

# Pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker

RAPPORT NR. 8 / 2017  
15.02.2017





Rapport:	Pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønt
Avdeling:	Avdeling landbruksproduksjon og avdeling ressurs og areal
Dato:	15.02.2017
Ansvarlig:	Nils-Einar Eliassen
Rapport-nr.:	8/2017

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>2</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Mandat og annen utredning om økonomien i økologisk jordbruk .....</b>	<b>5</b>
1.1 Mandat.....	5
1.2 NIBIOs utredning om økonomien i økologisk jordbruk .....	5
<b>2 Generelle virkninger av pristilskudd til økologisk frukt, grønt og bær .....</b>	<b>7</b>
2.1 Pristilskudd fører i utgangspunktet til økt produksjon .....	7
2.2 Hva kan ikke et pristilskudd kompensere for? .....	7
2.3 Økologisk pristilskudd og økologisk arealtilskudd som virkemidler .....	8
<b>3 Virkning og utfordringer dersom et pristilskudd gis til alle kulturer .....</b>	<b>9</b>
3.1 Mulig omdisponering fra arealtilskudd til pristilskudd .....	9
3.2 Vekstgrupper og kulturer .....	10
<b>4 Momenter og utfordringer dersom pristilskudd gis til enkelte kulturer .....</b>	<b>13</b>
4.1 Fordeler ved å fokusere på enkeltkulturer .....	13
4.2 Utvalg av kulturer til videre analyser .....	13
4.3 Gulrot .....	15
4.4 Potet.....	16
4.5 Slangeagurk.....	17
4.6 Eple .....	18
4.7 Jordbær.....	18
<b>5 Innretning av pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker .....</b>	<b>20</b>
5.1 Innretning .....	20
5.2 Kontroll .....	22
5.3 Tilskuddssatser .....	23

5.4 Endringer i regelverk.....	23
5.5 Effekter på WTO-notifisering .....	24
<b>6 Forvaltningskostnader .....</b>	<b>25</b>
<b>7 Oppsummering .....</b>	<b>26</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>27</b>

# Sammendrag

## Innføring av pristilskudd for å øke produksjonen

For å stimulere til økt produksjon av norsk, økologisk frukt, bær og grønnsaker, ble det i Landbruksdirektoratets rapport «Muligheter og flaskehalsar i produksjon og marked for økologisk frukt, bær og grønnsaker» pekt på en rekke tiltak for å øke produksjonen av økologisk frukt, bær og grønnsaker. Et tiltak var å innføre et pristilskudd for disse produksjonene. I utgangspunktet vil et pristilskudd bidra til økt produksjon, og et pristilskudd gir sterkere insentiver for intensiv produksjon på arealer enn det arealtilskudd gjør. Økonomi er en viktig faktor for beslutningen om omlegging, men produsenter av økologisk frukt, bær og grønt møter imidlertid på flere utfordringer enn kun økonomiske utfordringer. Det er derfor vanskelig å vite hvor stor effekt innføring av et pristilskudd vil ha på produksjonen og omsetningen, og Landbruksdirektoratet har ikke grunnlag for å anslå denne effekten.

Siden pristilskudd gir produsenten økte inntekter i år med gode avlinger og mindre inntekter i år med gode avlinger vil en kombinasjon av arealtilskudd og pristilskudd være hensiktsmessig. En slik kombinasjon vil kunne bidra til å gi en økonomisk stabilitet til produsenten gjennom arealtilskudd, samtidig som pristilskudd vil gi insentiver til å drive arealene så intensivt som mulig.

## Innretning og forvaltningskostnader

Et pristilskudd kan enten gis for alle kulturer eller for utvalgte kulturer. Ved å gi tilskudd for produksjon av enkelte kulturer kan man målrette tilskuddet mot kulturer som har potensiale for volumproduksjon, og sikre at man skaper en effektiv verdikjede. Forvaltningsmessig og teknisk vil dette være det enkleste alternativet.

Dersom det skal innføres et pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker, må man ta stilling til hvorvidt tilskuddet skal være sonedifferensiert samt om det skal være en bestemmelse om minimumskvantum. Både sonedifferensiering og minstekvantumsbestemmelse er faktorer som vil komplisere forvaltningen av tilskuddsforvaltningen. Hensynet til ulike produksjonsforutsetninger i forskjellige steder av landet er allerede ivaretatt gjennom sonedifferensiering både i arealtilskuddet og i distriktstilskuddet til grønt og potetproduksjon. Å innføre et minimumskvantum vil kunne gi små produsenter insentiv til å utvide eller intensivere produksjonen, gitt at det er mulig for produsenten. Virkningen vil avhenge av hvor høyt minstekvantumet settes.

Innføring av pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker vil innebære at det implementeres en ny ordning. Nye ordninger innebærer investeringskostnader i elektroniske systemer, opplæring og informasjon til forvaltningen og søkere. I tillegg vil det innebære ekstra vedlikeholdskostnader fordi det blir en ekstra ordning å saksbehandle og kontrollere.

# 1 Mandat og annen utredning om økonomien i økologisk jordbruk

## 1.1 Mandat

Landbruksdirektoratet la i 2016 fram utredningen «Muligheter og flaskehalsar i produksjon og marked for økologisk frukt, bær og grønnsaker» (Landbruksdirektoratets rapport nr. 10/2016 12.02.2016) etter et oppdrag gitt i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. Arbeidsgruppen pekte på en rekke tiltak, blant annet å premiere volumproduksjon gjennom et eget pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker.

Det ble gitt et oppfølgingsoppdrag i jordbruksoppgjøret 2016.

Oppdraget er beskrevet i prop. 133 S:

«Landbruksdirektoratet skal frem mot jordbruksoppgjøret 2017 gjøre en vurdering av virkning, mulig innretning og forvaltningskostnader knyttet til å innføre et pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker, med intensjon om å innføre en slik ordning fra 2018.»

Parallelt med arbeidet med denne rapporten, utreder Landbruksdirektoratet om tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddsordningen bør endres. Dette gjøres i en separat rapport, men disse to rapportene bør ses i sammenheng.

## 1.2 NIBIOs utredning om økonomien i økologisk jordbruk

24.11.2016 publiserte NIBIO en utredning om økonomien i økologisk jordbruk. NIBIO sin rapport gir oppdatert kunnskap om lønnsomheten i ulike økologiske produksjoner. Rapporten gir en pekepinn på hvilke produksjoner som det kan være mest aktuelt å gi økt eller endret støtte for å stimulere til større volumer.

Denne rapporten om pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker bør ses opp mot funnene i utredningen til NIBIO. Landbruksdirektoratet har ikke grunnlag for å foreslå hvilke satser bør brukes dersom et pristilskudd innføres.

For grønnsaker finner NIBIO at gulrot og kålvekster gir resultater på høyde med konvensjonell drift forutsatt god kompetanse og riktig utstyr. Løk kommer dårligere ut på grunn av kort vekstsesong, og det finnes bare en stor dyrker i dag.

Det er bare tre bruk med økologisk potetproduksjon i driftsgranskingene. Det oppnås en betydelig merpris for produsenten. Det kan synes som om økonomien er på høyde med konvensjonell produksjon.

Det er i hovedsak epler og plommer som dyrkes økologisk av fruktartene. På grunn av lite omfang og bruk av alternative omsetningskanaler, så finnes det lite data for analyse av økonomien. Økonomien i plommedyrking ser ut til å være på nivå med konvensjonell dyrking. Økologisk epleproduksjonen

synes å være svakere og med stor variasjon for klima og skade. Hindringene for økt økologisk fruktproduksjon synes i større grad å ligge på andre områder enn tilskuddsnivå.

Det finnes svært lite økologisk produksjon av bær og NIBIO har ingen informasjon om økonomien i denne produksjonen.



## 2 Generelle virkninger av pristilskudd til økologisk frukt, grønt og bær

### 2.1 Pristilskudd fører i utgangspunktet til økt produksjon

Pristilskudd er et produksjonsavhengig tilskudd. Det betyr at mengden som produseres avgjør hvor mye tilskudd produsenten får. Formålet med et generelt pristilskudd er å øke produsentens inntekter og stimulere til økt produksjon. Men dersom det fins et mellomledd som tar hele eller deler av tilskuddet gjennom lavere pris til produsent, vil virkningen av pristilskuddet bli svekket. Dette er en reell mulighet i grøntbransjen, som er preget av at grossistene i stor grad styrer produsentenes tilgang til markedet. Landbruksdirektoratet kjenner til liknende tilfeller i samme bransje, der virkemiddelets ønskede effekt ble vridd på grunn av bransjens innretning. Imidlertid er situasjonen i dag at bla Gartnerhallen og Bama går aktivt ut for å rekruttere nye økologiske produsenter for å dekke økt etterspørsel etter økologiske grønnsaker og poteter. Det kan derfor antas at det er i grossistenes interesse at et slikt tilskudd reelt virker til å øke produksjonen.

Et pristilskudd vil gi sterkere insentiver til mer intensiv produksjon på arealer enn arealtilskudd. Et pristilskudd vil dermed favorisere produsenter som har forutsetninger for å få store avlinger per dekar. Dette kan for eksempel være gode agronomiske forutsetninger eller kunnskap og erfaring som bidrar til at de klarer å produsere store avlinger per dekar.

Det er grunn til å anta at et pristilskudd vil stimulerer til økt produksjon hos produsenter som allerede driver økologisk. I hvilken utstrekning tilskuddet bidrar til å rekruttere nye produsenter er avhengig av den samlede lønnsomhetsforbedringen, dvs. hvorvidt et pristilskudd gis i tillegg til dagens arealtilskudd eller om pristilskuddet helt eller delvis kommer i stedet for arealtilskuddet. Men for produsenter som vil legge om til økologisk drift, kan et arealtilskudd for enkelte framstå som et tryggere tilskudd, siden dette vil gi uavhengig av størrelsen på avlingen.

Landbruksdirektoratet har ikke grunnlag for å anslå effekten av pristilskudd på produksjon og omsetning, og har derfor heller ikke grunnlag for å foreslå hvilke satser som bør brukes for å gi ønsket effekt av pristilskudd.

### 2.2 Hva kan ikke et pristilskudd kompensere for?

Ulike forskningsrapporter og spørreundersøkelser belyser hva som kan motivere produsenter til velge eller ikke velge omlegging til økologisk produksjon. Økonomi er en viktig faktor for beslutningen om omlegging. Andre forhold som hindrer omlegging kan være manglende tilgang på husdyrgjødsel, manglende tilgang på arealer for vekstskiftedårlig egnet jord eller dyrkingstekniske utfordringer. (Milford, 2014) (Vista analyse og Damvad Norge, 2012)

Andre utfordringer er knyttet til markedet. For å komme inn på dagligvaremarkedet, trenger frukt-, bær- og grøntprodusentene en leveringsavtale. Til tross for leveringsavtalen, forplikter ikke kjøperen seg til å kjøpe det kvantum som er avtalt på forhånd (Milford, et al., 2016, p. 28). Produsenten bærer med andre ord en stor del av risikoen for økonomisk tap dersom salget skulle slå feil (ibid.). Risikoen synes å være mindre for fruktprodusenter, ettersom behovet gjerne er større enn produksjonen i dette segmentet, slik at de har mulighet til å levere alt kvantum de har – gitt at det er de sortene som kjedene

ønsker (Milford, et al., 2016, p. 29). Som nevnt driver bla Gartnerhallen og Bama nå med ulike informasjons- og motivasjonstiltak for å få økt produksjon av økologiske frukt og grønt.

### **2.3 Økologisk pristilskudd og økologisk arealtilskudd som virkemidler**

Produsenter som produserer økologiske frukt, bær og grønnsaker får i dag arealtilskudd ut ifra hvor mange dekar de har med disse produksjonene. Arealtilskudd og pristilskudd er virkemidler som fungerer på forskjellige måter. Arealtilskudd gis for arealer som oppfyller vilkår for vanlig jordbruksproduksjon, men tar ikke direkte hensyn til hvor mye som produseres på arealene, og vil derfor kunne stimulere til ekstensiv drift. Pristilskudd gis per mengde produsert på arealet og vil kunne stimulere til mer intensiv drift. For økologisk produksjon har imidlertid produsenten færre hjelpemidler for å bidra til økt produksjon per dekar, siden det ikke er lov med kunstgjødsel og plantevernmidler. Pristilskudd kan derfor ha en svakere effekt på graden av intensivitet i driften enn det vil kunne ha for konvensjonell drift.

Sammenlignet med et arealtilskudd vil et pristilskudd utmålt per produsert enhet gi større variasjon i inntekten på grunn av avlingsvariasjon.

En kombinasjon av arealtilskudd og pristilskudd vil derimot kunne bidra til å gi en økonomisk stabilitet til produsenten, samtidig som det vil gi insentiver til å drive arealene så intensivt som mulig. Det vil likevel være et spørsmål om de samlede tilskuddene gir god nok lønnsomhet slik at de stimulerer til økt økologisk produksjon.

### 3 Virkning og utfordringer dersom et pristilskudd gis til alle kulturer

I dette kapitlet gjøres noen vurderinger av virkninger og muligheter for å bruke pristilskudd som et generelt virkemiddel for de økologiske kulturrene innenfor frukt, bær, grønnsaker og potet. Med generelt virkemiddel mener vi her et tilskudd som gis til alle, eller store grupper av kulturer, og ikke avgrenses til enkelte kulturer.

Det kan være momenter som taler for å differensiere mellom grupper av kulturer eller enkeltkulturer, f.eks. i vurdering av eventuell omdisponering fra arealtilskudd til pristilskudd. Dette går vi nærmere inn på for grupper av kulturer i det følgende. I kapittel 4 gjøres vurderinger av pristilskudd for utvalgte kulturer

For å vurdere virkning dersom et pristilskudd gis til alle økologisk kulturer (innenfor frukt, bær, grønnsaker og potet), er det etter vår vurdering aktuelt å se på virkningen av helt eller delvis å omdisponere fra økologisk arealtilskudd til økologisk pristilskudd. Vi har ikke grunnlag for å gjøre kvantitative anslag på hvilke utslag et pristilskudd vil gi sammenlignet med arealtilskudd. For enkelte kulturer kan det være grunn til å tro at et pristilskudd vil kunne føre til en betydelig økning i registrert produksjon/omsetning. Et eksempel på dette er økologiske epler hvor registrert omsetning til direkte konsum må anses å være lav sett opp mot arealtallene for økologiske epler. For 2015 viser statistikken 1 279 daa økologisk epleareal (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 14) og en omsetning på 60 tonn økologisk epler (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 52). 60 tonn omsetning og 1 279 dekar gir et gjennomsnittstall på 47 kg omsatte økologiske epler per daa økologisk epleareal. For året før, 2014 var tilsvarende tall 1 324 daa areal og 118 tonn for omsetning, dvs. et gjennomsnitt på 89 kg omsatte økologiske epler per daa. Til sammenligning ble det for 2014 og 2015 i alt søkt om distriktstilskudd for hhv. 7 650 tonn og 5 331 tonn epler total (sum økologiske og konvensjonelle), og arealtilskudd for epler for hhv. 13 509 daa og 13 603 daa. Gjennomsnittlig leveranse til godkjent omsetningsledd for sum konvensjonelle og økologiske epler i 2014 og 2015 var ut fra dette hhv. 566 kg per daa og 392 kg per daa. I tillegg kommer pressfrukt på omlag 400 kg per daa.

Hovedforklaringen til de lave gjennomsnittstallene for omsatte økologiske epler antas å være at en liten andel av produksjonen omsettes via fruktpakkeriene. En annen forklaring er lavere avlinger i ved økologisk produksjon

#### 3.1 Mulig omdisponering fra arealtilskudd til pristilskudd

Tilskuddssatsene for økologisk arealtilskudd (inkl. arealer i 2 og 3. karensår) for dyrkingssesongene 2015 og 2016 er vist i Tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: Sats for økologisk arealtilskudd (foreløpig sats for dyrkingssesing 2016)

Vekstgruppe	Dyrkingssesong 2015	Dyrkingssesong 2016
Frukt og bær m.m.	1 275	1 425
Grønnsaker	1 275	1 425
Poteter	500	600

De økologiske arealtilskuddssatsene er like for vekstgruppen frukt og bær m.m., og vekstgruppen grønnsaker. Avlingsnivået er imidlertid generelt en god del høyere for grønnsaker enn for frukt og bær. Normalårsavling for frilandsgrønnsaker ligger for mange vekster i området 2 000-3 000 kg per dekar, og opp til 4 000 kg for kål, mens det for frukt og bær ligger i området 200 til 800 kg per daa. For potet ligger normalårsavling i størrelsesorden 2 400 kg per daa. (NIBIO, 2016).

Om en generelt skulle omdisponere fra arealtilskudd til pristilskudd, kan dette tilsi ulike satsnivåer mellom vekstgruppene for at det ikke skal bli en vesentlig flytting av midler mellom vekstgruppene. Eksempelvis vil en omdisponering av 700 kroner (om lag halvparten) av arealtilskuddssatsen for grønnsaker tilsi et pristilskudd i størrelsesorden 0,50 kroner per kg dersom en legger til grunn at det i gjennomsnitt vil bli gitt pristilskudd for 1 400 kg grønnsaker per dekar økologisk grønnsaksareal. -For 2015 ble det registrert 800 daa økologisk gulrotareal og en omsetning til direkte konsum på 1 100 tonn, dvs. ca. 1 375 kg per daa.

En omdisponering av 700 kroner av arealtilskuddssatsen for økologisk frukt og bær kan tilsi et pristilskudd i størrelsesorden 3,50 kroner per kg dersom en legger til grunn at det i gjennomsnitt vil bli gitt pristilskudd for 200 kg frukt eller bær per dekar økologisk frukt- og bærareal. Her må det imidlertid påpekes at 200 kg per daa er betydelige høyere enn f.eks. hva som ble registrert til direkte omsetning av epler i 2015 som omtalt ovenfor var på under 50 kg per daa. Om et eventuelt pristilskudd også skal gis for pressfrukt, vil dette også ha betydning for hvilket avlingsnivå som bør legges til grunn ved satsfastsettelse.

For 2015 ble det registrert 1 036 daa økologisk potetareal og en omsetning til direkte konsum på 382 tonn, dvs. 368 kg per daa. En omdisponering av 300 kroner av arealtilskuddssatsen for økologisk potet kan tilsi et pristilskudd i størrelsesorden 0,40 kroner per kg dersom en legger til grunn at det i gjennomsnitt vil bli gitt pristilskudd for 750 kg potet per dekar økologisk potetareal.

Dette er selvfølgelig usikre anslag på mulige tilskuddssatser siden tilskuddsberettigende mengde både vil være avhengig av hvilke kriterier som skal gjelde for et evt. pristilskudd, f.eks. om det vil være krav om salg til et godkjent omsetningsledd, og fordi det er vanskelig å anslå i hvilken grad et evt. pristilskudd vil føre til omfordeling mellom omsetningskanaler. Bakgrunnen for at det i anslagene for frukt, bær og poteter ovenfor er lagt til grunn atskillig høyere økologiske avlinger enn beregnet ut fra registrert omsetning til direkte konsum, er en vurdering av at registrerte kvanta til direkte konsum ser ut til å være svært lave og neppe er representative for et rimelig avlingsnivå på økologiske arealer for disse kulturene.

### **3.2 Vekstgrupper og kulturer**

Ovenfor har vi belyst at det ut fra ulikheter i avlingsnivå og økologiske arealtilskuddssatser kan være behov for å differensiere mellom vekstgruppene i jordbruksavtalen ved eventuell innføring av et pristilskudd.

Det kan videre være spørsmål om det er behov for differensiere innenfor vekstgruppene.

#### Grønnsaker

Særlig innenfor grønnsaksområdet er det et stort mangfold av kulturer og omsetningsenheter (bl.a. pakningstyper). Landbruksdirektoratet har f.eks. for uke 37 i 2016 prisregistreringer av produsentpriser for over 40 ulike grønnsaksvekster (inkl. salater), og i tillegg registreringer for ulike

pakningstyper, størrelser m.m. av flere av vekstene. Flest varianter er det for tomater med 6 forskjellige typer. Sannsynligvis finnes det enda flere varianter enn det det gjøres prisnoteringer for.

En stor del av grønnsaksvekstene omsettes etter vekt eller med en kiloangivelse, men det er også vekster hvor vekt ikke spesifiseres. Eksempler på dette er «kruspersille vh, storbunt», «urter, potte, 12 cm», «paprika, spiss, 2 stk. pakke, «rapidsalat, stk», og det er atskillig flere. For vekster og pakningstyper hvor vekt ikke spesifiseres, vil det ikke være mulig å bruke vekt som en felles beregningsstørrelse for utmåling av et evt. pristilskudd. Uten en slik felles beregningsstørrelse vurderer vi at det vil være svært krevende å skulle kunne forvalte pristilskudd til et stort mangfold av varianter som også vil kunne endre seg over tid.

For grønnsaksvekstene som omsettes med vektangivelse, vil den enkleste tilnærmingen være et pristilskudd med en felles sats per kg vare omsatt, uten differensiering mellom vekster. Før en eventuell innføring bør det nok vurderes nærmere om det er behov for å differensiere tilskuddssatsen, men dess mer differensiering, dess mer krevende vil forvaltningen bli med tanke på registreringer og tilpassing og vedlikehold av fagsystem. Dersom en kommer til at det er behov for og ønskelig å gjøre differensiere, kan en eventuelt samle vekster som passer til samme sats, i grupper. For beregning av tilskudd vil det da være tilstrekkelig at det i tilskuddssøknaden oppgis antall kg omsatt vare innenfor gruppen, uten å spesifisere kvantum av de enkelte vekstene.

For veksthuskulturene gis det ikke økologisk arealtilskudd. Ved en eventuell omdisponering fra økologisk arealtilskudd til økologisk pristilskudd kan det på bakgrunn av dette være naturlig å holde veksthuskulturene utenfor. Sannsynligvis vil det her også være sammenfall med en del vekster som omsettes uten vektangivelse, f.eks. urter i potter og bunter.

For eventuelle frilandskulturer som ikke ville omfattes av et evt. pristilskudd for økologiske frilandsgrovnnsaker som omsettes med vektangivelse, kan det være rimelig å etablere en egen arealtilskuddssats, slik at disse kulturene kan unntas ved den eventuelle omdisponeringen fra arealtilskudd til pristilskudd.

### Frukt og bær

Frukt og bær omsettes i all hovedsak med vektangivelse. Som for grønnsaker vil den enkleste tilnærmingen for et evt. generelt pristilskudd for økologisk frukt og bær, være en felles sats. Et alternativ til en felles sats kunne være å bruke satsgruppene som brukes for det eksisterende distriktstilskuddet for frukt og bær:

- Epler, pærer, plommer, kirsebær
- Moreller
- Pressfrukt
- Bær

Men også innenfor disse satsgruppene ser det ut til å være til dels betydelige nivåforskjeller i avling, f.eks. mellom epler og plommer.

En fordel ved et eventuelt pristilskudd til økologisk frukt og bær sammenlignet med grønnsaker, er at en allerede har et distriktstilskudd til frukt og bær. Ved søknad og i forvaltning vil en da trolig kunne utnytte en del felles opplysninger og rutiner, f.eks. i forbindelse med kontroll av søknadsopplysningene.

## Potet

Arealtilskuddssatsen for økologisk areal med potet er betydelig lavere enn for frukt, bær og grønnsaker, 600 kroner per daa mot 1425 kroner per daa. At arealsatsen er såpass mye lavere for potet kan være et argument for å ikke omdisponere fra arealtilskudd til pristilskudd.

For øvrig eksisterer det også for potet et distriktstilskudd for potet dyrket i Nord-Norge. Dette vil trolig også utnyttes noe ved søknad og forvaltning av et evt. økologisk pristilskudd, men i begrenset grad siden det eksisterende distriktstilskuddet bare gjelder for poteter dyrket i Nord-Norge.

## 4 Momenter og utfordringer dersom pristilskudd gis til enkelte kulturer

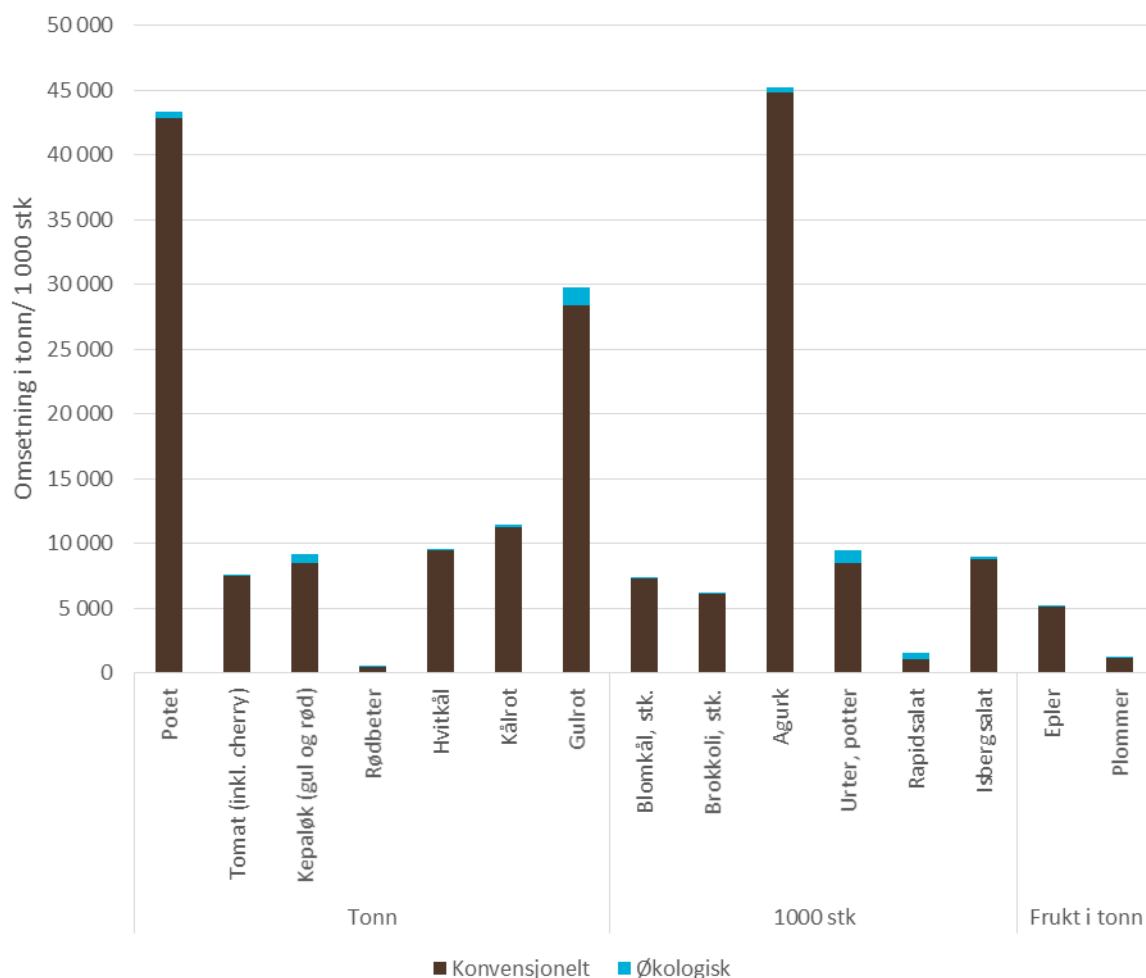
### 4.1 Fordeler ved å fokusere på enkeltkulturer

Et alternativ til å gi pristilskudd til alle kulturer, vil være å velge ut enkelte kulturer. En av grunnene til å vurdere en slik løsning er at en av de største utfordringene for økologisk produksjon er at volumene er for små til å skape en effektiv verdikjede (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 6). Ved å kun gi tilskudd til enkelte kulturer, vil man kunne konsentrere bevilgningen på få kulturer, og dermed vil disse kulturene kunne få høyere tilskuddssats per enhet enn dersom tilskuddet ble gitt til all produksjon.

I stedet for å gi tilskudd til alle kulturer, kan man derfor se for seg at man velger en løsning der man konsentrerer seg om å skape en effektiv verdikjede for enkelte kulturer. Med en slik løsning kan man målrette tilskuddet mot kulturer som har potensiale for volumproduksjon og unngå å gi tilskudd til kulturer som uansett ikke blir store nok i volum til å ha en effektiv økologisk verdikjede. Anbefalinger fra de største grossistene er at man bør satse på å bygge opp produksjon og derigjennom effektiv omsetning av de største volumvarene av frukt og grønt slik som eple, plomme, potet, gulrot, kålrot, løk. Som nevnt i kapittel 3, vil en slik løsning kunne gå på bekostning av markedets evne til å styre tilbud og etterspørsel uforstyrret. Videre bør listen over tilskuddsberettigede kulturer vedlikeholdes med jevne mellomrom, og det kan være krevende å følge med på utviklinga i markedet for å avgjøre hvilke produksjoner det vil være mest hensiktsmessig å støtte.

### 4.2 Utvalg av kulturer til videre analyser

Som vist i figur 1 er andelen økologisk omsetning av den totale omsetningen gjennom grossister i Norge liten for samtlige kulturer. Etersom måleenheten for de ulike kulturene er ulik (for noen kulturer oppgis kvantum i tonn, for andre i stk.), kan det være vanskelig å sammenlikne volumstørrelsene direkte. Det framgår allikevel at grønnsaksproduksjonene med størst omsetning totalt sett er basisvarer som brukes ofte i hverdagen, som potet, gulrot, kålrot og løk. Vi kan anta at mulighetsrommet for å øke volum og omsetning av økologiske varer er størst for kulturer der den samlede omsetningen er størst i dag.



Figur 1: Omsetning av konvensjonell og økologisk produkter sesongen 2015–2016

Kilde: Økern Torvhall

Videre i dette kapitlet vil vi se nærmere på noen få av de største kulturene som kan være aktuelle for et økologisk pristilskudd for å vurdere hvilke forhold som kan kompenseres for ved et slikt tilskudd. Ulike kulturer møter ulike utfordringer ved økologisk produksjon, og dette må tas hensyn til når man skal vurdere virkningen av et pristilskudd på målet om økt økologisk produksjon. Dette ønsker vi å eksemplifisere ved å ta for oss noen få kulturer. I hovedtrekk vil vi se på produksjonsmessige forhold, markedsmessige forhold samt driftsinntekter og -kostnader. Kulturene vi vil se på er gulrot, potet, agurk, epler og jordbær. Gulrot, potet og agurk er kulturer som har stor omsetning av konvensjonelle varer, og hvor det potensielt er rom for å øke omsetningen av økologiske varer. Det er likevel interessant å presentere at kulturene har ulike utfordringer i verdikjeden fra produksjon til omsetning. I tillegg vil vi se på epler og jordbær. Det er en god del økologiske eplearealer, men omsetningen er ikke så stor, og det kan potensielt være rom for å øke produksjonen og omsetningen innenfor de arealene som eksisterer. Per i dag omsettes det ikke norske jordbær gjennom dagligvarehandelen, men det er en oppfatning om at det er stor etterspørsel etter økologiske jordbær, og det er derfor interessant å analysere muligheter for å få til økt produksjon av økologiske jordbær gjennom å innføre et



pristilskudd til jordbær.

### 4.3 Gulrot

#### *Utfordringer og muligheter i produksjonen*

Økologisk gulrotproduksjon har enkelte utfordringer knyttet til ugress, skadeinsekter og soppsykdom, men tiltak som gode vekstskifter og bruk av duk/nett kan redusere disse problemene. Dette gjør at det er fullt mulig å dyrke fram gode økologiske gulrotavlinger (McKinnon, et al., 2015, p. 2). Det er det også mange som får til, som man kan se gjennom at gulrot er den kulturen det produseres mest økologisk av. Ifølge NIBIOs driftshåndbok 2015, kan man forvente en salgbar avling på rundt 2300 kg/daa ved økologisk drift sammenliknet med en avling på 3600–4400 kg/daa ved konvensjonell drift (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 23). Gode avlinger med god kvalitet fordrer imidlertid at gulrota dyrkes på velegnet jord (McKinnon, et al., 2015, p. 2).

#### *Driftsinntekter og -kostnader*

De faste kostnadene ansees for å være relativt høye i gulrotproduksjon, men det er liten forskjell i størrelsen på faste kostnader mellom konvensjonell og økologisk produksjon (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 24). Dette innebærer imidlertid høyere kostnader per produserte enhet for økologisk produksjon. Økologiske produsenter har også noe høyere variable kostnader knyttet til høyere pris på økologiske såfrø og behovet for fiberduk eller insektsnett ved skadedyrbekjempelse (McKinnon, et al., 2015, p. 7). Det som utgjør den største forskjellen i kostnadsnivå mellom økologisk og konvensjonell gulrotproduksjon er allikevel merarbeidet knyttet til ugresshåndtering i økologisk produksjon. Mens man beregner at en konvensjonell gulrotprodusent bruker ca. 15 arbeidstimer per dekar, regner man med at økologiske produsenter bruker rundt 25–33 timer per dekar (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 24; McKinnon, et al., 2015, p. 7).

Produsenter av økologisk gulrot er berettiget både arealtilskudd- og kulturlandskapstilskudd og økologisk arealtilskudd i dagens ordning. Men produksjonen får ingen form for pristilskudd.

I 2015 var gjennomsnittsprisen til produsent 12,75 pr 750 gram økologisk gulrot, mens prisen var 8,28 pr kg konvensjonell vare (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 55). Man beregner imidlertid høyere merpris for de som driver stordrift enn for de som driver under 10 dekar (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 23). I NIBIOs kalkyler for Vollmo et al, gir økologisk gulrotproduksjon et økonomisk resultat på 4 000–7 500 kroner på dekar (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 24).

#### *Utfordringer og muligheter i markedet*

Omsetningen av økologisk gulrot har vært god de siste årene. Mellom 2012 og 2014 økte salget av økologisk gulrot kraftig, før stabiliserte seg i 2015 (Landbruksdirektoratet, 2014, p. 67; Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 53). Til tross for at det ikke var økt omsetning i 2015, er gulrot fortsatt den mest omsatte økologisk enkeltkulturen og utgjorde rundt 5 prosent av den totale norske gulrotomsetningen i 2015 (Landbruksdirektoratet b), 2016, pp. 53, 64).

Gulrot er en lagringsgrønnsak, noe som gjør det lettere for dagligvarehandlene å ha en stabil tilgang til norsk økologisk vare. Det er imidlertid en tendens til at lagrene går tomme før ny norsk sesong, og i 2015 gikk man tom for økologiske gulrøtter i midten av mars (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 53).

Siden økologisk gulrot er allerede etablert i markedet, er potensialet for vekst i omsetning og produksjon kanskje mindre for gulrot enn for andre kulturer. Videre er sannsynligvis flaskehalsene færre i verdikjeden for gulrot enn for andre kulturer, ettersom det allerede finnes et visst volum i markedet.

#### 4.4 Potet

##### *Utfordringer og muligheter i produksjonen*

Økologisk potetproduksjon er preget av at avlingene er lavere og mer varierende enn i konvensjonell dyrking (Pedersen, et al., 2013, pp. 1-2). I sine kalkyler regner NIBIO med et salgbart avlingsnivå på mellom 1000–1300 kg per dekar ved økologisk potetproduksjon, mot et nivå på mellom 1200–2000 kg per dekar ved konvensjonell produksjon (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 23). Salgsavlingene skal imidlertid være så varierende at det kan svinge fra under ett tonn til opp mot tre tonn per dekar (Pedersen, et al., 2013, p. 2).

Variasjonen i avlingsstørrelsen henger sammen med at poteten er utsatt for sykdommer, spesielt tørråte, og økologiske produsenter har ikke samme mulighet som konvensjonelle for å hindre smitten (Pedersen, et al., 2013, pp. 2, 5).

I økologisk potetproduksjon er andelen store produsenter liten, og andelen små produsenter er stor. I 2015 var det 165 produsenter som søkte om tilskudd for potetareal for til sammen 1030 dekar som enten var økologisk eller i andre års karens. 85 prosent av alle produsentene hadde under 10 dekar, og av disse hadde 71 produsenter kun ett dekar. Den største produsenten hadde 90 dekar.

##### *Driftsinntekter og -kostnader*

Som i andre økologiske produksjoner, har økologiske potetprodusenter lavere kostnader til sprøytemidler mot ugress, sjukdom og skadedyr (Pedersen, et al., 2013, p. 2). Samtidig har de høyere utgifter til settepoteter og økt arbeidsmengde i forbindelse med ugresshåndtering (ibid.). Både variable og faste kostnader i økologisk potetproduksjon ansees å være relativt like kostnadene i konvensjonell potetproduksjon (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 24). Kostnadene er imidlertid høyere for økologisk produksjon per produsert enhet, ettersom økologiske avlinger er lavere enn konvensjonelle.

Av inntekter, gis det areal- og kulturlandskapstilskudd pr. dekar potetareal, samt ekstra tilskudd til økologisk potetareal. Tilskuddene utgjør ca. 10 prosent av foretakets inntekter etter NIBIOs kalkyler, og bidrar til stabilitet på inntektssiden (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 23). I tillegg gis det distriktstilskudd for hver kg matpotet som er produsert i Nord-Norge.

Avlingsstørrelsen i økologisk potetproduksjon er varierende, noe som også medfører varierende inntekt.

I 2015 var gjennomsnittsprisen til primærprodusent 4,30 pr kg for konvensjonell potet, og 10,13 pr kg for økologisk potet (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 55). Dette tilsvarer en differanse på 5,83 kroner og 135,5 prosent. Prisen utgjør imidlertid et stort sprang fra prisen de foregående årene, og kan ha sammenheng med underdekningen som var denne avlingssesongen på grunn av produksjonssvikt. Mens gjennomsnittsprisen på konvensjonell potet har vært relativt stabil siden 2012<sup>1</sup>, har det vært en

---

<sup>1</sup> Prisen har variert mellom 4,1 og 4,3 kr pr kg i tidsrommet 2012–2015.

jevn økning i den gjennomsnittlige merprisen for økologisk potet (fra 2,86 kr i 2012 til 3,76 kr i 2014). Dette kan tyde på at det er noe interesse for økologisk potet i markedet.

Samlet regner man med at en økologisk potetprodusent kan tjene fra 1600 til 3100 kroner pr dekar, noe som er betydelig lavere enn blant annet økologiske løk- og gulrotprodusenter tjener (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 24).

#### *Utfordringer og muligheter i markedet*

Omsetningen av norskprodusert økologisk potet økte mellom 2012–2014, og økte også fra 2014–2015 (Milford, et al., 2016, p. 16; Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 52) Omsetningen utgjorde bare 1,16 prosent av det totale salget i avlingssesongen 2015–2016, men prisene har stort sett vært stabile gjennom året (Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 52). I 2015 var etterspørselen høyere enn tilbudet av norskprodusert, økologisk potet, og dette skyldtes hovedsakelig dyrkningstekniske utfordringer i potetproduksjonen (Milford, et al., 2016, p. 24; Landbruksdirektoratet b), 2016, p. 51). Ettersom andelen omsatte økologiske poteter er relativt lav, kan man se for seg at det er muligheter i markedet for å omsette en større andel norskprodusert, økologisk potet. Poteten er også lagringsdyktig, og dette gjør det mulig å tilby mer stabile leveranser til dagligvareforretningene gjennom året.

## **4.5 Slangeagurk**

#### *Utfordringer og muligheter i produksjonen*

Agurk dyrkes i veksthus og dyrkingsproblemer kan særlig være råte og jordbåren sopp. Som i annen grønnsaksproduksjon, er skadeinsekter en utfordring også i agurkproduksjonen. Nyttedyr/naturlige fiender benyttes for å beskytte plantene mot skadeinsekter (Pedersen, 2011).

Forskjellen mellom økologisk og konvensjonell agurkdyrking er hovedsakelig knyttet til gjødsling og valg av dyrkingsmedium (Verheul, 2007). En økologisk produsent kan forvente en avlingsstørrelse på rundt 70-80 prosent av en konvensjonell avling.

#### *Driftsinntekter og -kostnader*

Agurkproduksjon, som andre drivhusproduksjoner, er svært energikrevende. Kostnadene med å varme opp drivhuset innebærer ikke noen merkostnad ved økologisk sammenliknet med konvensjonelle produksjon. Ved økologisk produksjon, må imidlertid dyrkningsmedium og gjødsel være Debio-godkjent, og økologisk gjødsel er generelt dyrere enn konvensjonell gjødsel (Verheul, 2007).

En produsent kan regne med å få en høyere pris for økologiske agurker enn for konvensjonelle. I 2015 var produsentprisen for økologisk agurk 75 prosent høyere<sup>2</sup> enn prisen for konvensjonell agurk (Landbruksdirektoratet a), 2016, p. 15). Veksthusprodusenter får noe mindre produksjonstilskudd enn andre produsenter av frukt, bær og grønnsaker, ettersom det ikke gis areal- og kulturlandskapstilskudd for veksthusarealer. Slangeagurkprodusenter kan få distriktstilskudd for kvantum over 2 000 kg og inntil 151 800 kg.

---

<sup>2</sup> Prisdifferansen til konvensjonell pris var oppgitt til å være 43 prosent i gjengitt rapport. Dette var en feil. Korrekt prisdifferanse var 75 prosent.

### *Utfordringer og muligheter i markedet*

Ut ifra data over omsetning gjennom dagligvarehandelen, som Landbruksdirektoratet har tilgang på fra Nielsen, anslår vi at det ble solgt omtrent 1,4 mill. økologiske agurker gjennom dagligvarehandelen i 2015. I 2015 ble det produsert omtrent 315 000 økologiske agurker i Norge. Det er altså større etterspørsel etter økologiske agurker enn det vi produserer i Norge. Denne konklusjonen baseres på en antakelse om at man kan se markedsbalansen til en kultur under ett i året. Agurk er imidlertid ikke en lagringsvare, og det er viktig for dagligvarehandelen å ha en jevn flyt av varer inn i butikkene til enhver tid i løpet av året. Selv om det tilsynelatende er rom for økt salg av norsk, økologisk agurk, kan det hende at dette avviker mellom omsetning og norskprodusert agurk er på et tidspunkt i året hvor det er krevende eller ikke mulig å produsere agurk i Norge, på grunn av utfordringene med dagslys på vinterstid.

## **4.6 Eple**

### *Utfordringer og muligheter i produksjonen*

En utfordring i økologisk epledyrking er ugrasbekjempelse og sopp- og skadedyrangrep som ikke kan håndteres med kjemiske sprøytemidler. Grossistene stiller høye utseendemessige krav til epler som brukes til konsum, og disse kravene kan være vanskeligere for økologiske produsenter å oppnå enn konvensjonelle produsenter (Milford, 2014). Økologiske epler som ikke går til konsum kan derimot selges som råvare til juice i stedet.

### *Driftsinntekter og -kostnader*

I epleproduksjonen er det høyere inntekt per dekar i konvensjonell produksjon sammenlignet med økologisk produksjon, for produkter levert til fruktlager. Normalt vil imidlertid epler som selges som industrifrukt til juiceproduksjon få høyere pris dersom eplene er økologiske enn dersom de er konvensjonelle (Landbruksdirektoratet a), 2016). Dermed er det mulig for produsenter å få en relativt god pris for epler som ikke tilfredsstiller de strenge kvalitetskravene som grossistene stiller. Dette er blant annet krav om at eplene må være av en viss størrelse, verken mindre eller større.

### *Utfordringer og muligheter i markedet*

En utfordring for omsetningen av økologiske epler er at det er små kvantum med økologiske epler som produseres i Norge, og dette kan gi utfordringer med å få til en god flyt i verdikjeden. Det er imidlertid god etterspørsel, spesielt etter økologiske pressepler, og det produseres for lite i forhold til etterspørselen. Én stor grossist har uttalt at de har fått liten tilgang på økologiske epler, og at alle deres produsenter får levert alt det de kan produsere til grossist (Milford, et al., 2016). Samtidig er det ikke alt økologisk kvantum som blir omsatt som økologisk. Dette gjelder blant annet i tilfeller der hylleplass avgjør utvalget av økologiske varer, slik at en dagligvare tilbyr 6-pakning av økologiske epler, men ikke epler i større poser. Størrelse eller kvalitet på epler som ikke oppfyller kravene for å inngå i 6-pakning, selges som konvensjonelle eller til industri (Milford, 2014, p. 14).

## **4.7 Jordbær**

### *Utfordringer og muligheter i produksjonen*

Med høye kvalitetskrav og utfordringer med skadedyr anses økologisk bærproduksjon som krevende. Sykdom har vært en stor utfordring for konvensjonelle jordbærprodusenter og siden sprøytemidler ikke er tillatt i økologisk produksjon kan økologisk produksjon av jordbær være krevende

#### *Driftsinntekter og -kostnader*

Ettersom sykdomsutfordringer fører til at økologiske jordbær bør dyrkes i tunnel, vil det være noe ekstrakostnad ved økologisk produksjon sammenlignet med konvensjonell produksjon, som ikke produseres i tunnel. Kostnader ved å benytte tunnel ligger på rundt 12 000–14 000 kr/daa i året<sup>3</sup>.

Landbruksdirektoratet har ingen oversikt over pris til produsent for økologiske jordbær, siden den lille produksjonen som eksisterer i Norge i dag ikke omsettes gjennom kanaler som Landbruksdirektoratet overvåker. Prisene på konvensjonelle jordbær varierer fra 30 kroner per kg i høysesong til 60–70 kroner per kg i lavsesong. For å kunne dekke inn ekstrakostnader ved økologisk jordbærproduksjon må produsentprisen for økologiske jordbær være høyere.

Utover inntekter som produsentene kan få i markedet vil produsenter av økologiske jordbær være berettiget arealtilskudd, tilskudd for økologisk areal og distriktstilskudd for jordbærene som er levert til godkjente omsetningsledd.

#### *Utfordringer og muligheter i markedet*

Produksjonen av norske økologiske bær er svært liten, samtidig som det antas at det er betydelig etterspørsel etter dette.<sup>4</sup> For å få omsatt økologiske produkter er det viktig for detaljistene å ha stabile leveranser av produkter samtidig som det bør være et visst kvantum i leveransene. (Milford, et al., 2016) Dette kan være utfordrende med tanke på at det i dag er svært liten produksjon av norske, økologiske bær. For å få satt i gang et marked med god balanse mellom tilgang på varer og etterspørsel etter varene må det bygges opp et visst kvantum. Det kan være vanskelig å få til dette hvis det kun er et par produsenter som starter opp med økologisk produksjon av bær. Samtidig kan det være utfordrende å skulle få mange produsenter til å samtidig tørre å satse på å legge om til økologisk produksjon.

---

<sup>3</sup> Økonomi i jordbærdyrkinga Av Jan Karstein Henriksen Landbruksrådgiving Agder  
<https://agder.nlr.no/media/ring/1217/%C3%B8konomi%20i%20jordb%C3%A6r.pdf>

<sup>4</sup> Rapporter utgitt tidligere nevner at det er stor etterspørsel etter økologiske bær. Det er imidlertid ikke noe salg av økologiske bær gjennom dagligvarehandelen, som er den største handelskanalen for mat i Norge, og det kan derfor være vanskelig å vite hvor stor den reelle etterspørselen vil være etter økologiske bær når dette eventuelt dukker opp i butikken. Etterspørselen kan blant annet bli avhengig av hvilken pris økologiske bær vil ha ut til forbruker.

# 5 Innretning av pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker

## 5.1 Innretning

Et pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker vil enklest kunne forvaltes sammen med produksjonstilskuddene, enten som en del av distriktstilskuddet for frukt, bær og veksthusgrønnsaker eller som en egen ordning med et eget formål. Landbruksdirektoratet har tidligere vurdert om distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker skal utbetales gjennom grossist. Det ble ansett som lite aktuelt, og det vil derfor ikke vurderes som et alternativ for pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønt heller.

Ved en forvaltning sammen med produksjonstilskuddene, vil pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker være integrert i søknaden om produksjonstilskudd. Dette vil være praktisk for produsentene, som kan søke om pristilskuddet samtidig som de søker om resten av produksjonstilskuddene. Kommunene er vedtaksmyndighet for produksjonstilskuddene, og søknadene om økologisk pristilskudd vil saksbehandles og kontrolleres samtidig som produksjonstilskuddene. Det vil ikke være en stor ekstrakostnad for saksbehandler i kommunen å sette seg inn i forvaltning av pristilskudd for økologisk, siden dette i stor grad vil være likt nåværende distriktstilskudd.

Hvorvidt man velger å opprette en egen ordning, eller om man inkluderer økologisk pristilskudd til distriktstilskuddsordningen, avhenger av i hvilken grad det er behov for et eget formål og et eget regelverk for det økologiske pristilskuddet. Distriktstilskuddsordningen har som formål å bedre inntekten for yrkesprodusentene i grøntsektoren, bidra til geografisk spredt produksjon og stimulere til ordnede omsetningsforhold. Et pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønt vil kunne bidra til å bedre inntekten for enkelte yrkesprodusenter i grøntsektoren, men vil være spisset inn mot økologiske produsenter av enkelte kulturer. Hovedformålet med et økologisk pristilskudd vil imidlertid være å stimulere til høyere produksjon av økologisk frukt, bær og grønnsaker. Dagens distriktstilskudd er sonedifferensiert, og det er krav om minimumskvantum for å være berettiget tilskuddet. I tillegg er det en avgrensning på maksimalt tilskuddsberettiget kvantum for tomat, agurk og salat. Nedenfor vil vi se på om det vil være formålstjenlig å ha liknende innretning på et økologisk pristilskudd.

### *Sonedifferensiering*

Sonedifferensiering benyttes som virkemiddel for å legge til rette for landbruk over hele landet. Det er i hovedsak aktuelt å differensiere tilskudd i tilfeller der man ønsker å utjevne de ulike produksjonsforutsetningene i landet eller der man ønsker å påvirke den geografiske produksjonsfordelingen.

Hensynet til ulike geografiske forutsetninger for frukt-, bær og grønnsaksproduksjon ivaretas i dag av både arealtilskuddet og distriktstilskuddet. Differensieringen av arealtilskuddet til frukt-, bær-, grønnsaks- og potetarealer er relativt grovmasket<sup>5</sup>. Også distriktstilskuddet er sonedifferensiert. Dette er for å bidra til geografisk spredt produksjon, som er ett av formålene med ordningen.

---

<sup>5</sup> For frukt og bær er det ulik sats basert på om arealene ligger i sonene 1-4 eller 5-7, mens for potet og grønnsaker har sonene 1-5 en sats som er ulik sonene 6-7.

Et økologisk pristilskudd til frukt, bær og grønnsaker skal i hovedsak kompensere for merkostnadene av å produsere økologisk, slik at volumet med økologiske varer øker. Merkostnadene ved å produsere i for eksempel Nord-Norge kompenseres for gjennom arealtilskuddet, og merkostnadene ved å produsere bær i ulike deler av landet, kompenseres for gjennom distriktstilskuddet. Dersom man skulle hatt sonedifferensiering i pristilskuddet, måtte det være fordi merkostnadene ved å drive økologisk er betydelig høyere noen steder i landet enn andre steder i landet. Denne merkostnaden måtte i så fall være direkte knyttet til den økologiske driften. Landbruksdirektoratet har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvordan en slik sonedifferensiering burde være for å ta hensyn til eventuelle merkostnader ved å drive økologisk i ulike deler av landet.

Sannsynligheten er stor for at det å skulle kompensere for slike forskjeller vil kreve en tilskuddsinnretning som er altfor finmasket til at det kunne fungert godt forvaltningsmessig. I praksis hadde man måtte basert sonene på dagens areal- og kulturlandskapssoner, og man ville derfor være avhengig av at de økologiske produsentenes ulikheter i kostnadsnivå sammenfalt med AK-sonene. Et pristilskudd er i utgangspunktet ikke et egnet virkemiddel for å utjevne produksjonsforutsetningene fordi produksjonsforutsetningene påvirker avlingene som er grunnlaget for pristilskuddet.

Tilskuddet til økologisk areal er innrettet som et flatt tilskudd, med en sats per vekstgruppe, uavhengig av hvilken areal- og kulturlandskapssone arealet ligger i. Det har også tidligere vært et ønske å forenkle det økologiske tilskuddet, og i 2014 ble sonedifferensieringen fjernet for husdyrtilskuddene (Prop. 106S 2013-2014). Dette kan antyde at sonedifferensieringen er ivaretatt i tilstrekkelig grad gjennom areal- og distriktstilskuddet.

### ***Maksimum- og minimumskvantum***

Distriktstilskuddet er et pristilskudd er innrettet med grenser for maksimum- og minimumskvantum for å avskjære tilskudd til spesielt store og spesielt små produksjoner. Ettersom tilskuddet til økologisk frukt, bær og grønnsaker i hovedsak skal bidra til økt volum, er det minimumskvantum som er mest aktuelt å drøfte her.

En stor andel av økologiske produsenter i dag driver på arealer som er mindre enn 5 dekar. Foreløpige tall fra søknadsomgangen i august 2016 viser at 73 prosent av produsenter med økologiske arealer og arealer i andre års karens driver potetproduksjon på mindre enn 5 dekar. Tilsvarende driver 42 prosent av frukt- og bærprodusenter og 54 prosent av grønnsaksprodusentene på arealer som er mindre enn 5 dekar.

Et minimumskvantum vil på en effektiv måte avskjære hobbyprodusenter og andre som driver en produksjon som ikke har et næringsmessig preg. I teorien vil et minimumskvantum også gi mindre produsenter et insentiv til å utvide eller intensivere produksjonen sin, slik at produsert kvantum ville overstige minimumskvantum. Dette vil i så fall være i tråd med målet om å øke produksjon av økologisk frukt, bær og grønnsaker. I praksis vil produsentens mulighet til å utvide den økologiske produksjonen blant annet også være avhengig av tilgangen på vekstskiftearealer, leveringsavtale med grossist, størrelsen på pristilskuddet og interessen for å drive økologisk, med mer. Hvorvidt en bestemmelse om minimumskvantum vil ha en effekt på produsert kvantum er derfor usikkert. En hensikt med tilskuddet er å øke volumene som omsettes gjennom dagligvare og et minimumskvantum vil innebære at tilskuddet rettes mot dette formålet. Å innføre et minstekvantum som avskjærer de minste produsentene vil imidlertid bidra til at de større produsentene får et noe høyere tilskudd, hvis man legger til grunn at man har en gitt bevilgning som skal deles på antall kg frukt/bær/grønnsaker som er berettiget tilskudd.

Distriktstilskuddet for frukt, bær og veksthusgrønnsaker krever at foretaket leverer et minstekvantum av frukt, bær og veksthusgrønnsaker for å være berettiget et tilskudd. Ettersom økologisk produksjon ofte gir mindre avlinger, vil det være naturlig å sette kravet til et minstekvantum for økologisk produksjon lavere enn til konvensjonelt. Minstekvantum for frukt og pressfrukt er i dag på 2 000 kg, og minstekvantum for bær ligger på 1 000 kg. Ifølge NIBIOs «Melding om årsveksten», ligger normalårsavling for epler på 785 kg/daa, mens normalårsavling for jordbær er 543 kg/daa i 2015 (NIBIO, 2016). Avlingsstørrelse avhenger selvfølgelig av hvilken kultur man dyrker, hvordan og hvor man dyrker den, men generelt trenger man ikke drive store arealer for å levere mengder over minstekvantum.

Dersom målet med et minstekvantum er å avskjære hobbyprodusenter, vil dette målet også være ivaretatt gjennom at et eventuelt økologisk pristilskudd vil forvaltes sammen med produksjonstilskuddet. For å søke om produksjonstilskudd, må søkeren blant annet ha et foretak som er registrert i Enhetsregisteret og disponere arealer som er ett dekar eller større. Det er også muligheter for å konkretisere kravet til vanlig jordbruksproduksjon for et økologisk pristilskudd.

Et minstekvantum kan også brukes for rette tilskuddet mot store, effektive produsenter, som kan få opp volumene og effektivisere verdikjedene for noen nøkkelprodukter. Dette er i tråd med hva grossistene etterspør.

En bestemmelse om minstekvantum vil også gjøre beregningen noe mer komplisert enn et tilskudd som forvaltes uten en slik bestemmelse.

### ***Skal tilskudd gis til produkter som er produsert økologisk eller til produkter som er omsatt som økologisk?***

Ikke alle økologiske produkter som blir levert til mellomledd og dagligvare blir omsatt som økologisk. Økologisk frukt, bær og grønt krever ofte egne rutiner ved behandling. For eksempel må plommer pakkes om morgenen, før de konvensjonelle (Milford, 2014, p. 14). Videre skal varer merkes som økologiske, og inngå i et forhåndsbestemt sortiment. Med ustabile leveranser og et lite volum av økologiske varer, er det ikke alltid at det ligger til rette for rett behandling av økologiske varer. Heller ikke alt økologisk kvantum som blir levert passer inn i sortimentet. Dette gjelder blant annet i tilfeller der hylleplass avgjør utvalget av økologiske varer, slik at en dagligvare tilbyr 6-pakning av økologiske epler, men ikke epler i større poser. Størrelse eller kvalitet på epler som ikke oppfyller kravene for å inngå i 6-pakning, selges som konvensjonelle eller til industri (ibid.).

Dersom det besluttes at økologisk pristilskudd skal gi til alle produserte økologiske varer, vil dette kunne innebære et mye større omfang enn vi kan forutse. På den andre siden vil en forutsetning om at varene omsettes til omsetningsledd som økologisk innebære at produsenten er veldig avhengig av en leveringsavtale for å kunne få tilskudd for produktene sine. Hvis det stilles krav til at produktene omsettes gjennom godkjente omsetningsledd for at man skal kunne få tilskudd for dem, vil dette være en effektiv måte å kunne få økte volum av god kvalitet ut i dagligvarehandelen.

## **5.2 Kontroll**

Pristilskuddet til økologisk frukt, bær og grønnsaker vil kontrolleres etter samme regime som de øvrige produksjonstilskuddsordningene. Kommunen vil gjøre et risikobasert utplukk over hvilke foretak som skal kontrolleres. Kontrollen vil være en dokumentkontroll av foretakets bilag og oppgjørsbrev.



Dersom pristilskudd gis for omsatte mengder økologiske produkter i stedet for produserte mengder økologiske produkter, vil kontrollen bli enklere for saksbehandler. Det kommer av at det vil være enklere å dokumentere salg av produkter enn å dokumentere hvor mye man har produsert. Salg av produkter kan dokumenteres gjennom oppgjørsbrev fra grossist eller salgsbilag som produsenten har, mens det er vanskelig å dokumentere at man har hatt produksjon som har blitt ødelagt på grunn av avlingsskade eller produksjon som ikke har blitt omsatt av andre grunner.

### 5.3 Tilskuddssatser

Dersom det besluttes at pristilskudd skal gis til alle kulturer er det mest realistisk å ha tilskuddsgrupper som får hver sin sats. Disse tilskuddsgruppene kan være grønnsaker, potet, frukt og bær. Med et slikt alternativ må man likevel vurdere hvilken enhet mengdene skal oppgis i, og eventuelt tenke på om noen kulturer trenger omregningsfaktorer. Det vil være aktuelt å se på hvordan ulike kulturer omsettes. Brokkoli, salat og agurk omsettes normalt i stk., mens potet, gulrot og epler normalt omsettes i kg. Vurderingen av størrelsen på tilskuddssatser kan i et slikt tilfelle kobles opp mot størrelsen på bevilgningen til tilskudd for økologisk areal, som har omtrent den samme gruppeinndelingen.

### 5.4 Endringer i regelverk

Regelverket for pristilskuddet bør hjemles i forskrift om produksjons- og avløsertilskudd dersom det skal forvaltes sammen med produksjonstilskuddet. Dersom det gjøres, bør Landbruksdirektoratet utrede nærmere hva ordlyden skal være, ut ifra hvilket rammeverk det blir bestemt at tilskuddet skal ha.

Enkelte momenter er essensielt at blir nevnt i forskriften. Det må være et krav at foretakene driver økologisk drift og at produksjonen er Debiogodkjent for at produktene skal være berettiget tilskudd. I tillegg må det i forskriften framgå hvilke produksjoner man kan få tilskudd for. Det kan enten framgå hvilke konkrete produksjoner man får tilskudd for, eller så kan det knyttes opp mot jordbruksavtalen stå at man får tilskudd for de produksjonene som framgår i jordbruksavtalen.

Pristilskuddet vil ha mange likhetstrekk med distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker, og det kan derfor være aktuelt å se på regelverket til denne forskriften ved utforming av regelverk for pristilskuddet.

I dagens distriktstilskuddsordning er det et krav om at produktene leveres til godkjent omsetningsledd, men vilkårene for den ordningen blir utredet i 2017. I vurderinger om det skal stilles like vilkår til pristilskuddet, bør det ses på hvilke vurderinger som er gjort i denne rapporten. I samme rapport vurderes det også hvilke endringer som må gjøres i regelverket for å sikre et godt kontrollgrunnlag dersom det ikke stilles krav til at produktene leveres til godkjent omsetningsledd. Dette vil også kunne være aktuelle vurderinger i regelverk for pristilskudd.

## 5.5 Effekter på WTO-notifisering

Distriktstilskuddet ble notifisert som de minimis-støtte hos WTO i 2013. Dette er gul støtte, men siden tilskuddet utgjør mindre enn 5 prosent av produksjonsverdien i Norge, er støtten unntatt for reduksjonsforpliktelser. Hvis støttenivået øker og produksjonsverdien forblir uendret, vil dette kunne bidra til at støtten blir reduksjonsforpliktende. Det bør gjøres egne beregninger på hvor omfattende et eget pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker vil være.

I 2013 utgjorde distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker 4,1 prosent av total produksjonsverdi. Den beregnede produksjonsverdien for frukt, bær og grønt i Norge omfatter allerede økologisk produksjon, og derfor vil ikke den øke. Dersom pristilskuddsstøtten øker, vil andelen tilskuddsutbetaling nærme seg eller overstige 5 prosent. Dersom det ikke tilføres nye midler, men midler kun flyttes fra arealtilskudd for økologisk produksjon til pristilskudd for økologiske produkter, vil det være en liten mulighet for at støtten til det samlede pristilskuddet for frukt, bær og grønt blir så stor at tilskuddene distriktstilskudd og pristilskudd økologiske varer faller utenom de minimis-bestemmelsen. Det er fordi støtten for økologiske arealer i dag er på omtrent 6 mill. kroner, et relativt lite beløp i denne sammenhengen.

## 6 Forvaltningskostnader

En innføring av eget pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker vil ha noe innvirkning på forvaltningen, blant annet fordi det vil bli flere produksjonskoder og beregningsregler i søknadssystemet som må testes, kontrolleres og utmåles. Dersom ordningen utvides til å gjelde andre kulturer enn de som får tilskudd i dag, vil det kunne bli flere søkere og dermed flere søknader som må behandles. Hvis det derimot er slik at produsenter med økologisk produksjon uansett søker om arealtilskudd for arealene produksjonen skjer på, vil søknadsmassen forbli uendret.

I det elektroniske søknadssystemet og saksbehandlingssystemet, vil endringen innebære noen ekstra programmeringskostnader. Sånn som systemet er utviklet i dag vil det bli dyrere jo flere produksjonskoder som skal implementeres. Kostnadene er imidlertid avtakende med antall koder.

Hvis tilskudd gis til alle kulturer må det enten opprettes én kode for alle kulturer som kan være aktuelle eller så må det opprettes noen samlekoder som gjelder for flere kulturer. Det kan for eksempel være én kode som heter grønnsaker og én som heter frukt. Dersom samlekoder opprettes må det være en mulighet for søker å oppgi hvilke produksjoner de har hatt i tilfellet kommunen skal kontrollere produksjonen. Dette kan enten oppgis dersom kommunen beslutter at foretaket skal kontrolleres utover vanlig saksbehandling eller så kan det være et krav at dette oppgis for alle foretak i søknadsskjema. Dersom sistnevnte løsning velges vil det være noen programmeringskostnader knyttet til dette.

Dersom det opprettes én kode for alle mulige aktuelle kulturer vil dette koste mer enn alternativet med å kun gi tilskudd til utvalgte kulturer. Det vil også være forvaltningskostnader rundt at det hvert år må vurderes hvorvidt alle potensielle produksjoner i Norge har en egen kode. Produksjon av nye kulturer i Norge må hvert år få en ny kode i systemet.

Uansett om man oppretter en kode per kultur eller om man velger å opprette samlekoder, må man ta stilling til hvilken mengdeenhet foretaket skal oppgi på søknadsskjemaet for hver kultur. For mange kulturer vil det være aktuelt å oppgi mengde i kilo, men for enkelte kulturer kan det være aktuelt å ha en omregningsfaktor, slik agurk og salat har i dagens distriktstilskuddsordning. Eventuelle koder som skal ha en omregningsfaktor må holdes utenfor samlekodene. Det vil være krevende å fastsette omregningsfaktorer, samt å holde koderegistreret oppdatert.

Innføring av pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker vil innebære at det implementeres en ny ordning. Nye ordninger innebærer investeringskostnader i elektroniske systemer, opplæring og informasjon til forvaltningen og søkere. I tillegg vil det innebære ekstra vedlikeholdskostnader fordi det blir en ekstra ordning å saksbehandle og kontrollere.

## 7 Oppsummering

I denne rapporten har vi tatt for oss virkning, mulig innretning og forvaltningskostnader av å innføre et pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker.

### Virkning

I utgangspunktet vil et pristilskudd bidra til økt produksjon, og et pristilskudd gir sterkere insentiver for intensiv produksjon på arealer enn det arealtilskudd gjør. Økonomi er en viktig faktor for beslutningen om omlegging, men produsenter av økologisk frukt, bær og grønt møter imidlertid på flere utfordringer enn kun økonomiske utfordringer. Det er derfor vanskelig å vite hvor stor effekt innføring av et pristilskudd vil ha på produksjonen og omsetningen, og Landbruksdirektoratet har ikke grunnlag for å anslå denne effekten.

Produsenter som produserer økologiske frukt, bær og grønnsaker får i dag arealtilskudd ut ifra hvor mange dekar de har. Et pristilskudd vil gi produsenten insentiver for å intensivere produksjonen på arealene som disponeres. Men for økologisk produksjon har produsenten færre hjelpemidler for å bidra til økt produksjon per dekar, siden det ikke er lov med kunstgjødsel og plantevernmidler. Dersom det innføres et pristilskudd i stedet for arealtilskudd vil produsenten risikere lavere inntekt fra tilskudd på grunn av faktorer produsenten ikke kan kontrollere. En kombinasjon av arealtilskudd og pristilskudd vil kunne bidra til å gi en økonomisk stabilitet til produsenten, samtidig som det vil gi insentiver til å drive arealene så intensivt som mulig.

### Innretning og forvaltningskostnader

Vi har i hovedsak skissert to alternativ til mulig innretning av tilskuddet. Det første alternativet er at det gis pristilskudd til alle kulturer. Det andre alternativet er at pristilskuddet gis til enkelte kulturer. Ved å innrette tilskuddet på denne måten, kan man målrette tilskuddet mot kulturer som har potensiale for volumproduksjon, og sikre at man skaper en effektiv verdikjede. Forvaltningsmessig vil dette være det enkleste alternativet, ettersom antall koder i søknadsskjemaet vil være avgrenset av de kulturene som er berettiget tilskuddet.

Dersom det skal innføres et pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker, må man ta stilling til hvorvidt tilskuddet skal være sonedifferensiert samt om det skal være en bestemmelse om minimumskvantum. Både sonedifferensiering og minstekvantumsbestemmelse er faktorer som vil komplisere forvaltningen av tilskuddsforvaltningen. Hensynet til ulike produksjonsforutsetninger i forskjellige steder av landet er allerede ivaretatt gjennom sonedifferensiering både i arealtilskuddet og i distriktstilskuddet til grønt og potetproduksjon. Å innføre et minimumskvantum vil kunne gi små produsenter insentiv til å utvide eller intensivere produksjonen, gitt at det er mulig for produsenten. Virkningen vil avhenge av hvor høyt minstekvantumet settes.

Innføring av pristilskudd for økologisk frukt, bær og grønnsaker vil innebære at det implementeres en ny ordning. Nye ordninger innebærer investeringskostnader i elektroniske systemer, opplæring og informasjon til forvaltningen og søkere. I tillegg vil det innebære ekstra vedlikeholdskostnader fordi det blir en ekstra ordning å saksbehandle og kontrollere.

## Referanser

Landbruksdirektoratet a), 2016. *Muligheter og flaskehalsar i produksjon og marked for økologisk frukt, bær og grønnsaker*, s.l.: Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet b), 2016. *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer*, s.l.: Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet, 2014. *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer 2013*, s.l.: Landbruksdirektoratet.

McKinnon, K., Koesling, M., Ebbesvik, M. & Bysveen, K., 2015. *Økologisk gulrotproduksjon – agronomi og økonomi*, s.l.: Bioforsk.

Milford, A. B., 2014. *Årsaker til manglende motivasjon for økologisk dyrkning blant norske frukt-, bær- og grønnsaksdyrkere*, s.l.: NILF.

Milford, A. B. et al., 2016. *Flaskehalsar og muligheter i verdikjeden for økologisk frukt, bær og grønnsaker*, s.l.: NIBIO.

NIBIO, 2016. *Melding om årsveksten 2015. Normalårsavlinger og registrerte avlinger.*, s.l.: NIBIO.

Pedersen, S. F., 2011. *Dyrking av økologiske agurker*, s.l.: Bioforsk.

Pedersen, S. F., Ebbesvik, M., Bysveen, K. & Grøtta, M., 2013. *Økonomi i økologisk potetdyrking*, s.l.: Bioforsk.

Verheul, M., 2007. *Gode muligheter for økologisk veksthusproduksjon i Norge*. [Internett] Available at: [http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p\\_document\\_id=42306](http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p_document_id=42306) [Funnet 12 11 2016].

Vista analyse og Damvad Norge, 2012. *Evaluering av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat*, s.l.: Vista analyse og Damvad Norge.

**LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**

POSTADRESSE:  
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:  
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: [postmottak@landbruksdirektoratet.no](mailto:postmottak@landbruksdirektoratet.no)

**LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**

BESØKSADRESSE:  
Løkkeveien 111, 9510 Alta

[www.landbruksdirektoratet.no](http://www.landbruksdirektoratet.no)