kommune uttrykte tvil. Oslo, Bergen og Randaberg er tre av de kommunene som gikk imot forslaget. Flere av de kommunene som tilrådde endringen mente imidlertid at arealgrensen var satt for høyt. Dette gjaldt bl.a. enkelte andre kommuner som må antas å ha et visst tomtepress.

I Dok. nr. 8:113 (1997-98) er det framsatt forslag om at nedre konsesjonsgrense heves til 50 dekar.

Omtalen av arealgrenser nedenfor er bare knyttet til erverv av landbrukseiendom. I den planlagte revisjon av konsesjonsloven vil departementet også drøfte konsesjonsfrihet ved erverv av eiendom som i henhold til plan etter plan- og bygningsloven skal nyttes til annet enn landbruk.

På små landbrukseiendommer er trolig bofunksjonen viktigere enn landbruksdriften både for eierne og samfunnet. Departementet mener det er ønskelig å tydeliggjøre denne bofunksjonen. Samtidig vil departementet i større grad prioritere driftsenheter der jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt gjennom jordbruksavtalens virkemidler. Dette innebærer at virkemiddelbruken i landbruket rettes mer presist inn mot de landbrukspolitiske målene som ligger til grunn for det enkelte virkemidlet. Reglene kan da bli lettere å forstå, og det kan øke forutsigbarheten ved praktiseringen av reglene. Gjeldende regler om arealgrenser for odlingsjord, grenser for konsesjonsfrihet og reglene om boplikt sammenfaller dårlig med en inndeling hvor en legger vekt på hovedfunksjonen for samfunnet, fordi reglene fanger opp svært små enheter.

Den lovbestemte boplikten på landbrukseiendom er begrunnet ut fra flere hensyn. I henhold til forarbeidene er boplikt etter odelsloven forankret i grunntanken i odelsinstituttet. Den er å verne om bøndenes eiendomsrett til den jorda de dyrker og driver og som både hjem og yrke er knyttet til. Boplikten etter konsesjonsloven er imidlertid også begrunnet ut fra en vurdering av at lokalt eierskap til naturressursene fører til bedre utnyttelse av eiendom-

mens ressurser til beste for lokalsamfunnet. Bl.a. gjennom lovendringen i 1995 ble det synliggjort at boplikten dessuten er begrunnet ut fra hensynet til bosettingen. Ved utforming av reglene og praktisering av dem i dispensasjonssaker må en balansere de ulike begrunnelsene i forhold til hverandre.

Med sikte på å tydeliggjøre bofunksjonen er det etter departementets syn nødvendig å se nærmere på hvilke hovedtyper av eiendommer hvor bare en eller to av begrunnelsene gjør seg gjeldende.

Under forutsetning av at landbrukseiendommen ligger i distriktene og at den næringsmessige aktiviteten knyttet til mat- og virkesproduksjon har et visst omfang, vurderer en alle begrunnelsene som relevante. Ligger denne eiendommen nær tettsteder, svekkes hensynet til bosettingen. De øvrige hensynene gjør seg imidlertid gjeldende også i tettstedene. Bl.a. kan hensynet til miljø og kulturlandskap tilsi krav om bosetting.

De fleste av dagens små bruk har hatt en synkende betydning som arbeidsplass for næringsutøveren. I en slik situasjon er det funksjonen som boplass som er av størst samfunnsmessig og privat betydning, ikke næringsvirksomheten. Dette innebærer at det i realiteten er samfunnshensyn knyttet til bosetting og bedre ressursutnyttelse ved lokalt eierskap som begrunner et krav om boplikt. For disse helt små enhetene er hensynet til å bevare eiendommen i slekta og sikre den som arbeidsplass (odelsretten) i dag neppe av nevneverdig større faktisk betydning enn for andre romslige boplasser. En viser i den forbindelse til at eiendommen må kunne gi et tilskudd av betydning til familiens underhold for å bli en odelseiendom. Den nærmere avgrensingen av hva som ut fra inntjeningspotensiale må anses som små bruk er det vanskelig å trekke. Grensen bør derfor trekkes ut fra hva en med rimelighet bør kalle en landbrukseiendom, og knyttes til et bestemt antall dekar.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at arealgrensen for odelseiendom jf. odelsloven § 2 økes fra 10 til 15 dekar jordbruksareal. Dette innebærer at den lovbestemte boplikten som er basert på eiendommens funksjon som arbeidsplass, faller bort for eiendommer med mellom 10 og 15 dekar jordbruksareal. Landbrukstellingene fra 1989 viser videre at en slik økning av arealgrensen den gang ville berøre noe over 17.000 eiendommer.

Parallelt med endringen i odelsloven foreslår departementet at grensen for konsesjonsfrihet heves slik at det kreves konsesjonsbehandling ved erverv av bebygd landbrukseiendom over 15 dekar. Forslaget fører til at de mest prisdempende mekanismene blir borte, jf. i denne sammenhengen forslaget til endret arealgrense i odelsloven.

Forslagene til endring i odelsloven og konsesjonslovens arealgrenser kan etter departementets vurdering føre til økt utbud av eiendommer innen denne arealgruppen. Forslaget legger dermed til rette for økt bosetting. Heving av arealgrensene kan imidlertid også føre til at mange nytter eiendommen til fritidsformål. Dette kan i mange kommuner få uønsket effekt på bosettingen. Også slike eiendommer bør kunne nyttes som bidrag til å opprettholde bosettingen. Departementet foreslår derfor at kommunene, som i dag, kan be om forskrift som setter konsesjonsfriheten etter § 5 nr. 2 ut av kraft for hele eller deler av kommunen. Reglene innebærer at kommunene gis mulighet til å innvirke på bruken av bolighus i bosettingsssammenheng. Reglene må dermed bygge på kommunenes egen vurdering av bosettingsituasjonen. Nærmere

detaljer i ordningen bør utformes når kommunene har fått uttale seg om lovforslagene.

Samlet utgjør jordbruksarealet på eiendommer med mindre enn 15 dekar et betydelig areal. Opphør av drift på slike eiendommer kan føre til uheldige endringer i miljøet og for kulturlandskapet. Lovgivningen må innrettes slik at jordbruksarealet på eiendommer mellom 5 og 15 dekar stilles til disposisjon for aktive brukere dersom ikke eieren selv velger å drive eiendommen. Eventuell vanhevd må dessuten følges opp også for eiendom med så små arealer at konsesjonsplikten ikke oppstår.

Forslagene til endringer vil bidra til at virkemidlet boplikt siktes mer presist inn i forhold til hva en ønsker å oppnå både når det gjelder hensynet til bosetting og næringsmessige hensyn. Det legges dessuten til rette for lokal tilpassing av praksis ved erverv av bebygd eiendom med inntil 15 dekar. Departementet antar at forslaget over tid kan føre til at eiendommer innen denne arealgruppen og som i dag regnes som små landbrukseiendommer får et omsetningsmønster som ikke er så sterkt knyttet til slekta som i dag. Dette kan igjen gi grunnlag for rekruttering til bosetting.

Konsesjonsloven og odelsloven inneholder regler som gir adgang til å dispensere fra den lovbestemte boplikten. Søknad om fritak avgjøres av kommunene. Kommunens avgjørelser kan påklages til fylkeslandbruksstyret. Ved vurderingen skal kommunene etter odelsloven til gunst for søker legge vekt på eiendommens størrelse, avkastningsevne og hushold. Det skal videre legges særlig vekt på søkerens tilknytning til eiendommen, og etter forvaltningspraksis legges det bl.a. vekt på søkerens livssituasjon. Forhold som trekker i retning av at det ikke gis fritak er hensynet til bosettingen i området. I 1998 ga fylkeslandbruksstyrene varig fritak i 41 tilfeller (53 prosent), og kommunene ga (etter endring av delegasjonsbestemmelsene) varig fritak i 657 tilfeller (47 prosent).

Det må tas i bruk et bredt spekter av virkemidler for å møte distriktenes utviklingsbehov. I den forbindelse er det viktig å ta i bruk de bygningsressursene som finnes på landbrukseiendommene til bosettingsformål. Slik bruk av bygningsmassen kan bidra til å styrke bosettingen, sikre forsvarlig ressursutnyttelse og ivareta landbrukets kulturlandskap.

En foreslår ulike tiltak som kan bidra til slik bruk av bygningsmassen.

Regjeringen foreslår at boplikten øker fra 5 til 10 år. En viser til at ti års boplikt stiller erververen overfor et klart valg med hensyn til framtidig bosted. Ti års boplikt vanskeliggjør dessuten eventuell omgåelse av plikten.

Ved lovendringen i 1995 ble det lagt til rette for at en kunne legge selvstendig vekt på bosettingshensynet. Utviklingen etter lovendringen kombinert med delegasjon til kommunene kan tyde på at endringen har ført til noe strengere praksis. Rekrutteringssvikten i distriktene tilsier imidlertid at dispensasjonspraksis bør strammes opp ytterligere. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gjøres en endring i odelsloven § 27 a, slik at det i framtida skal

legges mindre vekt på eiendommens størrelse og avkastningsevne ved behandling av søknader om fritak fra boplikt.

Økning av bopliktens varighet kan føre til at eiendommer i noe større grad enn i dag selges ut av familien, bl.a. som tilleggsjord til andre bruk. Det kan også føre til at flere enn tidligere velger å beholde hus med tomt og selge fra de øvrige ressursene på eiendommen som tilleggsjord til aktive næringsutøvere. Hvor eiendommen beholdes i slekta kan det tydelige påbudet om at eier må nytte eiendommen som bosted over lang tid føre til at den som skal overta forbereder seg bedre på dette. Endringen vil kunne føre med seg en økning i antallet søknader om lemping av boplikten.

Eiendommer uten produktive landbruksressurser (jord og skog) er ikke odlingsjord. Det dreier seg oftest om fjellstrekninger uten bolighus. Eiendommene kan høstes ved jakt og fiske, eller brukes til rekreasjon. Etter departementets mening er det ikke grunnlag for å innføre boplikt ved erverv av slik landbrukseiendom. Ved erverv av landbrukseiendom som består av produktive arealer, for eksempel skogstrekninger, oppstår det i dag boplikt. Departementet foreslår ikke endring av dette.

Landbruksdepartementet mener for øvrig at innholdet i boplikten ikke er helt klart uttrykt i dagens lovgivning. Av hensyn til en mer effektiv administrasjon av gjeldende regler bør det lovfestes kriterier som fastslår hva som skal til for å anse eieren som bosatt på eiendommen. Det bør legges til grunn at eieren må ta fast og varig opphold på eiendommen. Dansk landbrukslov § 18 b gir uttrykk for et slikt innhold kombinert med et krav om at eiendommen skal tjene som hovedbopel i skattemessig forstand. I Norge er et nokså tilsvarende innhold i boplikten i samsvar med langvarig og fast forvaltningspraksis.

Eierens kvalifikasjoner

Konsesjonsloven § 8 nr. 1 inneholder et krav om at erverver av landbrukseiendom må være skikket til å drive eiendommen. Bestemmelsen gjelder ved erverv som utløser konsesjonsplikt. I praksis er det stilt forholdsvis beskjedne krav til hva det vil si å være skikket. Departementet mener at krav om kvalifikasjoner primært bør rettes mot den som driver eiendommen. Utviklingen av KSL-systemet er en utvikling i retning av dette. Dette er drøftet nærmere under kapittel 6.5.2.

Boks 6.6 Mål for samfunnsmessig tjenlig disponering av landbruksarealene

Gjennom jordloven § 1 vedtok Stortinget et mål om at jordviddene i landet bør brukes på en måte som er mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. Videre la en til grunn at arealdisponering må skje på en måte som gir en tjenlig variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og med hovedvekt på hensynet til bosetting, sysselsetting og driftsmessig gode løsninger. I formålsbestemmelsen er

det dessuten lagt til grunn at forvaltningen av arealressursene må skje på en bærekraftig måte.

6.2.4 Arealutnyttelse og inntekt

Norsk landbruk er preget av en bruksstruktur med små og til dels oppdelte enheter. Arealenes produksjonsevne, størrelse og utforming er av betydning for hva den enkelte næringsutøveren kan oppnå i form av avkastning. Bruksstørrelse og bruksutforming er dermed av betydning for mulighetene for å øke inntektene i næringen. Større og bedre arronderte enheter kan gi et mer stabilt grunnlag for sysselsetting i næringen. Dermed styrkes også grunnlaget for bosetting knyttet til stedbunden næringsvirksomhet. Inntektene i næringen kan også økes ved samarbeidsløsninger. Gjennom samarbeid kan ressurser som ligger ubrukt eller er svakt brukt, typisk utmark, utnyttes bedre. I andre tilfeller kan samarbeid redusere kostnadene knyttet til drift, eventuelt skaffe kapital til større investeringer.

I perioden fra 1955 til i dag er gjennomsnittsstørrelsen på landbrukseiendom endret lite. Eiendomsenhetene er fortsatt små. Det er derimot en jevn nedgang i antallet bruk i drift. Sammenslåing av bruk skjer ved at flere enheter får én eier, eller ved økende omfang av jordleie.

Behov for virkemidler

Med bakgrunn i de mål som er lagt til grunn i kapittel 4, mener departementet at det skal legges hovedvekt på målene om å utnytte arealene slik at de kan gi grunnlag for bosetting og sysselsetting. Større vekt på økonomiske og sosiale forhold jf. kapittel 5.7 innebærer dessuten at ressursene må disponeres rasjonelt for å skape inntektsmuligheter. Gode landbruksfaglige løsninger for driften er sentrale i denne sammenhengen.

Departementet mener at det er behov for å kunne innvirke på bruksstrukturen for å styrke ressursgrunnlaget for driftsenhetene. Valget av hvilke virkemidler som er egnet med sikte på en slik styrking må avpasses etter hvor sterke drivkrefter som allerede fører til sammenslåing av bruk. Omfanget leiejord og antall landbrukseiendommer omsatt som tilleggsjord er eksempler på slike drivkrefter.

Departementet mener at eier og bruker av landbrukseiendom også på lang sikt i størst mulig grad bør være den samme. Det er ikke ønskelig med nevneverdig større omfang av leie av jordbruksareal enn i dag. Større omfang av leie vil bryte med ønsket om å ha selveiende bønder. Det vil føre til at næringsutøveren selv ikke har full rådighet over den grunnleggende produksjonsfaktoren i næringen. En ser det derfor ikke som aktuelt å innføre ordninger som stimulerer til mer leie av jordbruksareal. Næringsutøveren kan imidlertid oppnå fordeler ved leie. Drift basert på noe leiet areal kan tilpasses brukerens egne prioriteringer og endring av driftsomfang, for eksempel i takt med økt alder. Der arealene som leies ut er av noe omfang kan langvarig leie gi tilgang på tilleggsjord for dem som har yrket sitt i næringen. Etter departementets mening er disse fordelene av så stor betydning at en heller ikke ser det som ønskelig å innføre virkemidler som umiddelbart tar sikte på å redu-

sere dagens leieomfang, men en vil fremme forslag om regulering av avtaleforholdet.

Departementet vil legge til rette for samarbeidsløsninger om utnyttelse av arealressursene. Det bør derfor utarbeides ordninger som tar sikte på å redusere konfliktpotensialet der samarbeid er etablert. Slike ordninger bør vurderes innen felt der konflikter kan oppstå, og hvor eventuelle konflikter kan få så store følger for partene at det er vanskelig for dem å ordne opp i problemene selv.

Departementet vil initiere arbeid med en samlet kartlegging av omfanget og farten i den frivillige bruksrasjonaliseringen. Kartleggingen bør dekke omsetning til eie og omfanget av leie. Kartleggingen kan gi grunnlag for løpende avveininger av hvilke virkemidler det er behov for å ha for å innvirke på bruksstrukturen og slik at både bosettingshensyn og inntektsmuligheter blir ivaretatt.

Frivillige løsninger og jordskifte

Departementet ønsker å vitalisere kommunene og landbruksmyndighetene i fylkene slik at de kan arbeide aktivt for frivillige løsninger der eiere av eiendom som hverken bor på eiendommen eller driver den selv oppfordres til å selge eller leie ut. Det samme gjelder eiere som bor på eiendommen, og der jorda ikke drives. Dette kan bidra til at produksjonsegenskapene på eiendommen holdes ved like, og til at avkastningen fra den kanaliseres til aktive næringsutøvere. Fylkesmannen i Møre og Romsdal gjennomførte i 1997-98 et prosjekt for å utvikle slike muligheter. Flere kommuner har satt i verk ulike tiltak for å få økt omsetning av landbrukseiendom enten som tilleggsjord eller til bruk som bosted. Departementet vil arbeide videre med dette.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har i 1998 utarbeidet en rapport med en spørreundersøkelse rettet mot 158 eiere av landbrukseiendommer i Averøy, Rauma, Ørsta, Volda og Vanylven. De aktuelle eierne hadde én eller flere ganger søkt om fritak fra bo- og/eller driveplikt. Jordbruksarealet på 65 prosent av eiendommene var bortleid, og bare på 10 prosent av eiendommene drev eierne selv. Fylkesmannen spurte om eierne kunne tenke seg å selge eiendommen eller drøfte en slik løsning, for eksempel ved at produktive arealer kunne selges som tilleggsjord til nabobruk. 15 prosent av de spurte ga uttrykk for at de var interessert i å drøfte en slik løsning. *Gausdal kommune* startet i 1998 registrering av ledige hus og småbruk. Kommunen tok kontakt med eierne og fremmet forslag om salg eller utleie av eiendommene. Registreringen førte til at flere småbruk ble utlyst på salg eller lagt ut til utleie.

Etter departementets syn bør det også legges større vekt på å stimulere eiere og leietakere til å kreve arealbytte gjennom jordskifte.

Bruksordninger og felles tiltak etter jordskifteloven kan føre til helhetlig utnytting av en eller flere eiendommer. I slike saker kan partene få fastsatt rettsforholdet seg imellom og vedtekter om organisering av samarbeidet.

Departementet mener at bruksordninger og felles tiltak kan bidra til å forebygge konflikter ved samarbeid om naturressursene.

Jordleie

Ut over avtalelovens regler finnes ikke lovregler som regulerer forholdet mellom grunneier og leietaker i rene jordleieforhold. Departementet har registrert at det skjer en økning av antallet leieforhold i alle fylker. Det går videre fram at mange av disse avtalene er kortvarige. Dette fører med seg ulemper for alle de involverte; for eier, for leietaker og for forsvarlig langsiktig forvaltning av arealressursene. Kombinert med dette bør leietakers stilling styrkes slik at det utvikles et driftsopplegg basert på langsiktighet med sikkerhet for produksjonsgrunnlaget over noe tid. Varige leieavtaler kan også bidra til å opprettholde kulturlandskapet, og at arealressursene blir drevet godt agronomisk.

Departementet mener at jordleieavtale som et hovedprinsipp skal vare i minst 10 år. Leietaker med langvarige leieforhold bør gjennom lovgivning gis fortrinnsrett til fornyelse av leieforhold, og den samme fortrinnsrett bør også gjelde når den innleide eiendommen selges og den nye eieren vil oppfylle driveplikten ved bortleie. Ved et stort omfang av avtaler med rett til langvarig leie, for eksempel mer enn 10 år, er det videre nødvendig å ha bestemmelser som kan forebygge og redusere konflikter mellom avtalepartene. Det må legges til rette for at partene kan heve avtalen i leieperioden, for eksempel ved sykdom, mislighold eller død. Slike regler er trolig en forutsetning for at utleier kan føle trygghet i sitt eierskap.

Forskning knyttet til leiejord viser at både utleier og leietaker i mange tilfeller er usikre på hvilke rettigheter de har i leieforholdet. Etter departementets syn bør derfor grunntrekkene i partenes rettigheter synliggjøres i lovgivningen. En tar sikte på at de avtalene som inngås i størst mulig grad må kunne utformes uten offentlig medvirkning.

Virkemidler som innvirker på eierstrukturen

Konsesjonslovens virkemidler for å innvirke på eierstrukturen er nektelse av konsesjon, vilkår for konsesjon og bruk av statens forkjøpsrett. Ved bruk av disse virkemidlene kan en i enkelttilfeller styrke ressursgrunnlaget på enhetene og oppnå kostnadsreduksjoner som følge av endret eiendomsutforming. Størrelsen av denne samfunnsmessige gevinsten ved bruk av virkemidlene varierer fra sak til sak. Tilsynelatende like saker kan etter den konkrete avveiningen få ulike resultater. Det må derfor legges betydelig vekt på hensynet til borgernes rettssikkerhet slik det er gjort gjennom domstolsprøving og praksis i saker for sivilombudsmannen.

Næringskomitéen ba i Innst. S. nr. 24 (1998-99) om at forslaget om at statens forkjøpsrett oppheves vurderes i forbindelse med landbruksmeldinga.

I 1998 nyttet fylkeslandbruksstyrene og Landbruksdepartementet forkjøpsret til rasjonaliseringsformål i 40 tilfeller. Selgeren nyttet retten til å gå fra «angre» salget i 15 tilfeller. Forkjøpet kunne etter dette gjennomføres i 25 tilfeller.

Det prinsipielle spørsmålet er om det offentlige skal kunne innvirke på bruksstrukturen ved hjelp av juridiske virkemidler. Etter departementets mening er dette ønskelig. Det gir mulighet for å hindre en uheldig utvikling i forhold til målet om driftsmessig gode løsninger jf. jordloven § 1 og omtalen under kapittel 5.7 hvor en bl.a. peker på behovet for å redusere kostnadene i landbruket. Det er likevel slik at de juridiske virkemidlene virker på forskjellig måte. Selv etter at den såkalte angreretten i konsesjonsloven § 15 ble innført i 1983 oppfattes forkjøpsretten av svært mange som et unødig inngripende og til dels urimelig virkemiddel. Dette er forhold som etter departementets oppfatning må tillegges betydelig vekt og veies opp mot det en oppnår ved bruk av forkjøpsrett for å nå jordlovens formål. Det er begrenset hva som er oppnådd i form av endret bruksstruktur ved bruk av forkjøpsretten, fordi forkjøp bare er vedtatt i få tilfeller. I tillegg benytter mange selgere seg av retten til å trekke salget tilbake.

Forkjøp nyttes som nevnt også til andre offentlige formål, for eksempel ved bruk av eiendommen som erstatning i stedet for penger ved grunnavståelse til veiformål, eller for å sikre friareal til beste for allmenheten. Det er ikke mange slike forkjøp i praksis. Det er også tilfeldig om det kommer relevante eiendommer på salg slik at det utløser forkjøpsrett. Når løsningen krever arealbytte, må dessuten de aktuelle myndigheter være ute i god tid for å skaffe erstatningsarealet. Departementet er derfor kommet til at en ved barskogvern og vei-framføring mv. heller må satse på frivillige kjøp med finansiering fra Jordfondet. Samtidig må kommunene trekkes mer aktivt inn i dette arbeidet. For friarealene antar departementet at vilkår om avståelse etter konsesjonsloven § 9, konsesjonsavslag og ekspropriasjon er virkemidler som i en viss grad kan erstatte forkjøpsinstituttet.

Kommunenes forkjøpsrett er etter loven begrenset til ubebygd areal som i reguleringsplan er lagt ut til annet enn landbruksområde. I slike tilfeller vil kommunene kunne utarbeide reguleringsplan og gå til ekspropriasjon. Departementet er kommet til at forkjøpsretten ikke bør opprettholdes bare med sikte på disse få tilfellene.

Departementet foreslår på bakgrunn av ovenstående at forkjøpsretten fjernes fullstendig. Forslaget innebærer en forenkling av regelverket.

Behovet for å kunne innvirke på bruksstrukturen må etter dette ivaretas gjennom bruk av økonomiske og juridiske virkemidler. Det primære må fortsatt være å legge forholdene til rette slik at landbruksmyndighetene - sentralt står her kommunene og fylkesmannen - oppfyller jordlovens krav om å arbeide for frivillige avtaler som kan bidra til kostnadsreduksjoner. Det vises til det som er sagt foran under avsnittet om *Frivillige løsninger og jordskifte*. Opphevelsen bør følgelig kombineres med et mer aktivt frivillig oppkjøp av eiendommer både til ordinære rasjonaliseringsformål og til offentlige formål der arealene kan inngå i arealbytte eller jordskifte. Jordfondet bør styrkes for å gjøre dette mulig. Bruk av konsesjonsvilkår og konsesjonsavslag er etter dagens regler ikke fullt ut egnet til å erstatte forkjøpsinstituttet i rasjonaliseringssammenheng. Departementet har imidlertid grunn til å tro at selgere og

konsesjonssøkere ved konsesjonsavslag velger å innrette seg etter de signaler et slikt avslag innebærer.

Priskontroll

Departementet viser til at det er reist en offentlig debatt om priskontrollen i konsesjonsloven.

Enkelte har gitt uttrykk for at priskontrollen etter konsesjonsloven § 1 nr. 4 bør oppheves. Det anføres at kontrollen fører til at investeringene i landbruket uteblir, at landbrukseiendom omsettes sjeldnere enn annen eiendom og at rekrutteringen til næringen blir lav. Departementet har en annen vurdering av behovet for priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom. Departementets vurderinger er drøftet nedenfor. I forbindelse med revisjon av konsesjonsloven ønsker en dessuten å komme nærmere tilbake til en generell drøfting av priskontroll også ved erverv av andre eiendommer.

Boks 6.7 Gjeldende regler om priskontroll og takster ved omsetning av landbrukseiendom

Regelen om priskontroll etter konsesjonsloven § 1 nr. 4 innebærer at konsesjon kan avslås dersom prisen ikke er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. I praksis er dette en måte å sette et tak på omsetningsprisen. Departementet satte i 1978 ned en arbeidsgruppe med representanter fra bl.a. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund for å utarbeide et opplegg for vurdering av pris på erverv av landbrukseiendom. Arbeidsgruppen avga innstilling i 1979. Den konkluderte med at prisvurderingen burde foretas ut fra avkastningsverdi for jord- og skog og ut fra kostnadsverdi (nedskrevet gjenanskaffelsesverdi) for bygninger. Med utgangspunkt i denne innstillingen utarbeidet departementet retningslinjer for prisvurderingen.

I rundskrivet er det lagt til grunn at en samfunnsmessig forsvarlig pris må forstås som en pris som bidrar til å realisere målene i landbrukspolitikken. Dette gjelder mål som å forbeholde landbrukseiendommer for aktive yrkesutøvere, sikre rekruttering til næringen og å gi yrkesutøverne økonomisk og sosialt tilfredsstillende forhold. Prisnivået på landbrukseiendommer må da ikke ligge høyere enn at en person med vanlig faglige kunnskaper og dyktighet kan skaffe seg en eiendom uten urimelig stor egenkapital, og at det med normal god utnyttelse av eiendommens driftsgrunnlag blir en økonomisk avkastning som gir tilfredsstillende godtgjørelse til det arbeidet som nedlegges.

Retningslinjene ble lagt fram for Stortinget i stortingsmeldingen om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen for 1979 (fremmet i 1981). I landbrukskomitéens innstilling til meldingen uttaler komitéen bl.a.:

> «Det er etter komitéens mening særlig viktig at prisen på landbrukseiendommer holdes på et nivå som gir muligheter for en brukbar økonomi også for dem som skal overta en eiendom.»

Åsetestakst er aktuell når åsetesberettiget får utlagt eiendommen han har åsetesrett til på skifte. Hensynet til den som skal overta eiendommen ligger også til grunn for åsetestaksten, jf. odelsloven § 56. Det er lagt til grunn i lovens forarbeider og følger av praksis at det skal tas hensyn til hva driften kan forrente og til den åsetesberettigedes personlige økonomi.

Odelstakst får primært anvendelse i løsningstilfellene. Etter odelsloven § 49 skal odelstaksten bygge på en avkastningsvurdering hvor det legges vekt på at eiendommen hovedsakelig skal brukes til landbruksformål.

Prisdannelsen ved omsetning av landbrukseiendom skjer innenfor rammen av lov om odelsretten og åsetesretten og konsesjonsloven. Alle regelsettene tar utgangspunkt i en bruksverdi. Etter konsesjonsloven og åsetesbestemmelsen i odelsloven § 56 skal det dessuten tas hensyn til økonomien for den som overtar eiendommen.

Statistikken i landbrukstellingen fra 1989 viser at noe nær 40 prosent av de daværende eierne hadde eid eiendommen i mer enn 20 år. Departementet legger til grunn at hovedtyngden av eiendommene omsettes en gang hver generasjon, dvs. hvert 25.-30. år i gjennomsnitt.

Odelsberettigedes adgang til å løse eiendom på odel, regler om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom og regulering til landbruksformål i plan etter plan- og bygningsloven er omstendigheter som i et fritt marked kan bidra til å senke prisene ved omsetning av landbrukseiendom. Den prisdempende effekten av slike forhold fører imidlertid ikke til det samme resultatet som priskontroll, fordi effekten bygger på kjøpers og selgers subjektive forventninger.

Dersom priskontrollen etter konsesjonsloven ble fjernet, ville prisdannelsen likevel etter departementets syn ikke skje ut fra et fritt marked. De fleste odelseiendommer omsettes i dag uten at det fastsettes odels- eller åsetestakst. Dersom prisnivået i markedet lå høyere enn avkastningen fra eiendommen, er det grunn til å tro at en betydelig andel av de omsatte eiendommene vil bli verdsatt til åsetestakst. Dette vil senke prisnivået, i hvert fall for den store andelen odelseiendommer.

Omsetningsprisene for bruk i sentrale strøk må påregnes å øke dersom priskontrollen etter konsesjonsloven oppheves. Det samme gjelder tettstedsbeliggende små landbrukseiendommer i distriktene. Årsaken til dette er eiendommenes attraktivitet som bosted. Virkningen av oppheving kan slå ut i større salgsvillighet og dermed økt omsetning av eiendom i slike områder, men dette vil samtidig øke kostnadene i jordbruket.

I det typiske distriktslandbruket vil oppheving av priskontrollen trolig få mindre betydning for omsetningsprisene. For bruk som gir heltidsbeskjeftigelse antar departementet at endringen får liten betydning. Situasjonen kan trolig bli noe annerledes for bruk som bare gir delvis beskjeftigelse.

Ved omsetning av tilleggsjord knyttes det ingen eller bare begrenset bostedsinteresse til eiendommene. Det er dermed marginalverdien ved tilleggsjorda for kjøper som danner det øvre taket for prisen. En antar på denne bakgrunn at prisene ved omsetning av tilleggsjord vil øke.

Departementet antar etter dette at eventuell oppheving av priskontrollen neppe fører til økt omsetning av selvstendige bruk i distriktene, men det kan føre til økt salgsvilje for tilleggsjord, og økt utbud av tettstedsnære landbruksenheter med stor boverdi.

Sett på bakgrunn av at samfunnet setter rammevilkår som bidrar til å sikre inntjeningen, herunder overfører store beløp til næringen for å legge til rette for produksjon av mat, trevirke og fellesgoder, mener departementet at det bør være et mål å beholde et samfunnsmessig forsvarlig prisnivå ved omsetning av landbrukseiendom. Oppheves priskontrollen vil næringsutøverne, særlig i tettstedsnære områder, binde opp større kapital. Oppheving vil også gi skjevere inntektsfordeling over generasjonsintervallene. Departementet kan ikke se at dette er i samsvar med ønsket om å bedre landbrukets inntektsmuligheter, jf. kap 5.7.

Departementet mener etter dette at samfunnsgevinsten ved å beholde priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom er større enn eventuelle fordeler ved å oppheve den. En viser til at samspillet mellom odelsloven og konsesjonslovens regler bidrar til et prisnivå som favoriserer den som overtar landbrukseiendom. Etter departementets syn bør hensynet til den som skal overta eiendommen og bruke den som bolig og arbeidsplass danne grunnlaget for hva som er ønskelig prisnivå.

Begrunnelsen for priskontroll gjør det ønskelig at prinsippene for prisvurderingen får anvendelse ved et stort antall overdragelser, slik at kontrollen får betydning for prisdannelsen ut over de erverv som utløser konsesjonsplikt. Departementet ser det som ønskelig at prisnivået framstår som forståelig og akseptabelt for aktørene. Dette forutsetter etter departementets syn en løpende vurdering av prinsippene for verdsetting, og i denne sammenheng bør det foretas nærmere undersøkelser av på hvilken måte prisdannelsen skjer på dette området.

Departementet vil vurdere om det er grunnlag for endringer som i større grad kan stimulere til et aktivt skogbruk. En viser til omtalen i St.meld. nr. 17 (1998-99), jf. forslaget fra Næringskomitéens flertall i Innst. S. nr. 208 (1998-99). Departementet mener at en også bør vurdere å justere prinsippene i forhold til verdsetting av tilleggsjord. Aksept for en tilleggsverdi for tilleggsjord kan føre til at eieren velger å selge jordbruksareal som tilleggsjord framfor å leie det bort. Det er også grunnlag for at boverdien tillegges vekt i flere tilfeller enn i dag. Landbrukseiendommer skiller seg fra andre næringseiendommer ved at brukeren bor på sin arbeidsplass. Gapet mellom prisnivået på boliger og landbrukseiendommer bør derfor etter departementets mening ikke bli urimelig stort. Det kan likevel ikke bli slik at boligprisene skal bestemme prisnivået på landbrukseiendommer. Bl.a. sett i lys av forslaget til løft i arealgrensene mener departementet at de gjenværende landbrukseiendommene primært må ses på som et grunnlag for næringsdrift.

Andre forslag som har sammenheng med arealutnyttelse og inntekt

Dok. nr. 8:113 (1997-98) inneholder forslag om at konsesjonslovens formål endres slik at flest mulig gis adgang til å skaffe seg fast eiendom. Det ble også fremmet forslag om at konsesjonsloven § 9 endres slik at vilkår i konsesjonssaker skal holde seg innenfor de formål loven skal fremme.

Begge forslagene ble vurdert i Stortinget i 1983 i forbindelse med revisjon av konsesjonsloven. Forslaget til endring av konsesjonslovens formålsbestemmelse ble ikke vedtatt. Flertallet begrunnet sitt syn slik (Innst. O. nr. 71 (1982-83) s. 4):

> «Dette flertall er enig i at det er et mål at flest mulig kan få adgang til å eie fast eiendom i form av bolig og fritidshus. Dette hensyn skulle etter dette flertalls mening være tilfredstillende ivaretatt ved at tomt til slike formål kan erverves konsesjonsfritt. Dette flertall vil understreke at det er et hovedmål med konsesjonslovgivningen at de som eier jorda, også skal drive den. All erfaring viser at dette gir den beste utnytting og forvaltning av ressursene. Dette flertall antar at det tillegg som er foreslått kan oppfattes slik at det framstår som et mål å gi flest mulig adgang til å eie jord selv om de ikke har til hensikt å bruke den selv. Dette vil etter dette flertalls mening være i strid med et av lovens hovedmål. Dette flertall vil derfor ikke rå til at det foreslåtte nye ledd blir tatt inn i formålsparagrafen.»

Departementet viser til det som er sagt om omfanget av leiejord, og kan ikke se at spørsmålet stiller seg annerledes i dag.

Forslaget til endring av § 9 om konsesjonsvilår ble vedtatt og gjelder i dag. I Innst. O. nr. 71 (1982-83) knytter flertallet følgende begrunnelse til endringen:

> «Flertallet er enig i at det er de formål som loven skal fremme, som bør være grunnlaget for avgjørelsen i konsesjonssaker, og slutter seg til forslaget om å gjøre dette klart i lovteksten. Det er likevel ikke meningen at dette skal føre til endringer i den praksis som har vært fulgt ved fastsetting av vilkår for konsesjon der dette har vært ansett påkrevet.»

6.3 Økonomiske virkemidler i jordbruket

6.3.1 Innledning

De økonomiske virkemidlene skal bygge opp under målene i kapittel 4 og de politiske hovedsatsingsområdene i kapittel 5.

De økonomiske virkemidlene i jordbruket kan grovt deles i to med utgangspunkt i OECDs inndeling av jordbruksstøtte:

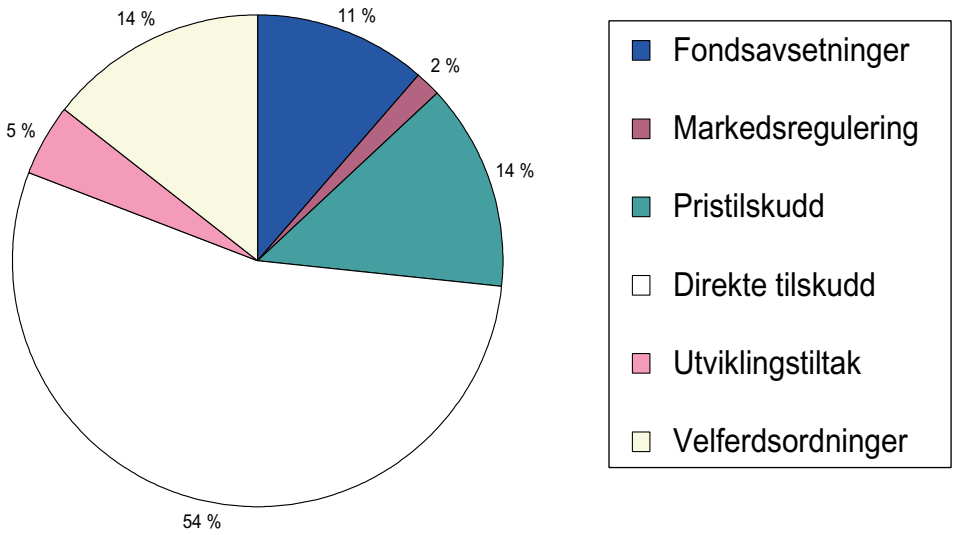
- *markedsprisstøtte*, verdien av importvernet beregnet som differansen i verdi på norskproduserte landbruksvarer med hhv. verdensmarkedspris og norsk prisnivå (skjermingsstøtte)
- *budsjettoverføringer*, summen av utbetalinger over statsbusjettet, og da særlig jordbruksavtalen

I tillegg vil avgifter og skatt ha en næringspolitisk betydning.

I 1998 utgjorde den beregnede verdien av skjermingsstøtten for jordbruket iflg. OECD om lag 9,4 mrd kroner, mens budsjettoverføringene over jordbruksavtalen utgjorde om lag 11,2 mrd kroner. Importvernet er nødvendig for realiseringen av målprisene på jordbruksvarer som fastsettes i jordbruksforhandlingene, og er dermed nødvendig for gjennomføringen av den nasjonale landbrukspolitikken. I dette kapitlet vil virkemidlene over jordbruksavtalen bli gjennomgått.

6.3.2 Virkemidlene over jordbruksavtalen

Tilskuddsordningene over jordbruksavtalen er i statsbudsjettet for 2000 gruppert i 6 hovedgrupper som det går fram av figur 6.1. En oversikt over budsjettoverføringene over jordbruksavtalen med underposter er vist i vedlegg 2.



Figur 6.1 Hovedgrupper av virkemidler over jordbruksavtalen i statsbudsjettet for 2000.

Mange av ordningene på jordbruksavtalen dekker flere større og mindre delordninger. Likevel utbetales over 75 prosent av tilskuddene over 7 produsentrettede ordninger. Omtalen av ordningene bygger på inndelingen i statsbudsjettet.

Fondsavsetninger

De seneste årene har en hatt 3 fondsordninger med tilskudd over jordbruksavtalen: Landbrukets utviklingsfond (LUF), Fondet for katastrofeordningen i planteproduksjon og Tiltaksfondet for småfe og fjørfe. Investeringstiltak for tradisjonelt jordbruk, satsingen på bygdeutvikling og tilleggsnæringer, særskilte miljøtiltak og skogbrukstiltak finansieres over LUF. Midler fra katastrofefondet skal særlig kompensere for store avlingsskader som skyldes forhold gårdbrukeren selv ikke rår over. Tiltaksfondets midler finansierer blant annet avlstiltak og faglige tiltak, bekjempelse av husdyrsjukdommer og erstatninger for særlig store tap i husdyrholdet som det ikke har vært mulig å sikre seg mot.

Markedsregulering

Det alt vesentlige av markedsreguleringen finansieres gjennom omsetningsavgiften (hjemlet i Omsetningsloven) på de ulike vareslag som skal reguleres. Avgiften finansierer også opplysningstiltak og faglige tiltak. All bruk av omsetningsavgiftsmidler er tillagt Omsetningsrådets beslutningsmyndighet. Bevilgningen over statsbudsjettet til avsetningstiltak skal finansiere visse statlige prioriteringer innenfor markedsreguleringen. Bevilgningen er blitt betydelig redusert de seneste årene.

Øvrige viktige tilskudd under denne kategorien er prisnedskrivingstilskudd for norsk korn, tilskudd til matkorn, råvareprisutjevningsordningen og

eksportrestitusjon. Det er et sterkt avhengighetsforhold mellom norsk landbruk og foredlingsindustrien i Norge som baserer seg på råvarer fra norsk landbruk. Det er viktig for avsetningen av norske landbruksprodukter at denne industrien er konkurransedyktig. Disse tilskuddene skal bidra til tilstrekkelig gode rammebetingelser for den mest konkurranseutsatte jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien innenfor rammen av våre internasjonale forpliktelser.

Pristilskudd

Pristilskuddene, grunntilskudd og distriktstilskudd utbetales pr. produsert enhet og er derfor klart produksjonsavhengige ordninger. Pristilskuddene har blitt redusert over flere år og kompensert gjennom økte bevilgninger til direkte tilskudd. Dette gjelder særlig grunntilskuddene, som ikke er differensiert. De distriktsdifferensierte pristilskuddene til melk, kjøtt, egg og frukt/bær/veksthus utgjør hovedtyngden av disse ordningene i dag.

Gruppen omfatter også frakttilskudd for kjøtt og egg. Fraktutjevning både på innsatsvarer og sluttprodukter bidrar til utjevning av matvareprisene og kostnadsforskjeller som følge av transportavstander.

Direkte tilskudd

De direkte tilskuddene utbetales etter søknad fra produsentene og måles hovedsakelig ut på grunnlag av areal og antall dyr. Driftstilskuddet i melkeproduksjonen er grovt sett et tilskudd pr. bruk. Mer enn halvparten av midlene over jordbruksavtalen betales ut over disse ordningene. De direkte tilskuddene er betydelig differensiert ut fra produksjon (dyreslag/vekst) og struktur (antall dyr/antall dekar). Areal- og kulturlandskapstilskuddet differensieres i tillegg ut fra distrikt i 7 soner, mens driftstilskuddet i melkeproduksjonen er differensiert mellom Sør-Norge og Nord-Norge. Areal- og kulturlandskapstilskuddsordningen inneholder en rekke kriterier knyttet til ulike miljømål.

Disse ordningene er rettet mot flere landbrukspolitiske mål. Areal- og kulturlandskapstilskuddet er først og fremst betaling for forvaltning av kulturlandskapet, men skal samtidig gi inntekt basert på arealbruk i alle deler av landet. Areal- og kulturlandskapstilskuddene omfatter også enkelte mindre delordninger som skal stimulere til bestemte aktiviteter knyttet til kulturlandskap og miljøvennlige produksjonsmåter. Driftstilskuddet i melkeproduksjon og tilskudd til husdyr er først og fremst inntektspolitisk begrunnet.

Utviklingstiltak

Utviklingstiltak omfatter flere forskjellige ordninger med ulike formål. Tilskuddene utbetales til omsetningsledd og andre med sikte på å oppfylle generelle mål for næringen eller redusere prisen på tjenester bøndene nyter godt av. De økonomisk viktigste ordningene er tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak, tilskudd til økologisk jordbruk, tilskudd til inseminering og tilskudd til forsøksringer og forskning. Også oppkjøp av melkekvoter finansieres over denne posten. Ordningene er i stor grad rettet mot målene om trygg og sikker mat og en bærekraftig ressursforvaltning. Det er viktig å koordinere og samordne virkemidler rettet mot miljømål og virkemidler rettet mot ren og sikker mat blant annet for å sikre en målrettet og effektiv tilskuddsforvaltning.

Velferdsordninger

Velferdsordningene består også av mange delordninger. Ordningene finansierer avløsning ved ferie, fritid, svangerskap og sykdom. Disse ordningene er viktige for at jordbruk som yrke skal kunne tilfredsstille unge generasjoners krav til fritid og sosial trygghet. Tilskuddet til avløserlag og den kommunale landbruksvikarordningen er viktige elementer for å stimulere tilgangen av kvalifiserte avløsere.

Tidligpensjonsordningen er et tiltak som skal bidra til tidligere generasjonsskifter. Den gir eldre yrkesutøvere en mulighet økonomisk, til å trekke seg tilbake noe tidligere. Tilskudd til landbrukshelsen skal bidra til arbeidet for et effektivt og godt arbeidsmiljø i landbruket gjennom forebyggende arbeid og ved at utøverne selv bidrar til å skape en sikker og trivelig arbeidsplass og et trygt oppvekstmiljø for barn.

6.3.3 Betaling for produksjon av samfunnsgoder

De økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen skal sammen med importvernet bidra til at jordbruket kan fylle sine ulike samfunnsoppgaver (jf. kap 4 og 5) på en tilfredsstillende måte, både i dag og på lang sikt. Regjeringen legger avgjørende vekt på at jordbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting, langsiktig matforsyning, levende kulturlandskap, biologisk mangfold og vår kulturarv, forutsetter aktiv jordbruksdrift i alle deler av landet. I framtida blir det en hovedutfordring å utforme de økonomiske virkemidlene med sikte på å nå disse samfunnsmålene mest mulig effektivt, samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet. For å oppnå størst mulig måloppfyllelse blir det dessuten viktig å øke bevisstheten i næringen når det gjelder jordbrukets ulike samfunnsoppgaver slik at det i størst mulig grad skapes samsvar mellom samfunnets forventninger og bondens oppfatning av næringens rolle.

De ulike samfunnsoppgavene i det multifunksjonelle jordbruket har i 1998 og 1999 vært gjenstand for omfattende analyse på interdepartementalt nivå. I tillegg ble Utredningsprogrammet om det multifunksjonelle jordbruket og optimal virkemiddelbruk igangsatt høsten 1998. Gjennom dette programmet har ulike forskningsinstitutter kartlagt hvilken rolle jordbruket spiller for ulike samfunnsgoder og belyst i hvilken grad det er grunnlag for offentlige reguleringer, for at jordbruket på en best mulig måte skal bidra til disse godene. Det er også utredet optimal virkemiddelbruk for å ivareta funksjonene i det multifunksjonelle jordbruket. Utredningsprogrammet vil i hovedsak være avsluttet innen utgangen av 1999, og alle rapporter fra programmet blir offentliggjort. Programmet har vært et verdifullt bidrag til den interdepartementale analyseprosessen.

Som en del av forberedelsene til den kommende WTO-runden på jordbruk har Norge siden sommeren 1998 i en uformell prosess under WTOs landbrukskomité lagt fram fire notater om multifunksjonalitet og dertil egnet virkemiddelbruk. I dette arbeidet har det særlig vært pekt på tre forhold ved det multifunksjonelle jordbruket som får avgjørende betydning for nasjonal virkemiddelutforming. Samfunnsgodene som landbruket leverer har karakter av å være kollektive goder som det ikke finnes fungerende markeder for. Dette innebærer at det vil være grunnlag for offentlige reguleringer og økonomisk støtte for at godene skal være tilgjengelige i den grad samfunnet ønsker. Der-

som landbruket ikke tar de nødvendige miljøhensyn kan landbruksdriften utgjøre en trussel mot miljøgodene.

Videre er det viktig å understreke at flere av samfunnsgodene som jordbruket i dag leverer i liten eller ingen grad kan ivaretas av andre sektorer. Både ivaretakelse av levende jordbrukslandskap og kulturarv og biologisk mangfold som er knyttet til jordbruket og jordbrukslandskapet, er særskilte samfunnsoppgaver som bare kan løses gjennom en sektortilnærming med vekt på et aktivt jordbruk. Når det gjelder matsikkerhet/ matvareberedskap og levende bygder er også disse samfunnsgodene i stor grad knyttet til jordbruket.

Det er også viktig å peke på at det i stor grad er sammenheng mellom produksjonsmåte, innsatsfaktorer og produsert mengde i jordbruket på den ene siden og tilgangen på de ulike samfunnsgodene på den andre siden. Disse godene kan med andre ord ikke løsrives fra selve jordbruksproduksjonen, og det blir derfor avgjørende at det offentlige, gjennom et bredt sett av virkemidler, legger forholdene til rette for en bærekraftig produksjon av jordbruksvarer. I en slik sammenheng er produksjonsavhengige virkemidler nødvendige elementer for å sikre tilstrekkelige produksjonsinntekter for bonden. På kort sikt må de samlede produksjonsrelaterte inntektene som grensevernet og annen produksjonsavhengig støtte bidrar til, som et minimum dekke de variable kostnadene i produksjonen. På lang sikt kan bærekraftig produksjon ikke sikres uten at produksjonsinntektene dekker alle kostnadene knyttet til produksjon, både faste og variable. Grensevern og produksjonsstøtte over statsbudsjettet, basert på våre forpliktelser i Verdens handelsorganisasjon, vil derfor være nødvendig også i framtida. Dimensjoneringen av denne type virkemidler må vurderes fortløpende med sikte på en tilfredsstillende markedstilpassing og øvrige målsettinger for det norske jordbruket.

I denne meldingen åpner Regjeringen for et virkemiddelsystem som i større grad er rettet inn mot, og begrunnet med, ulike samfunnsoppgaver. Imidlertid må unødvendig detaljerte og administrativt kostbare ordninger unngås. For å oppnå dette er det også hensiktsmessig med virkemidler som retter seg mot flere av målene samtidig. I den videre politikkutforming må det derfor foretas en avveining mellom hensynet til målretting på den ene siden og behovet for kostnadseffektive virkemidler på den andre siden.

Regjeringen vil understreke at målene for landbrukspolitikken bare kan nås gjennom et variert virkemiddelsystem som kombinerer skjermingsstøtte, støtte for produsert mengde, støtte basert på innsatsfaktorer i produksjonen og støtte som er mer direkte rettet inn mot produksjon av definerte samfunnsgoder.

Boks 6.8 Regjeringen vil basere utviklingen av pris- og inntektspolitikken på følgende hovedelementer:

- et grensevern og et markedsreguleringssystem som gir avsetningsmuligheter for norsk produksjon i samsvar med avtalte målpriser
- utvikling i målprisene på jordbruksavtalen som gir grunnlag for nasjonal markedsbalanse og bidrar til å opprettholde konkurransevilkårene for

næringsmiddelindustrien når EU gjennomfører Agenda 2000
- kompensere jordbruket for reduserte målpriser
- bruke skatt i inntektspolitikken i jordbruket, innføre fradrag i positiv næringsinntekt ved beskatning som kompensasjon for reduserte målpriser
- flate ut strukturprofilen i tilskuddsordningene noe, særlig i areal- og kulturlandskapstilleggene, og over tid styrke driftsenheter med ressursgrunnlag til å være et hovedyrke
- nytte kunnskap og kapital bedre for å profesjonalisere og kostnadstilpasse produksjonen
- samordne og forsterke virkemidler som skal sikre produksjon av miljøgoder
- forenkle tilskuddssystemet for å bedre oversikten og redusere uønsket tilskuddstilpasning

6.3.4 Pris- og inntektspolitikk

Norsk landbrukspolitikk og de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen er basert på et familiejordbruk med personlig eierskap, der bruket både fungerer som arbeidsplass og bolig, ofte for flere generasjoner. Både husholdningens totale inntektssituasjon og bondens forvalterrolle for kommende generasjoner har betydning for tilpasningene, det samme gjelder næringens langsiktige karakter med basis i biologiske produksjonssykluser. Virkemidlene må vurderes med dette som bakgrunn for å gi muligheter for en akseptabel inntektsutvikling i landbruket, samtidig som en oppnår en balansert produksjonsutvikling i forhold til markedet.

Prispolitikken

Virkemiddelsystemet må utformes slik at en unngår permanente overskuddsproblemer. Målprisene, som også er maksimalpriser som gjennomsnitt for året, må være slik fastsatt at det er mulig å oppnå disse i markedet. Det er tidligere omtalt flere forhold som begrenser handlingsrommet for prisutviklingen nasjonalt. Reduserte muligheter for å eksportere overskuddsproduksjon vil i økende grad gjøre en balansering på det innenlandske markedet nødvendig. En større grad av fleksibilitet og variasjon i prisdannelsen, avhengig av om det produseres rett vare med rett kvalitet og til rett tid, vil bli viktig for å tilpasse produksjonen til markedsmulighetene.

Regjeringen legger på dette grunnlag opp til at jordbruksavtalens målpriser tilpasses slik at de gir grunnlag for nasjonal markedsbalanse og bidrar til å opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien når EU gjennomfører Agenda 2000. Det er usikkert hvor stor reduksjonen i råvareprisene vil bli i EU som følge av gjennomføring av Agenda 2000. Blant annet vil utviklingen i verdensmarkedsprisene på korn få betydning for prisnivået. Ved full gjennomføring kan inntektsvirkningen for jordbruket i Norge anslås til over 1 mrd. kroner. Ved gjennomføring av målprisreduksjoner samtidig med innføring av en kompensasjonsordning, vil en stor del av prisreduksjonene kunne gjennomføres tidlig i perioden. Dette vil særlig være viktig for den innenlandske markedsbalansen og konkurransekraften til næringsmiddelin-

dustrien. Samtidig vil en større del av jordbrukets inntekter komme uavhengig av produsert volum.

Regjeringen mener reduksjonen i målprisene må følges opp med kompensasjon. Regjeringen vil følge prisutviklingen på matvarer og, med de virkemidler offentlige myndigheter rår over, bidra til at reduksjoner kommer forbrukerne til gode.

For å møte utfordringen med hensyn til en prisutvikling på norske jordbruksvarer, for å bidra til markedsbalanse og bedre konkurransevilkår for næringsmiddelindustrien vil Regjeringen ut fra en totalvurdering foreslå at en stor del av prisreduksjonen bør gjennomføres som et engangstiltak basert på følgende 3 hovedelementer:

– Reduksjon i målprisene tilsvarende provenyvirkningen av inntektsfradraget som foreslås nedenfor
– En kompensasjonsordning i skatteligningen gjennom et fradrag i positiv næringsinntekt fra jord- og hagebruk på inntil 36.000 kroner pr. bruk.
– Justeringer i tilskuddsordninger (særlig areal- og kulturlandskapstilskuddene og husdyrtilskuddene) med sikte på å utjevne inntektsutslaget for ulike bruksstørrelser og distrikter

Dette innebærer at en del av målprisreduksjonen blir gjennomført i forkant av tilpasningene i EU. Prisreduksjonen vil gi størst inntektstap for de største driftsenhetene. Inntektsfradraget vil være like stort for alle bruk med næringsinntekt over 36.000 kroner, og vil derfor relativt sett gi størst økonomisk gevinst for små bruk. For å utjevne inntektsutslaget mellom ulike bruksstørrelser reduseres strukturprofilen i tilskuddsordningene, særlig areal- og kulturlandskapstilskuddet. Disse engangstiltakene kan samlet gjennomføres strukturnøytralt uten vesentlig omfordeling mellom ulike bruksgrupper. Samtidig bidrar dette til å redusere uønsket tilskuddstilpasning i jordbruket.

Disse tilpasningene vil samlet styrke de økonomiske virkemidler mot et flerfunksjonelt jordbruk, bl.a. fordi mengdeavhengige inntekter reduseres og inntekter knyttet til bruket øker. Regjeringen vil samtidig målrette virkemidlene i sterkere grad mot landbrukets bidrag til fellesgoder. En vil blant annet legge sterkere vekt på landbrukseiendommenes bidrag til bosetting og produksjon av miljøgoder, jf. kap 6.2 og 6.4.

Kompensasjon gjennom inntektsfradrag

Regjeringen mener de foreslåtte målprisreduksjonene ikke kan gjennomføres uten at jordbruket kompenseres for de reduserte inntektsmulighetene gjennom tiltak på statsbudsjettet. Det vil ikke ha betydning for budsjettbalansen om dette skjer via utgifts- eller inntektssiden. Kompensasjonen bør gjennomføres mest mulig uavhengig av produksjonsvolum.

Ut fra en helhetsvurdering mener Regjeringen en slik kompensasjon best kan gjennomføres ved at det ved skatteligningen innføres et inntektsfradrag i positiv næringsinntekt fra jord- og hagebruk på 36.000 kroner pr. bruk ved beregning av alminnelig inntekt. Fradragets størrelse skal begrenses av størrelsen på næringsinntekt fra jord- og hagebruk. Som jordbruksinntekt i denne forbindelse vurderes også tatt med de biinntekter som kan føres i næringsoppgaver for jordbruket. Fradraget vil ha en maksimal inntektsvirkning på 10.000 kroner pr. bruk. Det skal bare være ett fradrag pr. driftsenhet (eiendommer

med felles næringsoppgave). Personer som deler næringsinntekt fra samme næringsoppgave skal kunne dele fradraget mellom seg. Det er videre et krav at minst én person av de som deler næringsinntekten skal være registrerte som bosatt på én av de konsesjonspliktige landbrukseiendommene som driftsenheten består av. Beregningen av personinntekt berøres ikke av denne omleggingen, og dermed heller ikke pensjonsgrunnlaget.

Regjeringen mener et inntektsfradrag administrativt sett er den enkleste måten å gi en kompensasjon pr. bruk på. En kompensasjonsordning som innebærer et tilskudd pr. bruk med om lag tilsvarende effekt, er forbundet med betydelige praktiske og administrative problemer. Ulike tilskuddsordninger utmålt pr. bruk ble utredet av en partssammensatt arbeidsgruppe forut for jordbruksoppgjøret i 1999, og ble ikke anbefalt på grunn av de praktiske og administrative konsekvensene.

Et inntektsfradrag vil være målrettet mot bruk som over tid driver aktivt med sikte på overskudd. Hvem som skal dra full nytte av kompensasjonsordningen, og i hvilken grad, blir avgrenset på en klar og enkel måte ved størrelsen på næringsinntekt fra jordbruk. Det kan ikke defineres like enkle kriterier for et direkte tilskudd pr. bruk, uten at det gir ordningen karakter av å være et generelt botilskudd som inneholder visse minimumskrav til omfang på næringsvirksomheten. I forhold til en tilskuddsordning får man en hensiktsmessig nedtrapping av fradraget i overgangen mot rene hobbybruk. Mange bruk, særlig i sentrale strøk, driver i dag med 0-resultat eller underskudd basert på andre målsettinger enn økonomisk overskudd. Forslaget kan dermed stimulere til kostnadsreduksjoner på bruk som tilpasser seg på denne måten.

Av hensyn til prinsippet om størst mulig likebehandling av enkeltnæringer skal skatt ikke være et generelt landbrukspolitisk virkemiddel som kan inngå i de årlige jordbruksforhandlingene. Regjeringen legger til grunn at det foreslåtte inntektsfradraget gjennomføres som et engangstiltak som skal kompensere for reduserte inntektsmuligheter når målprisene reduseres. Det må derfor gjennomføres reduksjoner i målprisene i jordbruksforhandlingene tilsvarende provenyvirkningen av inntektsfradraget det året det får virkning. Samtidig gjennomføres en utflating av strukturprofilen i produksjonstilskuddene slik at de tre elementene som inngår i engangstiltaket samlet kan gjennomføres strukturnøytralt.

For å tydeliggjøre at fradraget skal kompensere for avtalte prisreduksjoner, legger Regjeringen til grunn at partene i jordbruksforhandlingene må bli enige om målprisreduksjonene før det fremmes konkrete lovforslag om et slik fradrag. Inntektsfradraget vil imidlertid bli foreslått innført med tilbakevirkende kraft i den forstand at fradraget får virkning f.o.m. 1. januar i det året målprisene blir redusert i jordbruksforhandlingene.

Provenyvirkningen av fradraget kan anslås til mellom 600 og 700 mill. kr., og det foreslås derfor en målprisreduksjon i tilsvarende omfang.

6.3.5 Direkte tilskudd, strukturdifferensiering og distriktsprofil

For å sikre at landbruket også i framtiden kan bidra med de goder som samfunnet etterspør, er det nødvendig å fastsette rammevilkår som gir inntektsmuligheter og som bidrar til at det rekrutteres ungdom inn i næringen. Mar-

kedsinntektene og direktetilskuddene utgjør hovedgrunnlaget i inntektsdannelsen for næringsutøverne. De direkte tilskuddene har betydelig grad av differensiering i satser pr. enhet, både etter distrikt og struktur. Slike tilskudd med høyere tilskudd pr. enhet for de minste brukene og i distriktene har derfor betydning for tilpasningene over tid.

De viktige støtteordningene knyttet til produksjonsfaktorer som i dag er notifisert som blå støtte i WTO (areal- og kulturlandskapstilskudd, dyretilskudd) er ikke frikoplet fra produksjonen, men fra produksjonsmengden. En tilpasning basert på noe større bruk av slike tilskudd i forhold til dagens situasjon er derfor mulig uten at incentivet til å opprettholde en landbruksproduksjon fjernes. Incentivet blir imidlertid endret ved en dreining fra direkte produksjonsavhengige støtteordninger til mer mengdeuavhengige ordninger som areal- og kulturlandskapstillegg og dyretillegg. Uansett må mengdeavhengige inntekter dekke de variable produksjonskostnadene.

En arbeidsgruppe sammensatt av jordbruksavtalepartene utredet produksjonsnøytrale tilskuddsordninger før forhandlingene i 1999. Gruppa pekte bl.a. på at det er negative sideeffekter både ved det høye nivået og den sterke strukturdifferensieringen av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Det store spranget i satser mellom de ulike intervallene gir store variasjoner i betalingsevne ved jordleie og stimulerer til deling av driftsenheter for å få struktureffekten av tilskuddet, selv om det i realiteten er én person som står for drifta. Dette gjelder særlig grasproduksjon, men kan også omfatte potet, frukt og grønnsaker. Den betydelige økningen i tilskudd pr. dekar de siste årene krever klare detaljerte definisjoner av tilskuddsgrunnlaget i regelverket og fører til at det er blitt økt behov for kontroll. Den foreslåtte tilpasning av strukturprofilen, samtidig med gjennomføring av inntektsfradraget, vil redusere disse sidevirkningene.

Regjeringen mener det i differensiering av tilskuddene over tid er nødvendig å styrke bruk hvor jordbruksproduksjonen utgjør et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt. Det bør derfor foretas en moderat omfordeling av overføringene i retning av denne type bruk. Dette vil videreføre den profilen partene sluttet seg til ved jordbruksforhandlingene i 1999. Videre bør brukere med jordbruksareal under 15 dekar som hovedregel ikke ha rett til støtte over jordbruksavtalen. Det utbetales i dag svært lite tilskudd til eiendommer under denne størrelsen.

Selv om en slik dreining på kort sikt kan være i konflikt med måloppnåelsen i forhold til enkelte av samfunnsgodene, for eksempel målet om bosetting, er det på sikt viktig å legge til rette for driftsenheter som er bærekraftig i forhold til produksjon både av varer og av samfunnsgoder. I framtiden må det være en kombinasjon av disse funksjonene som sikrer et bærekraftig og flerfunksjonelt norsk landbruk.

Regjeringen vil videreføre den sterke prioriteringen av distriktsjordbruket, og den geografiske produksjonsfordelingen skal fortsatt ligge til grunn for de økonomiske virkemidlene. Både av bosettings- og sysselsettingshensyn, hensyn til målene for biologisk mangfold og opprettholdelse av verdifulle kulturlandskap, er det viktig å opprettholde et aktivt distriktsjordbruk.

Kostnader

Kostnadsutviklingen er av stor betydning for inntektsmulighetene. Regjeringen har de siste 2 årene foreslått avgiftslettelser tilsvarende 630 mill. kroner. Kostnadstilpasningen er utover dette næringens ansvar, og det er viktig at virkemiddelutformingen stimulerer kostnadseffektivitet i alle produksjoner, både for faste og variable kostnader.

Melk og tilhørende kjøttproduksjon er den produksjonen i jordbruket som sysselsetter flest og utgjør slik sett en betydelig del av den samlede jordbruksproduksjonen i landet. Regjeringen vil i større grad basere virkemiddelutformingen på å sikre inntektsmuligheter for bruk med middels stort driftsomfang og som gir sysselsettingsgrunnlag. Reduserte kostnader vil også være et viktig bidrag til å ivareta inntektsmulighetene. Undersøkelser viser at det er klare stordriftsfordeler i melkeproduksjonen. Det meste av stordriftsfordelene er knyttet til kapitalkostnader og arbeidskostnader. Departementet mener at det er nødvendig med en moderat økning av gjennomsnittlig buskapsstørrelse i melkeproduksjonen for å sikre produsentene økonomiske vilkår som kan bidra til framtidig rekruttering til denne produksjonen. En endring i strukturen må balanseres i forhold til målene om en miljøvennlig og etisk forsvarlig kvalitetsproduksjon og målene om produksjon og bosetting i distriktene.

En moderat strukturtilpasning i melkeproduksjonen må følges opp i jordbruksavtalens virkemidler overfor melkeproduksjonen. Departementet vil i samsvar med strategien beskrevet ovenfor i noe større grad målrette husdyrtilskuddet mot de middels store bruk etter dagens målestokk, ved gradvis å flate ut strukturprofilen opp til disse bruksstørrelsene, før satsene pr. enhet trappes ned for de store enhetene.

Departementet ønsker videre å stimulere til samarbeidsløsninger i melkeproduksjonen. Samdrift i melkeproduksjonen har flere positive sider for deltakerne, blant annet knyttet til økonomiske og sosiale forhold. Departementet mener samdrift kan være en løsning for mange for å kunne fortsette som aktive melkeprodusenter, og vil derfor bidra til å gi samdrifter tilfredsstillende rammebetingelser. Samdrift skal være en driftsform for aktive brukere og ikke en løsning med sikte på tilskudds- og kvotetilpasning. Formålet med etablering av samdrifter skal først å fremst være muligheter for å utnytte eksisterende bygninger, få mer fleksibilitet i forhold til arbeidsinnsats og sosiale forhold og en mer effektiv utnyttelse av maskiner og utstyr. Departementet ønsker ikke gjennom dette å stimulere til etablering/utbygging av enheter som er svært store etter norske forhold. Det vil bryte med den bruksprofilen som Regjeringen ønsker i norsk jordbruk.

Samdrifter i melkeproduksjon fikk en vesentlig forbedring i de økonomiske rammebetingelsene ved jordbruksoppgjøret i 1998. Videre kan brukene ta med seg hele sin melkekvote over i samdriften uavhengig av størrelse. Ved sammenslåing av bruk eller kjøp av kvote er det derimot satt en maksimal kvotegrense på 130.000 liter. Fordi de økonomiske virkemidlene gir stimulans til etablering av nye samdrifter og for å få en klarere styring mot formålet med å legge til rette for samdrifter, bør det settes størrelsesbegrensninger på samdriftene. Departementet foreslår at det innføres en maksimalgrense på 3 deltakere i en samdrift. En begrensning i antall deltakere vil også på sikt være en garanti for at samdriften består av aktive brukere, og letter kontrollen med

dette. Dette er viktig siden deltakerne i samdrifter tilskuddsmessig i stor grad behandles som om de er enkeltbruk. I tillegg kan det eventuelt fastsettes en maksimal melkeleveranse pr. samdrift. Departementet vil påpeke at en slik tilleggsavgrensing vil være mer komplisert både for brukerne og forvaltningen, blant annet i forbindelse med oppløsning av samdrifter, omsetning av kvoter og nye tiltak for å begrense melkeproduksjonen.

6.3.6 Andre tilskuddsordninger over jordbruksavtalen

Landbrukets utviklingsfond

Bygdeutviklingsmidlene er det sentrale virkemidlet for å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. Det legges særlig vekt på å fremme samarbeidstiltak og tiltak som gir arbeidsplasser for kvinner og ungdom. Det er grunn til å forvente at det framover vil være minst like viktig å ha tilbud om arbeidsplasser i tillegg til tradisjonelt landbruk for å sikre rekruttering og sysselsetting i næringen. I denne sammenheng vil bygdeutviklingsmidlene ha en viktig funksjon. For å målrette satsingen skal det fortsatt være slik at områder med store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling blir prioritert ved fordeling av midlene. Disse virkemidlene er helt sentrale både for å utvikle nye arbeids- og inntektsmuligheter i og i tilknytning til landbruket, og for å bidra til at nødvendige investeringer og utviklingstiltak gjennomføres på sentrale områder.

Ut fra tidligere Stortingsbehandling legger departementet til grunn at LUF opprettholdes som eget fond og at jordbruksavtaletilknytningen videreføres. Videre legges til grunn at Landbruksdepartementet fortsatt skal ha budsjettansvar for fondet. Midlene fra Landbrukets utviklingsfond skal bidra til å styrke næringsgrunnlaget på det enkelte bruk. Ordningene skal stimulere til verdiskaping og sysselsetting i tillegg til det tradisjonelle landbruket. Midlene vil også være rettet mot investerings- og omstillingsbehovene innenfor tradisjonelt landbruket. Administrasjonen av ordningene forutsettes fulgt opp i tråd med Stortingsbehandling i 1999.

Tilskudd og investeringslån til bygging av driftsbygninger mv, kjøp av jordbruksareal og etableringstilskudd er viktige infrastrukturtiltak med hensyn til å møte generasjonsskifter og omstillingsbehov i landbruket. Ordningene vil blant annet være viktige for å bidra til omstilling og strukturtilpasning i husdyrproduksjonene. Departementet vektlegger også at investeringsvirkemidlene skal legge til rette for en effektiv og trygg produksjon på lang sikt.

Miljøtiltakene under Landbrukets utviklingsfond skal blant annet medvirke til at kulturlandskaps- og bygningsressurser blir ivaretatt og bidra til næringsvirksomhet med basis i disse ressursene. Ordningene skal gjennom en prioritert og målrettet innsats legge til rette for at disse miljøgodene blir satt i stand, vedlikeholdt og gjort tilgjengelige for allmennheten i større grad enn det en kan regne med ved vanlig landbruksdrift. Miljøtiltakene retter seg også mot investeringer som skal bidra til å hindre erosjon, arealavrenning og forurensning fra punktkilder, og investeringer med betydning for biologisk mangfold og opplevelseskvalitet i kulturlandskapet. Det er behov for å videreføre arbeidet som er gjort på disse områdene, men også å samordne virkemiddelbruken når det gjelder miljøgodene for å oppnå best mulig samlet effekt. Innføring av miljøprogram og miljøplan, som omtalt i kapittel 6.4, må ses i

denne sammenhengen. Miljøtiltakene omfatter også økonomiske støtte til skjøtsel og tradisjonell bruk av gammel kulturmark gjennom særlige tiltak i landbrukets kulturlandskap (jf. kap 5.8).

Departementet understreker videre betydningen av tilskudd fra LUF til infrastrukturtiltak i skogbruksnæringen. Tiltak som legger til rette for økt verdiskaping i skogbruket og som er rettet mot skogbruket sitt ansvar i ressursforvaltningen og ivaretakelse av miljøoppgaver vil bli prioritert framover.

Velferdsordninger

Velferdsordningene er viktige for rekrutteringen til næringen. Nye og unge brukere vil i stadig sterkere grad stille krav til sosiale ordninger som gjør det mulig å ta ut ferie og fritid og som samtidig gir sikkerhet ved sykdom. De ulike velferdsordningene skal samlet bidra til å tilfredsstille disse kravene. Formålet med velferdsordningene er derfor å legge de økonomisk forholdene til rette for regelmessig ferie og fritid og økonomisk trygghet ved sykdom samt å stimulere tilgangen på avløsere/landbruksvikarer.

Tidligpensjonsordningen har til formål å bidra til tidligere generasjonsskifter i landbruket. Den gir samtidig eldre yrkesutøver som sliter med belastningsskader eller andre yrkesrelaterte skader økonomisk mulighet til å trekke seg tidligere tilbake fra næringsdriften. Ordningen er nylig innført og videreutvikling må baseres på evaluering etter noe tid.

Departementet har i samarbeid med jordbrukets fagorganisasjoner foretatt en grundig gjennomgang av velferdsordningene i landbruket. Ordningene er forenklet og målrettet innenfor rammen av kompensasjon for dokumenterte utgifter ved ferie, fritid og sykdom. Departementet ønsker å videreføre det settet av sosiale ordninger (velferdsordningene) som er etablert. Det vil likevel kunne være aktuelt å vurdere enkeltordninger og samspillet mellom de ulike ordningene for å målrette og forenkle ordningene ytterligere.

I følge resultater fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse har bønder et spesielt belastende fysisk arbeidsmiljø. Jordbrukere topper statistikken over andelen som er utsatt for ergonomiske arbeidsmiljøproblemer, syrer/etsende stoffer og risikofylt arbeid. Jordbrukere er også utsatt for slitasje- og belastningsskader, plager i luftveiene og ulykker. Det er viktig at bøndene selv tar ansvar for å forbedre sitt arbeidsmiljø og til å skape en sikker og trivelig arbeidsplass samt et trygt oppvekstmiljø for barna. Bønder er selvstendig næringsdrivende og kom dermed ikke obligatorisk med i den reform som arbeidsmiljøloven av 1977 førte med seg. Landbrukshelsen ble derfor opprettet i 1994 og har bygd opp et kvalitetssystem som de lokale bedriftshelsetjenestene kan benytte overfor bøndene. Det er igangsatt en evaluering av Landbrukshelsen. Departementet vil vurdere nærmere en mulig videre utbygging med basis i en avveiing mellom kostnader og samfunns- og næringsmessig nytte.

Utviklingstiltakene

Bevilgningen til utviklingstiltakene har økt betydelig de siste årene. Dette har sammenheng med den økte vekt som er lagt på trygg mat og kvalitetssikring

i alle ledd, og for å gjøre norske jordbruksprodukter mer konkurransedyktige på hjemmemarkedet og ved eksport.

Departementet mener infrastrukturtiltak innenfor omsetning og foredling har stor betydning, bl.a. for å bidra til kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap som er viktig for omstilling og produktutvikling, ikke minst for små og mellomstore bedrifter. Tiltak som kan sikre konkurransekraften og bidra til økt forbrukerorientering gjennom FOU-tiltak er viktig for å opprettholde volumer i norsk matvareproduksjon. I denne satsingen inngår etableringen av et produktutviklingssenter for næringsmiddelindustrien.

Departementet vil videre legge opp til at bevilgninger til kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket skal finansieres over utviklingstiltakene. Det er fortsatt stort behov for å redusere melkeproduksjonen, og departementet vil derfor understreke at det også framover bør avsettes midler over denne posten til ytterligere oppkjøp av melkekvoter.

6.3.7 Forenkling av tilskuddsordningene

For å nå alle målene i landbrukspolitikken, er det utviklet et omfattende tilskuddssystem over jordbruksavtalen. Selv om det er gjennomført en del vesentlige forenklinger på 1990-tallet, er også en del nye ordninger og differensiering av ordninger kommet til. Det store antallet ordninger bidrar til et komplekst og uoversiktlig system. Dette gjør systemet komplisert å forholde seg til for brukerne, det gjør det mer administrativt krevende og det blir vanskeligere å vurdere formålseffektiviteten og om ordningene bidrar til god ressursallokering og tilpasninger over tid. Videre kan tilskuddstilpasninger hos produsentene komme i konflikt med markedstilpasningen.

Selv om det er mange mindre ordninger på jordbruksavtalen, utbetales over 75 prosent av midlene over 7 ordninger, jf. kap 6.3.2. Dette er de viktigste produsentrettede tiltakene og det er relativt små administrative kostnader knyttet til dem, selv om også disse har betydelige differensieringer hver for seg, avledet av flere hensyn. Det er i tillegg utviklet en rekke mindre ordninger som ofte utbetales etter behandling av enkeltsøknader. Kompleksiteten har dels sitt grunnlag i et høyt ambisjonsnivå på utjevning i de enkelte kostnads- og inntektsfaktorer i produksjonen hver for seg og stimuleringstilskudd for å påvirke tilpasningene på enkeltområder i ønsket retning.

Det er behov for forenklinger i de økonomiske virkemidlene. For å forenkle systemet må enten regelverket i ordningene forenkles eller enkeltordninger må avvikles. Det er umulig å gjennomføre slike endringer uten at det gir negative økonomiske utslag for noen enkeltbruk. Slike omfordelingseffekter må likevel ikke være til hinder for en ønsket målretting og forenkling i virkemiddelbruken.

Viktige utgangspunkt for forenkling er at bruken av stimuleringstilskudd for enkelthandlinger må reduseres og utjevning mellom produksjoner, distrikter og bruksstørrelser må vurderes mer i forhold til måloppnåelse. Det innebærer at en må redusere ambisjonen om utjevning på enkeltelementer i produksjonene og antallet ordninger som skal utjevne for samme forhold. Dersom innføring av nye virkemidler eller differensiering av eksisterende virkemidler blir nødvendig, må dette i såfall oppveies av fjerning av andre virkemidler eller redusert differensiering i andre virkemidler.

Et mer generelt virkemiddelsystem med større tilpasningsmuligheter for den enkelte næringsutøver gir større muligheter for å tilpasse produksjonen til forbrukernes behov, og kan også virke positivt for rekrutteringen til næringen.

Tilpasninger i tilskuddssystemet gjennomføres i jordbruksforhandlingene. Regjeringen legger til grunn at partene skal arbeide mot et mindre detaljert og forenklet virkemiddelsystem gjennom de årlige jordbruksforhandlingene med utgangspunkt i dette. Det er en forutsetning at endringer gjennomføres gradvis slik at næringsutøverne gis mulighet til å tilpasse seg.

6.3.8 Organisering av foretak og forholdet til tilskuddsordningene

Det har de senere årene vært en utvikling mot hyppigere etablering av ulike former for driftsselskaper i jordbruket. Dette gjelder i første rekke selskaper som omfatter driften, og innebærer normalt ikke overføring av eierrettigheter fra gårdbruker til selskap. Etablering av samarbeid gjennom ulike selskapsformer kan bidra til å redusere kostnadene, spre risiko og gi sosial og faglig nytte for deltakerne. Departementet anser likevel ikke aksjeselskaper for å være en ønskelig eier- og driftsform i jordbruket, jf. kap 6.2.3.

Dagens økonomiske virkemidler er utformet med basis i familiejordbruket og er dimensjonert ut fra dagens småskalapregede bruksstruktur. Flere av ordningene er målrettet mot gårdbrukere som har bruket som bosted og arbeidsplass. Virkemiddelsystemet bør ikke stimulere til en organisering som er i strid med de landbrukspolitiske prioriteringer. Spørsmålet om aksjeselskaper skal være berettiget til tilskudd må vurderes i lys av formålet med de ulike ordningene og i hvilken grad måloppnåelsen i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom aksjeselskaper, eller om aksjeselskaper på grunn av sin egenart ikke naturlig faller inn under målgruppen for enkelte av ordningene.

For aksjeselskaper hvor andre enn brukere eier aksjer, kan inntekter fra jordbruksdrifta bli ført ut av næringen på en måte som vil kunne redusere tilskuddsordningenes målretting/treffsikkerhet. Det ikke ønskelig at en full harmonisering av virkemidlene mellom personlig drevne bruk og aksjeselskap skal føre til at valg av driftsform gjøres på grunnlag av skattemessige forhold.

Det er viktig at regelverket for de ulike ordningene gir klare avgrensninger av hvem som er tilskuddsberettiget. Departementet vil gjennomføre en samlet vurdering av ulike selskapsformer i forhold til de landbrukspolitiske virkemidler. Det er viktig at man har definerte mål og et klart regelverk for ev. differensiering av virkemidlene ut fra ulike eier- og driftsformer.

Aktuelle selskapsformer i jordbruket

Den vanligste selskapsformen er ansvarlig selskap hvor deltakerne har et personlig ansvar for selskapsforpliktelsene og hvor to eller flere driver landbrukseiendom sammen for felles regning og risiko. Blant annet ved generasjonssamarbeid er ansvarlig selskap en mye brukt driftsform. Med grunnlag i at det personlige ansvaret er videreført samt at man i tilskuddsregelverket kan bestemme at det er deltakerne, og ikke selskapet, som skal være subjektet for rettighetene og forpliktelsene, blir ansvarlige selskap tildelt tilskudd ut fra samme prinsipper som for landbrukseiendommer drevet av eier eller leier.

Regjeringen mener at ansvarlige selskaper fortsatt bør ha samme rettigheter og plikter i forhold til tilskuddsordningene som bruk drevet som enkeltmannsforetak.

I de senere årene har det vært økt interesse for å spre risiko og hente inn kapital i jordbruket gjennom å etablere selskapsformer med begrenset ansvar, og da hovedsakelig aksjeselskap. Det vanligste har vært at produsenter har skilt ut deler av virksomheten i eget AS særlig innen veksthusnæringen, men også at flere produsenter har gått sammen om prosjekter som kan være vanskelig å få i gang for enkeltprodusenter. I aksjeselskap er ingen av deltakerne personlig ansvarlig for selskapets forpliktelser. Ut fra gjeldende tilskuddsregelverk oppfyller slike selskap vilkårene kun i enkelte av tilskuddsordningene. Det samme gjelder andre selskapsformer med begrenset ansvar. For selskapsorganiseringer med ulike varianter av begrenset ansvar, vil departementets gjennomgang knyttes opp til målene for de enkelte tilskuddsordninger.

Selskapsformer i forhold til ulike tilskuddsordninger

Velferdsordningene er personrettet og etablert for å tilby jordbruket mulighet til ferie og fritid samt sosial trygghet ved sykdom. Likedan er katastrofeordningene etablert med basis i at gårdsdriften er ansvarlige selskap der avlingssvikt slår direkte inn i brukerens inntekt. Disse ordningene er etter departementets vurdering mest aktuelle for personlig ansvarlige selskap.

For de øvrige tilskuddsordninger vil som nevnt departementet foreta en helhetlig gjennomgang av vilkårene for tildeling i relasjon til de ulike selskapsformer. I dette arbeidet vil en legge vekt på målene for ordningene og i hvilken grad disse oppfylles med basis i at en ønsker å åpne for en noe større fleksibilitet i forhold til ulike måter å organisere jordbruksdriften på. I denne sammenheng må det legges vekt på at hele produksjonen vurderes under ett, slik at det ikke blir mulig å dele opp enheter i flere selskaper på en slik måte at det blir mulig å urettmessig dra nytte av struktureffekten fra tilskuddsordningene.

Det er også viktig at selskap fullt ut eies av brukeren og dennes nære familie (ektefelle/samboer og mindreårige barn) for å være tilskuddsberettiget. Brukeren og den landbrukseiendom hvor et selskap driver produksjon, må tilfredsstille de generelle vilkårene for tildeling av produksjonstilskudd i jordbruket.

6.4 Miljøvirkemidler

Miljøvernpolitikken i landbruket vil bli nærmere omtalt i Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan i tråd med St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikken for en bærekraftig utvikling. Miljøhandlingsplanen presenteres for Stortinget høsten 2000 som vedlegg til Landbruksdepartementets budsjettproposisjon, og vil inneholde mer konkrete arbeidsmål for landbrukssektoren på de ulike resultatområdene i miljøvernpolitikken. Analyse, utforming og gjennomføring av miljøvernpolitikken i jordbruket vil fortsatt ligge til de årlige jordbruksforhandlinger og budsjettarbeider.

Krav til og gjennomføring av miljøtilpasninger i landbruket bør knyttes både til kjeden for produksjon og omsetning av varer, og til de offentlige til-

skuddene over jordbruksavtalen. Kjeden for produksjon og omsetning av varer bør ivareta de miljøhensyn som markedet kan styre. Det offentlige bør ivareta samfunnets behov for forvaltning av ressurser og for miljøgoder. I tillegg må det offentlige supplere de markedsstyrte miljøkravene der det er behov for korrektiver for å nå målene.

Landbruksdepartementet vil framheve behovet for sterkere lokalt engasjement og ansvar for miljøarbeidet, der både den enkelte næringsutøver og kommunene deltar mer aktivt enn i dag. Som en del av dette bør det i større grad åpnes for lokale virkemiddelpakker som kan tilpasses utfordringene på stedet, innenfor nasjonale og internasjonale rammer. Dette krever at regelverket for de ulike miljøtiltakene blir mer fleksibelt slik at det blir større rom for lokale tilpasninger. Den enkelte næringsutøver og veiledningsapparatet må ha den kompetanse som skal til for å gjøre de riktige valg for å produserer miljøgoder og ivareta miljøverdier. Innsatsen og resultatene av miljøarbeidet skal følges opp med overvåkning og gjennom årlig resultatoppfølging for å sikre måloppfyllelse og effektiv gjennomføring.

I miljøpolitikken vil Regjeringen benytte generelle virkemidler som grønne avgifter og juridiske virkemidler i tillegg til de økonomiske og juridiske virkemidlene som gjelder særskilt for den enkelte sektor. Slike virkemidler vil fungere som et supplement til de sektorovergripende virkemidlene som vil bli fastsatt på vanlig måte. Det er også åpnet for å gjennomføre avtaler innen enkeltsektorer gitt at dette gir større miljøeffekt og bidrar til kostnadseffektivitet i miljøarbeidet. Med bakgrunn i dette har innføringen av en miljøpakke i jordbruket kommet i stand. Denne består av et miljøprogram for jordbruket som sektor og en miljøplan på det enkelte bruk. Dersom denne miljøpakken ikke fungerer eller gir de ønskede effektene for miljøtilpasningene i jordbruket, vil det være nødvendig å legge større vekt på generelle virkemidler. Spørsmålet om resultatvurdering av miljøeffekter av virkemidler i jordbruket vil bli nærmere belyst i Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan som legges fram for Stortinget høsten 2000.

Innføringen av et miljøprogram innebærer en felles innretning av strategier og virkemidler for å nå de til enhver tid gjeldende miljømål i landbrukspolitikken. Det er allerede startet et arbeid med å målrette miljøvirkemidlene i forhold til lokale miljøutfordringer og legge forholdene til rette for et sterkere lokalt engasjement i miljøarbeidet gjennom områdetiltak-satsingen. Denne satsingen vil bli videreført gjennom miljøprogrammet. Innføring av en obligatorisk miljøplan på bruksnivå er et sentralt verktøy i operasjonaliseringen av miljøprogrammet på det enkelte bruk, slik at de ønskede effektene kan nås. I tillegg er det viktig å videreutvikle hensiktsmessige rapporteringsverktøy- og rutiner, samt nødvendig kontroll av miljøeffektene knyttet til miljøplanene.

6.4.1 Miljøprogram

Virkemidlene på miljøområdet har i hovedsak vært rettet inn mot spesielle miljøtiltak som for eksempel reduksjon av forurensning og sikring av kulturlandskapet. Denne virkemiddelbruken har vært kostnadseffektiv i forhold til de utfordringer som har vært dominerende på miljøsiden i landbrukspolitikken de senere årene. Resultatkontrollen har vist at denne innsatsen har gitt gode resultater. Det er imidlertid også eksempler på at en ved å løse et miljø-

problem, skaper eller forsterker et annet. For eksempel har redusert jordarbeiding ført til økt bruk av plantevernmidler. Derfor må virkemiddelsystemet utvikles slik at næringsutøverne ut fra situasjonen på sitt bruk, i større grad kan legge opp til en mer helhetlig og stedstilpasset miljøtilpasning.

I forbindelse med Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret i 1999 ble det vedtatt at samordning av virkemidler med miljøeffekt over jordbruksavtalen skal skje gjennom utarbeiding av et miljøprogram. Dette betyr at både landbrukssektorens mer generelle virkemidler med miljøeffekt og de spesielle miljøvirkemidlene, som for eksempel de særskilte kulturlandskapstiltakene, må innrettes samlet i miljøprogrammet slik at det totalt sett oppnås god miljøeffekt.

Miljøprogrammet vil gi bedre målretting og koordinering av virkemidlene med miljøeffekt. Det vil også legge grunnlaget for et enklere og mer oversiktlig resultatoppfølgingssystem. Operasjonaliseringen av miljøprogrammet på brukernivå vil skje i miljøplaner for alle bruk. Kontrollen baseres på et internkontrollsystem som kvalitetssikres med gode revisjonsrutiner.

Miljøprogrammet utformes med to hovednivåer av miljøtiltak. Det første nivået omfatter minstekrav som er fastsatt gjennom juridiske virkemidler. Andre nivå er mulighetsorientert og dermed frivillig. Nivået på tilskuddene over jordbruksavtalen vil være avhengig av kravene i nivå 2. Kulturlandskapsdelen av areal- og kulturlandskapstilskuddet kan skilles ut som et eget tilskudd og legges inn som en del av det første trinnet i den mulighetsorienterte delen. Videre skal ordninger rettet mot mer spesielle miljøtiltak og produksjon av miljøgoder inngå i denne delen. Tiltak for å fremme miljøverdier som er spesifikke for et område eller et enkeltbruk vil være basert på en individuell vurdering. Innføring av et miljøprogram skal ikke medføre økte administrative kostnader. Skisse av miljøprogrammet er vist i tabell 6.2.

6.4.2 Miljøplaner

I jordbruksoppgjøret i 1999 ble det enighet om å innføre krav om miljøplan for alle bruk som mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige jf. St.prp. nr. 75 (1998-99). Miljøplanen er et av tiltakene Regjeringen ønsker å gjennomføre for å styrke og samordne miljøinnsatsen i jordbruket. Miljøplanen vil være både et planverktøy og et dokumentasjonsverktøy i forhold til miljøtilstand og gjennomføring av miljøtiltak på det enkelte bruk, og skal bidra til at den enkelte næringsutøver integrerer miljøhensyn på en helhetlig måte lokalt. En slik plan underlagt offentlige kontrollsystemer vil også være nødvendig for å dokumentere næringens produksjon av miljøgoder. Den konkrete utforming og iverksetting av krav om miljøplan vil bli fulgt opp gjennom jordbrukavtalesystemet og i samarbeid med næringsorganisasjonene i jordbruket. Prinsipper som er omtalt nedenfor legges til grunn for dette arbeidet.

Plan- og dokumentasjonsverktøy

Målsettingen med innføring av miljøplanen er å oppnå bedret miljøeffekt av tiltak i jordbruket med bakgrunn i økt bevisstgjøring og langsiktighet i miljøarbeidet. En plan på det enkelte bruk vil også bidra til å synliggjøre og målrette den samlete innsatsen, og utvikle brukeren som produsent av miljøgoder. I tillegg til å være et planverktøy vil miljøplanen være et dokumentasjonsverktøy

for brukeren i forhold til det offentliges krav på miljøområdet. Miljøplanen ses i sammenheng med næringens eget planleggings- og dokumentasjonssystem for kvalitet i varekjeden, KSL-systemet. Næringsorganisasjonenes arbeid for å utvikle miljø- og ressursplaner på bruksnivå har også bidratt til at miljøinnsatsen kan samordnes og styrkes gjennom etablering og oppfølging av særskilt miljøplan på det enkelte bruk. Kravet om miljøplan er ikke knyttet til opplegget for helse, miljø og sikkerhet (HMS) som gjelder arbeidsmiljø og arbeidsmiljøloven. Dette er forutsatt fulgt opp på annen måte.

Gjennomføring

Det legges vekt på at innretningen av miljøplanen ikke skal medføre økt byråkrati gjennom endring av forvaltningssystemene for miljøordningene. Utvikling av et planverktøy på det enkelte bruk vil gi brukeren bedre grunnlag for å gjennomføre en helhetlig tiltakspakke på miljøområdet tilpasset utfordringene lokalt. Det legges vekt på at planen skal være et nyttig verktøy for brukeren. Det er et siktemål å samordne dokumentasjon i miljøplanen og næringens etablerte plan- og dokumentasjonsverktøy i KSL. Det legges dermed stor vekt på at plan- og dokumentasjonsverktøyet skal kunne gi grunnlaget for å oppfylle krav som stilles både i varekjeden og fra offentlige myndigheter. Kontroll vil bygge på internkontrollprinsippet fulgt opp av stikkprøvekontroll. Reaksjonsformen dersom obligatorisk miljøplan ikke foreligger vil bygge videre på prinsippene som i dag er benyttet i forhold til krav om gjødslingsplan på det enkelte bruk.

Planen vil som miljøprogrammet grovt sett ha to hovednivå, hvor det første er obligatorisk, mens det andre er mulighetsorientert. Planen skal på det obligatoriske nivået omfatte de krav og tiltak som er pålagt i lover og forskrifter, for eksempel krav om gjødslingsplan og bestemmelser i husdyrgjødselforskriften. Tiltak utover dette obligatoriske nivået vil være frivillig for den enkelte bonde, og vil blant annet omfatte endret jordarbeiding, tiltak innenfor spesielle tiltak i kulturlandskapet (STILK), og miljøretta omlegging. Dersom tiltak er tenkt delfinansiert med økonomiske virkemidler i miljøprogrammet skal disse inngå i planen.

Når det gjelder de tiltak som er pålagt i lover og forskrifter, vil planen fungere som et dokumentasjonsverktøy. På gjødslingsområdet skal det av hensyn til problemene med blant annet overgjødsling, klimagassutslipp og ammoniakkutslipp, utvikles virkemidler som stimulerer bønder til i større grad å trekke miljøhensyn inn i sine vurderinger rundt valg av gjødsling og handteringsmåter for gjødsel. Dette kan følges opp ved at dagens obligatoriske gjødslingsplan på sikt utvikles til et dokumentasjonssystem for gjødselregnskap på det enkelte bruk.

Innen det omtalte mulighetsområdet finnes i hovedsak økonomiske miljøvirkemidler brukeren har tilgang til gitt at han i produksjonen innfrir gitte krav, og kontraktsbaserte ordninger. For den første gruppen i mulighetsområdet (for eksempel deler av dagens areal- og kulturlandskapstilskudd, og endret jordarbeiding) vil planen fungere både som et plan- og dokumentasjonsverktøy. Kravene som stilles er gitt i den enkelte ordnings forskrift. Dette gjelder også reaksjonsformene som iverksettes ved brudd på forutsetningene. For de økonomiske virkemidler som blir tildelt etter vurdering av søknad (kontraktsvirkemidler som STILK, investeringsstøtte til miljøtiltak og miljø-

retta omlegging) vil planen også fungere som et plan- og dokumentasjonsverktøy. Krav er for disse gitt i den enkelte ordnings forskrift og i tildelingsbrev til, eller kontrakten med søker. Også her er reaksjonsformene ved brudd gitt i forskrift for den enkelte ordning. Tabell 6.2 gir eksempler på dagens virkemidler satt inn i et miljøprogram og de skisserte nivåene i program og plan.

Planen vil bidra til at den enkelte næringsutøver iverksetter miljøtiltak i en helhetlig sammenheng. Miljøplanen vil også være et helt sentralt verktøy for bonden i arbeidet med å dokumentere at kravene som stilles er innfridd. Dette er i tråd med prinsippet om internkontroll. Gjennom miljøplanen dokumenterer bonden både hvilke krav som er oppfylt og også eventuelle mangler i forhold til forskriftene og bidrar dermed til å redusere behovet for et omfattende byråkrati i forhold til kontroll på miljøområdet.

I den videre utviklingen av miljøplanen vil det være nødvendig å avklare varighet av miljøplanen, og nærmere rutiner for rapportering og kontroll.

I det videre arbeidet vil følgende prinsipper legges til grunn:

- miljøplan skal være et planverktøy for den enkelte næringsutøver for å ivareta miljøhensyn på en helhetlig måte
- miljøplanen skal gi næringsutøveren grunnlag for å dokumentere miljøtilstand og gjennomførte tiltak på gardsbruket
- den obligatoriske miljøplanen skal omfatte de offentlige miljøkrav som stilles i lover og forskrifter
- miljøplanen skal også gjennom mulighetsområdet gi grunnlag for lokaltilpassede miljøtiltak ut over de offentlige kravene, blant annet produksjon av miljøgoder
- deltakelse i kompetanseutvikling innen miljøområdet bør synliggjøres i miljøplanens frivillige del. Det bør vurderes om brukeren ved et gitt dokumentert kompetansenivå skal gis et «grønt bevis». Dette kan også inngå i grunnlaget for enkelte tilskuddsordninger
- deler av miljøplanen bør være flerårig
- miljøplanen skal være et grunnlag for myndighetens kontroll som gjennomføres i samsvar med internkontrollprinsippet
- departementet har ansvaret for å utvikle planverktøyet i samråd med næringsorganisasjonene i jordbruket og miljøvernmyndighetene
- en videre utvikling av miljøplanen må ses i sammenheng med utformingen av miljøprogrammet i jordbruket
- det foretas trekk i tilskuddsutbetalingene dersom det ikke foreligger obligatorisk miljøplan på det enkelte bruk
- miljøplanen skal ikke medføre økte administrative kostnader, eller økt byråkrati gjennom endring av forvaltningssystemene for miljøordningene

Tabell 6.2: Skisse for oppbygging av miljøprogram

Obligatorisk				
Nivå	Mål	Virkemiddel	Krav	Kontroll

Tabell 6.2: Skisse for oppbygging av miljøprogram

Offentlig krav	Oppfylling av minstekrav til miljøtilpasning	Lovverk og forskrifter	Krav i lover og forskrifter bl.a.: - Miljøplan - Gjødslingsplan - Krav til håndtering av husdyrgjødsel - Krav ved bruk av plantevernmidler - Bevaring av fornminner - Beitekrav for storfe på bås	Internkontroll + stikkprøvekontroll

Frivillig					
Nivå	Mål	Virkemiddel	Krav	Tildeling	Kontroll
Generelle ordninger. Ordninger som stimulerer til å ivareta miljøkravene	Opprettholde arealer i drift. Opprettholde kulturlandskapsverdiene	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Dokumentere at obligatorisk krav er oppfylt. Ikke lukke bekker, ikke fjerne vegetasjonssoner etc.	Når miljøplanen beskriver obligatoriske krav og dokumenterer gjennomføring	Internkontroll + stikkprøvekontroll
Ordninger rettet mot spesielle tiltak og verdier. Ikke prioritering mellom søkere	Redusert avrenning av næringssalter, redusert erosjon	Tilskudd til endret jordarbeiding	Differensierte krav og satser etter erosjonsrisiko	Når miljøplanen beskriver tiltak og dokumenterer gjennomføring	Internkontroll + stikkprøvekontroll
	Kulturlandskap	Tilskudd til seterdrift	Seterdrift med melkeproduksjon	Når miljøplanen beskriver tiltak og dokumenterer gjennomføring	Internkontroll + stikkprøvekontroll
		Tilskudd til brattlendte bruk	Hellingsgrad	Når miljøplanen beskriver tiltak og dokumenterer gjennomføring	Internkontroll + stikkpøvekontroll
		Tilskudd til dyr på utmarksbeite	Antall dyr og dyreslag	Når miljøplanen beskriver tiltak og dokumenterer gjennomføring	Internkontroll+stikkpøvekontroll
	Økologisk drift	Ekstra arealtilskudd og omleggingstilskudd	Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer. DEBIO har utfyllende bestemmelser til forskriften Plan over arealbruk og avsetning	Når miljøplanen beskriver tiltak og dokumenterer gjennomføring	Årlig kontroll av alle bruk + stikkprøvekontroll

Ordninger rettet mot spesielle tiltak og verdier. Prioritering mellom søkere	Lokal tilpasning og samordning av miljøinnsatsen	Områdetiltak	Spesifikke krav for det enkelte prosjekt	Prioritering av søkere	
	Ta vare på verdier i kulturlandskapet med fredede og vernenverdige bygninger	STILK og tilskudd til miljø-investeringer over LUF	Spesifikke krav for det enkelte prosjekt	Prioritering av søkere	
	Redusert avrenning av næringssalter, redusert erosjon	Miljørettet omlegging i kornområdene	Omlegging til grovfôrbasert produksjon	Prioritering av søkere	
		Tilskudd til miljøinvesteringer over LUF	Spesifikke krav for det enkelte prosjekt	Prioritering av søkere	

6.5 Kunnskap, kompetanse og forskning

Det er en generell, økende erkjennelse av betydningen av utdanning og opplæring for den økonomiske utvikling. Kunnskap, kompetanse og forskning blir sett på som viktige innsatsfaktorer og konkurransefortrinn på linje med naturressurser, arbeid og kapital. Forskning er et langsiktig virkemiddel og landbruket tok tidlig forskning systematisk i bruk som virkemiddel i næringsutviklingen. I St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen* blir det sagt at «kompetanse er den viktigste enkeltfaktor for den videre utvikling av nærings- og arbeidsliv i Norge». Verdiskaping i norsk landbruk og næringsmiddelindustri er helt avhengig av velutdannet og høyt kvalifisert personell som har kunnskap og kreativitet til å finne nye løsninger og å utvikle nye produkter.

Målet er å heve kompetansenivået i næringen. Kombinert med kreativitet vil kompetanse være nødvendig for å møte framtidas utfordringer både i tradisjonelt jordbruk og i tilknyttede nye næringer. Næringen har behov for kompetansehevende tiltak og etterutdanning som retter seg mot jordbrukere som selvstendig næringsdrivende. Dette vil gjøre det enklere å starte opp virksomhet som grenser til landbruksvirksomheten, og øke kvinners deltagelse i næringsdriften i og i tilknytning til landbruket, jf. kap 5.6.2.

Næringsutøvere innen produksjon av mat- og skogbruksprodukter har et bredt kompetansebehov samtidig som mye av kunnskapen opparbeides gjennom den daglige drift og produksjon. På mange områder er arbeid knyttet til gårdsdrift kompetansegivende i seg selv. Det er derfor en utfordring å formalisere og spesialisere denne kompetansen. Tradisjonsbåret kunnskap kan her representere en viktig ressurs, jf. kap 4.3.4. Næringens kompleksitet gjør at kompetansebehovet ikke er entydig og vil være i kontinuerlig endring. Den agronomiske kompetansen blant heltidsyrkesutøvere er høy. Faglagene og forsøksringer er viktige bidragsytere i denne sammenheng gjennom å kanali-

sere nyvunnen kunnskap ut til næringene, slik at kunnskapen kan tas i bruk. Deltidsbrukere har i denne sammenheng mindre landbruksfaglig kompetanse, men har ofte verdifull utdanning, erfaring og praksis som arbeidstaker eller yrkesutøver i andre yrker.

En stor utfordring er å kunne øke lønnsomheten i landbruket under nye rammevilkår samtidig som hensynet til miljø og kulturlandskapet ivaretas. I tillegg til nye former for teknisk kompetanse og miljøkunnskap, er det behov for bedre kunnskap om forvaltning og kunnskap om økonomi, ledelse, planlegging og markedskunnskap. Utviklingen av det multifunksjonelle landbruket stiller også landbruksutdanningen overfor nye utfordringer og utdanningsbehov. Landbruksutdanningen i Norge bør komme i tettere kontakt og dialog med landbruksnæringen for å få et utdanningstilbud som er tilpasset omlegging i landbruket og livsvilkårene i distriktene. Dette forholdet gjelder også utdanningsbehov og tilbud som vil gi kompetanseheving i næringsmiddelindustri og i landbrukets forvaltningsapparat. Utfordringer i næringen har ført til øket interesse innen næringen både for utdanningsspørsmål generelt og for nye former for kompetanse spesielt, jf. St.prp. nr. 75 (1998-99).

6.5.1 Utdanning

Kompetanse er kunnskap, ferdigheter og holdninger som anvendes til å utføre arbeidsoppgaver. 1990-årene har vært preget av store og gjennomgripende reformer på hele utdanningsområdet, og de viktigste elementer for å få til en bred og god kompetanse er på plass. Innholdet i utdanningen er endret i takt med samfunnets krav til ny kompetanse og det er nødvendig å videreutvikle disse tilbudene, slik at utdanningen og rekrutteringen kan tilpasses skiftende utfordringer og nye oppgaver. En vellykket politikk for å utvikle kompetanse i tråd med næringens behov må bygge på et samspill mellom næringen og myndighetene.

Reform 94 ga ungdom lovfestet rett til tre års heltids videregående opplæring gjennom et løp som fører fram til studiekompetanse eller gjennom et løp som gir yrkeskompetanse. Reform 94 har lagt betydelig vekt på å styrke yrkesopplæringen, både den som omfattes og ikke omfattes av lov om yrkesopplæring. Landbruksdepartementet har foretatt en evaluering av studieretning naturbruk for å se hvor godt studieretningen fanger opp det mangfoldige og spesialiserte utdanningsbehov næringen har. Landbruksdepartementets evaluering av studieretning naturbruk sammenfaller med de konklusjoner og forbedringspunkter som trekkes opp i St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring*. Innenfor studieretning naturbruk varierer tilbudet når det gjelder innhold, mulighet for spesialisering og mulighet for gjennomføring. Det er videre behov for spesifiserte krav til sluttkompetansen.

For studieretning naturbruk er det et kryssende hensyn mellom krav til studiekompetanse innen relevante universitets- og høyskolestudier og hensynet til de som skal ut i praktisk arbeid etter skolen, enten som arbeidsgiver eller som arbeidstaker. Evaluering av studieretning naturbruk viser at det er behov for å legge til rette for en enkel utdanningsvei. En hovedvei kan være å starte med grunnkurs naturbruk (VKI og VKII) og gå videre med tilbud innenfor rammen av teknisk fagskole eller tilsvarende, eller høyere landbruksfaglige studier som vi finner innenfor det statlige høgskolesystemet eller de viten-

skapelige høyskolene og universitetene. Det er behov for å bruke de tilgjengelige nasjonale resultatene for landbruksrelatert utdanning optimalt, noe som krever samarbeid og arbeidsdeling mellom de ulike utdanningsinstitusjonene.

Reform 94 medførte at de ett-årige «fagskolene» ble integrert i videregående opplæring. Evaluering av reformen viser at det forsatt er behov for denne type opplæringstiltak av kortere varighet, med en målrettet og konsentrert kunnskapsmengde. Slike opplæringstiltak må ha som siktemål at elevene skal bli i stand til å drive som selvstendig næringsdrivende innen jord-, skog- og hagebruk, hvor evne til omstilling og innovasjon etter hvert er like viktig som drifts- og fagkompetanse.

Elevmassen ved studieretning naturbruk er yngre nå enn tidligere. Den typiske aldersgruppen (16,17,18 år) utgjør 80 prosent av elevene i videregående opplæring, mens den før reformen utgjorde 61 prosent. Ungdom må i større grad velge utdannelsesforløp tidlig og mange potensielle gårdbrukere velger å ta annen utdanning enn landbruksutdanning i ung alder. Overdragelse av landbrukseiendom og utøvelse av yrket ligger ofte 10-15 år fram i tid. Dette stiller andre krav til utdanningssystemet. Videregående utdanning er i større grad blitt en generalistutdanning og treårig videregående skole for 15-19 åringer gir ikke tilstrekkelig fordypning i aktuelle produksjonsfag, økonomi eller bedriftsledelse.

Landbruksdepartementet ser at kortvarig påbygging etter videregående skole er viktig for å møte behovet for spesialisert kompetanse og fordypning. Regjeringen har satt ned et utvalg, Berg-utvalget, som skal vurdere utdanningstilbud som ligger i et mellomnivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Utvalget skal se nærmere på situasjonen og behovet for denne type offentlig og privat tilbud og vurdere plassering i et helhetlig utdanningsvesen. Utdanning på mellomnivået kan være et meningsfylt alternativ for unge som vil lære mer og som ikke vil studere videre ved universitet og høyskole. Det kan også være et tilbud til personer med utdanning på ulike nivåer innenfor andre områder enn landbruk og naturbruk. Det er større behov for et dynamisk utdanningssystem, som gir studentene anledning til å kombinere forskjellige utdanninger. De som overtar landbrukseiendommer gjør ofte dette først når de har nådd voksen alder, blant annet fordi den yrkesaktive perioden er lengre enn generasjonsintervallene. Mange har derfor valgt utdanning og arbeid i andre sektorer enn landbruk. For denne gruppen vil kortvarige og målrettede utdanningstilbud være viktig for å møte behovet for spesialisert kompetanse og fordypning. Berg-utvalget skal legge fram sin rapport i mars 2000.

Av de som velger studieretning naturbruk har tre av fire elever planer om å arbeide innen landbruksnæringen i framtiden, og mange elever har lyst til å satse utradisjonelt. Det er viktig å fange opp disse elevene og gi dem tro på egne evner til entreprenørskap og å bruke lokale ressurser som grunnlag for utvikling av arbeidsplasser. Landbruksskolenes egen næringsvirksomhet, i tillegg til tiltak som distriktsaktiv skole, rettes mot å innføre kunnskap og positive holdninger i forhold til egne bedriftsetableringer blant elevene.

De statlige høyskolene gir i dag to- og treårig utdannelse innen landbruk. I tillegg gir tekniske fagskoler teoretisk kunnskap på et nivå mellom høyere

utdannelse og videregående skole med studieretning naturbruk. Disse tilbudene er viktig for et helhetlig utdanningstilbud i landbruksfag.

De to vitenskapelige høgskolene Norges veterinærhøgskole (NVH) og Norges landbrukshøgskole (NLH) har et særlig nasjonalt ansvar for høyere landbruksfaglig forskning, utdanning og formidling. Denne tredelingen må videreføres, slik at undervisningen fortsatt blir basert på forskning av høy kvalitet og at resultater blir formidlet til næringsutøverne.

De vitenskapelige høyskolene har hovedansvaret for høyere landbruksfaglig utdanning. Komplementært er det et bredt spekter av muligheter i utdanningsinstitusjoner på regionalt nivå. Studieopptaket ved Norges landbrukshøgskole i 1998 og søkningen for 1999 viser at Landbrukshøgskolen er i en situasjon med færre søkere enn antall studieplasser innen alle studieretninger bortsett fra Landskapsarkitektur. Det er særlig svak søkning til de tradisjonelle landbruksfagene hagebruk, jord-, vann-, og plantefag. NLH har utarbeidet en Strategisk plan 1999-2004 for å møte blant annet utfordringen med å rekruttere gode studenter. Det er viktig at hele organisasjonen, inkludert institutter og avdelinger, følger opp prioriteringer og føringer som ligger i planen. Nedgangen i søkningen til tradisjonelle landbruksrelaterte utdanninger rammer ikke bare Norge, men berører også andre nordiske land og land i Europa (Storbritannia, Nederland). Norges veterinærhøgskole har derimot de siste årene opplevd økning i antall søknader pr. studieplass, og at nye fagområder som fiskehelse, næringsmiddelhygiene, sports- og familiedyr, har blitt sterkere vektlagt.

Norsk landbruk vil ha behov for velutdannede kandidater på disse områdene også i framtiden. Utdanningen innen disse fagfeltene skal dekke behovet for fagfolk innen næringsliv, forskning og forvaltning, og innen andre sektorer og samfunnsområder. Departementet vil arbeide for at dette behovet dekkes ved Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole i samarbeid med Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet.

Norges landbrukshøgskole arbeider med et gjennomgående nytt studietilbud for studentopptaket høsten år 2000. Økt samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner i Norden gjennom NOVA-institusjonene (Nordic Forestry, Veterinary and Agricultural University) utvikles for å sikre et nødvendig rekrutteringsgrunnlag av studenter og videreutvikling av spisskompetanse innenfor områder av nasjonal betydning. Konkrete eksempler på utdanningstilbud det nå arbeides med er et felles nordisk studietilbud innenfor hagebruk, agroøkologi og arktisk landbruk.

6.5.2 Etterutdanning og kompetansehevende tiltak

I St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen* legges det opp til at myndighetene skal bidra til økt satsing på etter- og videreutdanning for voksne gjennom ulike tiltak. Det skal lages et tilpasset, målrettet og helhetlig system for voksenopplæring og kompetanseutvikling tilpasset næringens og yrkesutøvernes behov. Behovet for løpende spesialisering bør tas i etterutdanning etter at grunnutdanningen har lagt den nødvendige basis. I inntektsoppgjøret for 1999 er det satt av midler til et Kompetanseutviklingsprogram som skal utvikle tilbudet for etter- og videreutdanning. Programmet skal utvikle nye utviklingskontrakter og nye opplæringstilbud og partene i arbeidslivet, inklu-

dert næringsorganisasjonene i landbruket, er med i styring og planlegging av programmet.

Innenfor landbrukssektoren finnes det en rekke arrangører av korte oppdateringskurs for voksne. Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket (EDL) støtter etterutdanningskurs for bønder. EDL-fondets virksomhet bør rettes inn mot etterutdanningsvirksomhet som supplerer og underbygger Kompetanseutviklingsprogrammet i regi av kompetansereformen. Aktører som tilbyr kurs av ulik varighet er bl.a. Bygdefolkets studieforbund, samarbeidsrådene, landbruksskolene, regnskapskontor, fylkesbondelag og samvirkeorganisasjonene. Norges landbrukshøgskole, Norges veterinærhøgskole og statlige høyskoler, har utviklet brukerorienterte etterutdanningskurs.

På bakgrunn av de store reformene som har vært innenfor utdannings- og opplæringssystemet og de mange evalueringer som foreligger, ønsker departementet å ta en samlet gjennomgang av saksfeltet i samarbeid med berørte interesser og myndigheter. Det er behov for å kartlegge det samlede tilbudet og innrette virkemidlene for å sikre at næringen har et utdannings- og opplæringstilbud som ivaretar de ulike aktørenes behov, og som er bredt og fleksibelt. I St.prp. nr. 75 (1998-99) *Om jordbruksoppgjøret 1999* ble grunnlaget lagt for en felles strategi for å utvikle etterutdanningstilbud som retter seg mot jordbrukere som selvstendig næringsdrivende.

Landbruket har spesielle og differensierte omstillingsbehov som nødvendiggjør en innsats innen kompetanseutvikling. Kunnskap om omstilling og innovasjon skal sammen med drifts- og fagkompetanse gi næringsutøverne et løft som også kan bidra til utvikling av annen type virksomhet knyttet til landbruk. Det er viktig at kvinner kommer i posisjon til å starte og drive næringsvirksomhet, både tradisjonelt jord-, skog- og hagebruk og nye næringer. Departementet mener avløserordningen må utvikles for å gi den enkelte næringsutøver bedre mulighet til etter- eller videreutdanning. Reformen forutsetter at næringene bidrar med sin andel. Departementet legger opp til at dette dekkes gjennom kollektive finansieringsordninger og ser dette som en oppfølging av protokollen fra jordbruksoppgjøret 1999.

Norsk landbruk har tradisjonelt sett hatt kort avstand mellom bonden, skogbrukeren og forskeren. Veiledningsfunksjonen har de siste årene blitt mer fragmentert. For å bidra til optimalt rådgivings- og veiledningsapparat (kommunale landbrukskontor, forsøksringer, skogeierlag, regnskapskontor, samvirkekontor, bondelagskontor m.m.) må det skapes bedre samarbeid og samkjøring i alle deler av rådgivnings- og veiledningsapparatet i landbruket. Denne utfordringen innbefatter både de to vitenskapelige høgskolene, forskningsinstituttene, landbrukets forsøksringer og næringenes eget veiledningsapparat. Det offentlige tar et stort ansvar for forskning og utdanning i landbruket mens privat sektor bør styrke sin rolle for å dekke behovet for kunnskapsflyt i leddene fra forskningsmiljøene til bruker.

I St.meld. nr. 42 (1997-98) går Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet inn for at det utvikles et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse. En større grad av formalisering av kompetanse vil kunne møte krav og forventninger i samfunnet om dokumentasjon for kompetanse. I forhold til forbrukeren gir Kvalitetssystemer i landbruket (KSL)

nødvendig dokumentasjon om hvordan varen er blitt til og viser at gårdsbruket har rutiner for å sikre stabil og høy kvalitet på produktene, jf. kap 5.1. KSL vurderes så langt å være vellykket og det at produsenten har innført KSL på bruket bidrar til å imøtekomme behovet for et kompetansebevis.

Landbruksdepartementet legger også vekt på at næringsutøverne i landbruket er selvstendig næringsdrivende, som i større grad må ta ansvar for å dokumentere egen kompetanse. Konsesjonsloven § 8 nr. 1 inneholder krav om at erverver av landbrukseiendom må være skikket til å drive eiendommen, jf. kap 6.2.6. Framtidas matprodusenter vil møte store krav til ulike typer kompetanse. Myndighetene skal legge til rette for at næringsaktørene får et godt opplæringstilbud gjennom dokumentasjon av realkompetanse, grunnutdanning, etter- og videreutdanning, veiledning og muligheter til å ta produksjonstilpassede, selvstendige kurs med tilhørende sertifikater. Dokumentasjon av kompetanse kan også legges inn som et element i miljøplanen, og det bør vurderes om brukeren ved et gitt dokumentert kompetansenivå skal gis et «grønt bevis». Dette kan også inngå i grunnlaget for enkelte tilskuddsordninger.

6.5.3 Forskning og utvikling

Både på det enkelte gårdsbruk, for næringen samlet og i de enkelte forskningsmiljøer har dagens beslutninger og prioriteringer virkning for flere tiår framover. Forskning og utvikling er et av de viktigste virkemidlene for utvikling av landbruket på lang sikt. Den forskningen som utføres vil danne kunnskapsbasen for omstillingsarbeid og politisk veivalg de neste tiår. Kunnskap ervervet ved forskning og utviklingsarbeid bereder grunnen for et konkurransedyktig landbruk og er et sentralt virkemiddel for å nå politiske mål.

Det særegne ved norsk landbruk, både hva gjelder kostnader, klima og struktur, legger føringer på innretningen av forskningen. I Nord-Norge spesielt, men også i resten av landet, ser man store utfordringer knyttet både til markeds- og produksjonsspørsmål. Forskningsmiljøene må derfor fokusere på spesielle utfordringer for det norske landbruket. I denne sammenheng vises det til kap 5.5.6 og Regjeringens planer om å utvikle et kompetansesenter for nordnorsk landbruk. De særegne utfordringene som det nordnorske landbruket står overfor krever kompetanse tilpasset forholdene. Regjeringen vil legge ansvaret for kompetansesenteret for nordnorsk landbruk til Planteforsk med Planteforsk Holt i Tromsø som koordinator. Kompetansesenteret forutsettes utviklet i nær kontakt med andre kompetansemiljøer.

Regjeringen ser en hovedutfordring i å få til en tettere integrasjon mellom forskning og utvikling i landbruket og foredlingsindustrien, og videre å la utviklingsarbeidet munne ut i lønnsom næringsvirksomhet. For å lykkes med dette er det viktig at næringene selv investerer i FoU, for å få et tettere eierskap til resultatene. Dette er også drøftet i kapittel 5.3.1 Næringsmiddelindustrien.

Landbruksdepartementet vil i løpet av 2000 i samarbeid med Forskningsrådet og sektororganer innen forskning og landbruk lage en handlingsplan for landbruksforskningen. Langtidsplanen for landbruksforskningen 1998-2005: *Kunnskap for utvikling og omstilling i landbruket og den landbruksbaserte industri,* handlingsplaner utarbeidet av Forskningsrådet for de ulike landbruksrela-

terte forskningsprogrammene, samt øvrige styringsdokumenter vil bli lagt til grunn for utarbeidelse av handlingsplanen.

Landbruksdepartementets langtidsplan trekker opp målsettinger, prioriteringer og veivalg for den offentlig landbruksforskningen. Planen er det viktigste styringsredskap for utforming av forskningspolitikk på landbruksområdet.

Boks 6.9 Langtidsplan for landbruksforskningen 1998-2005: Kunnskap for utvikling og omstilling i landbruket og den landbruksbaserte industri

Hovedmål

Landbruksforskningen skal, innenfor en etisk forsvarlig ramme og i bred næringspolitisk sammenheng, være leverandør av kunnskap med vekt på forbrukerkrav, verdiskaping, nyskaping, omstilling, miljø og helse- og livskvalitet.

Delmål

- fremme langsiktig og bærekraftig utvikling i landbruket og i landbruksbasert virksomhet til bevaring av naturgrunnlag og miljø, og til fremme av helse og livskvalitet hos mennesker og dyr
- utvikle markedsorienterte produkter basert på norske råvarer og foredlingssystem
- høyne kompetansenivået og foredlingsgrad av produktene med sikte på verdiskaping og sysselsetting i landbruket og landbruksbasert virksomhet
- utvikle nye produkter, næringer og kombinasjoner av næringer innenfor et helhetlig nærings- og distriktsperspektiv
- gi grunnlag for politikkutforming, offentlig virkemiddelbruk og forvaltning

Fem hovedprioriteringer

- Forbruk, matvarekvalitet og- trygghet
- Drifts- og eierformer, produksjonsystemer og arealbruk
- Verdiskaping basert på skog
- Ny næringsutvikling
- Livskraftige distrikter

I 1997 ble NLH og NVH overført til Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. Samtidig ble det foretatt en omorganisering i den offentlig finansierte instituttsektoren. Hensikten med omorganiseringen i instituttsektoren var å skape større og mer slagkraftige enheter, å gjøre landbruksforskningen bedre i stand til å møte utfordringer framover, og å styrke forskningens kvalitet og effektivitet. St.prp. nr. 63 (1995-96) varsler en vurdering av visse sider ved samarbeid, organisering og arbeidsdeling innen landbruksforskingen. Mandatet til vurderingen ble presisert i Innst. S nr. 269 (1995-96). Departementet tar sikte på å avslutte en slik vurdering i 2000, og orientere Stortinget i 2001. Grunnlaget for vurderingen blir utformet i samarbeid med Kirke-utdannings- og forskningsdepartementet.

Tradisjonelt har landbruksforskning blitt definert som FoU-oppgaver under Landbruksdepartementets sektorområde, relatert til bestemte FoU-institusjoner og rettet mot bestemte brukere. Landbruksforskningen omfatter også FoU-avdelinger innen flere samvirkebedrifter/-organisasjoner, som for eksempel Norske meierier, Norsk kjøtt, Norske eggsentraler, Gartnerhallen og Norges pelsdyravlslag. I den senere tid har man sett en tendens til endring i etablerte relasjoner og at nye samhandlingsmønstre dannes. Forskning rettet mot næringsmiddelindustri spesielt, men også treforedling har fått høyere prioritet. Man snakker i dag om mat- og landbruksforskningen hvor hele verdikjeden rommes av begrepet.

Landbruksforskningen baserer seg på en rekke basale natur- og samfunnsfag, og det er nødvendig å opprettholde eller øke innsatsen innen grunnforskningen i basalfagene samt nyere mikro- og molekylærbiologiske fag for å opprettholde den høye kvaliteten på landbruksforskningen. Gjennom program- og basisbevilgning til Norges forskningsråd har Landbruksdepartementet ansvar for anvendt, brukerstyrt forskning og strategisk grunnforskning, mens hovedansvaret for grunnforskning og rekruttering er tillagt KUF gjennom de landbruksvitenskapelig høyskolene. De vitenskapelige høyskolene vil ha et særlig ansvar for å opprettholde forskningsbasert undervisning på kjerneområder. For NVH og NLH betyr dette opprettholdelse av innsats på forskning på dyre- og plantehelse, fôr, etikk og miljø samt dyresykdommer som kan smitte mennesker, kostnadseffektivitet i jordbruket, forbrukertrygghet og markedsspørsmål i verdikjedeperspektiv med krav til relevans og kvalitet. Utover dette er det en utfordring for hele landbruksforskningen å belyse effekter av regelverk og planprosesser i forbindelse med eiendoms- og arealforvaltning.

Regjeringen fremmet i juni 1999 St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*. En hovedprioritering her er styrking av den langsiktige og grunnleggende forskningen. I tillegg prioriteres marin forskning, informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. På alle disse områdene ser Regjeringen spesielle utfordringer for landbruksforskningen. Satsingen på marin forskning inkluderer havbruk og akvakultur, og landbruksdepartementet vil i denne sammenhengen fokusere spesielt på fôr- og næringsmiddelindustri. Satsingen på IKT får konsekvenser for departementet gjennom satsing på IKT i foretak utenfor IKT-næringen selv, og vektlegging av IKT som et virkemiddel innen distriktsutvikling. Sammenhengen mellom dyre- og plantehelse, matkvalitet og folkehelse er viktig innen medisinsk og helsefaglig forskning, og Regjeringen ønsker en styrking av forskningen på dette området. Problemstillinger relatert til skog og bruk av trevirke vil inngå i satsingen på energi og miljø.

Regjeringen har i St.meld. nr. 17 (1998-99) pekt på hovedprioriteringene i skogforskningen. Det er lagt vekt på å opprettholde forskningsinnsatsen med tanke på effektiv og langsiktig ressursutnyttelse og ivaretakelse av miljøhensyn. Samtidig er det pekt på at det er nødvendig å synliggjøre skogens samfunnsmessige betydning for en bærekraftig utvikling, hvor kunnskapsutviklingen vil bli rettet mot skogens og treprodukters miljømessige funksjoner og de verdier skogsektoren representerer. Som følge av dette varslet Regjeringen

blant annet etablering av et femårig verdiskapingsprogram for bruk og foredling av trevirke.

Regjeringens visjon om den regionale kunnskapsallmenning fordrer ut over innovasjon og fornying, instrumenter for kunnskapsoverføring. Her vil regionale innovasjonsmiljøer som forskningsparker og næringshager spille en økende rolle som møteplass, ikke minst som arena for nyetableringer, jf. St.meld. nr. 41 (1997-98) *Næringspolitikk inn i det 21. århundret*. En satsning på bruk av IKT i landbruket vil bidra til å gjøre avstander mindre begrensende for samarbeid, jf. St.meld. nr. 38 (1997-98) *IT-kompetanse i et regionalt perspektiv*. Regjeringen legger i dette arbeidet vekt på koblinger mellom Forskningsrådet og SND, for å oppnå kunnskapsflyt i hele verdikjeden, jf. samarbeidsavtalene mellom Forskningsrådet og Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond som også skal videreføre Statens landbruksbank sin virksomhet på dette området.

Med dagens utvikling med internasjonalisering på de fleste områder, også innen landbrukssektoren, har internasjonal landbruksforskning fått en stadig større betydning. Internasjonalt forskningssamarbeid er et viktig verktøy i forbindelse med mat- og næringspolitiske rammebetingelser fastsatt gjennom internasjonale avtaleprosesser. Forskningen danner grunnlaget for internasjonalt anerkjente standarder som avtalene bygger på, forankret i norsk utenrikspolitikk. Norge er et lite land i forskningssammenheng og som kunnskapsprodusent. Norske myndigheter vil derfor legge til rette for at kunnskapsmiljøene aktivt kan søke kunnskap ute. I dag importeres ca. 95 prosent av nødvendig kunnskap, mye av dette som teknologiimport. For å få tilgang til kunnskap internasjonalt må de norske miljøene også bidra med noe i et partnerskap og samarbeid. En kvalitetsmessig god norsk kunnskapsbase er derfor meget viktig. Det er dessuten viktig av økonomiske grunner at norske forskningsmiljøer deltar aktivt i EUs 5. rammeprogram, slik at de investeringer Norge gjør med forankring i EØS-avtalen føres tilbake i form av prosjektmidler, nettverk og forskningsresultater.

Mat- og landbruksforskningen er i dag hovedsakelig finansiert over statsbudsjettet. Næringen bidrar i dag i beskjeden grad. Næringens lave egenfinansiering av FoU skyldes i første rekke en struktur med mange små og mellomstore enheter med begrenset egenkapital og varierende lønnsomhet. Krav om økt brukerfinansiering er framsatt fra flere hold. Det er et ønske både i næringene og i forskningsmiljøene om langsiktige finansieringsordninger som sikrer uavhengig forskning rettet mot primærproduksjonen. Økt brukerfinansiering vil bl.a. gi brukerne større grad av påvirkningsmulighet når det gjelder hvilke problemstillinger det skal fokuseres på. I tillegg øker summen av tilgjengelige midler til FoU. Både enkeltbedrifter, bransjeforeninger, samvirkeorganisasjoner og andre produsentsammenslutninger får dermed et større ansvar for å formulere egne FoU-behov, selv om offentlig finansiering fortsatt vil være viktig for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet innen forskning og utvikling.

Et mulig virkemiddel for å øke næringenes egenfinansiering av forskning er forskningsavgifter. Eksempler på dette er forskningsavgift i skogsektoren, som ble foreslått i St.meld. nr. 17 (1998-99), jf. *Lov om avgift på skogvirke til fremme av fellestiltak for skogbruket av 19. november 1956,* og forskningsavgift

på fiskerisiden som ble foreslått i St.meld. nr. 51 (1997-98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. Stortinget ga i begge tilfeller sin tilslutning til å innføre avgiftene.

Med bakgrunn i behovet for økt brukerfinansiering av FoU ser departementet en avgiftsbasert ordning for finansiering av forskning spesielt rettet mot jordbrukets behov som hensiktsmessig. En alternativ måte å øke brukerfinansieringen på ville være økte forskningsbevilgninger over jordbruksavtalen, men denne løsningen ivaretar ikke på samme måte kravet om langsiktighet og forutsigbarhet. Departementet vil i samarbeid med næringsorganisasjonene starte arbeidet med en utvidelse av formål og avgiftsgrunnlag i *lov om forskningsavgift på visse landbruksprodukter* av 26. juni 1970, med sikte på å legge forholdene til rette for økt primærproduksjonsmotivert forskning. Det forutsettes at en omlegging ikke på noen måte får negative konsekvenser for den næringsmiddelforskning som i dag finansieres av eksisterende avgift. Det er etter departementets syn mulig å kombinere disse hensyn gjennom økt avgiftsinngang ved å utvide avgiftsgrunnlaget. Departementet vil i dette arbeidet også vurdere andre eksisterende relevante finansieringsordninger med tanke på forenkling. En omlegging forutsetter en fordelingsordning som fullt ut sikrer både næringsmiddelforskningen og forskning rettet mot primærjordbruket tilfredsstillende rammebetingelser. Utarbeidelse av fordelingsordningen vil derfor ha høy prioritet i dette arbeidet.

Det forutsettes videre at økt avgiftsinngang skal komme i tillegg til offentlig finansiering, og at representanter for næringene utgjør et flertall i styringen av midlene. Departementet vil legge vekt på hensiktsmessige og kostnadseffektive innkrevingsrutiner, bygget på eksisterende system. Det vil bli etablert klare rapporterings- og kontrollrutiner knyttet til bruken av midlene, og det legges vekt på å utvikle en effektiv tildelingsprosess også med hensyn til forskernes tidsforbruk. Departementet vil senere legge saken fram for Stortinget på egnet måte.

6.6 Distriktspolitiske effekter

Landbruk er en næring som baserer seg på bærekraftig utnytting av naturressurser. Betydningen av landbruksressursene som grunnlag for bosetting og sysselsetting er størst i distriktene. Flere kommuner i Norge opplever tilbakegang i folketallet og har mangel på arbeidsplasser. Som følge av lav befolkningstetthet i utgangspunktet, vil nedgang i aktiviteten i landbruket i slike områder kunne innebære en trussel for bosettingen. Regjeringen legger derfor stor vekt på de distriktspolitiske effektene av landbrukspolitikken. Det er viktig at landbrukspolitikken utformes slik at den bygger opp under den generelle distriktspolitikken. Landbrukspolitikken skal imidlertid balansere flere mål i forhold til hverandre der ulike hensyn må ses i sammenheng. Regjeringen mener at de forslag som fremmes i denne meldingen samlet vil ha en positiv effekt for distriktene og bidra til en desentralisert bosetting og sysselsetting i Norge framover.

Som omtalt i kapittel 3.1.5 har den årlige nedgangen i antall driftsenheter ligget på 2-2,5 prosent det siste 10-året. Dette er en noe lavere nedgang enn i perioden før dette. Nedgangen i antall driftsenheter har i stor grad hatt sammenheng med demografiske forhold, produktivitetsforbedringer, den tekno-

logiske utvikling og andre forhold som ikke påvirkes direkte av de økonomiske virkemidler. Landbrukspolitikken har imidlertid bidratt til å bremse nedgangen i antall driftsenheter. Produksjonsvolumene og det dyrkede arealet er opprettholdt i hele landet, og bygdeutviklingsmidlene har blant annet lagt grunnlag for sysselsetting ut over tradisjonelt jordbruk.

En gradvis strukturutvikling vil fortsatt pågå av samme årsaker som nevnt ovenfor. Markedsbegrensninger vil få sterkere betydning for handlingsrommet framover. Overproduksjonen av melk og begrensninger i adgangen til regulering av markedet gjennom eksport i WTO-avtalen er slike forhold. En ny forhandlingsrunde om landbruk i WTO vil starte opp i løpet av året og påvirke rammebetingelsene. Importvernet er avgjørende for det handlingsrom politikken kan utformes innenfor. De forslag som fremmes i denne meldingen må vurderes i lys av den totale utviklingen for landbrukssektoren.

Jordbrukets betydning i distriktene er omtalt i kapittel 3.1.4 og 3.1.5. I kapittel 4 er levende bygder omtalt som en av flere sentrale samfunnsoppgaver som landbrukspolitikken skal bidra til å løse. Strategier for hvordan landbrukspolitikken best kan ivareta dette hensynet er beskrevet i kapittel 5, både med hensyn til primærproduksjon av jordbruksprodukter og foredlingsvirksomheten i næringsmiddelindustrien.

Vurderingen av distriktspolitiske konsekvenser av endringsforslag i meldingen er uttrykk for departementets vurderinger om effekter av forslagene. De enkelte endringsforslagene kan trekke i noe ulik retning, men må vurderes samlet.

6.6.1 Økonomiske virkemidler

Regjeringen har ambisiøse mål både for distriktspolitikken og for inntektsutviklingen i jordbruket. Dette krever at de statlige midler prioriteres strengt i retning av de mål vi søker å oppnå. Distriktsprofilen i de økonomiske virkemidlene vil derfor bli videreført og ytterligere målrettet. Dette innebærer at kanaliseringspolitikken basert på at en vesentlig del av husdyrproduksjonen skal foregå i distriktene, ligger fast. Når det gjelder de spesielle utfordringene for landbruket i Nord-Norge vises det til kapittel 5.5.6.

En moderat og gradvis omlegging av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen vil bidra til å sikre at bruk der jordbruket utgjør et reelt sysselsettingsgrunnlag og har betydning for brukerens økonomi kan bli opprettholdt. De helt små brukene har annen sysselsetting og inntekt som betyr mer for at bruket fortsatt blir drevet og bebodd. Regjeringen mener derfor at en moderat og gradvis utjevning av den sterkeste strukturprofilen til de helt små bruk i de økonomiske virkemidlene vil bidra til å sikre bosetting i distriktene framover. Dette må også ses i sammenheng med forslaget om å styrke bofunksjonen generelt og fortsatt sterk satsing på tilleggsnæringer med markedsmuligheter.

Melk og tilhørende kjøttproduksjon er den produksjonen i jordbruket som sysselsetter flest jordbrukere og utgjør slik sett en betydelig del av den samlede jordbruksproduksjonen i landet. Mye av denne produksjonen foregår i distriktene, og Regjeringen legger opp til at dagens geografiske produksjonsfordeling skal videreføres. Nødvendig markedstilpasning i melkesektoren vil kreve en betydelig reduksjon i produksjonsomfanget av melk framover, jf. kap

5.2.4. Kvoteordningen har ført til at gjennomsnittsstørrelsen i melkeproduksjon har stått nesten stille i mange år. Det er nødvendig med en moderat økning av gjennomsnittlig buskapsstørrelse i melkeproduksjonen for å sikre produsentene økonomiske vilkår som kan bidra til framtidig rekruttering til denne produksjonen, jf. kap 6.3.5.

Det er grunn til å anta at de foreslåtte prisreduksjoner vil bidra til økt innenlandsk etterspørsel og bedret markedsbalanse. Kombinert med kompensasjonsordninger vil dette virke positivt for hele jordbruket, men kanskje særlig de deler av distriktsjordbruket der alternative inntektsmuligheter er begrenset.

Som en kompensasjonsordning for prisreduksjoner, har Regjeringen foreslått å innføre et inntektsfradrag i næringsinntekt fra jordbruk ved beregning av alminnelig inntekt. Dette vil gi skattelette til aktive næringsutøvere. Med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikken er det foretatt en beregning på bruksnivå av hvem som vil få full effekt av fradraget i form av redusert skatt. Det vises til vedlegg 3. Det er gjort beregninger på fylkesnivå og etter Kommunal- og regionaldepartementets distriktspolitiske virkeområdeinndeling. Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er de 3 fylkene hvor størst andel vil få full effekt av inntektsfradraget. De 3 fylker med lavest andel som vil få maksimal effekt av tiltaket er Telemark, Vest-Agder og Aust-Agder. Inndeling etter virkeområder for distriktspolitiske virkemidler viser at i Nord-Troms og Finnmark får den laveste andelen av brukene full effekt av tiltaket. For øvrig viser beregningen at distriktskommuner gjennomgående får større nytte av tiltaket enn sentrale kommuner utenfor virkeområdet.

Utslagene i beregningene er forholdsvis små, og mulige tilpasninger til tiltaket etter at det er gjennomført kan endre bildet noe. Det man med sikkerhet kan si er at tiltaket har størst effekt for de bruk som gir mer enn ubetydelige bidrag til brukerinntekten. Det er også slike bruk som er utsatt for nedleggelse dersom inntektene blir lave. Bruk med liten produksjon og lave inntekter og med stor andel av inntekten fra annen virksomhet enn jordbruk er forholdsvis ufølsomme for endringer i de økonomiske virkemidlene. Regjeringen mener derfor at dette er et klart målrettet tiltak også i forhold til de distriktspolitiske målsettinger.

6.6.2 Juridiske virkemidler

Hovedforslagene til endringer i de juridiske virkemidlene er tatt inn i boks 6.2. De forslagene som eventuelt vil kunne ha en særlig distriktsvirkning bør drøftes særskilt. Samlet vurderer en effekten av forslagene slik at de øker det lokale handlingsrommet i spørsmål som gjelder bosetting. Departementet antar at dette på sikt kan bidra til å styrke landbruksressursenes bidrag til bosetting i distriktene.

Hensynet til bosetting tas inn i formålsbestemmelsen i konsesjonsloven. Forslaget viser at bosetting er et relevant moment ved avgjørelse av saker etter konsesjonsloven. Forslaget får særlig betydning i områder der bosettingen er svak.

Prinsippene for priskontroll ved erverv av landbrukseiendom skal gjennomgås. Konkret foreslås det at boverdien skal reflekteres bedre. Departementet vil videre vurdere om det er grunnlag for endringer som i større grad

kan stimulere til et aktivt skogbruk. Endringsforslagene kan føre til økt utbud av tettstedsnære landbruksenheter med stor boverdi, og høyere priser ved salg av rene skogeiendommer i distriktene.

Arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom heves fra 5 til 15 dekar. Forslaget må ses i sammenheng med endringsforslaget i odelsloven § 2. Basert på SSBs landbrukstelling fra 1989 kan endringen av konsesjonsloven få betydning for noe nær 7.500 landbruksenheter. Noe nær 2.500 av disse enhetene ligger i primærnæringskommuner [10)] og mindre sentrale kommuner med betydelig innslag av tjenesteyting og industri som sysselsettingsfaktor. Etter gjeldende regler oppstår det boplikt ved erverv av slik eiendom. Det kan imidlertid søkes dispensasjon fra plikten, og odelsloven inneholder kriterier som skal vurderes i den forbindelse. Kriteriene er bl.a. eiendommens størrelse, avkastningsevne, husforhold og eierens tilknytning til eiendommen. Endringsforslaget innebærer at det ikke oppstår boplikt ved erverv av disse eiendommene. Kommunene kan velge å innføre lavere konsesjonsgrense, jf. konsesjonsloven § 5 tredje ledd, og da skal spørsmålet om boplikt ikke kobles til areal- eller sysselsettingsavhengige kriterier slik som i dag. Spørsmålet om bosetting kobles da i hovedtrekk til hvilken bruk tidligere eiere har gjort av bolighuset og til behovet for bosetting i kommunen. I kommuner med svakt bosettingsgrunnlag der slike regler innføres, får kommunene et virkemiddel for å sikre seg at slike eiendommer fortsatt nyttes til bosetting.

Boplikten foreslås økt fra 5 til 10 år. Boplikten etter konsesjonsloven og boplikten etter odelsloven må ses i sammenheng. Forslaget vil trolig ha en generell effekt ved at de som ikke ønsker å bosette seg varig på eiendommen tvinges til å ta et aktivt standpunkt til dette spørsmålet. I primærnæringskommunene kan dette føre til at flere eiendommer enn i dag selges ut av den nære familien. Dette kan gi grunnlag for rekruttering ved bosetting og selvstendig drift av eiendommen, eller det kan føre til salg av eiendommer som tilleggsjord. Landbrukstellingen fra 1989 viste at ca. 30.000 landbruksenheter lå i primærnæringskommuner. I slike kommuner med sterkt innslag av landbruksnæring som sysselsettingsfaktor kan forslaget føre til styrket bosetting og samtidig gi et visst grunnlag for frivillige endringer av eiendomsstrukturen.

Jordleieavtaler skal lovreguleres. Dette vil innebære at leietakers stilling styrkes. Særlig i områder med ensidig sysselsettingstilbud vil dette gi stabilt produksjonsgrunnlag for leietakers næringsvirksomhet. På denne måten sikres bruken av arealressursene som grunnlag for sysselsetting og bosetting uten at eiendomsstrukturen er endret parallelt.

Følgene av et styrket jordvern er trolig mest synlige nær større tettsteder. Årsaken til dette er at tettstedene fra gammelt av er bygd opp omkring høyproduktive jordbruksarealer. I distriktene vil imidlertid et styrket jordvern innebære at produksjonsgrunnlaget for stedbunden næring ivaretas. Dette kan gi grunnlag for sysselsetting og bosetting.

[10)] Begrepsbruken bygger på SSBs Standard for kommuneklassifisering 1994.

7 Forvaltningen

Landbruksdepartementet utformer, iverksetter og følger opp landbrukspolitiske tiltak som regjeringen og Stortinget fastsetter. Departementet har ansvar for å samordne og administrere den offentlige innsatsen i landbruket. Ansvaret gjelder ivaretakelse av ressursgrunnlaget i landbruket, å gi grunnlag for bærekraftig verdiskaping og sysselsetting og å sikre trygge matvarer. For å utføre disse oppgavene på en hensiktsmessig måte for regjeringen, må departementet ha en fleksibel organisasjon som omfatter forskjellige forvaltningsnivåer. Det er ønskelig med en stor grad av desentralisering av forvaltningen, bl.a. for å legge til rette for en størst mulig nærhet mellom forvaltningen og de ulike brukergrupper. Alle ledd i forvaltningssystemet har som ansvar å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med retningslinjer fastsatt av regjering og Storting.

Landbruksdepartementet har videre en forpliktelse til å følge opp virkemidlene i landbrukspolitikken i tråd med økonomireglementets bestemmelser. Ordningene forutsettes å være likt praktisert overfor alle brukere og i alle deler av landet. Ansvaret forutsetter klare retningslinjer og velfungerende statlige forvaltningsinstitusjoner på nasjonalt plan og på fylkesplan. Det forutsetter dessuten et gjennomarbeidet kontroll- og tilsynssystem. Det må være et klart siktemål at feil utbetalinger og ulikheter i forhold til regelverket må være på et absolutt minimum. Kravene i det nye økonomiregelverket til tilskottsforvaltning er omfattende. Departementet har i lengre tid gitt arbeidet med regelverk og rutiner høy prioritet, jf. tidligere orienteringer om dette. Arbeidet med å styrke og forbedre tilskottsforvaltningen vil fortsette. I den forbindelse vil en legge vekt på å utvikle oppfølgingskriterier som kan gi informasjon om virkningene av ordningene sett i forhold til målsettingene, og å styrke kontrollordningene der dette er nødvendig. Arbeidet med å forbedre forvaltningen av tilskottsordningene må ellers ses som en løpende kontinuerlig forbedringsprosess, jf. omtalen i St.prp. nr. 1 (1999-2000).

På stadig flere områder finnes internasjonale regelverk for bruk, praktisering og kontroll med ulike tilskottsordninger og øvrige virkemidler. Landbruksdepartementet og den sentrale forvaltningen har et hovedansvar for å følge dette opp. Også dette krever velfungerende statlige forvaltningsinstitusjoner og kontrollsystemer. WTO-avtalen for 1995 har retningslinjer og forpliktelser for bruk av lovbestemmelser og økonomiske virkemidler der tilskottssystemet er delt inn i gul, grønn og blå boks. Videre er det retningslinjer for bruk av eksportsubsidier. På disse og eventuelt nye områder må en regne med at forpliktelsene vil bli utvidet i tiden som kommer.

Grunnlaget for dagens forvaltning av matsektoren finnes i en rekke lover forvaltet av tre departementer. Lovene er dels hva en kan kalle «sluttproduktlover», som er foreslått samlet i en ny lov. I tillegg til disse fem lovene er det ca. 10 lover langs matkjeden hvoretter det må føres tilsyn for å sikre trygghet, kvalitet og tillit til sluttproduktet.

Gjennom SPS-avtalen under WTO og EØS-avtalen har Norge inngått et forpliktende samarbeid basert på et felles regelverk for store deler av de forhold langs matkjeden som påvirker kvaliteten på sluttproduktet. De endringer

som skjer internasjonalt når det gjelder lovgivning og tilsyn, bygger i hovedsak på prinsippet om en bedre samordning av forvaltningen langs hele kjeden. Særlig ut fra kostnadshensyn er det avgjørende at det settes inn tiltak på de riktige steder ut fra en samlet vurdering av hvor i kjeden disse er mest effektive.

I tillegg til de føringer som våre internasjonale forpliktelser gir, vil det også ut fra praktiske og økonomiske hensyn være naturlig å arbeide for en bedre samordning av de faglige og forvaltningsmessige aktiviteter som skal sikre forbrukerne trygge matvarer av god kvalitet, slik målsettingen var i St.meld. nr. 40 (1996-97).

I arbeidet med å utvikle forvaltningen vil departementet i tråd med regjeringens forvaltningspolitikk, jf. Arbeids- og administrasjonsministerens forvaltningspolitiske redegjørelse for Stortinget 26.04.1999, arbeide videre med økt:

- brukerorientering, åpenhet og service
- omstilling, forenkling og effektivisering
- utvikling av kompetanse, omstillingsevne og serviceholdninger

Utfordringene departementet står overfor i arbeidet med å utvikle forvaltningen kan derfor oppsummeres i følgende delmål:

- en klar rolledeling mellom ulike nivå i forvaltningen
- godt samarbeid og samhandling mellom sektorer og etatsnivå
- omstillingsdyktige og formålseffektive virksomheter og tjenlige styringssystemer
- flere kvinner i lederstillinger og sentrale vedtaksfora, jf. også pkt. 3.1.8 om rekruttering og likestilling
- en åpen og brukerorientert landbruksforvaltning med målrettet informasjonsvirksomhet
- videreutvikling og effektiv bruk av informasjonsteknologien
- medvirke til videreutvikling av kommunene som landbruksmyndighet

7.1 Den sentrale forvaltningen utenfor departementet

Ut over departementet består den sentrale landbruksforvaltningen av flere statlige og ikke-statlige enheter som forvalter landbrukspolitiske virkemidler. Dette gjelder blant annet Statens kornforretning, Statens Landbruksbank og Omsetningsrådets sekretariat. Ved forvaltning av utmarksressursene bør særlig Statsskog SF nevnes. Innen husdyr-, mat- og plantekontroll består den sentrale landbruksforvaltningen bl.a. av Statens dyrehelsetilsyn, Landbrukstilsynet, Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), Planteforsk og Veterinærinstituttet.

Arbeidsoppgaver knyttet til tilskuddsordninger, lovforvaltning med mer vil i fremtiden bli løst i en annen organisasjonsstruktur enn i dag. Endringene i organisasjonsstrukturen er allerede behandlet av Stortinget, men en vil for sammenhengen sin skyld gi følgende oppsummering av endringene:

Stortinget har vedtatt å samordne Statens kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens Landbruksbank (SLB) til én statlig virksomhet. Den nye forvaltningsenheten skal etableres 1. juli 2000.

Stortinget vedtok samtidig at SLB skal avvikles som egen virksomhet. Forvaltningen av økonomiske virkemidler som i dag håndteres gjennom SLB og Landbrukets utviklingsfond (LUF) og som gjelder virksomhetsetablering og -

utvikling, både i tradisjonelt jordbruk og nye næringer, blir overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). SND blir ved denne omorganiseringen en del av den sentrale landbruksforvaltingen. Omorganiseringen fører ellers til at enkelte oppgaver som i dag løses av fylkesmannens landbruksavdeling overføres til SND. Oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og SND vil legges opp slik at generelle utviklingsmidler til utrednings- og tilretteleggingstiltak på fylkesnivå og ordninger under LUF til miljøformål og skogformål fremdeles skal administreres av fylkesmannen.

Integreringen av Landbruksbanken i SND innebærer at en samler de viktigste finansielle virkemidlene rettet mot næringslivet i en institusjon. Endringen bidrar til at de økonomiske virkemidlene kan ses i sammenheng. Dette kan effektivisere forvaltningen av virkemidlene. Det vil gjøre det mulig å se de enkelte virkemidlene i en større regional sammenheng og å oppnå en gjensidig læringsprosess mellom landbruksnæringen og det øvrige næringsliv. Omorganiseringen legger også til rette for en mer effektiv administrativ ressursbruk.

Hovedprinsippene for omorganiseringen er trukket opp i St.prp. nr. 75 (1998-99). Overføringen skal være gjennomført innen 1. januar 2000. Forslag som gjelder de budsjettmessige, personalmessige og administrative konsekvensene av overføringen er lagt fram i en egen tilleggsproposisjon til St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Landbruksdepartementet.

7.2 Den regionale forvaltningen

Fylkesmannen som landbruksmyndighet er en viktig del av den helhetlige landbruksforvaltningen. Etter jordloven § 3 andre ledd er fylkesmannen derfor gitt ansvar for landbrukssakene i fylket. Dette innebærer at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale målene i landbrukspolitikken. I dette ligger det et ansvar for å legge til rette for effektive og regionale tilpasninger i samsvar med gjeldende lov- og regelverk og politiske retningslinjer. Fylkesmannen har et særlig ansvar for samordning og samhandling internt i embetet, samt overfor kommunene og andre regionale aktører.

For å få en effektiv gjennomføring av den nasjonale landbrukspolitikken er det etter Landbruksdepartementets vurdering viktig å ha en statlig forvaltning på regionalt nivå. I den generelle instruksen for fylkesmennene (gitt ved kongelig resolusjon av 7. august 1981) er det lagt til grunn at fylkesmannen er regjeringens representant i fylket. Fylkesmannen skal arbeide for at regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal utføre oppdrag for regjeringen og gi uttalelser og råd til regjeringen og sentraladministrasjonen. Fylkesmannen skal videre bidra til å samordne, forenkle og effektivisere statlig virksomhet i fylket, og arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og lokal statsforvaltning.

Selv om enkelte av fylkesmannens arbeidsoppgaver knyttet til næringsutvikling er overført til SND, vil fylkesmannsembetet fortsatt være et viktig utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen og en viktig aktør og samarbeidspartner ved regional næringsutvikling og skal forvalte et bredt

spekter av utviklingstiltak. I den forbindelse står samarbeid og samhandling med fylkeskommunen og SNDs distriktskontorer sentralt.

Hovedtyngden av arbeidsoppgavene i fylkesmannens landbruksforvaltning har karakter av utviklingsoppgaver, samfunnsplanlegging og forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler. Forslagene til endringer under kapittel 6.2 innebærer at ansvaret for bruk av viktige virkemidler knyttet til jordvern, bruksstruktur og bosetting legges til kommunenivået. Dette innebærer at veiledning og tilsyn overfor kommunene vil utgjøre en hovedoppgave for fylkesmannen i framtiden. Oppgaven knytter seg til gjennomføring av nasjonale mål for landbrukspolitikken og et ansvar for å sikre borgernes rettslige stilling.

Ved gjennomføringen av sine arbeidsoppgaver må fylkesmannen føre en systematisk formålsrettet dialog med kommunene. Fylkesmannen har dessuten et særlig ansvar som kunnskapsformidler om regelverk og saksbehandlingsrutiner innen saksfelt der myndighet i første instans er lagt til kommunene, og fylkesmannen eller fylkeslandbruksstyret er klageinstans.

Departementet legger vekt på at fylkesmannen skal:

- legge til rette for utnytting og utvikling av lokale ressurser basert på prinsippene om bærekraftig produksjon
- legge til rette for å kombinere næringsvirksomhet i landbruket med hensyn til natur, kultur og miljø på lang sikt
- være initiativtaker og pådriver for utvikling av ny lønnsom verdiskaping og ivareta utviklingsoppgaver i alle deler av landbrukssektoren, i nært samarbeid med fylkeskommunene og SND sine distriktskontorer med hensyn til overordnet strategiutforming for bruken av BU-midlene.
- drive effektiv forvaltning og kontrollere bruken av virkemidlene i tråd med målene i landbrukspolitikken og statens økonomireglement

I hvert fylke er det et statlig fylkeslandbruksstyre som er valgt av fylkestinget. Fylkeslandbruksstyrene har, i henhold til instruksen for styrene, et særlig ansvar for sikring av landbrukets arealressurser og de kan gi råd om utformingen av landbrukspolitikken. Ut over dette har fylkeslandbruksstyrene en viktig funksjon som klageinstans i vedtak kommunene treffer i henhold til jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven og odelsloven.

7.3 Kommunene

I 1994 overførte staten ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen til kommunene, jf. St.meld. nr. 40 (1991-92). Kommunene ble samtidig gjennom jordlovens § 3 og skogbruksloven § 4 tillagt en selvstendig rolle som landbruksmyndighet. Kommunene har etter loven ansvar for behandling av landbrukssaker. Departementet kan gi nærmere regler om behandlingen og gi kommunene myndighet til å uttale seg, eller avgjøre visse saker. Dette innebærer at kommunene er førstelinjemyndighet for jord- og skogbruk. Kommunene har dermed en avgjørende rolle og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Fra 1. januar 2000, vil kommunene også være førstelinjeorgan for nærings- og bygdeutviklingssaker som administreres av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

I St.prp. nr. 55 (1995-96) *Om kommuneøkonomien 1997 mv.* gikk Regjeringen inn for å innlemme tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltningen

i inntektssystemet fra 1997. Denne budsjettendringen endrer ikke kommunenes ansvar og oppgaver ved gjennomføring og administrasjon av ulike landbrukspolitiske tiltak. Kommunal- og regionaldepartementet vil legge fram endringer i kostnadsnøkkelen for kommunal administrasjon i kommuneøkonomiproposisjonen som blir lagt fram våren 2000. I denne sammenheng vil Kommunal- og regionaldepartementet sammen med Landbruksdepartementet vurdere fordelingsnøkkelen for tilskuddet til kommunene, jf. St.prp. nr. 60 (1997-98).

Våren 1999 arrangerte Landbruksdepartementet, i samarbeid med Kommunenes sentralforbund, Kommunal- og regionaldepartementet og fylkesmennene, fem regionale kommunekonferanser. Målgruppen for konferansene var politisk og administrativ ledelse i kommunene. Siktemålet var å sette landbruks- og distriktspolitikken på dagsorden med utgangspunkt i at det er 5 år siden kommunene overtok førstelinjeansvaret for landbruksforvaltningen. Konferansene ble godt mottatt av kommunene. Tilbakemeldingene viser at kommunene fant det både nyttig og viktig å diskutere landbrukets utfordringer og kommunenes rolle og handlingsrom i landbrukspolitikken. Landbrukets betydning vil naturlig nok variere mye etter type av kommune. En har alt fra de typiske landbrukskommuner hvor det tradisjonelle landbruket står sterkt til bykommuner som i større grad vektlegger landbrukets betydning som forvaltere av kulturlandskap, friluftsområder og andre rekreasjonsverdier. Det er også ganske store forskjeller kommunene imellom med hensyn til hvordan kommunene har organisert landbruksforvaltningen og i hvilken grad landbruket er satt på den politiske dagsorden i kommunene.

En del kommuner gir tilbakemelding om at den nasjonale landbrukspolitikken begrenser det lokale politiske handlingsrommet. Kommuner som har hatt gode prosesser ved utarbeidelse av en landbruksplan som sektorinnspill til kommuneplanen, er imidlertid mer positive i dette spørsmålet. Departementet antar at dette må bety at disse kommunene selv oppfatter at de både har et handlingsrom og en rolle å spille ved utformingen av en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale politikken. Slike prosesser kan derfor føre til at det blir lettere å bli klar over hvilket ansvar og muligheter kommunene har, og innenfor hvilke områder de kan spille en aktiv rolle.

Meldal kommune har utarbeidet landbruksplan i et samarbeidsprosjekt med fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Planen ble behandlet i kommunens politiske organer, og ble vedtatt av kommunestyret i juni 1998. Planen inneholder en grundig beskrivelse av landbruket i Meldal med mål for framtidig utvikling. Den inneholder også en handlingsplan med tre strategier for å nå målene. Kommunen har lagt vekt på å styrke eksisterende produksjoner, utvikle andre tradisjonelle produksjoner og nye landbrukstilknyttede produksjoner. Kommunen ønsker dessuten å få ungdom til å overta gårdsbruk og til å finne et yrke i landbruket.

Med utgangspunkt i disse strategiene beskriver landbruksplanen 22 tiltak som kommunen vil sette i verk. Handlingsplanen angir hvem som har ansvar for tiltakene, når tiltaket skal være gjennomført og hvordan tiltaket skal finansieres. Et av tiltakene er avløserkurs som valgfag for 10. klassetrinn i ungdomsskolen. Dette tiltaket er et samarbeidsprosjekt

mellom skolen, landbruksorganisasjonene, arbeidsmarkedsetaten og kommunen.

Med basis i landbruksplanen har kommunen satt i gang et næringsprosjekt «Knoppskyting i Meldal» for å utvikle nye arbeidsplasser og inntektsmuligheter innen landbrukstilknyttet virksomhet. Som en del av dette har kommunen dessuten utarbeidet forslag til arealbruksstrategi. Strategien er et landbruksfaglig innspill til bruk ved revidering av kommuneplanens arealdel med fokus på utviklingsmulighetene innen landbrukstilknyttet næringsutvikling.

Etter departementets vurdering vil spørsmål knyttet til verdiskaping, sysselsetting og bosetting for mange kommuner danne hovedutfordringene i årene som kommer. Samtidig gjør nasjonal matvareberedskap og global fordelingspolitikk det nødvendig å ta vare på landbrukets arealressurser gjennom et restriktivt jordvern.

Landbrukspolitikken gir lokalt handlingsrom

I forslagene til endring av virkemidler innen arealforvaltning jf. kapittel 6.2 er det lagt vekt på å styrke kommunenes ansvar og muligheter som landbruksmyndighet, blant annet ved å gi kommunene større handlingsrom innen enkelte saksfelt. Et viktig spørsmål er her adgangen til å sette en lavere konsesjonsgrense enn den generelle på 15 dekar jordbruksareal mv. Dette gir kommunen adgang til å utforme en lokal (kommunal) politikk for forvaltning av eiendomsressursene. Disse mulighetene kombinert med ansvar er reflektert i forslagene i forhold til virkemidler knyttet til jordvern, bosetting og ønsket om å vitalisere eiendomsmarkedet for landbrukseiendommer. Kommunenes betydning som landbruksmyndighet er også vektlagt i St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogsektoren*. Når forslagene samlet legger til rette for å gi kommunene slike muligheter er det samtidig lagt vekt på utarbeidelse av landbruksplan som et redskap for å gi kommunen egen innsikt i næringens areal- og ressursbruk og som grunnlag for å definere framtidige mål for landbrukets utvikling i kommunen. Landbruksplanen er et redskap for å synliggjøre landbrukets ansvar for kulturlandskapet, forvaltning av miljø og arealer og landbrukets forhold til andre arealbruksinteresser. Planen kan videre synliggjøre bosettingspotensialet på landbruksenhetene og gi grunnlag for målrettet bruk av virkemidler i områder der nytteverdien av det enkelte virkemidlet er størst.

Ved overføringen av de statlige landbrukskontorene til kommunene la Landbruksdepartementet blant annet til grunn at kommunene måtte ha nødvendig kompetanse for å sikre gjennomføringen av landbrukspolitikken. Dette er nedfelt i en egen forskrift med hjemmel i jordlovens § 4 og skogloven § 4 tredje ledd hvor det framgår at nøkkelpersonalet i kommunene skal ha jord- og skogbruksfaglig kompetanse. Sett i lys av den økte vekt det er lagt på kommunenes rolle som landbruksmyndighet i framtiden, vil kravet om jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene bli videreført. Dette ble også understreket av Stortinget under behandlingen av St.meld. nr. 17 (1998-99) - Skogmeldingen. Begrunnelsen for kompetansekravet er blant annet forankret i nasjonale interesser som jordvern, bærekraftig utvikling og rettssikkerhet.

Landbruksdepartementet vil, sammen med fylkesmennene, foreta en løpende oppfølging av kommunene i deres arbeid som landbruksmyndighet. En slik oppfølging må som nevnt under kapittel 7.2 baseres på faglig støtte, tilsyn og dialog.

Landbruksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Landbruksdepartementet av 17. desember 1999 om norsk landbruk og matproduksjon blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Forkortelser

ACC	Administrative Committee on Coordination
AK-tilskudd	Areal- og kulturlandskapstilskudd
BNP	Brutto najonalprodukt
BU-midlene	Bygdeutviklingsmidlene
ECON	Senter for økonomisk analyse
EDL	Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket
EFTA	European Free Trade Association
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations - FNs organisasjon for ernæring og landbruk
GSP-ordningen	General System of Preferances - et generelt preferansesystem rettet mot u-land
IKT	Informasjon- og kommunikasjonsteknologi
KNT	Det kommunale næringsmiddeltilsynet
KSL	Kvalitetssystemer i landbruket
ICPM	Interimskommisjonen for plantesanitære tiltak
LNF-område	Landbruk-, natur- og friluftsområde
LUF	Landbrukets utviklingsfond
MFN-tollsatser	Most Favoured Nations treatment. Generelle tollsatser overfor alle WTO-medlemmer
MUL-land	De minst utviklede landene
NGB	Nordisk genbank, planter
NGH	Nordisk genbank, husdyr
NILF	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
NOVA-institusjonene	Nordic Forestry, Veterinary and Agricultural University
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OIE	Verdens dyrehelseorganisasjon
PGP	Provider-Gets-Principle - prinsippet om at den som produserer kollektive goder skal få betaling for det
PPP	Polluter-Pays-Principle - prinsippet om at den som forurenser skal betale
PSE-prosent	Producer Support Equivalent - totalverdi av overføringer til landbruket av total produksjonsverdi
RÅK-industri	Industri som produserer bearbeidede matvarer omfattet av frihandelsavtalen med EU
SCN	Sub Commitee on Nutrition
SEF	Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet
SLB	Statens landbruksbank
SND	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
SNT	Statens næringsmiddeltilsyn
SPS-avtalen	Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak
SSB	Statistisk sentralbyrå

STILK	Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap
TRIPS	Avtalen om immaterielle rettigheter
WHO	World Health Organization - Verdens helseorganisasjon
WTO	World Trade Organization - Verdens handelsorganisasjon
WWI	World Watch Institute

Vedlegg 2

Oversikt over budsjettoverføringene over jordbruksavtalen, med underposter

Kapittel 1150:		Statsbudsjettet 2000
Post	Benevning	(mill kroner)
50.11	Tilskudd til LUF	620,000
50.12	Tilskudd til Fond for katastrofeordning i plante-produksjon	27,900
50.13	Tilskudd til Tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m.	38,060
50.14	Tilskudd til kornfondet	785,600
50	Fondsavsetninger	1.471,560
70.11	Avsetningstiltak	67,000
70.12	Tilskudd til råvareprisordningen	128,100
70.13	Eksportrestitusjon	26,000
70	Markedsregulering, kan overføres	221,100
73. 11	Tilskudd til norsk ull	166,400
73.13	Pristilskudd melk	537,100
73.15	Pristilskudd kjøtt	918,600
73.16	Distriktstilskudd egg	2,200
73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær, gr.sak. og potet	57,370
73.18	Frakttilskudd	80,700
73	Pristilskudd (overslagsbevilgning)	1.762,370
74.11	Driftstilskudd, melkeproduksjon	1.377,500
74.14	Produksjonstilskudd, husdyr	2.335,834
74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd	3.312,625
74.18	Produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet	10,500
74	Direkte tilskudd, kan overføres	7.036,459
77.11	Tilskudd til inseminering m.m.	69,800
77.12	Lagringstilskudd på engfrø m.m.	7,000
77.13	Tilskudd til forsøksringer og forskning	59,000
77.14	Tilskudd til pelsdyrfôrlag	41,000
77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak	122,000
77.16	Tilskudd til økologisk jordbruk	58,000
77.17	Tilskudd til fruktlager	8,100
77.18	Oppkjøp av melkekvoter	247,500
77	Utviklingstiltak, kan overføres	612,400
78.11	Refusjon av avløserutgifter for ferie/fritid	1.279,319
78.12	Refusjon av avløserutgifter for sykdom m.v.	194,800
78.13	Medlemsavgift til folketrygden	130,800

78.14	Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket	88,000
78.15	Øvrige velferdstiltak	103,600
78.16	Tidligpensjonsordning	77,935
78	Velferdsordninger, kan overføres	1.874,454
SUM KAP 1150 (utgiftsbevilgning)		12.978,343
SUM KAP 4150 (inntektsbevilgning)		92,300

Vedlegg 3

Personer med positiv næringsinntekt fra jordbruk, gartneri mv.

Tabell 7.1: Personer med positiv næringsinntekt fra jordbruk, gartneri mv. (post 2.7.1 på selvangivelsen). Tall for ektefeller/samboere er summert og utgjør én enhet. Etter størrelsen på næringsinntekt og distriktspolitisk virkeområde. Antall og prosent.

Intervall	I alt	0-36000 kr, antall	0-36000 kr, prosent	Over 36000 kr, antall	Over 36000 kr, prosent
Sone A	1 396	574	41 %	822	59 %
Sone B	15 197	4 185	27 %	11 012	73 %
Sone C	22 251	7 903	35 %	14 348	65 %
Sone D	7 169	2 484	35 %	4 685	65 %
Utenfor virkeområdet	28 576	11 079	39 %	17 497	61 %
Landet	74.589	26.225	35 %	48.364	65 %

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk 1997

Tabell 7.2: Personer med positiv næringsinntekt fra jordbruk, gartneri mv. (post 2.7.1 på selvangivelsen). Tall for ektefeller/samboere er summert og utgjør én enhet. Etter størrelsen på næringsinntekt og fylke. Antall og prosent

Intervall	I alt	0-36000 kr, antall	0-36000 kr, prosent	Over 36000 kr, antall	Over 36000 kr, prosent
Østfold	4 345	1 833	42 %	2 512	58 %
Akershus/Oslo	3 961	1 576	40 %	2 385	60 %
Hedmark	6 349	2 587	41 %	3 762	59 %
Oppland	7 330	2 476	34 %	4 854	66 %
Buskerud	4 003	1 780	44 %	2 223	56 %
Vestfold	3 009	1 189	39 %	1 820	61 %
Telemark	2 681	1 459	54 %	1 222	46 %
Aust-Agder	1 253	566	45 %	687	55 %
Vest-Agder	2 080	979	47 %	1 101	53 %
Rogaland	7 093	1 988	28 %	5 105	72 %
Hordaland	4 842	1 843	38 %	2 999	62 %
Sogn og Fjordane	5 159	1 680	33 %	3 479	67 %
Møre og Romsdal	5 034	1 409	28 %	3 625	72 %
Sør-Trøndelag	5 133	1 513	29 %	3 620	71 %
Nord-Trøndelag	5 181	1 265	24 %	3 916	76 %
Nordland	3 994	1 029	26 %	2 965	74 %
Troms	2 035	554	27 %	1 481	73 %
Finnmark	1 107	499	45 %	608	55 %
Landet	74 589	26 225	35 %	48 364	65 %

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk 1997