

# Verdikjeden for økologisk melk

En helhetlig gjennomgang av rammevilkårene i den norske verdikjeden for økologisk melk

**Rapport nr. 13/2022**

**1.3.2022**







Rapport: Verdikjeden for økologisk melk

---

Dato: 1.3.2022

---

Utgiver: Landbruksdirektoratet

---

Kontaktperson: Sigurd-Lars Aspesletten

---

Rapport-nr.: 13/2022

---

Forsidebilde: Turid Haga Vange

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn og mandat .....	7
1.2 Organisering av arbeidet.....	7
1.3 Vår forståelse av oppdraget og hvordan vi har løst oppgaven.....	8
<b>2 Verdikjeden for økologisk melk</b> .....	<b>10</b>
2.1 Produksjon av økologisk melk.....	10
2.2 Foredling av økologisk melk.....	26
2.3 Distribusjon av økologiske meieriprodukter .....	34
2.4 Markedet for økologiske meieriprodukter .....	35
<b>3 Flaskehalsen i verdikjeden for økologisk melk</b> .....	<b>40</b>
3.1 Flaskehalsen i produksjonen av økologisk melk .....	40
3.2 Flaskehalsen i foredlingen av økologisk melk .....	43
3.3 Flaskehalsen i distribusjonen av økologisk meieriprodukter.....	44
3.4 Flaskehalsen i markedet for økologiske meieriprodukter .....	45
<b>4 Vurdering av virkemidler og tiltak</b> .....	<b>46</b>
4.1 Er det behov for endringer i rammebetingelsene for økologisk melk? .....	46
4.2 Vurdering av mulige endringer i rammebetingelsene og andre relevante tiltak.....	46
4.3 Landbruksdirektoratet anbefaler .....	58
<b>5 Referanser</b> .....	<b>61</b>

## Sammendrag

Etter jordbruksoppkjøret i 2021 fikk Landbruksdirektoratet i oppgave å foreta en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk frem til neste års jordbruksforhandlinger. Landbruksdirektoratet mottok oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet i supplerende tildelingsbrev, hvor blant annet følgende oppgaver ble spesifisert:

*Landbruksdirektoratet skal:*

- *Gi en beskrivelse av dagens verdikjede for økologisk melk og hvilke rammevilkår som gjelder for primærproduksjon, foredling, distribusjon og marked.*
- *Gi en beskrivelse av hvilke merkostnader og merverdier verdikjeden for økologisk melk har sammenlignet med verdikjeden for konvensjonell melk.*
- *Utrede om det er eventuelle flaskehalsar for utvikling i primærproduksjon, foredling og salg av økologisk melk og økologiske meieriprodukter.*
- *Gjøre en vurdering av behovet for eventuelle endringer i virkemiddelapparatet som kan bedre rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk og hvordan slike endringer kan gjennomføres.*

Det ble opprettet en referansegruppe for utredningsprosjektet med deltakere fra avtalepartene. Relevante fagmiljøer og markedsaktører har også vært involvert på ulike måter i prosjektet.

### Verdikjeden for økologisk melk

Kartleggingen av verdikjeden for økologisk melk er delt inn i fire delkapitler som omhandler produksjon, foredling (inkl. innsamling og frakt), distribusjon og marked.

#### Produksjon

Den samlede økologiske melkeproduksjonen var 48,1 mill. liter i 2021. Dette utgjorde 3,2 prosent av total melkeproduksjon i Norge. Andelen økologisk melkeproduksjon har vært relativt stabil siden 2011. Store deler av den økologiske melkeproduksjonen skjer på Østlandet og i Trøndelag. Utviklingen i produksjonen følger stor sett de samme utviklingstrekkene som konvensjonell melkeproduksjon, i form av en liten reduksjon i totalt volum produsert hvert år (unntak i 2020), færre gårdsbruk og større besetninger på hvert enkelt gårdsbruk.

Produsenter av økologisk melk er omfattet av den samme kvoteordningen som konvensjonelle produsenter. Det finnes imidlertid en rekke andre virkemidler med hensikt å sikre økologisk melkeproduksjon. Det gis blant annet ekstra produksjonstilskudd over jordbruksavtalen til økologisk husdyrhold og til økologisk areal. I tillegg mottar økologiske melkeprodusenter med leveringsavtale med Tine en merpris per liter melk. Gjeldende merpris er 85 øre per liter. Høyere tilskudd og merpris, sammenlignet med konvensjonelle produsenter, skal veie opp for høyere kostnader i produksjonen, samt større risiko for blant annet førsmangel ved avlingssvikt. Tidligere studier og økonomiske sammenligninger av de to bruksformene viser at det ikke er signifikante forskjeller i lønnsomheten.

#### Foredling

Det er i hovedsak to meieriselskaper, Tine og Rørosmeieriet, som foredler økologisk melk. I tillegg er det flere mindre lokalforedlere, men disse har vi definert utenfor utredningen da andelen økologisk melk som gikk til lokal foredling i 2020 kun utgjorde rundt 0,5 prosent. Rørosmeieriet har ikke egne melkeprodusenter, og kjøper all økologisk melk av Tine Råvare. Rørosmeieriet er i dag den største foredleren av økologisk melk i Norge. I 2021 foredlet de i overkant av 16 mill. liter, mens Tine foredlet ca. 10 mill. liter økologisk melk. Rørosmeieriet har økt sin produksjon de siste årene, noe som har ført til at de må kjøpe melk som produseres lenger unna, og de har dermed fått høyere kostnader knyttet til overføringstransport.

Langt fra all økologisk melk blir brukt i økologiske meieriprodukter. Med anvendelsesgrad menes hvor stor andel av melken Tine Råvare har hentet hos økologiske produsenter, som faktisk selges til meieriindustrien til foredling av økologiske meieriprodukter. Resten brukes i foredling av konvensjonelle produkter. Anvendelsesgraden var ganske stabil fra 2016 til 2020, rundt 57–58 prosent. I 2021 falt anvendelsesgraden til 54,4 prosent. Nedgangen skyldtes i første rekke sviktende salg til storhusholdningsmarkedet som følge av nedstengte kantiner og hoteller på grunn av covid-19-restriksjoner. Det er flere årsaker til at ikke all økologisk melk brukes til produksjon av økologiske melkeprodukter. En av grunnene er at den blir produsert langt unna meierier som foredler økologisk melk. En annen årsak er overskudd av melk i vinterhalvåret, som følge av ujevn melkekurve. Videre er det ønskelig å ha noe overskudd i produksjonen for å dekke en eventuell vekst i etterspørselen etter økologiske meieriprodukter, siden det tar lang tid å legge om melkeproduksjonen til økologisk.

Alle markedsreguleringstiltak gjelder melk generelt, og det er ingen spesielle ordninger knyttet til økologisk melk. Markedsregulator er pålagt mottakspålykt av all melk, men er ikke pålagt å skille den økologiske melken fra konvensjonell melk. Videre er markedsregulator pålagt forsyningspålykt av melk til alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. De er imidlertid ikke pålagt å forsyne meieriselskapene med økologisk melk. Det må i så tilfelle inngås en privatrettslig avtale mellom markedsregulator og det meieriselskapet som ønsker å kjøpe økologisk melk. I prisutjevningsordningen for melk behandles meieriprodukter laget av økologisk melk ut fra samme kriterier som produkter laget av konvensjonell melk.

Tine og Rørosmeieriet betaler et pristillegg når de kjøper økologisk melk av Tine Råvare. Fra 1. juli 2021 har dette tillegget vært kr 1,40 per liter. Tine beregner pristillegget ut fra merpris til produsent (85 øre) og anvendelsesgraden av økologisk melk.

### Distribusjon

Hvilke distribusjonsløsninger meieriselskapene har valgt, er i stor grad knyttet til historiske forutsetninger og meieriselskapets størrelse, og ikke til om det er konvensjonelle eller økologiske produkter som skal distribueres.

I forbindelse med forvaltning av særskilt distribusjonstilskudd har Landbruksdirektoratet sammenlignet distribusjonskostnadene til flytende melkeprodukter for Rørosmeieriet (økologiske produkter) og Tine (hovedsakelig konvensjonelle produkter og mindre andel økologiske produkter). Landbruksdirektoratets konklusjon fra denne sammenligningen var at Rørosmeieriet ikke har vesentlig høyere kostnader til distribusjon av flytende melkeprodukter enn Tine. Vedtaket er imidlertid påklaget, og klagebehandlingen er ikke avsluttet.

### Marked

Økologiske meieriprodukter selges i de fleste dagligvarebutikker og til diverse storhusholdninger. De tre dagligvarekjedene har ulik tilnærming til markedet for økologiske meieriprodukter. Coop har valgt å satse på økologi, og har inngått et samarbeid med Rørosmeieriet. De har vedvarende kampanjer for å øke omsetningen av blant annet økologisk melk, under merkevaren Änglamark/Rørosmeieriet. NorgesGruppen har ikke en egen merkevare innenfor økologiske meierivarer, men selger produktene fra både Rørosmeieriet og Tine. NorgesGruppen mener at salget av økologiske varer primært begrenses av forbrukernes tillit til norsk landbruk, og at kundene ikke vil betale mer for noe de oppfatter som ellers like varer. Rema 1000 selger økologisk melk fra Tine, men deres hovedsatsning innenfor økologisk er merkevaren Kolonihagen. Alle de økologiske meieriproduktene til Kolonihagen er importert. Dette gjelder iskrem, smør, yoghurt, ost, drikkeyoghurt og smaksatt melk.

I Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) oppfordres offentlige og private storhusholdninger til å inkludere økologisk mat i sine innkjøp, men det er per i dag ikke et tallfestet mål for andel økologisk i offentlige storhusholdninger. Det er imidlertid flere offentlige etater som har satt egne mål for økologisk.

Virkemidler i verdikjeden for økologisk melk er i all hovedsak plassert tidligere i verdikjeden, men det er også noen som retter seg direkte mot markedet og forbruker. Blant annet mottar Landbrukets Økoløft og

Matvalget midler fra «Tilskudd til utviklingsmidler innen økologisk landbruk». Et av tiltakene til Landbrukets Økoløft har vært «Økoløft til forbrukerne», mens Matvalget har i oppdrag å bidra til økt forbruk av norsk økologisk mat i primært offentlige storhusholdninger.

### **Flaskehalsen i verdikjeden for økologisk melk**

I arbeidet med å kartlegge verdikjeden har Landbruksdirektoratet sett på flaskehalsen for utvikling av en effektiv verdikjede. Innenfor primærproduksjonen har vi vurdert agronomiske utfordringer, tilgang til tilstrekkelig arealgrunnlag, økonomi og regelverket for økologisk produksjon som mulige flaskehalsen. Av disse er det økonomi som peker seg ut som den viktigste flaskehalsen. For at flere skal velge å ta den ekstra risikoen det er å legge om til økologisk produksjon, kreves det en forventning om bedre økonomisk lønnsomhet enn i konvensjonell drift.

På foredlingsleddet må et meieri som ønsker å kjøpe økologisk melk av Tine Råvare, betale 55 øre mer enn det bonden mottar for den samme melka. Gjeldende pristillegg til meieri er beregnet på bakgrunn av en anvendelsesgrad på 60 prosent. Kostnaden ved lav anvendelsesgrad er derfor en vesentlig flaskehals for utvikling av verdikjeden og muligheten til å øke salget av økologiske meieriprodukter ved å kunne tilby produktene til en lavere pris. Videre har vi vurdert om tilgang på råvaren økologisk melk er en flaskehals, ettersom det ikke er forsyningsplikt på økologisk melk. Dette har vært løst gjennom private avtaler, og etter det vi kjenner til har tilgang på råvaren økologisk melk ikke vært et problem i verdikjeden til nå. Ettersom Rørosmeieriet vokser, må de imidlertid ha tilgang til mer melk og melka må fraktes stadig lenger. Dette innebærer at de må betale mer for overføringstransport.

Direktoratet har også vurdert om det er flaskehalsen i distribusjon av økologiske meieriprodukter, men har ikke avdekket noen flaskehalsen av stor betydning for verdikjeden.

Dagligvarekjedene og aktører i storhusholdningsmarkedet har i møter med direktoratet vært samstemte om at det ikke er flaskehalsen ved innkjøp og salg av økologiske meierivarer, sammenlignet med konvensjonelle meierivarer. Flere av kjedene har imidlertid pekt på flaskehalsen tidligere i verdikjeden, avhengig av deres strategi for økologiske meieriprodukter. Lav betalingsvillighet hos forbruker anser vi i utgangspunktet å være utenfor denne utredningen, men det er likevel en interessant faktor som er viktig i forklaringen av hvorfor det ikke selges mer økologiske meieriprodukter i Norge.

### **Vurdering av virkemidler og tiltak**

Landbruksdirektoratet har vurdert flere ulike tiltak på bakgrunn av de identifiserte flaskehalsene og innspill fra markedsaktører. Vi har blant annet sett på tiltak som kan stimulere til økt produksjon av økologisk melk, både generelt og i bestemte geografiske områder. I den anledning har vi vurdert effekten av å øke satsene for tilskudd til økologisk husdyrhold eller å innføre et pristilskudd for økologisk melk. Gitt dagens etterspørsel og tilbud av økologisk melk har vi ikke anbefalt noen av disse tiltakene. Vi ser i større grad et behov for å redusere råvarekostnaden for meieriindustrien. Et sentralt spørsmål i denne vurderingen er hvem som skal betale for spydspissfunksjonen til økologisk jordbruk. Per i dag er dette en kostnad som betales av de meieriene som foredler økologisk melk. I vurderingen av tiltak for å redusere kostnaden av lav anvendelsesgrad peker vi i hovedsak på to mulige retninger. Den første er at Tine kan vurdere å si opp avtaler om merpris for økologisk melk produsert i områder hvor den uansett ikke kan anvendes som økologisk. Hvis det ikke er ønskelig med en reduksjon av økologisk melkeproduksjon i disse områdene og spydspissfunksjonen er politisk begrunnet, kan det argumenteres for at myndighetene bør betale for merkostnadene knyttet til den. I så tilfelle har vi foreslått å innføre et pristilskudd som kan erstatte deler av merprisen Tine betaler til økologiske melkeprodusenter med leveringsavtale. Dette vil føre til at Tine kan redusere pristillegget til meierier som kjøper økologisk melk.

Landbruksdirektoratet har også vurdert tiltak for å sikre tilgang på råvaren og tiltak for å redusere fraktkostnaden, spesielt for Rørosmeieriet. Når det gjelder å sikre tilgang på råvaren, har vi sett på muligheten for å innføre forsyningsplikt, men direktoratet vil ikke anbefale endringer i markedsreguleringssystemet som innebærer særskilte regler for økologisk melk. I arbeidet med

utredningen har vi fått to innspill fra Rørosmeieriet som angår frakt. Det ene er å fordele alle kostnader knyttet til overføringstransport likt på alle aktører som benytter økologisk melk, og det andre er å definere Rørosmeieriet som et basismeieri i innfraktmodellen. Direktoratet har vurdert begge disse tiltakene, men kommet frem til at de i praksis vil ha liten innvirkning på de totale kostnadene i verdikjeden.

På bakgrunn av innspill fra markedsaktører er det også vurdert tiltak som generelt bedrer konkurransevnen til økologiske meieriprodukter. I den anledning er det blant annet gjort vurderinger knyttet til endringer i prisutjevningsordningen for melk. Vår vurdering er at ulemper og kostnader ikke nødvendigvis blir redusert som følge av tiltakene, men at de snarere blir overført til verdikjeden for konvensjonell melk. I tillegg krever flere av disse tiltakene utredninger ut over mandatet for denne utredningen.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og mandat

I jordbruksoppgjøret 2021 foreslo jordbrukets forhandlingsutvalg at Landbruksdirektoratet skulle få i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk frem til jordbruksforhandlingen i 2022. I tråd med jordbrukets krav ble dette tatt inn i statens tilbud, og senere i Prop. 200 S (2020-2021), kapittel 7.4:

*«Det foreslås videre at Landbruksdirektoratet får i oppdrag å gjøre en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk. Mandatet for utredningen avklares av partene.»*

På bakgrunn av dette mottok Landbruksdirektoratet oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet i supplerende tildelingsbrev av 2. juli 2021. Mandatet er gitt i kapittel 3.2.5 Økologisk jordbruk:

*«Den norske verdikjeden for økologisk melk preges fortsatt av at markedet er lite. Lave produksjonsvolum i økologisk produksjon gir en lite effektiv varestrøm og ubalanse mellom produksjon og etterspørsel. Det er særskilte utfordringer og ekstra kostnader knyttet til foredling, frakt og distribusjon samt lav anvendelsesgrad. På bakgrunn av disse utfordringene er det behov for en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk.»*

Landbruksdirektoratet skal:

- Gi en beskrivelse av dagens verdikjede for økologisk melk og hvilke rammevilkår som gjelder for primærproduksjon, foredling, distribusjon og marked.
- Gi en beskrivelse av hvilke merkostnader og merverdier verdikjeden for økologisk melk har sammenlignet med verdikjeden for konvensjonell melk.
- Utrede om det er eventuelle flaskehalsar for utvikling i primærproduksjon, foredling og salg av økologisk melk og økologiske meieriprodukter.
- Gjøre en vurdering av behovet for eventuelle endringer i virkemiddelapparatet som kan bedre rammevilkårene for den norske verdikjeden for økologisk melk og hvordan slike endringer kan gjennomføres.

*I vurderingen av endringer i virkemiddelapparatet skal det legges vekt på effekt og kostnader samt administrative konsekvenser. Landbruksdirektoratet kan hente inn ekstern kompetanse ved behov. Det forutsettes at direktoratet henter innspill fra partene i jordbruksoppgjøret og relevante markedsaktører, f.eks. i form av referansegruppe. Frist for arbeidet er 01.03.22.»*

## 1.2 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet har hatt ansvaret for utredningen. Prosjektgruppen har bestått av ansatte i direktoratet på tvers av fagavdelinger og seksjoner:

Kathrine Lien Moland (prosjektleder)	Avdeling handel og industri, Seksjon næringsmiddelindustri
Mari Holteberg Vold	Avdeling handel og industri, Seksjon næringsmiddelindustri
Lise Wirstad Dynna	Avdeling handel og industri, Seksjon næringsmiddelindustri
Hans Kjetil Bjørnøy	Avdeling handel og industri, Seksjon statistikk og analyse
Lars Aage Gulbjørnrud	Avdeling handel og industri, Seksjon statistikk og analyse
Grete Hage Hansen	Avdeling landbruksproduksjon, Seksjon direktetilskudd
Vilde Sletbakken Hauglie	Avdeling landbruksproduksjon, Seksjon produksjonsregulering

Referansegruppen for prosjektet har bestått av deltakere fra avtalepartene:

Jakob Simonhjell	Landbruks- og matdepartementet
Guro Bolstad	Landbruks- og matdepartementet
Morten Gluva	Klima- og miljødepartementet
Kari Marte Sjøvik	Norges Bondelag
Sigrun Pettersborg	Norges Bondelag
Embret Rønning	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Kjersti Hoff	Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Relevante markedsaktører og fagmiljøer har gitt innspill til utredningen gjennom blant annet et fagseminar, hvor representanter fra sentrale aktører i verdikjeden holdt presentasjoner for prosjektgruppen og referansegruppen. I tillegg presenterte AgriAnalyse sine funn fra en spørreundersøkelse blant økologiske og konvensjonelle melkeprodusenter, og Landbrukets Økoløft delte erfaringer fra deres prosjekter og samtaler med økologiske melkeprodusenter. Fagseminaret ga en god introduksjon og overordnet innblikk i verdikjeden for økologisk melk. Videre i prosessen har det vært behov for mer informasjon, og vi har hatt flere møter med både Tine og Rørosmeieriet. I tillegg har vi hatt dialog og møter med Coop, NorgesGruppen, Rema 1000/Kolonihagen, NorgesGruppen Servering, Landbrukets Økoløft, AgriAnalyse, Matvalget og Oslo Kommune. Videre har vi mottatt skriftlige innspill fra Tine, Rørosmeieriet, Synnøve Finden, Q-Meieriene og Kolonihagen.

Vi benytter anledningen til å takke alle som velvillig har bidratt med kunnskap og innsikt.

### **1.3 Vår forståelse av oppdraget og hvordan vi har løst oppgaven**

Det er mandatet fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), sammen med utredningsinstruksen, som ligger til grunn for arbeidet med denne utredningen. I oppstarten av arbeidet hadde vi et møte med LMD hvor vi fikk avklart en del spørsmål rundt mandatet, formålet med utredningen og hva man ønsker å oppnå med en slik gjennomgang av verdikjeden for økologisk melk. Det ble da tydeliggjort at det er viktig å gi en grundig situasjonsbeskrivelse av verdikjeden slik den er per i dag. Dette er viktig får å få en helhetlig oversikt. Vi har derfor brukt mye tid på å kartlegge verdikjeden, og snakket med mange ulike aktører for å sikre en korrekt fremstilling.

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil stimulere til økt produksjon og omsetning av økologisk mat. Det er imidlertid Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) som gir føringer for økologisk landbruk i Norge. Dette innebærer at det politiske målet er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet. Denne utredningen har altså ikke som mål å øke hverken produksjonen eller omsetningen av økologisk melk. Dette kan imidlertid være en konsekvens av en potensielt mer effektiv verdikjede. Ettersom vi ikke skal vurdere tiltak for å øke omsetningen av økologiske meieriprodukter, har vi heller ikke hatt spesielt fokus på forbruker og omsetning i denne utredningen. Vår kartlegging stopper derfor i stor grad i det varene er plassert i butikkhyllen.

I utredningen har vi valgt å fokusere på den økologiske melken som videreføres på meieri og som selges i butikk eller til storhusholdning. Det er den verdikjeden vi oppfatter det er ønskelig å beskrive og der det største volumet blir omsatt, selv om det også er noe økologisk melk som går til lokal foredling av meieriprodukter som selges direkte til forbruker. Videre har vi forutsatt at denne utredning kun omhandler kumelk, og ikke geitemelk. Når det senere i utredningen kun står melk, mener vi derfor kumelk. Konvensjonell melk er det uttrykket vi bruker om all melk som ikke er økologisk.

Videre har vi i hovedsak fokusert på de merverdiene og merkostnadene det er mulig å måle. Dette innebærer at vi i mindre grad omtaler verdier som blant annet fremgår av den nasjonale strategien for økologisk jordbruk, som effekten økologisk landbruk har som spydspissfunksjon og den positive påvirkningen på miljøet.

Det har vært aktuelt å beskrive virkemidler for økologisk melkeproduksjon, også utenfor Landbruksdirektoratets forvaltningsområde, for å sikre en helhetlig fremstilling. I vurderingen av endringer i virkemiddelapparatet, har det vært en føring fra departementet at det er vesentlig å ivareta gjeldende ordningers faktiske formål. Videre har det vært en føring for oppdraget at eventuelle endringsforslag i virkemiddelapparatet i utgangspunktet skal være innenfor gjeldende budsjetttrammer. Vi har likevel sett på enkelte forslag som krever bevilgning over statsbudsjettet, etter blant annet innspill fra markedsaktører.

Rapporten er bygd opp på følgende måte:

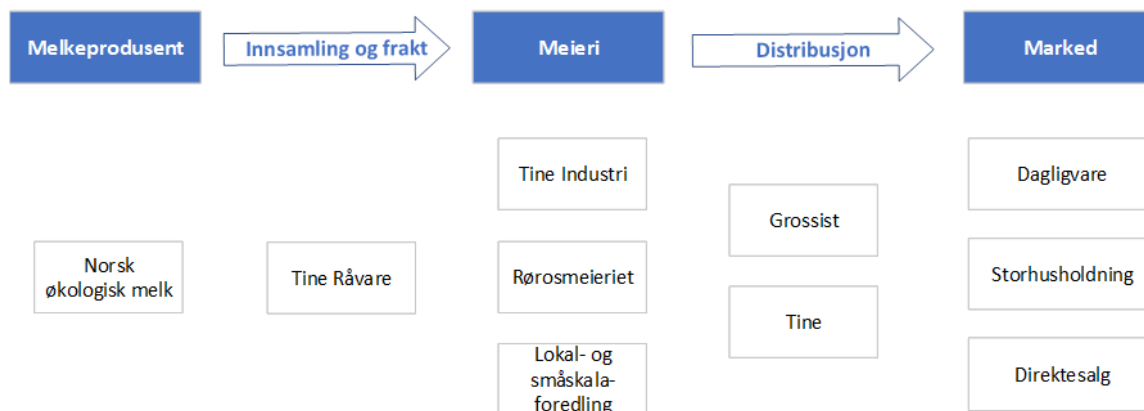
Kapittel 2 tar for seg verdikjeden for økologisk melk. Vi har brukt en del plass på å beskrive dagens situasjon og hvilke rammebetingelser og virkemidler som gjelder for hvert enkelt ledd i verdikjeden. Som avslutning på hvert delkapittel har vi beskrevet hvilke merverdier og merkostnader som er aktuelle for det leddet i verdikjeden som delkapittelet omhandler. De fire leddene

- produksjon av økologisk melk,
- foredling av økologisk melk,
- distribusjon av økologisk meieriprodukter og
- markedet for økologiske meieriprodukter

er utgangspunktet for strukturen i kapittel 2 og 3. I kapittel 3 er det fokus på hvilke flaskehalsar vi har kartlagt i hvert av disse leddene. Landbruksdirektoratets vurdering av mulige tiltak for å løse noen av flaskehalsene vi har kartlagt i verdikjeden, er omtalt i kapittel 4.

## 2 Verdikjeden for økologisk melk

Kartleggingen av verdikjeden for økologisk melk er delt inn i fire delkapitler som omhandler: Produksjon, foredling (inkl. innsamling og frakt), distribusjon og marked. Hvert av disse leddene består naturligvis av flere aktiviteter, men i korte trekk ser verdikjeden ut som vist i figur 1.



Figur 1: Verdikjeden for norsk økologisk melk.

Verdikjeden for økologisk melk er tilsvarende som for konvensjonell melk, men tilgangen på melk og meierier som foredler melken som økologisk er mindre enn for konvensjonell melk. Langt mindre volum er i stor grad årsaken til at verdikjeden for økologisk melk er annerledes enn verdikjeden for konvensjonell melk.

### 2.1 Produksjon av økologisk melk

#### 2.1.1 Hva er økologisk melk?

Økologisk landbruk skiller seg fra konvensjonelt landbruk ved at det stilles ekstra krav til miljø og dyrevelferd (LMD, 2018). Den enkelte landbruksproduksjon må oppfylle visse krav for å kunne kalle sitt produkt for økologisk.

For økologisk melkeproduksjon innebærer dette krav til fôr, tilgang på beite- og beiteareal, krav til størrelse på inneareal og et godt innemiljø, og krav til hvilke rengjøringsmidler som blir brukt ved vask av husdyrrom. Det er heller ikke tillatt med bruk av kunstgjødsel og kjemisk plantevernmiddel. Ved sykdom hos dyrene følger det prinsipper for valg av behandlingsmetode.

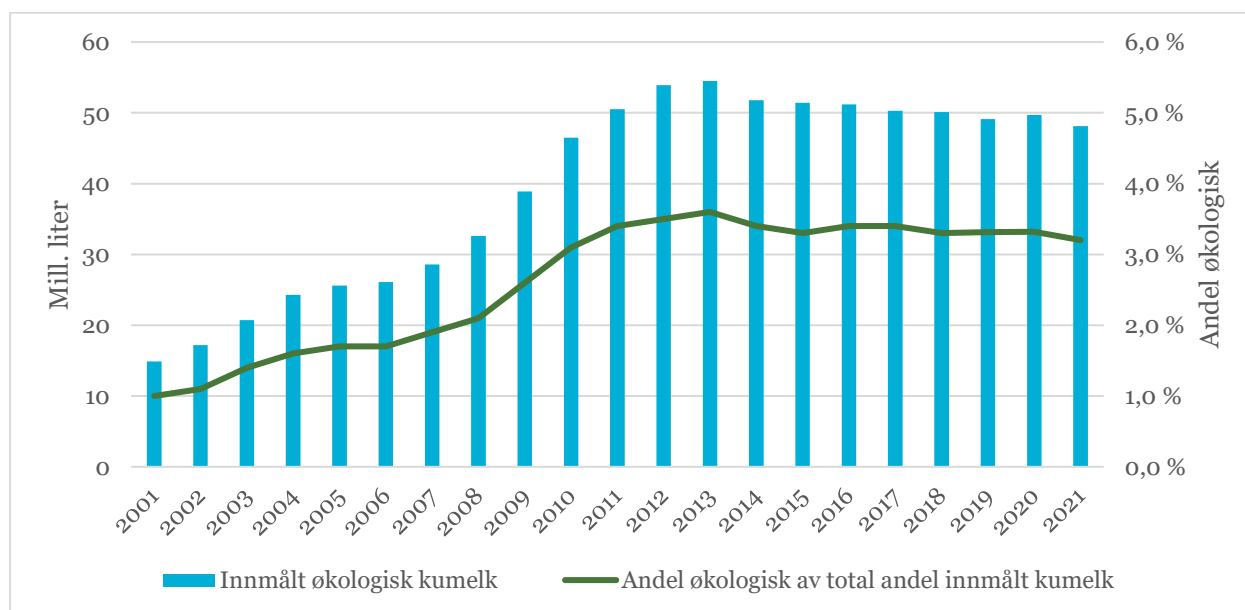
Økologisk melkeproduksjon blir i likhet med annen økologisk landbruksproduksjon regulert etter forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr (økologiforskriften). Mattilsynet har det overordnede ansvaret for regelverket, og det er Debio som fører tilsyn med produksjonen og sertifiserer produktene. Alle som skal produsere økologiske landbruksprodukter, og skal selge eller markedsføre disse som økologiske, må være tilknyttet Debios kontrollordning for økologisk produksjon.

Nærmere omtale om hvilke krav som stilles for at melkeproduksjonen kan godkjennes som økologisk, er beskrevet i kapittel 2.1.4.

#### 2.1.2 Dagens produksjon og utvikling over tid

Den samlede økologiske melkeproduksjonen var 48,1 mill. liter i 2021, ned 3,1 prosent fra året før. Dette utgjorde 3,2 prosent av totalt innmål volumn melk i 2021. Innmål volumn er begrepet som brukes om antall

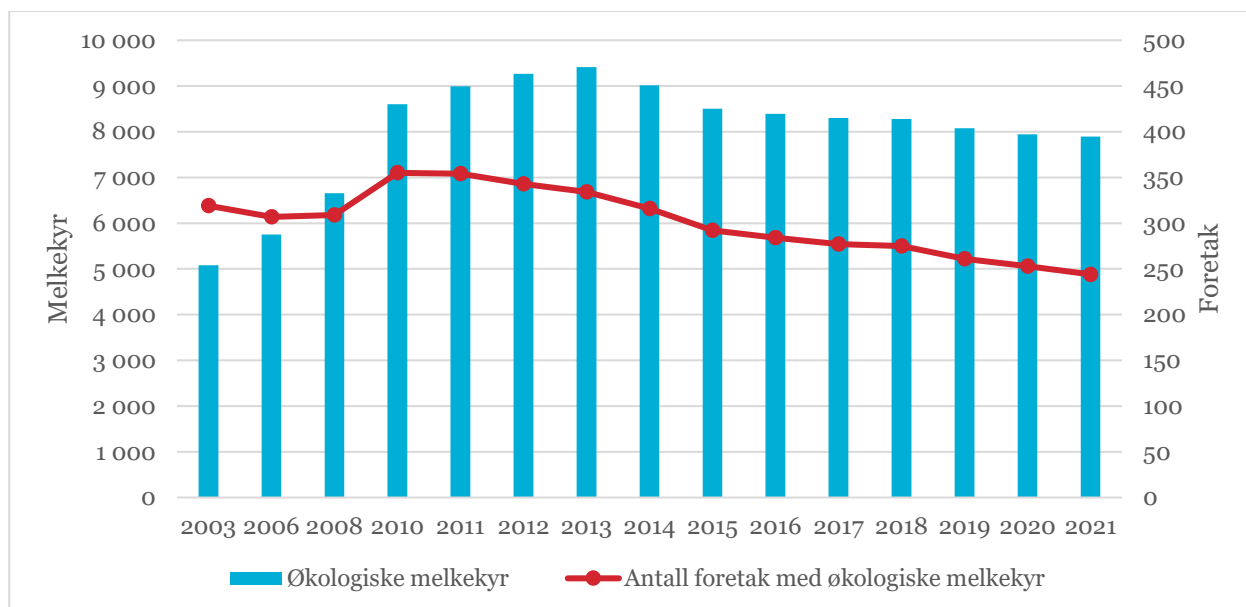
liter melk som blir hentet med tankbil på gårdene. Som vist i Figur 2 har andelen økologisk melk vært relativt stabil siden 2011.



Figur 2: Volum innmålt økologisk melk og andel økologisk av totalt volum innmålt melk, 2001-2021. Mill. liter og prosent. Kilde: Tine SA.

De foreløpige tallene fra søknad om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket viser at det per 1. mars 2021 var 244 foretak som drev med økologisk melkeproduksjon (disponerte økologiske melkekyr). Disse økologiske melkeprodusentene utgjorde 3,5 prosent av det totale antallet foretak med melkekyr. Produksjonstilskuddsstatistikken viste at det var omtrent 7 900 økologiske melkekyr per 1. mars 2021, hvilket utgjør 3,7 prosent av det totale antallet melkekyr i Norge.

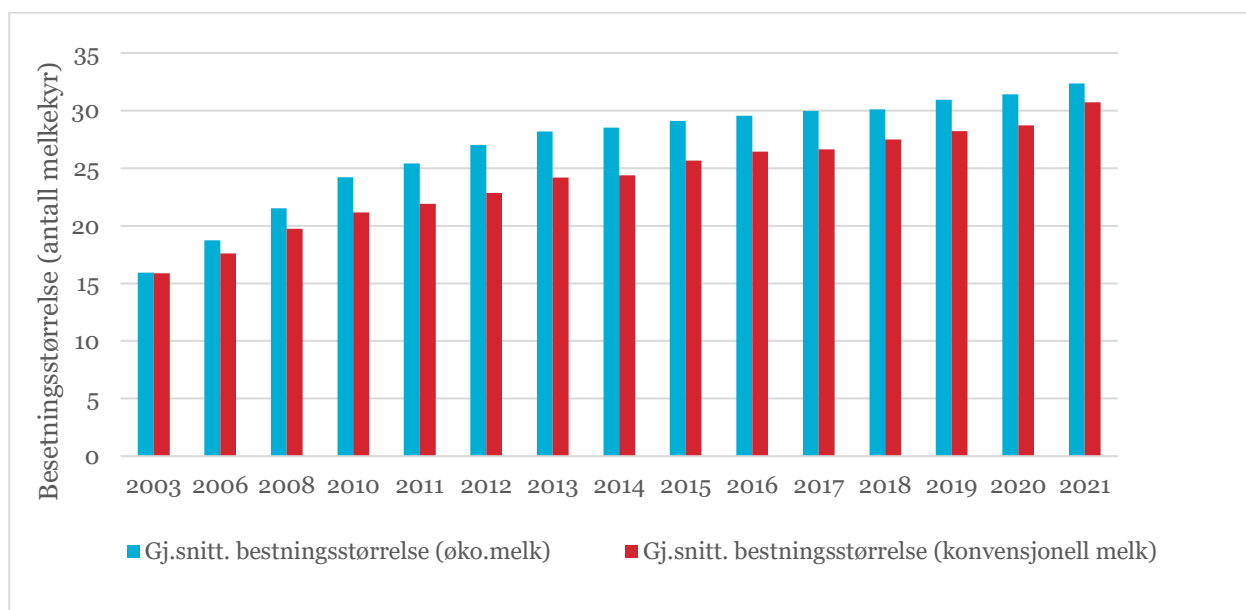
Figur 3 viser utviklingen i antall økologiske melkekyr og antall foretak med økologisk melkeproduksjon i årene 2003-2021. Antallet økologiske melkekyr økte i første del av perioden, og var på det høyeste i 2013, da det var omtrent 9 400 økologiske melkekyr per 1. januar. De påfølgende årene har dyretallet blitt noe redusert. Tilsvarende tendens ser man for antall foretak med økologisk melkeproduksjon, som økte de første årene i perioden og var på det høyeste i 2010, før det i årene etter har blitt redusert.



Figur 3: Utvikling i antall økologiske melkekyr og antall foretak med økologisk melkeproduksjon, årene 2003-2021. Kilde: Landbruksdirektoratet, produksjonstilskuddsstatistikk.

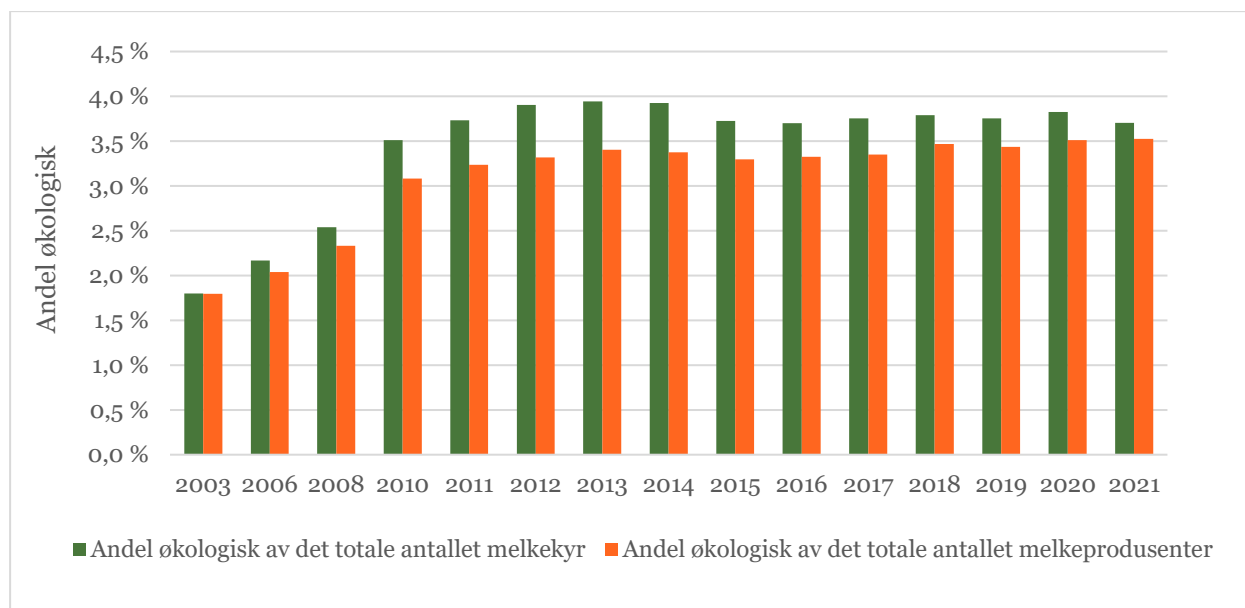
Reduksjonen i antall økologiske melkekyr er likevel svakere enn reduksjonen i antall konvensjonelle melkekyr i tilsvarende periode. Mens antall økologiske melkekyr fra 2010-2021 er redusert med 8 prosent, er antall konvensjonelle melkekyr redusert med 13 prosent. Samme tendens ser man for endringen i antall foretak. Antall foretak med konvensjonell melkeproduksjon er redusert med 40 prosent i perioden, mens reduksjonen i antall foretak med økologisk melkeproduksjon er redusert med 31 prosent.

Per 1. mars 2021 var den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen hos foretak med økologisk melkeproduksjon på 32,3 melkekyr. Dette er litt flere enn i konvensjonell melkeproduksjon, der den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen var 30,7 melkekyr på samme tidspunkt. Figur 4 viser at gjennomsnittlig besetningsstørrelse har vært litt større hos økologiske melkebruk enn konvensjonelle melkebruk gjennom hele perioden, og forskjellen var størst i 2013.



Figur 4: Utvikling i gjennomsnittlig besetningsstørrelse, økologisk og konvensjonell melkeproduksjon. Kilde: Landbruksdirektoratet, produksjonstilskuddsstatistikk.

Figur 5 viser at andelen økologisk økte i første del av perioden, både målt i antall melkekyr og antall foretak. Andelen økologiske melkekyr var på det høyeste 3,9 prosent i årene 2012-2014, og har i årene etter vært på 3,7-3,8 prosent. Andelen foretak med økologisk melkeproduksjon har vært jevnt på 3,3-3,5 prosent siden 2012.



Figur 5 Andel økologisk av det totale antall melkekyr og antall foretak med melkekyr. Kilde: Landbruksdirektoratet, produksjonstilskuddsstatistikk.

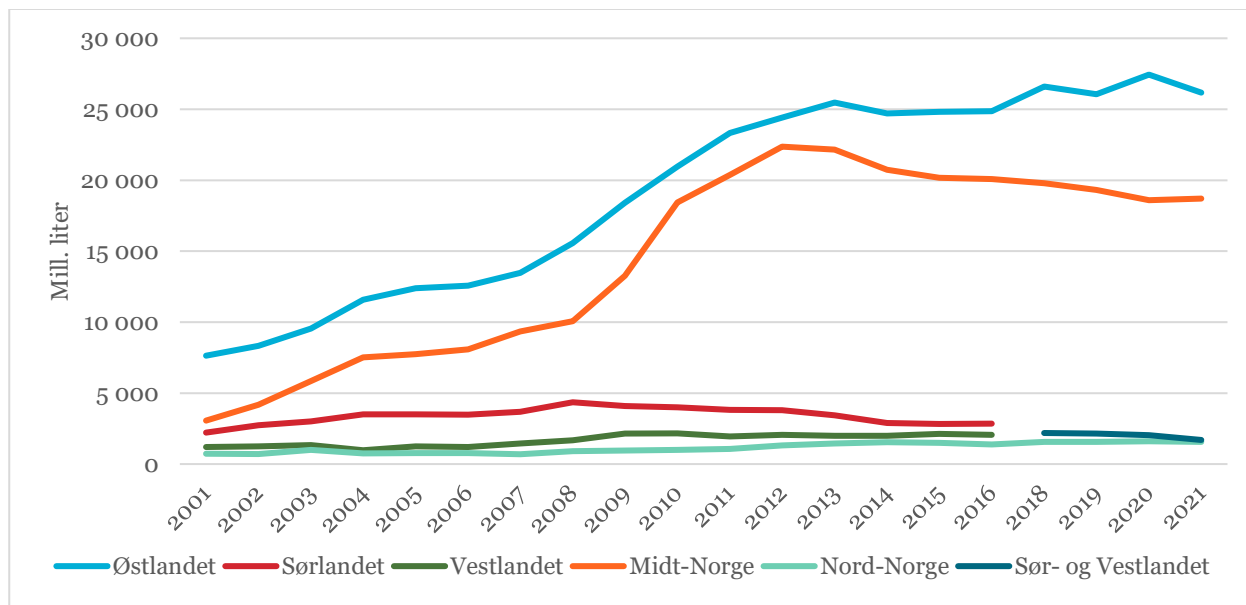
I 2020 var gjennomsnittlig disponibel kvote for økologiske melkeprodusenter 236 588 liter, med en kvoteoppfyllingsgrad på 86,7 prosent. For konvensjonelle melkeprodusenter var gjennomsnittlig disponibel kvote 228 472 liter, med en kvoteoppfyllingsgrad på 88,4 prosent.

Tall fra Kukontrollen viser at i 2020 hadde 68 prosent av de økologiske melkebrukene løsdriftsfjøs. Nærmere 38 prosent av de økologiske melkebrukene hadde fjøs med automatiske melkingsystemer (AMS) (Østerås, 2021). Det framgår av statistikkensamlingen fra Ku- og Geitekontrollen 2020 at totalt hadde 42 prosent av melkebrukene (økologiske og konvensjonelle) løsdriftsfjøs, og at omtrent 30 prosent var fjøs med AMS (Tine Rådgiving, 2020). Altså er det større andel økologiske melkebruk som har løsdriftsfjøs og AMS enn konvensjonelle.

Data fra søknader om produksjonstilskudd i 2020 viser at blant foretakene med økologiske melkekyr var gjennomsnittlig størrelse på grovfôrarealet rundt 480 daa. Dette er en god del mer enn for foretakene med konvensjonell melkeproduksjon, der var gjennomsnittlig størrelse på grovfôrarealet rundt 385 daa.

### 2.1.3 Hvor foregår produksjonen?

Produksjonen av konvensjonell melk er ulikt fordelt mellom landsdelene. Slik er det også for økologisk melk. Tines tall viser innmålt volum fordelt på fire regioner som til sammen dekker hele Norge: Østlandet, Sør- og Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Den største konsentrasjonen av økologisk melkeproduksjon er i Midt-Norge og på Østlandet, og 94 prosent av innmålt volum ble produsert i en av disse to regionene i 2020. Denne andelen økte med to prosentpoeng fra 2019. Figur 6 viser utviklingen per region i perioden 2001-2020. Vær oppmerksom på at tallserien for regionene Sørlandet og Vestlandet slutter i 2016. Fra 2017 viser figuren tall for regionen Sør- og Vestlandet. For tallene fra 2017 og framover, er ikke all melk produsert i de gamle regionene Sørlandet og Vestlandet regnet inn i Sør- og Vestlandet, da noe er regnet med i Østlandet.



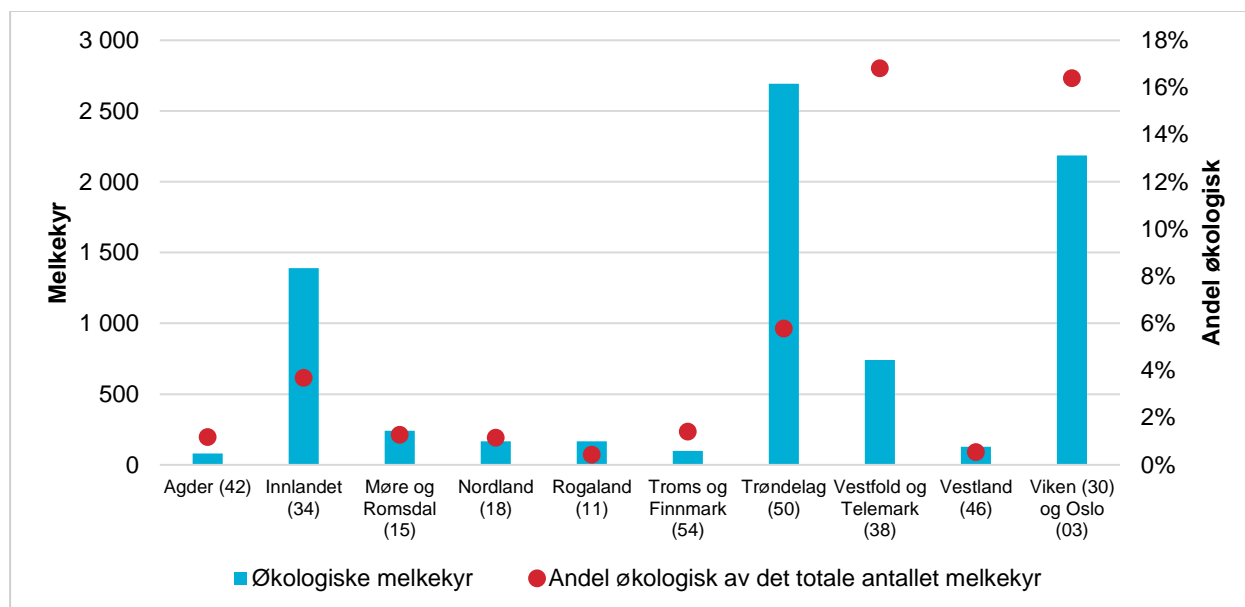
Figur 6 Volum innmalt økologisk melk per region, 2001-2021. Mill. liter. Kilde: Tine

Blant de fire regionene var det Østlandet hvor økologisk melk utgjorde høyest andel av total innmalt melk i 2020. I Midt-Norge var også andelen høy sammenlignet med gjennomsnittet for Norge, mens i Nord-Norge og på Sør- og Vestlandet var andelen lavere enn gjennomsnittet for Norge, jf. tabell 1. Tallene i tabellen gjelder kun volumet som er levert til Tine. Innmalt volum til Q-Meieriene er altså ikke med her. Når man regner inn volumet av konvensjonell melk levert til Q-Meieriene på 95,8 mill. liter, så er andelen økologisk produsert melk i Norge 3,3 prosent, jf. kapittel 2.1.2.

Tabell 1 Innmalt melk og innmalt økologisk melk til Tine, samt andel økologisk i 2021. Mill. liter og prosent. Kilde: (Tine SA, 2022)

Innmalt melk per eierområde i Tine	All melk	Økologisk melk	Andel økologisk i 2021
Østlandet	368,1	26,2	7,1 %
Sør- og Vestlandet	428,3	1,7	0,4 %
Midt-Norge	467,8	18,7	4,0 %
Nord-Norge	152,8	1,6	1,0 %
Innmalt til Tine totalt	1 423,8	48,1	3,4 %



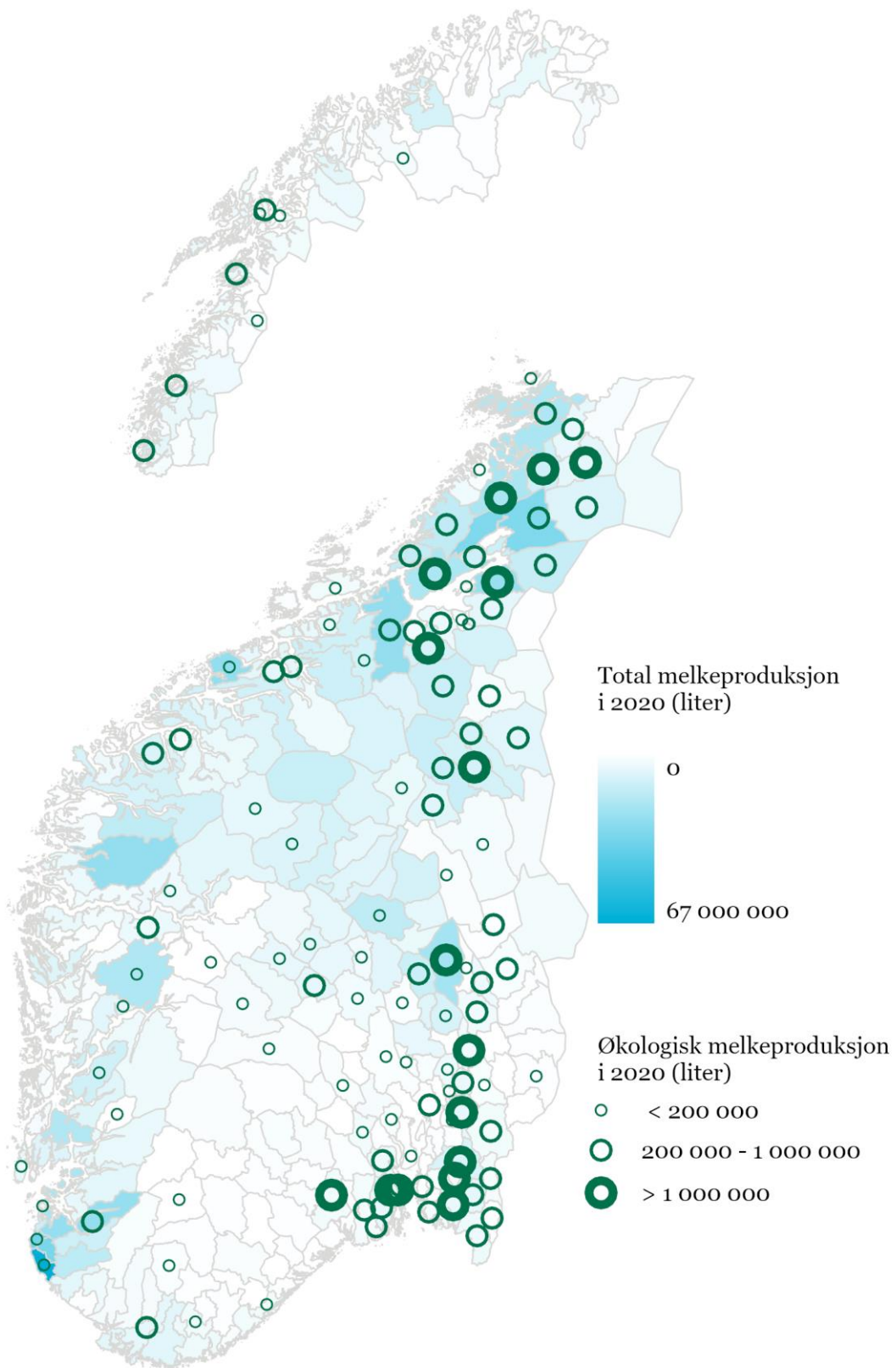


Figur 7 Antall økologiske melkekyr og andelen økologisk av det totale antall melkekyr, fordelt per fylke. Kilde: Landbruksdirektoratet, produksjonstilskuddsstatistikk.

De foreløpige tallene fra søknad om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket per 1. mars 2021 gir en litt mer detaljert geografisk inndeling av produksjonen, men tegner i hovedsak det samme bildet. Nærmere 90 prosent av de økologiske melkekyrne befinner seg i fire av landets fylker, henholdsvis Trøndelag (34,1 prosent), Viken og Oslo (27,7 prosent), Innlandet (17,6 prosent) og Vestfold og Telemark (9,4 prosent), se figur 7.

Det framgår av samme figur at andelen økologisk av det totale antall melkekyr også varierer mye fra fylke til fylke. I Viken (inkl. Oslo) og i Vestfold og Telemark utgjør de økologiske melkekyrne over 16 prosent av det totale antall melkekyr i fylket, mens i Rogaland og Vestland er andelen bare 0,4 og 0,5 prosent.

Figur 8 illustrerer hvor i Norge den totale melkeproduksjonen og den økologiske melkeproduksjonen er størst. Kartet viser, i likhet med tabell 1 og figur 7, at store deler av den økologiske melkeproduksjonen skjer på Østlandet og i Trøndelag, og mer spesifikt i områdene rundt Oslofjorden og litt nordover i Akershus og sørlige Hedmark, rundt Trondheimsfjorden og lenger nord i Trøndelag, samt i områdene rundt Rørosmeieriet.



Figur 8 Total melkeproduksjon og økologisk melkeproduksjon i Norge. Kilde: Leveransedatabasen, Landbruksdirektoratet.

## 2.1.4 Gjeldende rammebetingelser og virkemidler

### Regelverk for økologisk produksjon

Regelverket for økologisk produksjon er en del av EØS-avtalen. EØS-regelverket er gjennomført i Norge gjennom Økologiforskriften. Regelverket er fastsatt som forordninger, og har enkelte unntaksmuligheter og overgangsordninger. Utover fleksibiliteten som er nedfelt i regelverket er det ikke rom for nasjonale tilpasninger.

Mattilsynet er tilsynsmyndighet etter økologiforskriften, og har delegert myndighet til medlemsorganisasjonen Debio for å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak etter økologiforskriften. Debio utfører minst én fysisk kontroll årlig hos alle virksomheter som er tilknyttet kontrollordningen, samt tilleggskontroller. Kontrollgebyrene for sertifisering er fastsatt i økologiforskriften.

Debios Ø-merke kan brukes til å merke økologiske produkter. EU-logoen kan også benyttes til merking av økologiske produkter.

En sammenfatning av regelverket finnes i tre veiledere som er utarbeidet av Mattilsynet og Debio i samarbeid, én for landbruk, én for foredling, import og omsetning, og én for akvakultur.

Som omtalt i kapittel 2.1.1 stilles det for økologisk melkeproduksjon krav til fôr, tilgang på beite- og beiteareal, krav til størrelse på inneareal og et godt innemiljø, og krav til hvilke rengjøringsmidler som blir brukt ved vask av husdyrrom. Det er heller ikke tillatt med bruk av kunstgjødsel og kjemisk plantevernmiddel. Og ved sykdom hos dyrene følger det prinsipper for valg av behandlingsmetode.

Informasjonen i de tre neste avsnittene er hentet fra Mattilsynets regelverksveileder for økologisk landbruk.

Fôret som benyttes i økologisk melkeproduksjon skal imøtekomme flere hensyn. Fôret skal være økologisk, og det skal oppfylle dyrenes ernæringsmessige behov gjennom deres utvikling. Gården der melkeproduksjonen finner sted skal fortrinnsvis være selvforsynt med økologisk fôr så langt det er mulig, eventuelt kan man supplere med/bruke fôr fra andre økologiske virksomheter i samme region. Med region menes Norge og nærliggende områder i Norges naboland. Formålet med regelen er at fôret skal transporteres kortest mulig. For drøvtyggere er det et minimumskrav til at 60 prosent av fôret skal komme fra egen virksomhet eller fra regionen, og fôr som leveres fra fôrvirksomheter er ikke med i beregningen.

Beitet er en viktig fôrkilde og en sentral del av økologisk melkeproduksjon, og det er en målsetting at dyrene i størst mulig grad skal fôres på beite når det er mulig. Dyrene skal i utgangspunktet ha permanent tilgang på utearealer og beite, med mindre det er fare for dyrs eller menneskers helse. Dersom eksempelvis værforholdene gjør at beiting ikke kan gjennomføres, kan hele eller deler av besetningen holdes inne. For å opprettholde grasproduksjonen på beitet, må beitearealet inneha en viss størrelse. Dyretettheten må i tillegg være på et slikt nivå at det ikke blir omfattende tråkkskader som reduserer grasproduksjonen betraktelig. Minst 60 prosent av tørrstoffinnholdet i dagsrasjonen skal bestå av grovfôr (f.eks. beite, høy, rotvekster), og de resterende 40 prosentene kan bestå av økologisk kraftfôr.

Dyrenes inneareal skal være tilpasset dyrenes naturlige behov og instinkter. Størrelsen på innearealet skal sikre tilstrekkelig bevegelsesfrihet, slik at dyrene kan innta alle naturlige posisjoner og bevegelser, og ikke opplever unødig stress og smerte. Bygningsmassen skal i tillegg være isolert, varmes opp og ventileres, slik at innemiljøet er godt å være i. Dyrene skal ha enkel tilgang på fôr og vann, samt ha dagslys på sitt inneområde (Mattilsynet, 2021).

Ved omlegging til økologisk melkeproduksjon må de tidligere konvensjonelle dyrene gjennom en periode som kalles karenstid, hvor de fôres og stelles etter reglene for økologisk produksjon. Først etter denne karenstiden kan melka (og dyrene/kjøttet) omsettes som økologisk. Karenstiden er på 6 måneder for storfe der produktet er melk. For storfekjøtt er karenstiden 12 måneder. Økologisk husdyrhold krever tilhørende økologisk areal. Omleggingen av husdyrholdet bør derfor ikke starte før en tilstrekkelig andel med fôr kan godkjennes som økologisk. Karenstida er minimum 24 måneder før høsting av eng- og beitevekster.

Nytt EU-regelverk trådte i kraft 1. januar 2022. Dette ble den 4. februar innlemmet i EØS-avtalen, og vil bli gjeldende i Norge etter at det er vedtatt en ny forskrift som erstatter gjeldende regelverk på området. For økologisk melkeproduksjon er det særlig følgende endringer som er relevante (punktene nedenfor er en sammenfatning av informasjon om nytt regelverk hentet fra Debios nettside, og rapporter som er omtalt på Debio sine nettsider (Debio, 2021)):

- *Økt selvforsyningsgrad.* For drøvtyggere har regelen vært at minst 60 prosent av fôret skal komme fra egen bedrift eller, hvis dette ikke er mulig, være produsert i samarbeid med andre produksjonsenheter som produserer økologisk fôr eller fôr i karens, fra samme region. Dette forblir uendret i 2022, men fra 1. januar 2024 forhøyes prosentandelen til 70 prosent. Her medberegnes både grovfôr og kraftfôr levert fra kraftfôrleverandør.

I en utredning fra NORSØK, der de vurderte økt egetprodusert fôr i økologisk husdyrhold, kom de til at hvis kravet til andelen egetprodusert fôr øker til 70 prosent av årlig tørrstoff, går dette relativt greit for det gjennomsnittlige økologiske melkeproduksjonsbruket på bakgrunn av 2016-tall (Ebbesvik, Frøseth, & Strøm, 2017). Et gjennomsnitt skjuler imidlertid store variasjoner, så et krav på 70 prosent kan skape store utfordringer for enkeltbruk (Ebbesvik, Frøseth, & Strøm, 2017).

- *Oppbinding av dyr.* Generelt er det krav om at økologiske dyr skal oppdrettes i løsdriftssystemer. Regelverket gir likevel en unntaksmulighet fra dette kravet dersom det ikke er mulighet til å holde dyrene i grupper, som passer til deres adferd. Tidligere har det vært opp til de nasjonale myndigheter å fastsette hvor mange dyr som maksimalt kan oppbindes i økologisk produksjon. I det nye regelverket er det gitt et felles øvre tak på antall dyr som kan bindes opp. I det nye regelverket kan kompetent myndighet tillate at storfe på virksomheter med høyst 50 dyr (ekskl. unge dyr) oppbindes, hvis det ikke er mulighet til å holde dyrene i grupper, som passer til deres adferd. Det forutsettes at oppbundne dyr har adgang til grasareal i beiteperioden og har adgang til utendørsareal minst to ganger i uken i perioder beiting ikke er mulig.
- *Mulighet til innendørs oppføring av okser opphører.* Gjeldende regelverk tillater at storfe holdes inne de tre siste månedene før slakt. Dette er å regne som et unntak fra hovedkravet om at alle dyr skal ha adgang til beite eller til utendørsområder. Mulighet til innendørs oppføring av økologisk storfe til kjøttproduksjon videreføres ikke når nytt økologiregelverk kommer i 2022. Når unntaket faller bort vil dette få konsekvenser spesielt for oppføring av okser. Regelverksutvalget for økologisk produksjon (RVU) har derfor gitt Norsk Landbruksrådgiving og NORSØK i oppdrag å se på mulige løsninger.

Det er utarbeidet en rapport som ser på fordeler og utfordringer med økologisk storfekjøttproduksjon på okser og kastrater og viser til ulike praktiske løsninger, tegninger og kostnadsoverslag (Norsk Landbruksrådgiving & NORSØK, 2020). Rapporten konkluderer med at det eksisterer praktiske løsninger, og at regelverket ikke bør være et hinder for videre økologisk produksjon. Videre vises det til at tilgang til utearealer vil gi økt dyrevelferd og legge til rette for naturlig atferd for dyra (Norsk Landbruksrådgiving & NORSØK, 2020).

## **Kvoteringen for melk**

Ordnningen for kjøp og salg av melkekvoter ble innført den 1. mars 1997. Samme år ble det tildelt i underkant av 1,5 mill. liter (av 4 mill. avsatte liter) økologisk kvote til produksjon av økologisk melk (Landbruksdirektoratet, 2015). I jordbruksoppjøret ble partene enige om at kvoter som ikke ble tildelt skulle overføres til 1998 (Forskrift om kvoteordningen for melk, 1996). I 1999 ble partene enige om å avvente ytterligere tildeling av økologisk kvote.

For å kunne bli tildelt økologisk kvote måtte krav for tildeling oppfylles. Forskrift om kvoteordningen for melk som trådte i kraft den 1. januar 1997, slo fast at økologisk kvote kunne tildeles «[...] bruk i områder med meieranlegg som foredler melken til økologiske produkter eller til områder med konkrete planer om slike anlegg, herunder anlegg for lokal foredling» (Forskrift om kvoteordningen for melk, 1996). Da ny

Forskrift om kvoteordningen for melk trådte i kraft den 7. januar 2003, var ordlyden i bestemmelsen om økologisk melkeproduksjon noe endret. Den nye forskriften slo fast at det måtte dokumenteres at melken ville bli levert til et meieri som anvendte melken som økologisk.

I jordbruksoppkjøret i 2006 ble det bestemt at økologisk produksjon igjen skulle prioriteres, og det ble i samme år åpnet for statlig salg av melkekvote øremerket økologisk melkeproduksjon. Den økologiske kvoten ble tatt ut av den ordinære omsetningsordningen, og reduserte dermed hvor mye kvote som var til salgs til produsenter av konvensjonell melk. Formålet med øremerkingen var å stimulere til økt produksjon av økologisk melk ved å gi mulighet til å kjøpe en større kvote av staten til en billigere pris. Ved at staten satte av kvote til økologisk produksjon, trengte ikke økologiske melkeprodusenter å konkurrere med konvensjonelle melkeprodusenter om melkekvote i den ordinære statlige omsetningsrunden (LMD, 2010). Økologisk kvote kunne bare kjøpes med den hensikt å legge om til eller utvide økologisk melkeproduksjon. Omsetningen av økologiske kvoter gikk på tvers av produksjonsregioner. Produsentene måtte dokumentere at melken skulle leveres til meierier som ville anvende den til økologiske produkter. Et annet vilkår var at de økologiske kvotene bare kunne selges til andre økologiske produsenter de neste ti årene. Etter ti år kunne kvotene også selges på det konvensjonelle markedet (Arbeidsgruppe bestående av offentlige myndigheter, faglag og aktører, 2015).

Da ny forskrift om kvoteordningen for melk trådte i kraft 1. januar 2012, var bestemmelsen om økologisk melkekvote tatt ut. I sitt høringsnotat av 17. november 2010, foreslo Landbruks- og matdepartementet at avsatt kvote til bestemte formål skulle holdes adskilt fra det generelle kvoteregulverket, og at det var opp til partene i jordbruksoppkjøret å avgjøre om det skulle avsettes kvote til bestemte formål, og vilkårene for dette (LMD, 2010). I gjeldende kvoteforskrift § 8 går det frem at «ved kjøp av kvote avsatt til særskilte formål gjelder egne vilkår fastsatt i jordbruksavtalen.». Etter at den nye forskriften trådte i kraft ble økologiske kvoter behandlet som konvensjonelle kvoter, og kunne dermed selges og brukes som det. Dette er også gjeldende i dag, og det skiller ikke på om man produserer økologisk eller konvensjonell melk i melkekvotesammenheng.

## **Virkemidler**

Det finnes en rekke virkemidler som er relevante for økologisk melkeproduksjon. Omfanget og innretning på de generelle virkemidlene i landbruket, for eksempel produksjonstilskudd, pristilskudd og regionale miljøtilskudd, har selvsagt også avgjørende betydning for økologisk jordbruk, men disse er ikke spesifikt omtalt her. De nevnte tilskuddene er finansiert over jordbruksavtalen.

Ved økologisk produksjon gis det ekstra produksjonstilskudd over jordbruksavtalen til økologisk husdyrhold og til økologiske arealer. I 2022 er bevilgningen til tilskudd til økologisk landbruk i produksjonstilskuddsordningen på til sammen 130,2 mill. kroner. Det fordeler seg på 76,9 mill. kroner i husdyrtilskudd og 53,3 mill. kroner til arealtilskudd. Under gjengis satsene som er mest relevante for økologisk melkeproduksjon (teknisk jordbruksavtale 2021-2022):

Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon (gis til foretak som driver økologisk husdyrproduksjon eller har startet omlegging til slik produksjon):

Melkeku:	3 600 kr/dyr
Øvrige storfe:	730 kr/dyr
Økologisk arealtilskudd:	
Grovfôr (økologisk areal og areal i 2. karensår):	25 kr/daa
Korn (økologisk areal og areal i 2. karensår):	400 kr/daa
Areal i 1. karensår:	150 kr/daa
Grønn gjødsling:	500 kr/daa
Areal brakka for å bekjempe ugras:	25 kr/daa

Søknadstallene fra produksjons- og avløsertilskudd for søknadsåret 2020 (utbetalingsår 2021), viser at det var 259 foretak som hadde økologiske melkekyr enten ved en eller begge telledatoer i 2020. Til disse ble det utbetalt til sammen 37,4 mill. kroner i økologisk husdyrtilskudd og 10,6 mill. kroner i økologisk

arealtilskudd.<sup>1</sup> Gjennomsnittlig utbetalt økologisk tilskudd per foretak var rundt 185 000 kroner. Samlet fikk disse utbetalt over 209 mill. kroner i produksjons- og avløsertilskudd, i gjennomsnitt i overkant av 800 000 kroner per foretak. Altså utgjorde produksjonstilskuddet for økologisk produksjon i gjennomsnitt nær en fjerdedel av utbetalingen.

Økologiske melkeprodusenter med leveringsavtale med Tine får en merpris per liter melk, sammenlignet med konvensjonelle produsenter. Tine gjør en individuell vurdering av hver enkelt produsent som ønsker å legge om til økologisk produksjon, før de eventuelt tilbyr merpris. Ved eventuell inngåelse av nye leveringsavtaler blir det gjort en vurdering av om det er behov for flere produsenter av økologisk melk, om produsentene er i områder hvor melken kan anvendes, og om inntransport kan organiseres effektivt (Tine Råvare, 2021). Merprisen til produsenter av økologisk melk er per dags dato 85 øre per liter. I perioden juli 2016 til juli 2020 var merprisen 75 øre per liter, men den økte med 10 øre per liter med virkning fra 1. juli 2021.

Det har tidligere vært perioder hvor Tine har hatt generell stans i å inngå leveringsavtaler, og dermed ikke tilbudt merpris til nye produsenter som har ønsket å levere økologisk melk. Fra 2002 til 2007 opererte Tine med klynger for økologisk melk som grunnlag for differensiering av betalingen. Klyngeprinsippet innebar at alle produsenter som var lokalisert innenfor vedtatte klynger hadde rett til å tegne leveringsavtaler.<sup>2</sup> I disse klyngeområdene fikk alle produsentene merpris for den økologiske melka (Lutnæs, 2006).

I 2020 betalte Tine i gjennomsnitt kr 6,70 per liter til sine produsenter av økologisk melk. Det var 36 øre mer per liter enn i 2019. Fra 2009 til 2020 har gjennomsnittsprisen til produsenter av økologisk melk økt med kr 1,54 per liter. Den beregnede prisen er basert på gjennomsnittlig utbetalt beløp fra Tine Råvare og Tine industri til deres produsenter av konvensjonell melk, tillagt pristillegget for økologisk melk. Geografisk lokalisering og pristillegg knyttet til kvalitet på den leverte melken, kan gjøre at prisen utbetalt til hver enkelt bonde kan avvike fra denne beregnede prisen.

Produsenter som er under omlegging til økologisk produksjon, og som har inngått en leveringsavtale om merpris på økologisk melk med Tine Råvare, får 25 øre per liter i merpris i karenperioden.

De siste årene har også Rørosmeieriet betalt en høyere pris til økologiske melkeprodusenter i deres nærområde, og de opplyser at dette er en ordning som de ønsker å videreføre. De har betalt 3 øre ekstra per liter for lokal melk, 5 øre ekstra per liter til produsenter med redusert bruk av kraftfôr og 8 øre ekstra per liter der det brukes mindre enn 20 kg kraftfôr per 100 kg energikorrigert melk (EKM). I tillegg har de også gitt støtte til nydyrking på kr 300 per daa.

I Tabell 2 er det satt opp en oversikt over virkemidler som er relevante for økologisk melkeproduksjon, og som finansieres over jordbruksavtalen. Flere av virkemidlene kan også være relevante lenger ut i verdikjeden, men presenteres her. Vi viser til Økologiprogram 2019-2030 (Landbruksdirektoratet, 2021) for en mer omfattende oversikt over virkemidler som er relevante for all økologisk produksjon, inkl. virkemidler der det ikke er noen særskilt øremerking eller prioritering av økologisk, men hvor virkemidlene likevel er relevante for økologisk produksjon.

Tabell 2: Virkemidler som finansieres over jordbruksavtalen og som er relevante for økologisk melkeproduksjon.

<b>Tilskudd til Norsk Landbruksrådgiving (NLR)</b>	<p>Norsk Landbruksrådgiving (NLR) driver faglig utvikling og uavhengig rådgiving i landbruket i hele landet. De gir blant annet råd om økologisk jordbruk. NLR tilbyr rådgiving for gårdbrukere før, under og etter omlegging til økologisk drift. Landbruksdirektoratet tildeler tilskuddet.</p> <p>Bevilgningen for 2022 er 98 mill. kroner. Det er ikke øremerket midler til økologisk jordbruk, men i 2020 ble det brukt 3,8 mill. kroner til rådgivning til økologisk landbruk.</p>
--	--

<sup>1</sup> Ved ev. tilfeller der foretak driver med mer enn bare melkeproduksjon, vil også tilskudd de mottar for annen type produksjon være inkludert her.

<sup>2</sup> I særlige tilfeller kunne det også tegnes leveringsavtaler med produsenter utenfor klyngene.

	<p>Fra 2019 har NLR fått en utvidet rolle med å utvikle og koordinere faglige nettverk innen økologisk produksjon for frukt og bær, grønnsaker, veksthus og potet, melk og kjøtt og korn. Dette utviklingsarbeidet er finansiert med Utviklingsmidler innen økologisk landbruk (se neste rad) i perioden 2019 – 2022. Tilskuddet til NLR for dette i 2021 var på 8,75 mill. kroner, og 3,4 mill. kroner i 2022.</p>
<p><b>Utviklingsmidler innen økologisk landbruk</b></p>	<p>Tilskudd til utviklingstiltak innen økologisk landbruk går til å gjennomføre prosjekter som bidrar til økologisk produksjon av økologisk mat som er etterspurt i markedet. Dette kan være prosjekter som er knyttet til kunnskapsutvikling og prosjekter med mål om å redusere barrierer i verdikjeden for økologisk produksjon og omsetning.</p> <p>Landbruksdirektoratet forvalter ordningen. Prioriteringen av prosjekter som gis tilskudd vil avhenge av satsingsområder og budsjettamme som vedtas ved årlige jordbruksoppgjør. Utlysning av midlene skjer i dialog med avtalepartene. Et eksempel på prosjekt som har fått midler, er Landbrukets Økoløft, med mål om å øke den norske produksjonen av økologiske landbruksvarer gjennom bredt samarbeid mellom sentrale aktører i landbruket (Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Debio, DebioInfo, Statsforvalteren, Norsk Landbruksrådgiving og Økologisk Norge). Et annet prosjekt som har mottatt midler, er AgriAnalyse sin rapport <i>Mangel på norskprodusert øko-melk?</i></p> <p>For 2022 er det bevilget 31 mill. kroner til ordningen.</p>
<p><b>Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA)</b></p>	<p>Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA) har to finansieringskilder, Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA).</p> <p>Styrene for FFL/JA samarbeider om utlysning av midler til flerårige forskningsprosjekter, i tillegg til midler til utredninger og forprosjekter. JA-styret skal i tillegg bidra til å dekke avtalepartenes behov for forskning og utvikling med vekt på anvendt kunnskap. Landbruksdirektoratet er sekretariat for styrene. Prioritering av JA-midlene skjer med bakgrunn i overordnede landbrukspolitiske føringer, årlige jordbruksoppgjør og innspill fra næring og forskningsmiljøer. Utlysningen av midler har som regel en bred tematikk, da forskningsmidlene finansierer forskning og innovasjon i hele verdikjeden fra primærledd til industri- og forbrukerledd. Økologisk produksjon er blant temaene det blir forsket på.</p> <p>Styrene for FFL/JA finansierer ni pågående prosjekter som er relevante for økologisk landbruk, til en total verdi av 37 mill. kroner.</p>
<p><b>Produksjonstilskudd og avløsertilskudd</b></p>	<p>Tilskudd til økologisk produksjon utbetales til jordbruksforetak i tillegg til de generelle produksjonstilskuddene. Differensiering av satser ut fra geografi og struktur gjøres gjennom de generelle tilskuddssatsene, og tilleggene for økologisk produksjon utmåles flatt. Produksjonstilskudd og avløsertilskudd forvaltes av Landbruksdirektoratet. Kommunen er førsteinstans.</p> <p>I 2022 er bevilgningen til tilskudd til økologisk landbruk i produksjonstilskuddsordningen på til sammen 130,2 mill. kroner. Det fordeler seg på 76,9 mill. kroner i husdyrtilskudd og 53,3 mill. kroner til arealtilskudd.</p> <p>Tilskuddsordningen er omtalt mer detaljert tidligere i dette delkapittelet (se omtale før tabellen).</p>

<b>Investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket</b>	<p>Investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket (IBU-midler) skal tilrettelegge for langsiktig og lønnsom verdiskaping på jordbruksforetak, samt bidra til sysselsetting, bosetting og et variert landbruk i hele landet. Tilskudd kan gis til investeringer i forbindelse med etablering, oppgradering og modernisering av driftsapparatet, eller til utvikling av landbruksbaserte næringer. Midlene forvaltes av Innovasjon Norge. Økologisk produksjon blir prioritert i deler av regelverket. Det regionale partnerskapet i fylkene har anledning til å prioritere mellom produksjoner, og kan gjennom det ha økologisk produksjon som et prioritert område i sine regionale næringsstrategier. Følgende nasjonale føring (særskilte prioriteringer) for 2021 er særlig relevant for økologiske melkeprodusenter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• økologiske produsenter som må foreta større investeringer som følge av implementeringen av EUs økologiregelverk</li> </ul> <p>I tillegg er det lagt som særskilt prioritering at innen melkeproduksjon prioriteres bruk med 15-30 kyr, denne føringen er relevant for både konvensjonelle og økologiske melkeprodusenter.</p> <p>I sine prioriteringer for 2021 har de fleste regioner med økologisk produksjon som et prioritert område (regionene Arktis, Agder, Vestfold og Telemark, Innlandet, Nordland, Trøndelag, Vestland). De fleste regionene har også melkeproduksjon som et prioritert område/tiltak (melkeproduksjon generelt, ikke særskilt økologisk) flere med fokus på små og mellomstore bruk og overgang fra bås- til løsdriftsfjøs).</p> <p>For 2022 er det bevilget 879,5 mill. kroner til IBU-ordningen. I 2021 ble 2 prosent av midlene brukt til økologisk landbruk.</p>
---	--

Aktørene og virkemidlene nevnt under er også sentrale for utvikling av økologisk jordbruk, men er ikke finansiert over jordbruksavtalen.

Landbruks- og matdepartementet gir støtte over statsbudsjettet til en rekke organisasjoner, herunder Økologisk Norge. Økologisk Norge er en ideell medlemsorganisasjon for bønder, bedrifter og vanlige forbrukere med interesse for økologisk mat og produkter, økologisk landbruk, miljø og helse. Bevilgningen for 2022 er på 3 mill. kroner.

Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) tildeles støtte fra Landbruks- og matdepartementet. NORSØK er en privat stiftelse og et nasjonalt senter for tverrfaglig forskning og kunnskapsformidling for å utvikle økologisk landbruk. De arbeider med rådgiving og formidling av kunnskap innen fagområdene økologisk landbruk og matproduksjon, miljø og bærekraft og fornybar energi. Bevilgningen for 2022 er på 7,9 mill. kroner.

### 2.1.5 Merverdier og merkostnader ved økologisk melkeproduksjon

Det framgår av nasjonal strategi for økologisk jordbruk at: "I økologisk produksjon stilles ekstra krav til miljø og dyrevelferd i produksjonen. Økologiske driftsformer uten bruk av kjemisk-syntetiske plantevernmidler og mineralgjødsel, kombinert med vekstskifte, har positiv effekt for biologisk mangfold, jordkvalitet og jordstruktur. En viktig årsak til å videreutvikle økologisk jordbruk er derfor driftsformens bidrag til å gjøre norsk jordbruk mer miljøvennlig, ved at økologisk jordbruk i seg selv er mer miljøvennlig og ved at erfaringer og kunnskap fra økologiske driftsformer kan overføres til det konvensjonelle jordbruket." (LMD, 2018). Samtidig er det slik at de ekstra kravene som blir stilt til økologisk produksjon kan være kostnadsdrivende. Det kan også være mer agronomisk krevende med økologisk produksjon, og for noen kan denne utfordringen eller risikoen for å mislykkes oppleves som en merkostnad ved økologisk produksjon. I den følgende omtalen av merverdier og merkostnader har vi valgt å fokusere på de mer målbare merverdiene og merkostnadene ved økologisk melkeproduksjon.



Inntekter og kostnader for økologiske melkeprodusenter vil, som for konvensjonelle melkeprodusenter, variere ut ifra hvilket ressursgrunnlag man har på gården og hvilket driftsopplegg man har. I den videre omtalen peker vi på typiske momenter som kan gi merverdier og merkostnader hos økologiske melkeprodusenter, men omfanget av disse merverdiene og merkostnadene vil variere fra bonde til bonde.

### Mertilskudd og merpris

Som beskrevet under kapittel 2.1.4. gis det ekstra tilskudd til produksjon av økologisk melk, sammenlignet med konvensjonell melkeproduksjon. I tillegg får økologiske melkeprodusenter med leveringsavtale med Tine en merpris per liter melk, sammenlignet med konvensjonelle produsenter. Merprisen for økologisk melk er per dags dato 85 øre per liter. Den økologiske melka har imidlertid litt lavere gjennomsnittlig fettprosent og proteinprosent enn konvensjonell melk, og det gjør at den økologiske melka ikke får like høy uttelling på kvalitetstilleggene som gis for fett- og proteininnhold. Dette kan gjøre at den reelle merprisen den økologiske melkeprodusenten får for melka er litt lavere enn 85 øre. Ser man på regnskapstallene for 2019 i referansebruksberegningene til Budsjettnemnda for jordbruket, og sammenligner melkepris per liter melk for det økologiske melkebruket (referansebruk 12) og konvensjonelle melkebruket (referansebruk 1), finner man en differanse på 61 øre i favør det økologiske melkebruket (Budsjettnemnda for jordbruket, 2021). Merprisen for økologisk melk som produsentene mottok fra Tine var i 2019 på 75 øre. Avdråttene er i gjennomsnitt også lavere på økologiske melkekyr enn på konvensjonelle. Økologiske melkeprodusenter vil derfor ofte ha en lavere melkeleveranse per årsku, men noe høyere melkepris per produsert liter.

*Tabell 3: Sammenligning av produksjon for båsfjøs, løsdrift, fjøs med automatiske melkingssystemer (AMS) og økologisk drift i 2020. Kilde: Tine (sammenstilling av rådata fra Kukontrollen). De tre første kategoriene inkluderer både økologiske og konvensjonelle bruk (Østerås, 2021).*

Melkeproduksjon	Båsfjøs	Løsdrift (u. AMS)	AMS (m løsdrift)	Økologisk
Gjennomsnittlig avdrått EKM (liter)	7 766	7 878	8 550	6 998
Kraftfôr pr 100 kg melk EKM (kg)	29,8	30,1	31,1	25,8
Protein %	3,50	3,52	3,51	3,44
Fett %	4,46	4,37	4,19	4,19

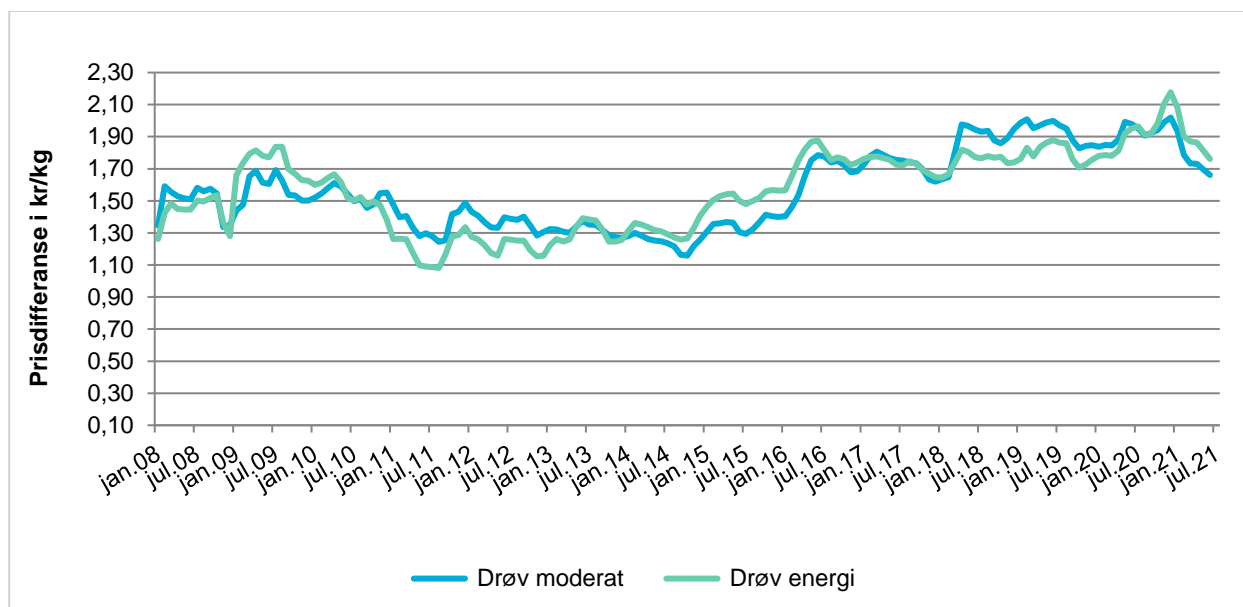
### Kraftfôr

Økologisk kraftfôr har en høyere pris enn konvensjonelt kraftfôr til drøvtyggere. I snitt har den gjennomsnittlige merprisen vært på kr 1,86-1,96 per kg i 2020-2021, som vist i Tabell 4. Utviklingen over flere år er vist i Figur 9 på neste side.

*Tabell 4: Gjennomsnittspriser for 2020-2021 på økologisk og konvensjonelt kraftfôr til drøvtyggere (fôr med moderat og høyt energiinnhold). Priser i kr/kg. Kilde: Landbruksdirektoratet.*

	Økologisk	Konvensjonelt	Prisforskjell kr/kg	Prisforskjell %
Drøv energi	6,16	4,21	1,95	46 %
Drøv moderat	5,74	3,89	1,86	48 %

Fra og med 2017 har det kun vært Felleskjøpet Agri som produserer økologisk kraftfôr i Norge. Deres produksjon foregår på Lena i Østre Toten og på Rindsem i Trøndelag. Felleskjøpet Rogaland Agder la ned sin produksjon i 2012, og kjøper fra Felleskjøpet Agri og distribuerer videre til kundene i sitt område. Det har gjort at utsalgsprisene på økologisk kraftfôr er enda høyere i det området. I mars 2020 var prisdifferansen rundt 20 prosent (Norsk landbruksrådgivning Agder, 2020). Om lag 70 prosent av råvarene til økologisk kraftfôr som produseres i Norge er importert.



Figur 9 Utvikling i prisdifferanse mellom økologisk og konvensjonelt kraftfôr til drøvtyggere, årene 2008-2021. Priser i kr/kg. Kilde: Landbruksdirektoratet.

Kraftfôrbruken i økologisk melkeproduksjon er lavere enn i konvensjonell melkeproduksjon. Tall fra Kukontrollen til Tine (2017) viste at FEM kraftfôr per 100 kg EKM var 24,2 i de økologiske besetningene og 29,3 på landsbasis (både konvensjonelle og økologiske) (Ebbesvik, Frøseth, & Strøm, 2017). Samme tendens framgår av Tabell 4 på forrige side, der FEM kraftfôr per 100 kg EKM var 25,8 i 2020, mens statistikkksamlingen fra Kukontrollen i 2020 viser at FEM kraftfôr per 100 kg EKM var 30 på landsbasis (både konvensjonelle og økologiske). Regnskapstallene for referansebrukene i 2019 viste at for det økologiske referansebruk 12 var kostnadene knyttet til kraftfôr en del lavere enn for det konvensjonelle referansebruk 1.

#### Kostnader knyttet til arealer og økt arbeidsinnsats

Økologiregelverket stiller blant annet krav til at minst 60 prosent av tørrstoffinnholdet i dagsrasjonen til en økologisk melkeku skal bestå av grovfôr. I tillegg er det en målsetting at dyrene i størst mulig grad skal føres på beite når det er mulig. Behovet for å ha nok grovfôr- og beitearealer kan medføre behov for å leie mer areal enn man ville trengt ved konvensjonell produksjon, men dette vil avhenge av arealgrunnlaget til det enkelte bruk. Større arealer krever også økt arbeidsinnsats, og økte kostnader kan tilkomme som et resultat av dette.

Forbudet mot bruk av kjemiske plantevernmidler medfører at økologiske produsenter ikke har kostnader knyttet til dette. Forbudet fører imidlertid til at ugras kan være en større utfordring i økologisk planteproduksjon. Vekstskifte er det viktigste forebyggende tiltaket. Per i dag har ikke økobonden så mange muligheter for direktetiltak i etablert eng bortsett fra manuelt ugrasrenhold (NIBIO, 2019). Det kan medføre behov for mer arbeidsinnsats enn i konvensjonelt landbruk.

#### Kontrollgebyr Debio

Ifølge Økologiforskriftens skal virksomheter som er omfattet av registrerings- og kontrollordningen betale gebyr for tilsyn og kontroll. Det framgår av § 19 tredje ledd at «Virksomheter som driver med primærproduksjon av landbruksprodukter betaler grunngebyr på kr 1 985 per år. I tillegg betaler de følgende gebyrer:

- kr 820 per år om virksomheten har husdyr eller driver parallellproduksjon
- kr 8,45 per dekar karensareal eller økologisk areal per år
- kr 895 ved utmelding av kontrollforordningen etter inspeksjonsbesøket. Gebyr etter a eller b betales ikke i slike tilfeller.»

I tillegg er det et gebyr på 1 660 kr ved førstegangs tilknytning til kontrollordningen, jf. Forskrift om gebyrer til Mattilsynet, vedlegg 1 kapittel 1.

### Overordnet om inntekter og kostnader

Referansebrukberegningene er beregninger på bruksnivå for ulike produksjoner, bruksstørrelser og områder. Hensikten med beregningene er blant annet å vise inntektsutviklingen og å beregne virkninger av endringer som følge av jordbruksoppgjørene. Beregningene bygger på tall fra Driftsgranskningene, og er en del av grunnlagsmaterialet til jordbruksoppgjøret. I Tabell 5 er referansebruket med økologisk melkeproduksjon (referansebruk 11 i 2017 og referansebruk 12 i 2019)<sup>3</sup> sammenlignet med det konvensjonelle gjennomsnittsbruket med melkeproduksjon (referansebruk 1<sup>4</sup>) for 2017 og 2019.

Tabell 5: Referansebruk 11 i 2017 og 12 i 2019. Kilde: Referansebrukberegningene 2019 og 2021, Utredning 2, Budsjettmemnda for jordbruket.

	2017		2019	
	Økologisk melkeprod. (referansebruk 11)	Konvensjonell melkeprod. (referansebruk 1)	Økologisk melkeprod. (referansebruk 12)	Konvensjonell melkeprod. (referansebruk 1)
Antall årskyr	25,7	28,2	28,6	30,0
Omsatt melk, liter per årsku	6 032	7 020	6 204	7 192
Melkepris <sup>1)</sup> (uten tilskudd), kr per liter	6,23	5,64	6,14	5,53
Jordbruksareal i alt, dekar	443	422	491	455
<b>Sum inntekter før tilskudd</b>	<b>1 327 600</b>	<b>1 625 900</b>	<b>1 490 500</b>	<b>1 728 200</b>
Pristilskudd	50 900	136 500	57 100	165 100
Produksjonsuavhengige tilskudd	610 100	526 300	739 100	633 900
<b>+ Tilskudd i alt</b>	<b>661 000</b>	<b>662 800</b>	<b>796 200</b>	<b>799 000</b>
<b>= Inntekter i alt</b>	<b>1 988 600</b>	<b>2 288 700</b>	<b>2 286 700</b>	<b>2 527 200</b>
Variable kostnader	510 600	745 900	711 100	877 300
Faste kostnader	728 900	698 300	893 900	826 100
Avskrivninger	243 900	249 800	300 400	302 200
<b>- Kostnader i alt</b>	<b>1 483 400</b>	<b>1 694 000</b>	<b>1 905 400</b>	<b>2 005 600</b>
<b>= Driftsoverskuddtilskudd</b>	<b>505 200</b>	<b>594 700</b>	<b>381 300</b>	<b>521 600</b>
+ Leid arbeid	224 700	161 400	238 700	173 100
- Jordbrukets andel av gjeldsrenter	59 200	68 700	71 800	90 300
- Jordbrukets andel av kår	3 600	5 000	2 900	5 300
<b>= Vederlag til arbeid og egenkapital</b>	<b>667 100</b>	<b>682 400</b>	<b>545 300</b>	<b>599 100</b>
/ Antall årsverk	1,94	1,98	2,02	2,03
<b>= Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk</b>	<b>344 600</b>	<b>344 300</b>	<b>270 000</b>	<b>294 500</b>

<sup>1)</sup> Inkluderer merpris for økologisk melk fra Tine.

Det er noen forskjeller mellom de to referansebrukene. Det økologiske referansebruket har noen færre årskyr enn det konvensjonelle i begge årene for sammenligning. Det økologiske referansebruket har i tillegg lavere melkeleveranse per årsku, og større jordbruksareal enn det konvensjonelle referansebruket.

Det økologiske referansebruket har lavere produksjonsinntekter og høyere faste kostnader, men lavere variable kostnader enn det konvensjonelle. I en kommentar til tabellen skriver Budsjettmemnda at de ulike

<sup>3</sup> Økologisk melk og storfeslakt, 28,6 årskyr (2019)/25,7 årskyr (2017), landet, 19 bruk (2019)/ 22 bruk (2017).

<sup>4</sup> Melk og storfeslakt, 30 årskyr (2019)/ 28 årskyr (2017), landet, 309 bruk (2019)/ 315 bruk (2017).

inntekts- og kostnadspostene er noe forskjellig mellom de to gruppene av bruk (Budsjettnemnda for jordbruket, 2021). Pristilskuddene utgjør i hovedsak distriktstilskudd melk, distriktstilskudd storfekjøtt og kvalitetstilskudd storfekjøtt. Den relativt store forskjellen i pristilskudd til de to referansebrukene skyldes både levert mengde (melk og kjøtt) og geografisk plassering av enkeltbrukene som inngår. En utfordring med å sammenligne de økologiske og konvensjonelle referansebrukene, er at de ikke nødvendigvis er sammenlignbare på alle relevante parameter. I en annen studie har man sammenlignet regnskapstall for 59 økologiske melkebruk med en sammenlignbar gruppe på 177 konvensjonelle melkebruk<sup>5</sup>. Regnskapsdataene gjaldt årene 2014-2016. Studien fant ingen signifikante forskjeller i lønnsomhet mellom de økologiske melkebrukene og de sammenlignbare konvensjonelle brukene (Hansen, Haga, & Lindblad, 2020).

## 2.2 Foredling av økologisk melk

### 2.2.1 Aktører

I denne utredningen beskrives foredling av økologisk melk utført av meierier av en viss størrelse. Som utgangspunkt har vi sett på aktører innenfor prisutjevningsordningen for melk som foredler økologisk melk. Prisutjevningsordningen gjelder meieriselskaper som i et enkelt år foredler mer enn 200 000 liter melk til produksjon av flytende melkeprodukter eller 500 000 liter melk til faste produkter. Det er to aktører innenfor prisutjevningsordningen som foredler økologisk melk, og det er Rørosmeieriet og Tine. Rørosmeieriet produserer kun økologiske meieriprodukter, mens Tine produserer både konvensjonelle og økologiske meieriprodukter.

Det er flere store meieriaktører i Norge som har valgt å ikke produsere økologiske produkter, blant annet Synnøve Finden og Q-Meieriene. På forespørsel om hvorfor de ikke foredler økologisk melk svarer Q-Meieriene at de ikke har mulighet til å separere råvarestrømmen, samt at de ikke har egne økologiske produsenter per i dag. På spørsmål om hva som skal til for at de eventuelt vil starte opp med produksjon av økologiske meieriprodukter, svarer de at det krever store investeringer og forutsigbare rammebetingelser. Q-Meieriene svarer imidlertid at det kan bli aktuelt å produsere økologiske meieriprodukter i fremtiden. Q-Meieriene og Synnøve Finden trekker frem prisutjevningsordningen i et felles innspill til denne utredningen. De påpeker at økologisk melk ikke er en del av prisutjevningsordningens formål og at de forventer at det ikke skjer endringer i ordningen som følge av denne utredningen.

I tillegg til Tine og Rørosmeieriet er det flere lokalprodusenter som foredler økologisk melk, men disse har vi definert utenfor utredningen da andelen økologisk melk som gikk til lokal foredling i 2020 kun utgjorde rundt 0,5 prosent. Lokalprodusenter benytter enten egenprodusert økologisk melk eller kjøper den fra Tine, eventuelt en kombinasjon av disse alternativene.

#### Rørosmeieriet

Rørosmeieriet driver produksjon og omsetning av kun økologiske meieriprodukter. Selskapet ble etablert i 2001, og har i dag ett anlegg, lokalisert på Røros. Selskapet har ca. 45 ansatte.

Rørosmeieriet produserer søtmeik (ulike varianter av drikkemelk uten tilsatt smak), fløte, rømme, smør, syrnet melk, fersk ost og yoghurt. I tillegg til å produsere varer under egen merkevare, har de et co-brandet samarbeid med Coop. Under merkevaren Änglamark produserer Rørosmeieriet søtmeik, rømme og fløte.

Rørosmeieriet har ikke egne melkeprodusenter, og kjøper all økologisk melk av Tine Råvare. Rørosmeieriet er i dag den største foredleren av økologisk melk i Norge. Dersom en ser på den totale foredlingen av melk i Norge, er Rørosmeieriet derimot en relativt liten aktør. I 2021 foredlet de i overkant av 16 mill. liter melk, noe som var litt mer enn 1 prosent av den totale norske melkeproduksjonen. Rørosmeieriet har imidlertid økt sin produksjon de siste årene. Til sammenligning foredlet selskapet i overkant av 10 mill. liter melk i

<sup>5</sup> Matchingvariabler/ dummyvariabler var distriktstilskuddsone, størrelse på grovfôrareal, melkekvote, antall melkekyr, andel omsetning fra melkeku, samdrift, melkerobot.

2016. Rørosmeieriet ønsker helst å bruke melk fra fjellregionen i Røros-traktene, men har de siste årene vokst slik at de også har behov for melk utenfor dette området.

Rørosmeieriet er et aksjeselskap der hovedandelen av aksjene er eid av investeringsselskapet Salvesen & Thams, som kjøpte 70 prosent av aksjene i 2020. Andre eiere er Økomat Røros, Stratel AS og tidligere og nåværende ansatte og styremedlemmer. Tine har tidligere hatt eierandeler i selskapet, men solgte seg ut i 2020.

Den økonomiske utviklingen i Rørosmeieriet har over den siste femårsperioden variert noe fra år til år. Enkelte regnskapstall for Rørosmeieriet er vist i Tabell 6 nedenfor. Rørosmeieriets driftsresultat har økt fra 14,6 mill. kroner i 2016 til 20,0 mill. kroner i 2020. Driftsmarginen har variert mellom 6,0 og 11,1 prosent i perioden 2016-2020, og var på 9,2 prosent i 2020. Rørosmeieriet viser til at de er en mindre aktør, og derfor har et høyere krav til driftsmargin enn større industriaktører. Videre opplyser Rørosmeieriet at det gode resultatet i 2020 i stor grad skyldes at anleggene på Tolga og Røros ble slått sammen til et anlegg i 2019, og at dette ga samdrifteffekter i 2020. I tillegg var det generell vekst i dagligvaremarkedet i 2020, som følge av covid-19-pandemien.

Tabell 6: Økonomiske nøkkeltall Rørosmeieriet AS 2016–2020 (Proff.no, 2021)

	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsinntekter (mill. kroner)	132,0	147,7	175,7	195,5	218,0
Driftsresultat (mill. kroner)	14,6	14,0	17,7	11,5	20,0
Årsresultat (mill. kroner)	11,8	11,3	13,6	9,0	15,5
Driftsmargin (%)	11,1	9,5	10,0	6,0	9,2

## Tine

Tine SA er den største aktøren innen foredling av melk i Norge, og et av Norges største næringsmiddelkonsern. Tine er den største produsenten av de fleste konvensjonelle meieriprodukter. Innen økologiske meieriprodukter produserer Tine søtmelk (ulike varianter av drikkemelk uten tilsatt smak), rømme, smør, syrnet melk og enkelte oster. Tine produserer for det meste ferske økologiske produkter.

Tine SA er et samvirkeselskap som eies av rundt 8 700 melkeprodusenter, og de henter melk fra i underkant av 7 000 gårdsbruk (Tine SA, 2022). Av disse driver i underkant av 250 med økologisk melkeproduksjon. Tine har 30 produksjonsanlegg, per utgangen av 2021, og produserer økologiske meieriprodukter på ni av sine anlegg. Disse er lokalisert i Harstad, Verdal, Trondheim, Dovre, Brumunddal, Oslo, Sem, Selbu og Sola. Mesteparten av produksjonen foregår på Kalbakken i Oslo og på Tunga i Trondheim. Totalt hadde Tine 5 343 ansatte i 2020.

Totalt foredlet Tine i overkant av 1,1 mrd. liter melk i 2021, som utgjorde rundt 76 prosent av den totale norske melkeproduksjonen. Tines andeler av total melkeproduksjon er noe redusert de siste årene. I årene frem til 2015 lå Tines andel av total melkeproduksjon over 80 prosent. Totalt brukte Tine ca. 10 mill. liter økologisk melk til produksjon av økologiske meieriprodukter i 2021. Til sammenligning foredlet Tine 19,6 mill. liter økologisk melk i 2016.

Den økonomiske utviklingen i Tine SA har over den siste femårsperioden variert noe fra år til år. I perioden 2016–2019 var det i hovedsak en nedadgående trend for Tine, mens i 2020 var det økning i de fleste nøkkeltallene vist i Tabell 7. En stor del av veksten i 2020 kan forklares med effekten covid-19-pandemien hadde på det norske dagligvaremarkedet. Tines driftsresultat har økt fra 1 725,4 mill. kroner i 2016 til 1 852,3 mill. kroner i 2020. Driftsmarginen har variert mellom 6,0 og 9,5 prosent i perioden 2016-2020, og var på 9,5 prosent i 2020. Tine har ikke egne regnskapstall for foredling av økologisk melk. Vi viser likevel

enkelte økonomiske nøkkeltall for Tine SA, som i hovedsak inkluderer meieridriften i Tine, for å gi en helhetlig beskrivelse av selskapet.

Tabell 7: Økonomiske nøkkeltall Tine SA 2016 –2020 (Proff.no, 2021)

	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsinntekter (mill. kroner)	18 415,3	18 299,4	18 574,7	18 819,0	19 460,4
Driftsresultat (mill. kroner)	1 725,4	1 413,1	1 321,2	1 136,1	1 852,3
Årsresultat (mill. kroner)	1 634,0	1 221,6	1 236,6	972,3	1 590,6
Driftsmargin (%)	9,4	7,7	7,1	6,0	9,5

Tine er den største aktøren i råvaremarkedet for melk, og henter om lag 94 prosent av all norsk melk fra norske melkeprodusenter. Fra 1. januar 2004 ble råvarehåndteringen lagt til Tine Råvare, som er en administrativt og regnskapsmessig atskilt virksomhet i Tine SA. Tine Råvare ivaretar alle aktiviteter relatert til håndteringen av melk som råvare fra melkeprodusentene og fram til melken er levert og fakturert meieriene som skal foredle melken. Tine Råvare selger melk til noteringspris, tillagt kostnader for overføringstransport, til de aktører som ønsker å kjøpe konvensjonell melk under forsyningsplikten. Tine Råvare har ikke forsyningsplikt på økologisk melk, men de har likevel avtalt levering av økologisk melk til Rørosmeieriet. De to aktørene, Tine og Rørosmeieriet, får like betingelser ved kjøp av økologisk melk fra Tine Råvare.

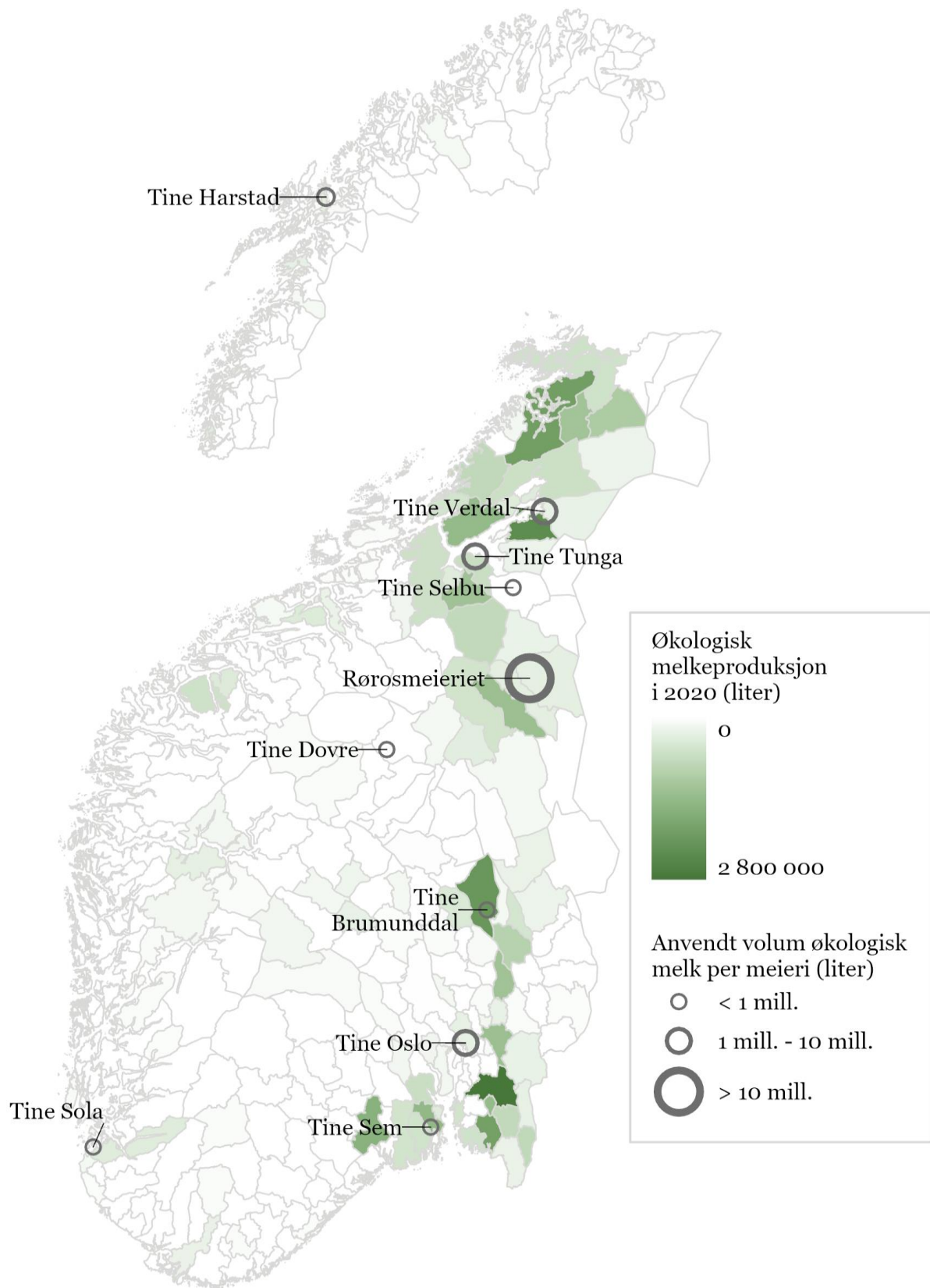
## 2.2.2 Frakt av økologisk melk

Meieriselskap som henter og frakter melk fra egne produsenter gis innfrakttilskudd for innsamling av melken og frakt av denne til nærmeste basismeieri, slik det er definert i innfraktordningen i prisutjevningsordningen for melk. Tilskuddet gis etter fastsatte satser per kommune, og økologisk melk behandles likt som konvensjonell melk. Innfrakttilskuddet tilfaller den aktøren som samler inn melken, og skal gi om lag 80 prosent kostnadsdekning for innsamling og frakt til nærmeste basismeieri. Per i dag er det kun Tine Råvare som henter melk fra økologiske melkeprodusenter og frakter denne videre til meieri. Basismeieriene gjelder for melk generelt, og det er ingen egne basismeierier for økologisk melk.

Overføringstransport omfatter frakt av melk fra basismeieri (eller noteringspunkt) til produksjonsmeieri. Kostnaden for denne transporten dekkes av kunden som kjøper melk av Tine Råvare, jf. markedsreguleringsforskriften<sup>6</sup>. Kostnadene til overføringstransport varierer ut fra avstanden melken transporteres. Satsen per liter melk som kundene må betale i overføringstransport vil derfor variere, avhengig av hvor meieriet til kunden er lokalisert. Overføringstransporten for økologisk melk er ikke regulert, men ifølge Tine Råvare beregner de satser på overføringstransport på økologisk melk på samme måte som for konvensjonell melk, etter prinsippene i markedsreguleringsforskriften.

Figur 10 viser på neste side hvor de ti meierianleggene som foredlet økologisk melk i Norge i 2020 var lokalisert og hvor mye økologisk melk de benyttet i sin produksjon. I tillegg viser kartet produksjonen av økologisk melk i samme år. Dette illustrerer at enkelte anlegg hadde og fortsatt har behov for transport av melk fra andre områder enn sitt nærområde, og at det derfor påløper kostnader knyttet til overføringstransport.

<sup>6</sup> Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (FOR-2008-10-22-1136)



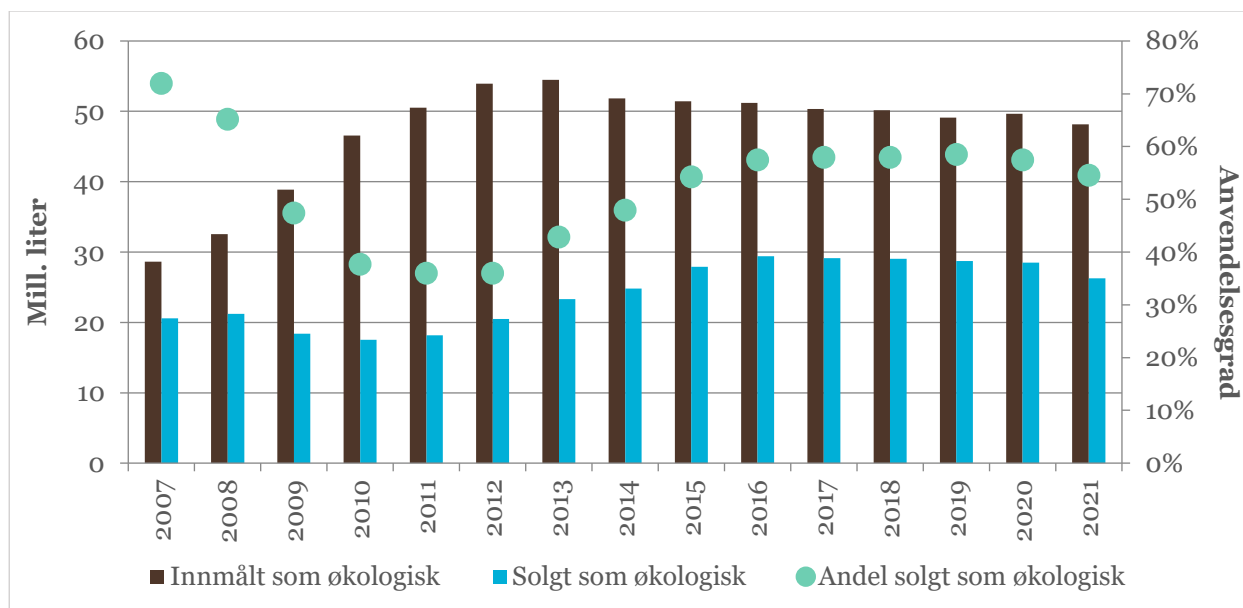
Figur 10: Produksjon av økologisk melk og anvendt økologisk melk per meieri i 2020.

Dersom produksjonsmeieriet ligger nærmere melkeprodusenten enn basismeieriet, vil melkebilen kjøre direkte til produksjonsmeieriet, dvs. en kortere distanse enn det som dekkes av innfraktordningen. Melken har i disse tilfellene kr 0 i overføringskostnad ved frakt til produksjonsmeieriet. I praksis beregner Tine Råvare en gjennomsnittlig kostnad for overføringstransport per liter melk til hvert enkelt anlegg, hvor dette blir tatt høyde for. Tine har de siste årene justert satsene en gang årlig, men i 2021 ble satsene justert ned to ganger på grunn av økt melkevolum. Satsene ble justert opp fra og med 1. januar 2022.

Tine Råvare opplyser at melk som skal anvendes som økologisk hentes på enten rene økologiske ruter eller kombinerte ruter, der det hentes både økologisk og konvensjonell melk. Det er mulig å hente økologisk og konvensjonell melk på samme tankbil, fordi tankbilene er delt opp i flere rom med tette skott mellom. Ved en slik transport er det imidlertid behov for å skylle 50 liter økologisk melk gjennom slangene før den kan fylles på den økologiske delen av tankbilen. Dette er nødvendig for at Debio vil godkjenne melka som økologisk. Slik gjennomspyling av slange og luftutskiller fører til at deler av den økologiske melka som hentes på kombiruter må foredles som konvensjonell. Tine Råvare opplyser at volumet økologisk melk som hentes på rene økologiske ruter utgjør 26,6 mill. liter, mens volum på kombinerte ruter utgjør 11,8 mill. liter. Økologisk melk som samles inn som konvensjonell utgjør 9,8 mill. liter melk. Hvilke kjøreruter som er mest hensiktsmessig planlegges av logistikkavdelingen i Tine.

### 2.2.3 Etterspørsel og anvendelsesgrad

Etterspørsel etter økologisk melk på råvarenivå omfatter volumet økologisk melk som er solgt videre til foredling av økologiske meieriprodukter, det vil si melk som aktørene kjøper av Tine Råvare. Dette fremkommer av de blå søylene i Figur 11. Med anvendelsesgrad menes hvor stor andel av melken Tine Råvare har hentet hos økologiske produsenter som faktisk selges til meieriindustrien til foredling av økologiske meieriprodukter. Resten selges til foredling av konvensjonelle produkter. Figur 11 viser anvendelsesgraden i perioden 2007–2020.



Figur 11: Innmålt volum økologisk melk, omsatt volum økologisk melk fra Tine Råvare og andel av den innmålte økologiske melken solgt videre som økologisk råvare. Mill. liter og prosent. Kilde: (Tine SA, 2007 - 2020)

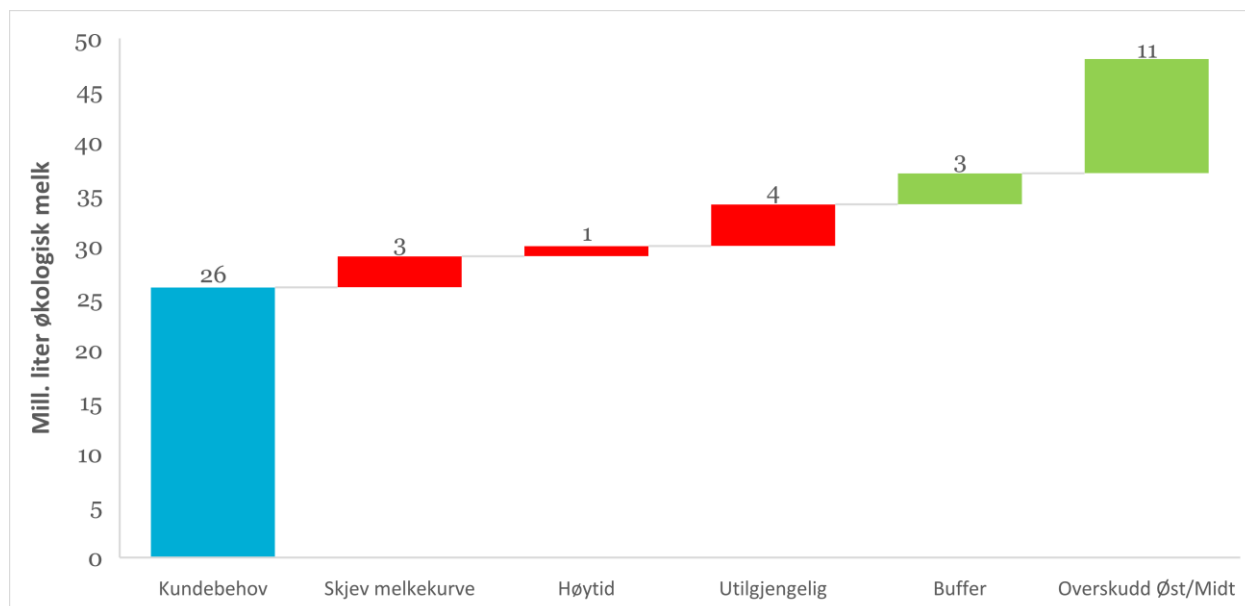
Volumet som foredles av Rørosmeieriet har steget de siste årene. Fra å utgjøre en tredjedel av det omsatte volumet i 2016 (9,8 mill. liter), utgjorde volumet i 2021 62 prosent, eller 16,3 mill. liter, av den anvendte økologiske melken. Tines volum utgjorde ca. 67 prosent, eller 19,6 mill. liter i 2016. I 2021 foredlet Tine 38 prosent av volumet, eller ca. 10 mill. liter (Tine SA, 2007 - 2020). Som Figur 11 viser har det totale volumet



økologisk melk vært relativt stabilt de siste årene. Det er andelene mellom aktørene som har endret seg, ved at Rørosmeieriet har tatt andeler fra Tine<sup>7</sup>.

Anvendelsesgraden var relativt høy i de første årene vist i Figur 11, men det må ses i sammenheng med at den totale mengden økologisk melk var på et lavere nivå enn senere år. I perioden 2012–2016 økte anvendelsesgraden fra 36,0 til 57,4 prosent. Anvendelsesgraden var ganske stabil fra 2016 til 2020, rundt 57–58 prosent. I 2021 falt anvendelsesgraden til 54,4 prosent. Ifølge Tine skyldtes nedgangen i stor grad sviktende salg til storhusholdningsmarkedet som følge av nedstengte kantiner og hoteller på grunn av covid-19 restriksjoner.

Det er flere årsaker til at ikke all økologisk melk brukes til produksjon av økologiske melkeprodukter, og disse fremgår av Figur 12. En årsak er at melkeproduksjonen skjer i geografiske områder der det ikke finnes meierier som produserer økologiske meieriprodukter. I 2021 ble det produsert om lag 4 mill. liter økologisk melk som var utilgjengelig på grunn av geografi. Det vil si at den ble hentet som konvensjonell melk. En annen årsak er at det i Norge er en ujevn melkekurve gjennom året, det vil si at det er større melkeproduksjon om vinteren enn om sommeren. Dette gjelder både for konvensjonell og økologisk melk. I produksjonen av konvensjonelle melkeprodukter produseres det i større grad lagringsdyktige produkter, som ost og melkepulver, om vinteren når tilgangen på melk er større enn forbruket. Det er imidlertid færre lagringsdyktige produkter som produseres av økologisk melk, og en kan derfor ikke utnytte lagringsmulighetene på samme måte som i den konvensjonelle verdikjeden. Dette innebærer at økologisk melk i større grad må anvendes som konvensjonell om vinteren, og den ujevne melkekurven påvirker derfor anvendelsesgraden negativt. I 2021 var det rundt 3 mill. liter økologisk melk som ble anvendt som konvensjonell grunnet skjev melkekurve, og 1 mill. liter grunnet høytid. Ved høytider reduserer enkelte meierier produksjonen sin, og det fører til et ekstra overskudd av økologisk melk i disse periodene. Videre tar det lang tid å etablere nye produsenter av økologisk melk, så både Tine og Rørosmeieriet ønsker å ha en buffer for å vite at de mest sannsynlig kan dekke en eventuell økning i etterspørselen. I fjor var det 14 mill. liter økologisk melk (3 + 11) som kunne vært benyttet i økologiske meieriprodukter, dersom den hadde vært etterspurt. På bakgrunn av de nevnte årsakene, som også er presentert i Figur 12, har Tine Råvare uttalt at det ikke er sannsynlig å oppnå en anvendelsesgrad på nær 100 prosent.



Figur 12: Hvordan anvendelsen av økologisk melk fordelte seg i 2021. Kilde: Tine

<sup>7</sup> Volum som er foredlet av småskalaforedlere som har kjøpt økologisk melk som råvare fra Tine, er inkludert i tallene og fremkommer som foredlet av Tine i denne sammenhengen.

## 2.2.4 Gjeldende rammebetingelser og virkemidler

### Markedsregulering

Markedsregulering gjelder all melk og Tine er markedsregulator. Formålet med markedsreguleringen er å skape balanse i etterspørsel og tilbud av melk på årsbasis for hele landet. Kvotereguleringen er det viktigste tiltaket for å skape markedsbalanse for melk. Markedsreguleringstiltak under Omsetningsrådet benyttes i hovedsak for å jevne ut sesongvariasjoner i melkeproduksjonen gjennom året. Alle tiltak under Omsetningsrådet gjelder melk generelt, med unntak av midler til opplysningsvirksomhet for økologiske produkter gjennom Stiftelsen Norsk Mat. Kostnadene knyttet til kvoteregulering og markedsreguleringen under Omsetningsrådet dekkes av melkeprodusentene gjennom at de er pålagt å betale omsetningsavgift per liter melk.

De økologiske melkeprodusentene har nytte av markedsreguleringen på tilsvarende måte som de som produserer konvensjonell melk, og det er begrunnelsen for at økologiske produsenter også betaler omsetningsavgift. Markedsreguleringens formål innen melkeproduksjonen er, gjennom et sett av virkemidler, å bidra til uttak av avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse. Selv om det ikke er spesielle tiltak eller ordninger for økologisk melk, vil det likevel komme alle melkeprodusenter til gode at melkemarkedet generelt er i balanse og at målpris kan tas ut. En kan oppnå en høyere pris i et marked i balanse, enn i et marked med tilbudsoverskudd. Markedsbalanseringen bidrar på denne måten til at produsentprisen blir høyere enn den ville vært uten markedsregulering. Økologiske produsenter mottar den samme basisprisen som produsenter av konvensjonell melk. Disse produsentene får utbetalt basispris + avtaletillegg for økologisk melk. I tilfeller hvor målpris ikke kan realiseres, vil basisprisen til bonden reduseres. Dette vil redusere betalingen til alle produsenter, inkludert økologiske produsenter. Produsentprisen til Tine (basispris) er grunnlaget for den prisen økologiske produsenter får, før avtaletillegget for økologisk melk og eventuelle tillegg for fett- og proteininnhold.

Markedsregulator er pålagt mottakspålykt av melk fra alle ku- og geitemelksprodusenter, også økologisk melk. De er imidlertid ikke pålagt å skille den økologiske melken fra konvensjonell melk, og dermed heller ikke å anvende den som økologisk. Alle melkeprodusenter har rett på lik pris og like leveransevilkår. De økologiske melkeprodusentene som har inngått avtale med Tine om leveranse av økologisk melk mottar i tillegg en merpris for denne melka, slik som omtalt i delkapittel 2.1.4.

Videre er markedsregulator pålagt forsyningspålykt av melk til alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. De er imidlertid ikke pålagt å forsyne meieriselskapene med melk av økologisk kvalitet. Det må i så tilfelle inngås en privatrettslig avtale mellom Tine og det meieriselskapet som ønsker å kjøpe økologisk melk.

### Prisutjevningsordningen for melk

Prisutjevningsordningen for melk regulerer prisdifferensiering av melk som råvare til ulike anvendelser. Ordningen skal bidra til at alle melkeprodusentene får samme pris for melken, uavhengig av geografisk lokalisering og hvilke produkter som lages av melken på meieriet. Ordningen skal videre legge til rette for at målprisen på melk kan oppnås.

Forskrift om prisutjevningsordningen for melk gjelder melk og biprodukter som foredles og omsettes som melkeprodukter av meieriselskap lokalisert i Norge. Både Rørosmeieriet og Tine er aktører i prisutjevningsordningen. Økologisk melk omfattes av forskriftens bestemmelser på samme måte som konvensjonell melk. Melkeprodukter laget av økologisk melk behandles altså ut fra samme kriterier som melkeprodukter laget av konvensjonell melk i prisutjevningsordningen.

I økonomisk forstand er prisutjevningsordningen en innenlandsk prisdifferensiering hvor en gjennom høyere pris på flytende melkeprodukter og fløte (produkter med lav priselastisitet) finansierer lavere pris på blant annet modnet ost og industriprodukter (produkter med høy priselastisitet). Ordningen finansierer

også innfrakttilskudd på melk og konkurransefremmende tiltak. Prisutjevningsordningen finansieres ikke over statsbudsjettet, men er i seg selv et økonomisk null-sum-spill, hvor tilskuddene skal dekkes av innbetalte avgifter. Ordningen gjør det mulig å produsere og selge mer melk, enn hva som hadde vært tilfelle uten ordningen.

Det fastsettes avgifts- og tilskuddssatser per pris- og biproduktgruppe i prisutjevningsordningen. Om et meieriselskap er netto avgiftsinnbetaler til ordningen, eller netto tilskuddsmottaker, avhenger av hvilke meieriprodukter selskapet produserer. Dersom et meieriselskap for eksempel produserer drikkemelk og modnet ost, vil de få avgift på melken som anvendes til drikkemelk og tilskudd for melken som anvendes til ost, og det foretas en nettoavregning. Dette innebærer at f.eks. Rørosmeieriet, som i hovedsak produserer drikkemelk, i netto må betale inn til ordningen. Størrelsen på et meieriselskaps avgift og tilskudd avhenger av gjeldende avgifts-/tilskuddssatser i prisutjevningsordningen<sup>8</sup> og antall liter melk det enkelte selskap anvender.

Selve inndelingen av prisgrupper og biproduktgrupper er det Landbruks- og matdepartementet som har fastsatt i forskrift om prisutjevningsordningen for melk § 4 og § 5. I gjeldende forskrift er det fire prisgrupper og fire biproduktgrupper. Det er ingen egne prisgrupper for økologisk melk.

### 2.2.5 Merverdier og merkostnader ved foredlingen av økologisk melk

Norske økologiske meieriprodukter erstatter trolig i stor grad norske konvensjonelle meieriprodukter forbrukere ellers ville kjøpt, men det er også sannsynlig at noen forbrukere heller ville kjøpt importerte økologiske produkter dersom det norske alternativet ikke var i butikken. Ved å produsere økologiske meieriprodukter bidrar derfor meieriaktørene til å øke den samlede norske melkeproduksjonen og forbruket av norske meieriprodukter. Verdien av denne effekten er vanskelig å tallfeste. Dette gjelder generelt merverdiene ved foredling av økologisk melk. Det bør imidlertid være mulig for meieriaktører å ta en høyere pris for økologiske meieriprodukter. En omtale av forbrukers betalingsvillighet er gitt i kapittel 2.4.3.

Det er enklere å peke på merkostnadene ved foredling av økologisk melk. Tine Råvare betaler melkeprodusenter med avtale om levering av økologisk melk en merpris på 85 øre per liter (gjeldende sats fra 1. juli 2021). Tidligere var merprisen til produsent på 75 øre per liter (siden 2016). Det er styret i Tine som vedtar merprisen. Videre fastsetter styret i Tine et pristillegg på økologisk melk til meieriaktører som ønsker å kjøpe økologisk melk av Tine Råvare. I perioden 2011 – 2021 var dette tillegget på kr 1,25 per liter. Fra 1. juli 2021 økte tillegget til kr 1,40 per liter. Tine Råvare opplyser at pristillegget beregnes ut fra merpris til produsent og anvendelsesgraden av økologisk melk. Gjeldende beregning av pristillegget legger til grunn en anvendelsesgrad på rundt 60 prosent. Dette innebærer at deler av pristillegget meieriaktører betaler for økologisk melk går til å dekke merprisen til økologisk melk som blir anvendt som konvensjonell. Bakgrunnen for dette er blant annet behov for å ha en viss råstoffreserve av økologisk melk til å dekke årstidsvariasjon, melkeinnfang i høytider og etterspørselsvariasjoner, som forklart i kapittel 2.2.3.

Det er også merkostnader knyttet til frakt av økologisk melk. Det må i større grad fraktes små volum over tidvis store avstander. Rørosmeieriet får høyere overføringskostnader som følge av at de øker sin produksjon. Dette kommer av at de har behov for mer melk enn det som produseres i deres nærområde, og de får dermed økte kostnader knyttet til overføringstransport.

Når det gjelder selve produksjonsprosessen av økologiske meieriprodukter opplyser Rørosmeieriet at de ikke har åpenbare merkostnader knyttet til at de benytter økologisk melk. For Tine sin del er det derimot knyttet merkostnader til produksjon av økologiske meieriprodukter på de anleggene som produserer både økologiske og konvensjonelle produkter. Årsaken til dette er at en gitt mengde økologisk melk må skylles gjennom produksjonsanlegget, før produktene som produseres kan bli definert som økologiske. Tilsvarende vil det være en del økologisk melk igjen i produksjonsanlegget når meieriet går over til å produsere konvensjonelle produkter igjen.

---

<sup>8</sup> Landbruksdirektoratet vurderer satsene normalt en gang i året, og eventuelle endringer i satsene fastsettes fra 1. juli hvert år etter høring.

## 2.3 Distribusjon av økologiske meieriprodukter

Det er i dag to meieriselskaper som produserer økologiske meieriprodukter av et visst omfang, Tine SA og Rørosmeieriet AS, jf. omtale av selskapene under delkapittel 2.2.1. Når det kommer til distribusjon av meieriprodukter for disse selskapene, er det ingen forskjell om varene er økologiske eller konvensjonelle. Hvilke distribusjonsløsninger det enkelte selskap har valgt er knyttet til historiske forutsetninger og meieriselskapets størrelse og beliggenhet, og ikke til om det er konvensjonelle eller økologiske produkter som skal distribueres.

Landbruksdirektoratet legger til grunn at distribusjon omfatter aktiviteter og tiltak en bedrift setter i verk for å organisere og påvirke varestrømmen fra produsent (her meieriselskap) til sluttbruker (butikk). Distribusjonen av meieriprodukter starter etter at varene er ferdig produsert. Vi deler som regel distribusjon i fire hovedaktiviteter; administrasjon, lagerdrift, mellomtransport og uttransport. Ved distribusjon av meieriprodukter er det et skille mellom ferske flytende meieriprodukter som eksempelvis drikkemelk og fløte, og faste meieriprodukter med lengre holdbarhet, som f.eks. modnede oster og smør. For den sistnevnte gruppen skjer distribusjonen i hovedsak gjennom dagligvarekjedenes grossistselskaper.

For ferske flytende meieriprodukter har Tine egen distribusjon fra deres meierianlegg til butikk. Tine drifter dermed all lagring, mellomtransport og utkjøring for sine flytende melkeprodukter. En del produkter innenfor melk- og fløtesortimentet produseres imidlertid ikke på alle Tines anlegg for flytende melkeprodukter. For disse artiklene har Tine kostnader ved transport fra produksjonsmeieri til salgsmeieri. Tine benytter melkebur (rullecontainere) i sin distribusjon.

Rørosmeieriet benytter i hovedsak dagligvarekjedenes grossistselskaper til distribusjon av sine produkter. Grossistene henter produktene hos meieriselskapet og transporterer varene til butikk, enten direkte eller via et eller flere lager som grossisten selv drifter. Rørosmeieriet leverer over 99 prosent på rampe, og de pakker dermed ikke varer til enkeltbutikker. Deres distribusjonsløsning innebærer at grossisten kjøper inn varer til eget lager og plukker kundens ordre fra egen lagerbeholdning. Rørosmeieriet benytter ikke melkebur, men pakker sine produkter i ytterkartonger av papp som plasseres på paller ved distribusjon.

### 2.3.1 Gjeldende rammebetingelser og virkemidler

Prisutjevningsordningen for melk har et tilskudd knyttet til distribusjon, kalt særskilt distribusjonstilskudd. Tilskuddet er et av tre konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen og kan utbetales meieriselskaper som anvender melk til ferske flytende melkeprodukter uten smak (prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1), med unntak av Tine SA. Tilskuddet gis uavhengig av om det er konvensjonell eller økologisk melk som er anvendt i produktene som distribueres.

Vilkårene for å få tildelt særskilt distribusjonstilskudd fremgår av prisutjevningsforskriften § 8 tredje ledd. Bestemmelsen lyder som følger:

«Meieriselskap som Tine SA ikke har bestemmende innflytelse over, jf. samvirkelova § 5, og som etter Landbruksdirektoratets skjønn har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA, kan gis et tilskudd på inntil 50 øre per liter til distribusjon av melkeprodukter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1. Tilskuddet begrenses oppad til 100 millioner liter per meieriselskap for distribuert kvantum innenfor perioden 1. juli t.o.m. 30. juni. Dersom kvantum distribuert melkeprodukt for meieriselskapene samlet overstiger 115 millioner liter i denne perioden, reduseres tilskuddssatsen forholdsmessig innenfor en samlet økonomisk ramme på 57,5 millioner kroner.»

Rørosmeieriet har mottatt særskilt distribusjonstilskudd fra og med avregningen for august 2016. I vedtak av 5. oktober 2021 besluttet Landbruksdirektoratet å stanse utbetalingen av særskilt distribusjonstilskudd til Rørosmeieriet AS jf. prisutjevningsforskriften § 8 tredje ledd. Begrunnelsen for vedtaket var at Rørosmeieriet ikke lenger har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine SA. Siden vilkårene i forskriften ikke er knyttet opp til kostnader for økologiske produkter, så var sammenligningsgrunnlaget Tines gjennomsnittlige kostnader til distribusjon av produkter i prisgruppe 2 og biproduktgruppe 1 og Rørosmeieriets tilsvarende kostnader.

Rørosmeieriet har klaget på vedtaket om å stanse utbetalingen av særskilt distribusjonstilskudd, og klagen er under behandling. Tilskuddet utbetales til klagen er ferdig behandlet.

### 2.3.2 Merverdier og merkostnader ved distribusjon av økologiske meieriprodukter

I forbindelse med forvaltning av særskilt distribusjonstilskudd har Landbruksdirektoratet kostnadsinformasjon fra Tine og Rørosmeieriet for distribusjon av flytende melkeprodukter. Ifølge denne informasjonen har Tine noe høyere kostnader til distribusjon av økologiske meieriprodukter enn konvensjonelle produkter. Rørosmeieriets kostnader til distribusjon gjelder for økologiske produkter, siden de kun produserer og omsetter økologiske melkeprodukter.

Videre har Landbruksdirektoratet sammenlignet distribusjonskostnadene til flytende melkeprodukter for Rørosmeieriet (økologiske produkter) og Tine (hovedsakelig konvensjonelle produkter og mindre andel økologiske produkter). Landbruksdirektoratets konklusjon fra denne sammenligningen var at Rørosmeieriet ikke har vesentlig høyere kostnader til distribusjon av flytende melkeprodukter enn Tine. Vedtaket er imidlertid påklaget, og klagebehandlingen er ikke avsluttet.

Det er vanskelig å peke på merverdier ved distribusjon av økologiske meieriprodukter, sammenlignet med konvensjonelle. Distribusjon er imidlertid nødvendig for at merverdiene skal kunne hentes ut på andre ledd i verdikjeden.

## 2.4 Markedet for økologiske meieriprodukter

Økologiske meieriprodukter selges i de fleste dagligvarebutikker, til diverse storhusholdninger og noe selges direkte til forbruker via blant annet REKO. Sistnevnte gjelder lokalforedling og inngår ikke i denne utredningen. Omsatt volum økologisk søtmelk uten smak gikk ned med 0,6 prosent i 2020 og utgjør nå 4,5 prosent av totalt volum omsatt søtmelk (Opplysningskontoret for meieriprodukter (melk.no), 2021).

Tabell 8: Omsatte mengder økologiske meieriprodukter i 2020. 1000 liter/kg

	1000 liter/kilo	Andel økologisk av totalt omsatt norskprodusert volum
Søtmelk uten smak	16 441	4,5 %
Søtmelk med smak	0	0 %
Syrnet melk uten smak*	5 125	25,9 %
Syrnet melk med smak	18	0,5 %
Fløte	115	0,4 %
Rømme	474	2,2 %
Yoghurt	219	0,4 %
Smør	193	1,0 %
Ost	241	0,3 %

\* Andelen økologisk vare for syrnet melk er klart høyere enn for de andre produktgruppene. Dette skyldes først og fremst at TINE kefir i 2020 kun ble laget av økologisk melk. Kilde: Opplysningskontoret for Meieriprodukter (Melk.no)

Tabell 8 viser omsatte mengder økologiske meieriprodukter i dagligvarehandel, KBS<sup>9</sup> og storhusholdning. Omsatte mengder til industri inngår i tillegg for fløte, rømme, smør og ost. Opplysningskontoret for meieriprodukter anslår at ca. 80 prosent av salget av søtmelk uten smak skjer gjennom dagligvarehandelen eller KBS. Andelen for syrnet melk uten smak er ca. 90 prosent. Opplysningskontoret antar at andelen for de andre produktgruppene er nokså like som for søtmelk uten smak og syrnet melk uten smak. Volumtallene er basert på tall levert fra Tine, Rørosmeieriet, Synnøve Finden og Q-Meieriene.

<sup>9</sup> KBS: Kiosk, bensin og servicehandel

Det har de siste årene vært en økning i importen av økologiske meierivarer. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste importandelen i markedet for økologiske meieriprodukter, siden SSBs utenrikshandelsstatistikk ikke skiller på om varen er økologisk produsert eller ikke. Når man ser i butikkhyllene er det imidlertid slik at importen av økologiske meierivarer øker for de samme produkttypene som importen av konvensjonelle varer. Dette har sin bakgrunn i tollvernet, og hvilke varer det lønner seg å importere i form av lav tollsats. Det gjelder spesielt bearbejdede jordbruksvarer, som yoghurt, smaksatt drikkemelk og iskrem. I tillegg er det betydelig import av økologisk ost, som følge av kvoter og at tollsatsene på ost forholdsmessig er lavere enn på for eksempel ikke-smaksatt drikkemelk. Med tanke på at økologiske meieriprodukter vanligvis er høyere priset enn konvensjonelle, vil også tollsatsen utgjøre en mindre andel av innkjøpsprisen til norske butikker for økologiske produkter, sammenlignet med konvensjonelle meieriprodukter. Dette er med på å gjøre det ytterligere utfordrende for økologiske meieriprodukter å konkurrere mot import.

Videre er det grunn til å tro at importkonkurransen fra EU vil øke i årene fremover. EU har gjennom sin handlingsplan fastsatt en målsetting om at 25 prosent av deres jordbruksareal skal være økologisk drevet i 2030 (EU-kommisjonen, 2021). Dette er en betydelig økning fra dagens nivå på 8,5 prosent. Når EU iverksetter tiltak for å øke produksjonen og salget av økologiske landbruksvarer, vil det trolig innebære et større produktmangfold av økologiske meieriprodukter på det europeiske markedet. Disse produktene vil også bli tilgjengelig for import til Norge.

Det er flere markedsaktører og organisasjoner som peker på EU, og spesielt Norges naboland, sin satsning på økologisk og spør hvorfor ikke Norge har fått til det samme. Noe av svaret på dette er de grunnleggende strukturelle forskjellene mellom norsk landbruk og eksempelvis dansk eller svensk landbruk. I kartleggingen av økologisk melkeproduksjon i kapittel 2.1.3 ser man hvor spredt melkeproduksjonen er i Norge. Våre naboland har et mye mer sentralisert landbruk, og det er i større grad volumdrevet enn det norske. Dette innebærer blant annet betydelig enklere logistikk og lavere fraktkostnader. Det har også vært utfordringer knyttet til det konvensjonelle og industrialiserte landbruket i enkelte land, noe som har gitt økologiske matvarer et fortrinn. Et eksempel på dette er forurensning av grunnvannet i Danmark (Riksrevisjonen, 2016). I Sverige og Danmark har det også vært betydelig større målsetninger om innkjøp av økologiske matvarer i offentlig sektor, enn det har vært i Norge (Riksrevisjonen, 2016).

### 2.4.1 Dagligvaremarkedet

I 2021 var den totale omsetningen i dagligvarehandelen 208,1 mrd. kr (e24, 2022). Det var 740 mill. kr lavere enn i 2020, men nesten 30 mrd. kr høyere enn i 2019, som kan sies å være det siste «normalåret». Dagligvarehandelen i Norge består i hovedsak av tre kjeder; Norgesgruppen, Rema 1000 og Coop. Vi har hatt møter med kjedene for å få en beskrivelse av hvordan de ser på markedet for økologiske meierivarer og om de opplever noen flaskehalsar i verdikjeden for økologisk melk. Generelt har svarene vært preget av den enkelte kjedes satsning på økologisk, og de har primært pekt på flaskehalsar knyttet til tidligere ledd i verdikjeden, herunder råvaretilgang og prisdannelse.

Coop er den av kjedene som har størst omsetning av økologisk melk. Coop har valgt å satse på økologiske produkter og har sin egen økologiske merkevare, Ånglamark. Økologiske meieriprodukter produseres for Coop av Rørosmeieriet, og er co-brandet. Det betyr at Coop også har Rørosmeieriets navn lett synlig på kartongen, sammen med Ånglamarkmerket. I tillegg til Ånglamark-produktene, selger Coop noen av Rørosmeieriets egne økologiske meieriprodukter og Tines.

I 2021 var hver tiende liter søtmeik Coop omsatte økologisk. Deres satsning på økologisk melk ser de på som en spydspiss i den generelle satsningen på økologiske produkter. Økende fokus på miljø og bærekraft gjør at Coop tror at økologiske produkter stadig vil ta en større andel av markedet. I butikkene Extra og Coop Mega har Coop egne kampanjer for økologiske produkter. I butikkjeden Extra er det «to for»-kampanjen som gir forbruker en god pris på økologisk melk når man kjøper to kartonger samtidig. I Coop Mega har de kampanje med 20 prosent rabatt på alle Ånglamark-produkter. Disse kampanjene har vært med på å doble omsetningen av disse varene i løpet av de siste fire årene. Coop ser at kundene som velger økologisk har en annerledes handlekurv enn de som velger konvensjonelle produkter. Handlekurven er generelt større og fylt med produkter som gjenspeiler mer bevisste valg, og ifølge Coop gir dette mersalg (Coop, 2021).

NorgesGruppen har ikke en egen merkevare innenfor økologiske meierivarer, men selger produktene fra både Rørosmeieriet (melk siden 2015) og Tine (ost m.m.). Deres oppfatning er at interessen for økologi generelt har vært avtagende de siste årene, og det støttes av forbrukerundersøkelse gjennomført av Ipsos. NorgesGruppen mener at salget av økologiske varer primært begrenses av forbrukernes tillitt til norsk landbruk, og at kundene ikke vil betale mer for noe de oppfatter som ellers like varer. Få av de norske meieriaktørene, med unntak av noen få leverandører (f.eks. Rørosmeieriet), har fokus på økologi. Det kan virke som de heller ikke ser potensialet i økologi, og prioriterer derfor ikke å innovere og markedsføre økologiske produkter. Økologiske varer er generelt dyrere å kjøpe inn, og NorgesGruppen tjener ikke mer penger på salg av økologiske varer enn konvensjonelle varer. Det ble også nevnt at mange av de ferske økologiske varene har lavere omløpshastighet, og svinn blir raskt en utfordring for disse produktene. Videre presiserte de at en tredjedel av alt økologisk melkesalg i NorgesGruppen skjer i Oslo og Akershus, mens denne regionen normalt utgjør en femtedel av markedet. Dette bekrefter et generelt bilde av at det er forbrukerne i byene som er mest opptatt av økologi. Økologisk melk står for om lag 2-3 prosent av det totale melkesalget i NorgesGruppen (NorgesGruppen, 2021).

Rema 1000 kjøpte Kolonihagen i 2016, og Kolonihagen har siden den gang vært hovedsatsningen til Rema 1000 på økologiske varer. Av meieriprodukter lanserte Kolonihagen iskrem i 2017, og senere flere typer smør, yoghurt, ost, drikkeyoghurt og smaksatt melk. Kolonihagen ønsker fortrinnsvis å bruke norsk melk, og mener norsk melk er et klart fortrinn i møte med forbruker. Kolonihagen har foreløpig ikke lyktes i å etablere et produksjonssamarbeid med meieriaktører i Norge. Alle meieriproduktene de omsetter er importert, hovedsakelig fra Thise Meieri i Danmark, med unntak av iskremen som kommer fra Nederland. Kolonihagen omsatte meierivarer tilsvarende om lag 1 mill. liter melk i 2021, og ser for seg en fortsatt vekst. De ser et stort potensial i markedet for økologiske meieriprodukter. I tillegg til økologiske meieriprodukter fra Kolonihagen selger Rema 1000 økologisk søtmelk fra Tine. Produkter fra Rørosmeieriet er kun inne i et fåtall av Rema 1000 sine butikker, og da er det i hovedsak rømme (Rema 1000 og Kolonihagen, 2021).

## 2.4.2 Storhusholdning

Totalt sett er storhusholdningsmarkedet ca. en sjettedel av dagligvaremarkedet målt i omsetningsverdi. I 2019 var omsetningen 29,3 mrd. kr og den største aktøren var NorgesGruppen (e24, 2022). Når det gjelder omsetning av økologiske meieriprodukter i storhusholdningsmarkedet er volumet fortsatt relativt lite, men det har vært en årlig vekst frem til covid-19-pandemien inntraff. Fra 2014 til 2019 doblet omsetningen av økologiske meierivarer seg fra 45,1 mill. kroner til 95,6 mill. kroner. I 2020 og 2021 ble salget til store deler av storhusholdningsmarkedet redusert, på grunn av smitteverntiltak. Verdien av økologiske meierivarer solgt til storhusholdningsmarkedet i 2020 sank med 35 prosent fra året før, og endte på 61,8 mill. kroner (Landbruksdirektoratet, 2021).

Storhusholdningsmarkedet er annerledes strukturert enn dagligvaremarkedet, ved at det i langt mindre grad er vertikalt integrerte kjeder (NorgesGruppen Servering, 2021). Markedet inneholder i hovedsak følgende segmenter: Restauranter/kafeer, hoteller, storcashbutikker, kantiner/kjøkken/catering og offentlig sektor. Det er ulike drivere for etterspørsel etter økologiske produkter i de forskjellige segmentene innenfor storhusholdning. I restaurantmarkedet er det lettere å ta ut en merverdi for økologiske produkter sammen med historien og kvaliteten som er forbundet med produktet. Det er kokken/kjøkkensjefen som avgjør hvordan bestillinger og menyer formes, og det er ofte andre kvaliteter enn pris som spiller en viktig rolle. Økologisk er imidlertid gjerne i konkurranse med andre «bærekraftige» trender, f.eks. veganske varer eller lokalprodusert mat (NorgesGruppen Servering, 2021).

Offentlig sektor og annen storhusholdning blir ofte trukket frem som en mulig løsning på å øke markedet for økologiske produkter. Det er ASKO, Servicegrossistene og Tine som er de største leverandørene av økologiske meierivarer til offentlig sektor. Ved innkjøp i offentlig sektor er ofte den viktigste faktoren pris, sammen med et eventuelt krav som er stilt på bakgrunn av konkrete mål som skal oppnås. I Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) oppfordres offentlige og private storhusholdninger til å inkludere økologisk mat i sine innkjøp, men det er per i dag ikke et tallfestet mål for andel økologisk i offentlige storhusholdninger.

Det er blant annet flere kommuner og fylkeskommuner som imidlertid har satt egne mål for økologisk. En av disse er Oslo kommune, som har en målsetting om å oppnå 50 prosent økologisk andel mat, målt i verdi, av det de kjøper inn til kommunens ulike virksomheter. Kommunen ved Utviklings- og kompetanseetaten har mat som eget anskaffelsesområde. Forhandlingene av avtaler med leverandører skjer sentralt. Kommunen har over femti ulike virksomheter som hver for seg bestiller varer gjennom de sentralt fremforhandlede avtalene. Selv om kommunen har en ambisiøs målsetting av økologisk andel, er det ikke automatikk i at budsjett øker i takt med ambisiøse mål. I 2020 hadde Oslo kommune en økologisk andel på 30 prosent for meierivarer, noe som var høyere enn for andre varekategorier. I neste avtaleperiode forventer de at andelen for drikkemelk kommer over 80 prosent, og regner med å lykkes med å nå målet totalt sett på 50 prosent for meieriprodukter. (Oslo kommune, 2022)

NorgesGruppen beskriver storhusholdningsmarkedet som et prissensitivt marked. Mange kunder har lave marginer, og dermed utfordringer med å skape lønnsomhet med høye priser på økologiske meieriprodukter. De beskriver også utfordringer med å holde økologiske varer i sortimentet på grunn av lave volumer eller for lite rullering på lager. NorgesGruppen fortalte at enkelte hotellopphold tidligere har satset på økologisk frokostbuffet, men at merkostnaden ikke kunne tas ut i form av merpris på hotelloppholdet. Vurderingen var at andre faktorer som beliggenhet var avgjørende for gjestene, og ikke tilbudet av økologisk mat (NorgesGruppen Servering, 2021).

### 2.4.3 Forbruker og betalingsvillighet

Når det gjelder etterspørsel etter økologisk mat er det store geografiske forskjeller i Norge. De vi har snakket med bekrefter at etterspørselen er høyest i storbyene, og spesielt i Oslo. Og som beskrevet under delkapittel 2.4.1 og 2.4.2 varierer betalingsvilligheten avhengig av hvilket marked forbrukeren handler i.

Under fagseminaret ved oppstarten av arbeidet med denne utredningen uttalte Tine at de oppfatter at økologi har en utydelig posisjon hos norske konsumenter i dag. De opplever generelt at det er mange spørsmål knyttet til hva økologi er. Under pandemien ble norsk opprinnelse viktigere og vi ble villige til å betale mer for kortreist mat, og «Nyt Norge» styrket sin posisjon. Generelt viste Tine til at betalingsvilligheten for bærekraft øker, mens interessen for økologi har stagnert. De viste blant annet til en spørreundersøkelse hvor rundt halvparten svarte at de var villige til å betale inntil 15 prosent mer for økologisk mat, sammenlignet med tilsvarende konvensjonell mat. Tine oppfatter at det i større grad er utfordrende å kommunisere merkvaliteten og rettferdiggjøre merprisen for økologiske meieriprodukter, enn for frukt og grønt (Tine SA, 2021).

Etterspørselen og betalingsvilligheten for økologiske varer må sees i sammenheng med etterspørselen etter konvensjonelle landbruksvarer. I Norge har konvensjonelt landbruk høy tillit hos forbrukerne, noe som gir lavere etterspørsel og betalingsvillighet for blant annet økologiske meieriprodukter (Riksrevisjonen, 2016). NorgesGruppen bekrefter dette og sier at de opplever at forbrukeren anser økologiske meierivarer som relativt like som de konvensjonelle norske landbruksvarene. Det er etter Landbruksdirektoratets vurdering positivt at norske landbruksvarer generelt oppfattes å holde en høy standard, men det blir en utfordring å ta ut merprisen som kreves for å dekke merkostnadene ved produksjon av økologisk melk.

### 2.4.4 Gjeldende rammebetingelser og virkemidler

Virkemidler i verdikjeden for økologisk melk er i all hovedsak plassert tidligere i verdikjeden, men de er med på å sikre et tilbud av økologiske meieriprodukter til norske forbrukere. Det er også enkelte virkemidler som går direkte på markedet, blant annet har Stiftelsen Norsk Mat som formål å styrke konkurransevnen til norsk matproduksjon, samt skape preferanse for norsk produsert mat. Stiftelsen administrerer og videreutvikler blant annet merkeordningene Nyt Norge, Beskyttede betegnelser og Spesialitet. Videre driver de opplysningsvirksomhet for økologiske produkter, samt drifter databasene [www.okologisk.no](http://www.okologisk.no) og [www.lokalmat.no](http://www.lokalmat.no). I tillegg koordinerer og tilgjengeliggjør stiftelsen fakta og dokumentasjon om økologisk mat rettet mot forbrukere gjennom å lede et redaksjonsråd bestående av NLR, Økologisk Norge, Debioinfo og NORSØK. I tillegg til midler over jordbruksavtalen, mottar Stiftelsen Norsk Mat midler fra Omsetningsrådet til oppfølging av oppdraget knyttet til økologisk. I 2021 ble de tildelt 2,5 mill. kroner til dette oppdraget.



Mange av virkemidlene beskrevet i kapittel 2.1.4 om produksjon av økologisk melk er også relevante for resten av verdikjeden, herunder markedet. Blant annet mottar prosjektet Landbrukets Økoløft midler fra «Tilskudd til utviklingsmidler innen økologisk landbruk», hvor et av tiltakene har vært «Økoløft til forbrukerne». Tiltaket ble introdusert i 2020 og har som mål å dele kunnskap om økologisk landbruk og økologisk mat med markedsaktørene. Matvalget mottar som tidligere nevnt også tilskuddsmidler fra «Tilskudd til utviklingstiltak innen økologisk landbruk». De har i oppdrag å bidra til økt forbruk av norsk økologisk mat i primært offentlige storhusholdninger.

#### **2.4.5 Merverdier og merkostnader ved salg av økologiske meieriprodukter**

Dagligvarekjeder og storhusholdninger som tilbyr et utvalg av økologiske meieriprodukter, bidrar til et økt matmangfold. Forbrukere får dermed merverdi ved tilgang til de økologiske produktene som de etterspør. Ifølge flere av dagligvarekjedene vi har snakket med er det i stor grad de mest bevisste og kjøpekraftige kundene som handler økologiske varer. Det kan derfor være ønskelig å tiltrekke seg disse kundene, slik Coop har beskrevet for oss under 2.4.1.

Den åpenbare merkostnaden for dagligvarekjedene ved salg av økologiske meieriprodukter er innkjøpsprisen, og hvorvidt man får dekning for denne gjennom salget. Ifølge dagligvareaktørene vi har snakket med er det ikke store forskjeller i marginene deres på økologiske og konvensjonelle meieriprodukter. I de tilfellene det er en forskjell, er marginen lavere for de økologiske varene.

Det er også merkostnader til markedsføring av økologiske produkter, som følge av lavere omsetningsvolum sammenlignet med konvensjonelle produkter. Markedsføring er ifølge kjedene kostnader som meieriene må dekke selv, med unntak av spesielle tilfeller som f.eks. kampanjer.

Kjedene peker også på at mange av de ferske økologiske varene ofte får litt dårligere holdbarhet i butikk enn konvensjonelle varer, blant annet fordi det er lavere omløpshastighet på disse enn på f.eks. konvensjonell drikkemelk. Dette medfører merkostnader ved salg av økologiske produkter og kan føre til at butikkene tilpasser seg en lavere omsetning enn for konvensjonelle produkter.

## 3 Flaskehalsar i verdikjeden for økologisk melk

### 3.1 Flaskehalsar i produksjonen av økologisk melk

For økologiske melkeprodusenter kan deler av driften oppleves mer utfordrende enn for konvensjonelle. Disse utfordringene kan være medvirkende til at de som driver med konvensjonell melkeproduksjon ikke ønsker å legge om til økologisk drift. Ressursgrunnlaget i området og forholdene på den enkelte gård, er med på å avgjøre hva som oppleves utfordrende. Allikevel er det noen trekk som utmerker seg uavhengig av hvor i landet man driver med økologisk melkeproduksjon.

#### 3.1.1 Agronomiske utfordringer

For å lykkes med økologisk produksjon kreves god agronomisk kunnskap. I en spørreundersøkelse fra AgriAnalyse i 2021 oppga 39 prosent av de økologiske melkeprodusentene at de anså utfordrende agronomi som en av de tre største utfordringene ved å drive økologisk (Bunger, Hillestad, & Holmen, 2022). Videre oppga 35 prosent at en av de tre største utfordringene var at det var vanskelig å gjøre ting til rett tid, og 29 prosent oppga mye ugras som en av de største utfordringene. Samtidig opplyste 43 prosent av respondentene at den faglige utfordringen var en av tre årsaker til at de drev med økologisk melkeproduksjon. Blant de konvensjonelle melkeprodusentene i undersøkelsen, oppga 33 prosent at den faglige utfordringen ville være en av de største fordelene med omlegging til økologisk produksjon (Bunger, Hillestad, & Holmen, 2022). Så samtidig som at krevende agronomi blir pekt på som en stor utfordring ved å drive økologisk, er det også en av de største motivasjonene for å drive økologisk.

Mer ekstreme værforhold kan bli en større utfordring framover, både i form av ekstremt mye og ekstremt lite nedbør. Fordi økologisk produksjon i utgangspunktet har større agronomiske utfordringer enn konvensjonell produksjon, og fordi det er krav til stor andel egenprodusert fôr i økologisk produksjon, er man også mer sårbar for klimaendringer som påvirker avlingen negativt. Et begrenset marked for omsetning av økologisk grovfôr kan også gjøre økologisk produksjon mer sårbar enn konvensjonell.

Mange produsenter opplever at det er knyttet større økonomisk risiko til økologisk drift på grunn av blant annet større variasjon i avlingsnivå, kvalitet og høstetidspunkt, og det er en flaskehals i primærproduksjonen med tanke på å få flere til å legge om til økologisk drift og å hindre at økologiske produsenter går tilbake til konvensjonell drift (Arbeidsgruppe bestående av partene i jordbruksoppgjøret og Oikos – Økologisk Norge, 2018).

En annen utfordring er eventuelle endringer i forholdstallet i løpet av kvoteåret. I 2020 ble forholdstallet satt opp tre ganger fra 0,96 til 1,05. Dersom forholdstallet øker i løpet av året, vil konvensjonelle produsenter ha muligheten til å intensivere produksjonen gjennom å tilføre mer kraftfôr. Økologiske produsenter vil ikke ha denne muligheten i like stor grad, da de er omfattet av krav til andel grovfôr, som igjen påvirker hvor mye kraftfôr de kan bruke.

De agronomiske utfordringene gjør at et godt rådgivningstilbud der man har tilgang på rådgivere med spesialkompetanse på økologisk produksjon er viktig. Både Tine og Norsk Landbruksrådgiving (NLR) har rådgivningstjenester innen økologi. På alle Tines fagområder har de rådgivere som har økologi som tilleggskompetanse. Tine og NLR samarbeider om rådgivningstilbudet "Førsteråd melk" som retter seg til de som vurderer å legge om til økologisk produksjon. Førsteråd melk er todelt. Først mottar produsenten et sambesøk en rådgiver fra Tine og en rådgiver fra NLR med kompetanse på økologi. Deretter er det en delfinansiering av Økonomisk Rådgiving fra TINE (ØRT) for å se på hva en omlegging vil bety økonomisk (Tine medlem, 2022). Vi har mottatt innspill fra Rørosmeieriet om at det er viktig at det er tilstrekkelig tilgang på rådgivningsressurser innen økologisk melkeproduksjon. Basert på det vi har hørt og sett i tidligere utredninger har vi ikke grunn til å tro at mangelfull tilgang på økologisk rådgiving er en utfordring.

#### 3.1.2 Tilgang til tilstrekkelig arealgrunnlag

Tilgang på nok areal til grovfôrproduksjon er sentralt for å kunne oppfylle det nåværende kravet om at minst 60 prosent av tørrstoffinnholdet i dagsrasjonen skal inneholde grovfôr. Ved økologisk produksjon får

man dessuten et lavere avlingsnivå enn ved konvensjonell produksjon fordi man ikke kan bruke kunstgjødsel, og det blir kalkulert med en nedgang på 30 prosent i grovfôravlning ved overgang til økologisk drift (Knutsen, Haukås, Kårstad, & Milford, 2016). I Mjølkonomi i 2017 var avlingsnivået på de økologiske brukene 85 prosent av nivået på de konvensjonelle brukene (Hansen, 2021). Et lavere avlingsnivå kan gjøre at man har behov for større areal for å kunne produsere tilstrekkelig mengde fôr. Hvis man skal legge om til økologisk produksjon og ikke allerede har tilgjengelig areal for tilstrekkelig grovfôrproduksjon, vil dette enten måtte kjøpes ved å leie/kjøpe mer landbruksareal, eller ved å kjøpe grovfôr fra andre virksomheter som driver økologisk. Det vil uansett kreve en investering, om man ikke har tilstrekkelig med areal.

I den tidligere nevnte spørreundersøkelsen til AgriAnalyse i 2021, svarte 41 prosent av de konvensjonelle melkeprodusentene, at en av de tre viktigste årsakene til at de ikke hadde lagt om til økologisk produksjon var at de ikke hadde tilgang på nok areal. Så lenge regelverket stiller krav om en minimumsandel grovfôr i fôrrasjonen, vil økologisk melkeproduksjon være mer arealkrevende sammenlignet med konvensjonell melkeproduksjon.

Kvaliteten på grovfôret påvirker melkekvaliteten og volumet melk som blir produsert. Med kvalitet menes næringsverdien i fôret, som igjen viser til innhold av energi, protein, mineraler og vitaminer (Thuen & Tufte, 2017). Grovfôr er i hovedsak et mindre energirikt fôrmiddel sammenlignet med kraftfôr, og kvaliteten vil i større grad kunne variere etter blant annet værforhold og hvor i landet en holder til. Næringsrike og gode beiteforhold vil også kunne påvirkes av klima og miljøforandringer.

Tidspunktet for høsting og værforholdene i vekstperioden og under høsting, er elementer som kan påvirke kvaliteten i surfôret (konservert grovfôr). Sammensetningen i enga er et annet element som er viktig å ta hensyn til, både med tanke på hva som passer best for beite og hva som passer best for slått (Thuen & Tufte, 2017). Det skal helst også smake godt. I nevnte spørreundersøkelse utført av AgriAnalyse, opplyste 39 prosent av de økologiske melkeprodusentene at de anså utfordrende agronomi som en av de største utfordringene ved å drive økologisk. Akkurat hva hver enkelt respondent legger i *utfordrende agronomi* kan være ulikt, men det er naturlig å anta at noe knytter seg til fôrproduksjonen.

Etter gjeldende regelverk kan 40 prosent av dagsrasjonen inneholde økologisk kraftfôr. Dette er et mer energirikt og energieffektivt fôr, som i større grad kan bidra til å regulere melkeproduksjonen. Som nevnt i kapittel 2.1.5 er det økologiske kraftfôret nærmere 50 prosent dyrere enn det konvensjonelle kraftfôret, og det er kun én produsent av økologisk kraftfôr i Norge. Selv om det er et mål i økologisk melkeproduksjon at produksjonen skal være mest mulig selvforsynt med fôr fra egen gård, vil det for flere være behov for kraftfôr som supplement. At det på nåværende tidspunkt kun finnes én produsent av økologisk kraftfôr i Norge kan bidra til at tilførselen i Norge er noe sårbar.

Tilgangen til grovfôrarealer og hvorvidt man får produsert grovfôr av god kvalitet, vil ha betydning for økonomien til produsenten. Med nok arealgrunnlag og fôr av god kvalitet, vil man ha lavere kostnader knyttet til innkjøp av fôr, og man vil kunne hente en høyere inntekt på grunn av høyere avdrått og bedre kvalitet på melka. Økonomi som flaskehals omtales i det neste delkapittelet.

### 3.1.3 Økonomi

Som nevnt i kapittel 2.1.5 viste beregninger gjort av NIBIO i 2016 at selv om det er lavere produksjon i økologisk melkeproduksjon, veies dette opp med høyere pris for de økologiske produktene og noe mer tilskudd, samtidig som kostnadene knyttet til kraftfôr og gjødsel er lavere. Konklusjonen i rapporten var at lønnsomheten var omtrent den samme i økologisk og konvensjonell melkeproduksjon (Knutsen, Haukås, Kårstad, & Milford, 2016). I en annen studie sammenlignet man regnskapstall for 2014-2016 for sammenlignbare økologiske og konvensjonelle melkebruk. Studien fant ingen signifikante forskjeller i lønnsomhet mellom de økologiske melkebrukene og de sammenlignbare konvensjonelle brukene (Hansen, Haga, & Lindblad, 2020).

I AgriAnalyse sin spørreundersøkelse fra 2021 ble økologiske og konvensjonelle produsenter spurt om hvordan de opplevde sin egen økonomiske situasjon som melkebonde. Her svarte de økologiske og konvensjonelle produsentene tilnærmet likt. Det var 13-14 prosent som opplevde at deres egen økonomiske situasjon var god eller svært god, henholdsvis 36 (øko.) og 37 (konv.) prosent svarte tilfredsstillende, mens

omtrent halvparten fra begge grupper svarte ganske dårlig eller dårlig. På spørsmål om hva de største utfordringene med å drive økologisk er, oppga 52 prosent “økonomi” som en av tre utfordringer. Dette innebærer også at omtrent halvparten av produsentene *ikke* anser økonomi som en av de tre viktigste utfordringene. Det var imidlertid 36 prosent som oppga økonomi som den største utfordringen (Bunger, Hillestad, & Holmen, 2022).

I arbeidet med utredningen har vi også hatt dialog med en økonomirådgiver hos Tine, vedrørende erfaringer rundt rådgivning til produsenter som enten driver økologisk eller vurderer å gå over til økologisk drift. Økonomirådgiveren fortalte at produsenter som driver økologisk og som lurer på om de skal fortsette med den økologiske driften, stort sett velger å fortsette etter de har regnet på økonomien i driften (ørt-utredninger). Differansen, sett opp mot konvensjonell drift, varierer som regel fra 0-50 øre per liter i favør økologisk. For konvensjonelle produsenter som vurderer å gå over til økologisk drift, er mulig gevinst ofte for liten til at det er interessant å ta spranget. Rådgiveren i Tine anser det som sannsynlig at noe av frafallet av økologiske produsenter skyldes at risikoen er større ved økologisk drift, blant annet ved at tapt produksjonsgrunnlag (fôr og dyr) ikke kan erstattes like lett (Skjøstad, 2021).

En annen utfordring for konvensjonelle produsenter som vurderer å starte opp med økologisk produksjon, er regelverkskravene som må oppfylles. Krav til utforming av driftsbygninger vil potensielt kunne medføre store investeringer, og dermed også kunne oppleves som en økonomisk risiko.

Det er ikke funnet noen forskjell i lønnsomheten i økologisk og konvensjonell melkeproduksjon. Men det kan se ut til at den høyere risikoen som er knyttet til økologisk produksjon gjør at en del ikke ønsker å legge om til økologisk drift, med mindre lønnsomheten er betydelig høyere enn ved konvensjonell drift. Samtidig kan dette også være en medvirkende faktor til at enkelte økologiske produsenter velger å legge om til konvensjonell drift. At det ikke er høyere lønnsomhet i økologisk enn konvensjonell drift kan dermed oppleves som en flaskehals for primærproduksjonen med tanke på å øke produksjonen gjennom at flere legger om til økologisk drift, samt hindre frafall av eksisterende produsenter.

### 3.1.4 Regelverket for økologisk produksjon

I Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene for å nå målene om økologisk landbruk ble det blant annet pekt på at det økologiske regelverket er komplekst og uoversiktlig (Riksrevisjonen, 2016). I rapporten skrev Riksrevisjonen dette: “Konvensjonelle bønder framhevar forenkling av regelverket som ein av dei viktigaste faktorane for at dei skal leggje om til økologisk landbruk. Det kjem også fram at endringar i det økologiske regelverket, i form av innstramningar i regelverket eller i praktiseringa av dette, skaper utfordringar for dei økologiske verksemdene. Fleire informantar viser i tillegg til at spesielle forhold i Noreg kan gjere det vanskeleg å oppfylle krava i regelverket, for eksempel krav om økologisk kraftfôr.” Regelverket på økologiområdet er en del av EØS-avtalen, gitt i form av forordninger. Økologiforskriften fastsetter at de aktuelle forordningene gjelder som forskrift, med unntak av eventuelle tilpasninger som følger av EØS-avtalen.

I AgriAnalyses spørreundersøkelse fra 2021 ble konvensjonelle melkebønder spurt om hva som er de viktigste årsakene til at de ikke har lagt om til økologisk produksjon. Kun 13 prosent oppga for strengt regelverk som en av tre grunner. En noe eldre undersøkelse, fra 2007, utført i regi av Bioforsk Nord, hadde som mål å kartlegge flaskehalsen i økologisk landbruk i Nord-Norge, samt synliggjøre årsakene til at ikke flere legger om (Bioforsk Nord, 2007). Spørreundersøkelsen gikk ut til bønder i Nordland, Troms og Finnmark. I undersøkelsen kom det fram at regelverket for økologiske landbruk i større grad var et problem for småfebønder, enn det var for storfebønder.

Det nye EU-regelverket for økologisk produksjon trådte i kraft 1. januar 2022. Dette ble den 4. februar innlemmet i EØS-avtalen, og vil bli gjeldende i Norge når det er vedtatt en ny forskrift som erstatter gjeldende regelverk på området. Som omtalt i delkapittel 2.1.4 vil det endrede regelverket blant annet bety at kravet til egenprodusert fôr vil øke. NORSØK har tidligere vurdert konsekvensene av dette, og kommet frem til at dette vil gå greit for det gjennomsnittlige økologiske melkeproduksjonsbruket. Men de har også pekt på at det kan skape store utfordringer for enkeltbruk, da et gjennomsnitt skjuler store variasjoner (Ebbesvik, Frøseth, & Strøm, 2017). I 2020 konkluderte Norsk Landbruksrådgiving og NORSØK med at

det imidlertid eksisterer praktiske løsninger, og at regelverket ikke bør være et hinder for videre økologisk produksjon (Norsk Landbruksrådgivning & NORSØK, 2020).

Med bakgrunn i ovennevnte undersøkelser og rapporter, anser ikke Landbruksdirektoratet regelverket å være en flaskehals for økologisk produksjon. Det kan nok imidlertid oppleves som en barriere for noen produsenter. Det kan være krevende å få den nødvendige oversikten, og ved endringer/innstramminger i regelverket kan det bli behov for tilpasninger som kan oppleves utfordrende.

## 3.2 Flaskehals i foredlingen av økologisk melk

### 3.2.1 Kostnaden ved lav anvendelsesgrad

Som beskrevet i kapittel 2.2.3 produseres det mer økologisk melk i Norge enn det som anvendes til økologiske produkter. De som produserer økologisk melk og leverer denne til Tine, har i dag avtale om merpris, uavhengig av om melka de produserer kan benyttes i produksjon av økologiske produkter eller ikke. Merprisen til produsent har vært kr 0,85 per liter fra 1. juli 2021.

Tine har ved de to siste fastsettelsene av pristillegg til foredlingsindustrien for økologisk melk, lagt til grunn en anvendelsesgrad på 60 prosent. Fra 1. juli 2021 har pristillegget til foredlingsindustrien vært kr 1,40 per liter. Kostnaden ved lav anvendelsesgrad belastes i all hovedsak de meieriaktørene som anvender økologisk melk. Hvis en klarer å øke anvendelsesgraden vil det kunne medføre redusert pristillegg for industrien, og dermed sparte råvarekostnader.

Lav anvendelsesgrad medfører altså økte kostnader i verdikjeden for økologisk melk. Som beskrevet i kapittel 2.2.3 er det hovedsakelig tre årsaker til lav anvendelsesgrad:

- 1) Skjev melkekurve
- 2) Behov for buffer/overskudd
- 3) Geografisk utilgjengelig produksjon

En anvendelsesgrad på nær 100 prosent, er ikke realistisk på grunn av skjev melkekurve med lavere melkeleveranser i andre halvår enn i første, samt behovet for en viss buffer for uforutsette hendelser og en eventuell økning i etterspørselen. Tine har anslått at en anvendelsesgrad på 70 prosent er det maksimale en trolig kan oppnå.

Dersom man i fremtiden ser for seg en utvikling i retning av at økologisk melkeproduksjon i større grad skjer i områder nært meierianlegg som bearbeider økologisk melk, kan anvendelsesgraden øke. Det samme gjelder dersom det etableres nye meierier i områder hvor det allerede er økologisk melkeproduksjon. I tillegg kan produktutvikling, f.eks. økt produksjon av økologisk ost og andre lagringsdyktige produkter, bidra til at det på lengre sikt bør være mulig å øke anvendelsesgraden til mer enn 70 prosent.

Det er konsernstyret i Tine som fastsetter merprisen til bonde og pristillegget til meieriindustrien, for økologisk melk. Både Tine og Rørosmeieriet kjøper økologisk melk fra Tine Råvare til de samme betingelsene, men mens økologiske meieriprodukter utgjør en marginal andel av Tine sin omsetning, er økologiske meieriprodukter selve forretningskonseptet til Rørosmeieriet. Siden pristillegget for økologisk melk ikke er regulert, og dermed en avtalesak mellom to parter, kan Tine fritt prise rå økologisk melk. Videre er det Tine som inngår kontrakter om merpris med økologiske melkeprodusenter, og det er i Rørosmeieriets interesse at disse kontraktene inngås/avsluttes ut fra et ønske om å øke anvendelsesgraden (og redusere fraktkostnadene, jf. kapittel 3.2.2). Her kan det potensielt oppstå interessekonflikter.

### 3.2.2 Høye fraktkostnader

Som omtalt i kapittel 2.1.3 skjer store deler av den økologiske melkeproduksjonen på Østlandet og i Trøndelag, og mer spesifikt i områdene rundt Oslofjorden og litt nordover i Akershus og sørlige Hedmark, rundt Trondheimsfjorden og lenger nord i Trøndelag, samt i områdene rundt Rørosmeieriet. Rørosmeieriet har etablert seg i et av områdene med størst tilgang på økologisk melk, som vist i Figur 10 i delkapittel 2.2.2. Over de siste årene har Rørosmeieriet imidlertid vokst betydelig, og de har behov for mer melk enn det som

er tilgjengelig i deres nærområde. Rørosmeieriet må derfor få fraktet melk fra andre områder, noe som innebærer økte kostnader til overføringstransport. Rørosmeieriet omtaler dette som at de har en stordriftsulemp, fordi de må betale mer for overføringstransport jo mer de øker sin produksjon.

Et spørsmål er hvorfor det ikke er mer økologisk melkeproduksjon i Rørostraktene. Det er flere grunner til at produsenter ikke ønsker å starte opp eller legge om til økologisk melkeproduksjon. Her viser vi til flaskehalsen i produksjonen av økologisk melk omtalt i kapittel 3.1.

Dersom en klarer å øke produksjonen av økologisk melk i Rørostraktene, samtidig som det produseres like mye som i dag i andre deler av landet, vil total produksjon av økologisk melk øke. Dette fører til lavere anvendelsesgrad, så lenge etterspørselen etter økologisk melk totalt sett ikke øker. Økologisk melk fra andre deler av landet vil dermed i mindre grad brukes i foredlingen hos Rørosmeieriet. Når Nasjonal strategi for økologisk jordbruk forutsetter at produksjonen skal være etterspørselsdrevet og at merkostnadene ved økologisk produksjon skal tas ut i markedet, vil det virke mot sin hensikt å øke den totale produksjonen av økologisk melk ytterligere. Dette vil også påvirke anvendelsesgraden, og dermed råvarekostnaden, som omtalt i forrige delkapittel. Gitt dagens lokalisering er det derfor lite Rørosmeieriet kan gjøre for å redusere kostnaden for frakt av rå melk, uten at råvarekostnaden øker. Denne prismekanismen mellom anvendelsesgrad og overføringstransport, er derfor også en flaskehals for utvikling av verdikjeden for økologisk melk.

### 3.2.3 Usikker tilgang på råvaren

Tine har forsyningsplikt på rå melk, men er ikke pliktig til å levere økologisk melk. Dette kan oppfattes som en flaskehals, siden det kan skape usikkerhet om leveranser av råvaren økologisk melk. Så langt har ikke råvareforsyningen vært et problem i praksis. Rørosmeieriet har fått levert det de har bestilt av økologisk melk fra Tine gjennom privatrettslige avtaler. Selv med en jevn økning i leveransene til Rørosmeieriet, så har ikke fravær av forsyningsplikt skapt leveranseproblemer. Likevel kan dette oppleves som en usikkerhetsfaktor for den største avtakeren av økologisk melk, siden aktøren ikke har kontroll på primærproduksjonen.

Slik regelverket er utformet i dag er forsyningsplikten på melk til produksjon av flytende melkeprodukter begrenset oppad til 15 mill. liter melk per anlegg. For forsyninger utover dette, stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Rørosmeieriet kjøpte i overkant av 16 mill. liter økologisk melk av Tine Råvare i 2021. Gitt at forsyningsplikten også gjaldt økologisk melk, ville Rørosmeieriet fått maksimalt 15 mill. liter på forsyningsplikten. Med et årlig behov som i 2021, ville Rørosmeieriet dermed hatt behov for ytterligere forsyninger av melk.

Et alternativ for å sikre tilgang på råvaren for Rørosmeieriet er å ha egne produsenter av økologisk melk. Utfordringer med å knytte til seg egne produsenter kan komme av at det er få økologiske produsenter eller at få produsenter ønsker å legge om til økologisk melkeproduksjon. Her viser vi til flaskehalsen i økologisk produksjon omtalt i kapittel 3.1. Videre krever det store investeringer å knytte til seg egne produsenter. Man er blant annet avhengig av å etablere avtaler med transportfirmaer for å frakte melken fra produsenter til meieri, i tillegg til at en bør kunne tilby diverse tjenester til produsentene. Tine tilbyr sine produsenter rådgivningstjenester og de har bygget opp rådgivningskompetanse over tid. Det kan være krevende og kostbart for mindre aktører å bygge opp tilsvarende tjenester. For eksempel er det kostbart å investere i digitale verktøy.

## 3.3 Flaskehalsen i distribusjonen av økologisk meieriprodukter

Når det gjelder distribusjon av økologiske meieriprodukter for Tine og Rørosmeieriet, er det ikke noe skille knyttet til om varene er økologiske eller konvensjonelle. Hvilke distribusjonsløsninger det enkelte selskap har valgt er i større grad knyttet til historiske forutsetninger og meieriselskapets størrelse, enn om det er konvensjonelle eller økologiske produkter som skal distribueres.

Som omtalt i delkapittel 2.3.1 viste Landbruksdirektoratets vurderinger i 2021 at Rørosmeieriet (økologiske produkter) ikke har vesentlig høyere kostnader til distribusjon av flytende melkeprodukter enn Tine SA (hovedsakelig konvensjonelle produkter). Dette tyder på at kostnader til distribusjon ikke er en flaskehals

i verdikjeden for økologisk melk. Det bør imidlertid gjentas at Rørosmeieriet har klaget på direktoratets vedtak og at klagen er under behandling.

### 3.4 Flaskehalsen i markedet for økologiske meieriprodukter

Dagligvarekjedene og aktører i service og storhusholdningsmarkedet har i møter med direktoratet vært samstemte om at det ikke er flaskehalsen ved innkjøp og salg av økologiske meierivarer, sammenlignet med konvensjonelle meierivarer. Flere av kjedene har imidlertid pekt på flaskehalsen tidligere i verdikjeden. Hvilke flaskehalsen de ser tidligere i verdikjeden er avhengig av hvilken strategi og satsning de har på økologiske varer. Coop har pekt på Rørosmeieriets tilgang på råvaren økologisk melk, mens Rema 1000 har pekt på Kolonihagens utfordring med å finne et norsk meieri som ønsker å samarbeide med dem. NorgesGruppen har vist til at de økologiske meieriproduktene oppleves som tilnærmet identiske som de konvensjonelle, og sagt at dersom økologiske meieriprodukter skal selge mer må de ha lik eller lavere pris enn de konvensjonelle alternativene. De mener altså at det ikke er tilstrekkelig betalingsvillighet hos norske forbrukere, gitt dagens prisnivå på økologiske meieriprodukter. Vår vurdering er at endring av prisstrategi i sluttledet kan ha stor påvirkning på etterspørsel i markedet. Et eksempel på dette er Coop som har doblet sin omsetning av økologiske meieriprodukter de siste fire årene, blant annet gjennom sitt «to for»-tilbud på økologisk melk, noe som bekrefter at forbrukerne er prissensitive.

Betalingsvilligheten hos forbruker anser vi i utgangspunktet å være utenfor denne utredningen, men det er likevel en interessant faktor som er viktig for å forklare hvorfor det ikke selges mer økologiske meieriprodukter. Dette skyldes i stor grad at norske forbrukere har høy tillit til konvensjonelle meierivarer. Til sammenligning er dette også en viktig forskjell mellom det norske markedet og andre europeiske markeder, der det har vært flere utfordringer knyttet til konvensjonell produksjon (Riksrevisjonen, 2016). Høy tillit til det konvensjonelle landbruket i Norge kan ansees som en barriere for utviklingen av markedet for økologisk melk.

## 4 Vurdering av virkemidler og tiltak

### 4.1 Er det behov for endringer i rammebetingelsene for økologisk melk?

I arbeidet med denne utredningen er det kartlagt flere flaskehalsar i verdikjeden. Dersom noen av disse kan reduseres, vil det være med på å redusere kostnadsnivået i verdikjeden og eventuelt andre barrierer for utvikling. Det er også mulig å se for seg andre tiltak som kan være med på å bedre konkurransesituasjonen for økologisk melk, dersom det er ønskelig.

Dagens rammebetingelser knyttet til melkeproduksjon og verdikjeden for melk er i stor grad utformet for konvensjonell melk, som utgjør vel 95 prosent av melkeproduksjonen i Norge. Spørsmålet man kan stille er om verdikjeden for økologisk melk har behov for en grad av særbehandling, siden volumet er såpass lite. Svaret på dette er avhengig av hvilken politikk som ligger til grunn, og denne har vært endret flere ganger opp gjennom årene. Historien er derfor en viktig del av forklaringen på hvorfor det er økologisk melkeproduksjon der det er i dag. Et eksempel på endring i politisk retning skjedde i 2018, da Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) erstattet Handlingsplan for å nå målet om 15 prosent økologisk produksjon og matforbruk i 2020 (LMD, 2009).

### 4.2 Vurdering av mulige endringer i rammebetingelsene og andre relevante tiltak

Vi har vurdert flere ulike tiltak på bakgrunn av de flaskehalsene vi har kartlagt, og de innspillene vi har fått fra markedsaktører. På bakgrunn av innspill fra markedsaktører er det også vurdert tiltak som generelt legger til rette for mer økologisk produksjon og økt salg av økologiske produkter. Disse kan bedre konkurransevnen til økologiske meieriprodukter, selv om de ikke er knyttet direkte opp mot en flaskehals.

Føringene for denne utredningen har vært at formålet i gjeldende ordninger ligger fast, og at det i utgangspunktet ikke skal anbefales tiltak som krever økt bevilgning over statsbudsjettet. Vi har likevel sett på noen tiltak som gjør nettopp dette, etter innspill fra markedsaktører. Vi har imidlertid ikke gått i dybden på alle disse vurderingene, men prøvd å få frem noen av fordelene og ulempene ved disse.

#### 4.2.1 Tiltak for å stimulere til økt produksjon av økologisk melk

Som omtalt i kapittel 3.1 er det ingen klar forskjell i lønnsomheten i økologisk og konvensjonell melkeproduksjon. Noe høyere risiko knyttet til økologisk produksjon, kan derfor gjøre at en del melkeprodusenter ikke velger å legge om til økologisk drift med mindre lønnsomheten hadde vært betydelig høyere enn i konvensjonell drift. *Dersom man ønsker å øke produksjonen av økologisk melk*, gjennom å stimulere til at flere skal legge om til økologisk melkeproduksjon og at færre faller fra, kan et tiltak være å øke inntektene til økologiske melkebønder gjennom økte tilskudd til økologisk melkeproduksjon.

Alternativt kunne man også vurdert å øke satsene for økologisk grovfôrareal. Ved jordbruksoppkjørene i 2011 og 2012 ble det gjort grep der satsene for økologisk grovfôrareal ble redusert og midlene ble flyttet over til tilskudd per dyr. Dette skulle stimulere til produksjon av økologisk melk og kjøtt, og til en bedre balanse mellom økologisk grovfôrareal og produksjon av melk og kjøtt. Årsaken var at på det tidspunktet ble en tredjedel av det økologiske grovfôrarealet drevet av foretak som ikke hadde økologisk kjøtt- og melkeproduksjon. I 2012 utførte Vista Analyse en evaluering av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat, som konkluderte med at forholdet mellom areal- og husdyrtilskudd (slik det hadde blitt etter justeringene i jordbruksoppkjørene i 2011 og 2012) burde ligge fast (Pedersen, Tofteng, Nielsen, & Skjelvik, 2012). I AgriAnalyses spørreundersøkelse fra 2019 svarte 54 prosent av de økologiske melkeprodusentene at de var fornøyd med dagens tilskuddssystem, 11 prosent mente det ville vært bedre med en tilskuddsordning som i større grad var basert på størrelsen på arealet, 4 prosent mente det ville vært bedre med større vektlegging av antall husdyr, 22 prosent mente et mer produksjonsrettet tilskudd (for eksempel pristilskudd) ville vært bedre, mens 9 prosent mente en tilskuddsordning som gir billigere innsatsvarer, for eksempel kraftfôr, ville vært bedre (Bunger, 2021).



Vår vurdering er at det mest målrettede tiltaket, dersom det skal stimuleres til økt produksjon av økologisk melk, er å fokusere på tilskuddene som gis for husdyrproduksjonen. I det videre gjør vi derfor en vurdering av to alternativer:

- Øke satsene for tilskudd for økologisk husdyrhold
- Innføre et pristilskudd for økologisk kumelk

Konsekvensene av de to tiltakene er noe overlappende, og de omtales derfor samlet.

### **Øke satsene for tilskudd for økologiske melkekyr (tilskudd til økologisk husdyrhold)**

I de foreløpige tallene fra søknader om produksjonstilskudd var det 7 893 økologiske melkekyr per 1. mars 2021 og 7 727 økologiske melkekyr per 1. oktober 2021. Gitt dagens sats på kr 3 600 innebærer det at det ble gitt rundt 28 mill. kroner i tilskudd for økologiske melkekyr i 2021. Dersom en eksempelvis øker satsen med kr 1 000 per melkeku, ville det med dyretallet for 2021 ha tilsvart merutbetalinger på om lag 7,7 mill. kroner.

Økt tilskuddssats for økologiske melkekyr vil innebære økt inntekt for økologiske melkeprodusenter, og slik sett medføre økt lønnsomhet. For et foretak med gjennomsnittlig besetningsstørrelse<sup>10</sup>, ville den eksempelvis satsøkningen medføre i underkant av kr 33 000 mer i tilskudd per år.

### **Innføre pristilskudd for økologisk kumelk**

Det finnes to pristilskudd for melk; grunntilskudd som gis til geitemelk og distriktstilskudd som gis til ku- og geitemelk. Formålet med distriktstilskuddet er blant annet å utjevne geografiske forskjeller, og satsene varierer fra kr 0 per liter på Jæren til kr 1,81 per liter i Finnmark. Grunntilskuddet for geitemelk er på kr 3,46 per liter i 2022. For å stimulere til økt produksjon av økologisk kumelk, kan innføring av et pristilskudd for økologisk kumelk være et målrettet tiltak.

De statlige pristilskuddene utbetales sammen med oppgjøret for melk som er hentet hos produsent. Pristilskudd for melk utbetales dermed i hovedsak via Tine Råvare og Q-Meieriene. For melk som blir rapportert til Landbruksdirektoratet etter lokal foredling, utbetales tilskuddet fra direktoratet direkte til produsent.

Av de to meieriselskapene som henter melk direkte fra produsent, er det bare Tine Råvare som henter økologisk kumelk. All melk, også den økologiske som har egen varekode, blir rapportert hver måned til Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet beregner og kontrollerer pristilskudd og avgifter.

### **Konsekvenser av å øke satsene for tilskudd til økologisk husdyrhold eller innføre pristilskudd**

Direktoratet rapporterer årlig til WTO hvor mye det er gitt tilskudd til (antall dyr, kg eller liter) på følgende ordninger: kvalitetstilskudd storfe, tilskudd til lamme- og kjeslakt, distriktstilskudd kjøtt og distriktstilskudd melk. Disse har alle WTO-begrensinger når det gjelder hvor mye det kan gis tilskudd til. Det kan gis tilskudd for inntil 1 536 mill. liter melk i henhold til bestemmelsene i WTO-avtalen. I 2020 ble det gitt tilskudd til 1 298 mill. liter ku- og geitemelk. Ettersom tilskuddstaket i denne sammenhengen forholder seg til mengde (antall liter) og ikke til størrelsen på tilskuddet, vil ikke en økning av satsen ha noen direkte innvirkning på når taket eventuelt nås.

Det gis allerede pristilskudd til nesten all melk som produseres i Norge. Unntaket er kumelk som er levert i sone A (i hovedsak Jæren), der satsen for distriktstilskudd er kr 0. Hvis det innføres et pristilskudd til økologisk kumelk som blir produsert i sone A, vil dette volumet komme i tillegg. Det er lite realistisk at en økning i produksjonen av økologisk kumelk i sone A vil bidra til at vi nærmer oss taket på 1 536 mill. liter. I 2020 var mengden økologisk melk produsert i sone A på rundt 650 000 liter.

<sup>10</sup> Foreløpige tall fra søknader om produksjonstilskudd for 2021 viser at per 1.3.2021 var den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen hos foretak med økologisk melkeproduksjon på 32,3 melkekyr, mens den var 32,6 melkekyr per 1.10.2021.

Når det kommer til ordningen med tilskudd til økologisk husdyrhold, så eksisterer dette allerede, og det gis tilskudd for melkeku. Det knytter seg ingen forvaltningskostnad til å øke denne satsen. Dersom det innføres et pristilskudd for økologisk kumelk i hele landet, må Landbruksdirektoratet implementere dette i fagsystemet for pristilskuddene. Kostnaden ved dette er estimert til kr 160 000. Et nytt pristilskudd vil også innebære at Tine må legge inn en ekstra sats for økologisk melk i avregningssystemet sitt. Kostnaden av dette er estimert til å være i underkant av kr 10 000. Det vil altså ikke være vanskelig å innføre en ekstra ordning innen pristilskuddene for melk. Forvaltningssystemet er lett å tilpasse, både for tilskuddsformidler Tine og Landbruksdirektoratet.

Å øke satsene for tilskudd til økologisk husdyrhold (melkeku) eller å innføre et pristilskudd for økologisk melk, vil gi økt lønnsomhet i økologisk melkeproduksjon. Økt lønnsomhet kan medføre at flere melkeprodusenter velger å legge om til økologisk drift. Dette er under forutsetningen at nye produsenter får leveringsavtale med Tine som innebærer merpris for økologisk melk. Dermed vil et slikt tiltak kunne gi et større volum av økologisk melk. Tiltaket kan også forhindre at enkelte økologiske melkebønder går tilbake til konvensjonell drift.

Med mindre etterspørselen av økologisk melk øker, vil økt produksjon av økologisk melk medføre lavere anvendelsesgrad. Altså vil en større andel av den økologiske melka måtte omsettes som vanlig konvensjonell melk. En lavere anvendelsesgrad vil medføre økte kostnader for verdikjeden for økologisk melk, gitt gjeldende rammebetingelser.

Å stimulere til økt produksjon i hele landet kan også medføre at flere produsenter legger om til økologisk drift i områder av landet som er langt unna meierier med økologisk produksjon. Økt produksjon i områder som er for langt unna meierier med økologisk produksjon, vil øke andelen av geografisk utilgjengelig melk, og dermed medføre lavere anvendelsesgrad. Dette er imidlertid en lite sannsynlig konsekvens, ettersom dette er produsenter som trolig ikke vil få leveringsavtale med Tine. Økt produksjon innenfor området for "geografisk tilgjengelig melk", men der produksjonen likevel skjer svært langt unna meierier med økologisk produksjon, vil medføre økte fraktkostnader.

Føringen for dette oppdraget er at eventuelle endringsforslag i virkemiddelapparatet skal være innenfor gjeldende budsjettammer. Å øke satsen til økologisk melkeku i tilskudd for økologisk husdyrhold eller å innføre et pristilskudd for økologisk melk, vil medføre økte kostnader (bevilgning). En mulig tilnærming for å dekke inn kostnadene en slik endring vil medføre, er å redusere satsene i det generelle husdyrtilskuddet. Dette vil da føre til noe reduserte tilskudd til konvensjonelle produsenter. Hvor stor reduksjonen blir, vil avhenge av hvor mye man eventuelt vil øke satsen til økologisk melkeku. Tilsvarende kan man tenke seg at kostnadene ved å innføre et pristilskudd til økologisk melk kan dekkes inn ved å redusere bevilgningen til øvrige pristilskudd for melk.

Vår vurdering er at disse tiltakene først og fremst er aktuelle, dersom etterspørselen etter økologisk melk øker, og at det av den grunn er behov for å øke produksjonen, og/eller sikre at produsenter ikke slutter med økologisk melkeproduksjon. Stimulerer man til økt produksjon uten at markedet etterspør mer økologisk melk, vil anvendelsesgraden synke, og det løser ingen av flaskehalsene lenger ute i verdikjeden.

#### **4.2.2 Tiltak for å stimulere til økt produksjon av økologisk melk i bestemte geografiske områder**

Som det framgår av forrige delkapittel, vil et generelt pristilskudd til økologiske melkeprodusenter eller økt sats for melkeku i tilskudd for økologisk husdyrhold kunne medføre lavere anvendelsesgrad, økte fraktkostnader og at det produseres mer økologisk melk i områder hvor melka ikke blir anvendt til økologisk produksjon.

Et mulig tiltak er å stimulere til økt økologisk melkeproduksjon i et eller flere bestemte områder.

I det videre gjør vi en vurdering av å innføre

- geografisk differensierte satser for tilskudd for økologisk husdyrhold
- et pristilskudd for økologisk kumelk produsert i definerte geografiske områder

Konsekvensene av de to tiltakene er noe overlappende, og de omtales derfor samlet.

### **Geografisk differensierte satser for tilskudd for økologisk melkeku (tilskudd for økologisk husdyrhold)**

Et alternativ kan være å differensiere tilskuddet etter hvilken arealsone<sup>11</sup> foretakets driftssenter befinner seg i. Imidlertid er disse arealsonene ganske grovmaskede, og har ingen kobling til områdene rundt meierier med økologisk produksjon, siden arealsoneinndelingen har helt andre formål enn dette. En annen mulighet er å innføre nye soner, med utgangspunkt i områdene rundt de aktuelle meieriene som anvender (og etterspør mer) økologisk melk.

### **Pristilskudd til økologisk melk produsert i definerte geografiske områder**

Hvis det er ønskelig å stimulere til økt produksjon i spesifikke områder i landet, kan et pristilskudd til økologisk melk produsert i definerte geografiske områder være et effektivt tiltak med høy treffsikkerhet, gitt at tilskuddet er stort nok til at produsenter vil legge om til økologisk, og at Tine vil tilby merpris til disse produsentene.

Meieriaktører som henter melk rapporterer volumet til Landbruksdirektoratet med opplysning om hvor produsentens driftssenter ligger, dvs. med kommunenummer, gards-, bruks- og festenummer. Driftssenterets koordinatfestete beliggenhet er viktig for å finne hvilken sone produsenten skal få utbetalt distriktstilskudd etter. Et økologisk pristilskudd som gis til melk produsert i definerte områder, bør følge kommunegrensene. Da vil beregningen av tilskuddet gjøres på bakgrunn av kommunenummeret som følger melkeleveransen.

### **Hvordan definere de geografiske områdene?**

Et spørsmål blir imidlertid hvordan en skal sette kriterier for hvilke områder som skal stimuleres til økt økologisk produksjon. Per i dag kan dette være aktuelt i området rundt Rørosmeieriet, jf. kapittel 3.2.2 om høye fraktkostnader.

Men “økomeieriområdet” kan ikke anses som statisk. Avhengig av hvordan etterspørselen og meieriplassering utvikler seg, vil også “økomeieriområdet” kunne endres. Dersom det etableres økologiske meierier i andre områder som etter hvert kan få behov for økt produksjon i nærområdet, vil det være behov for å vurdere om en skal gjøre tilsvarende for de nye områdene.

### **Konsekvenser av å innføre pristilskudd for økologisk melk i definerte områder eller å ha geografisk differensierte satser for tilskudd til økologisk husdyrhold**

Vi ser ingen hindringer knyttet til bestemmelsene i WTO-avtalen når det kommer til eventuell innføring av geografisk differensierte satser, eller pristilskudd til økologisk melk produsert i definerte geografiske områder, utover taket på tilskudd som er satt og allerede kommentert i delkapittel 4.2.1.

Et tilskudd som gis til økologisk melkeproduksjon i definerte områder vil kunne bidra til å øke produksjonen av økologisk melk i de områder der meieriene etterspør økologisk melk. For Rørosmeieriet vil det medføre lavere kostnader knyttet til overføringstransport, fordi de kan få mer melk fra sitt nærområde. På den andre siden kan råvarekostnaden øke, som følge av lavere anvendelsesgrad. Dersom for eksempel Rørostraktene blir et definert område med økt sats/ pristilskudd, og det bidrar til å øke produksjonen av økologisk melk i Rørostraktene, vil anvendelsesgraden bli lavere. Økologisk melk fra andre deler av landet vil ikke lenger brukes i foredlingen hos Rørosmeieriet.

Når det kommer til inntektsgrunnlaget i økologisk melkeproduksjon, vil dette også kunne bli påvirket av et tilskudd som sterkt stimulerer til produksjon i definerte geografiske områder. Dette vil potensielt gi betydelige forskjeller i inntektene til økologiske melkeprodusenter, avhengig av om de befinner seg innenfor de definerte områdene eller ikke. Dette kan medføre at enkelte produsenter utenfor disse geografiske områdene velger å gå tilbake til konvensjonell produksjon, og man vil kunne forvente at det

<sup>11</sup> Arealsoner for tilskudd.

utvikler seg klynger av økologisk melkeproduksjon i de områder hvor det gis mer tilskudd for økologisk melkeproduksjon.

For forvaltningen vil en endring der tilskudd for økologisk husdyrhold (melkeku) skal differensieres ut fra hvilken arealsone driftssenteret ligger i, kreve kostnader i form av at fagsystemet for produksjonstilskudd må endres. Å innføre nye soner, med utgangspunkt i områdene rundt de aktuelle meieriene som anvender (og etterspør mer) økologisk melk, vurderes å være forvaltningsmessig krevende. Dagens fagsystem har ingen funksjon for dette, og systemet er bygd ut ifra at sonegrenser følger administrative grenser (kommune-/fylkesgrenser). Systemteknisk vil det også medføre kostnader.

Ved innføring av et geografisk differensiert pristilskudd for økologisk kumelk, vil det også være behov for endringer i fagsystemet for pristilskuddene. Kostnaden er estimert til kr 160 000. Dette vil være en lavere kostnad enn dersom man gjør endringer i fagsystemet for produksjonstilskudd for å innføre geografisk differensierte satser for melkeku i ordningen for tilskudd for økologisk husdyrhold. Det vil uansett være utfordringer knyttet til å forvalte statlige tilskuddsordninger med soner som er tilpasset aktørers lokalisering. Hvis virksomheter opphører eller flytter, må det gjøres en vurdering av om ordningen skal opphøre eller om tilskuddssonene skal endres.

For Tine vil et nytt pristilskudd for økologisk melk i et geografisk definert område medføre at de må legge inn en ekstra sats for økologisk melk, produsert i gitte kommuner i avregningssystemet sitt. Kostnaden er estimert til kr 10 000. Når de tekniske justeringene er gjort i Leveransedatabasen og i avregningssystemet til Tine, vil en ekstra ordning innen pristilskuddene for melk være enkel å forvalte. Forvaltningssystemet er lett å tilpasse, både for tilskuddsformidler Tine og Landbruksdirektoratet.

Føringen for dette oppdraget er at eventuelle endringsforslag i virkemiddelapparatet skal være innenfor gjeldende budsjettammer. Å øke satsen til økologisk melkeku i tilskudd for økologisk husdyrhold i definerte områder eller å innføre et pristilskudd for økologisk melk produsert i definerte områder, vil medføre økte kostnader (bevilgning). En mulig tilnærming for å dekke inn kostnadene en slik endring vil medføre, er å redusere satsene for økologiske melkeprodusenter i øvrige områder. Hvor stor reduksjonen blir, vil avhenge av hvor mye man evt. vil øke satsen til økologisk melkeku. Dette vil da bety noe reduserte tilskudd for disse, og kan medføre at noen legger tilbake til konvensjonell produksjon. Alternativt kan man redusere satsene i det generelle husdyrtilskuddet. Dette vil da bety noe reduserte tilskudd til konvensjonelle produsenter. Hvor stor reduksjonen blir, vil avhenge av hvor mye man eventuelt vil øke satsen til økologisk melkeku. Tilsvarende kan man tenke seg at kostnadene ved å innføre et pristilskudd til økologisk melk i definerte områder kan dekkes inn ved å redusere bevilgningen til øvrige pristilskudd for melk.

Som redegjort for i forrige delkapittel, er vår vurdering at å stimulere til økt økologisk melkeproduksjon gjennom å øke lønnsomheten ved økte tilskuddssatser først og fremst er aktuelt dersom etterspørselen etter økologisk melk øker, og at det av den grunn er behov for å øke produksjonen eller sikre at produsenter ikke legger om til konvensjonell drift. Stimulerer man til økt produksjon uten at markedet etterspør mer økologisk melk, vil anvendelsesgraden synke, og det løser ingen av flaskehalsene lenger ute i verdikjeden. Denne vurderingen gjelder også for tiltaket å stimulere til økt produksjon i definerte områder. Den landbrukspolitiske utfordringen knyttet til konsentrasjon av produksjonen til enkelte områder er også omtalt i kapitlet som følger.

### 4.2.3 Tiltak for å redusere råvarekostnaden for industrien

#### Øke anvendelsesgraden

Som redegjort for i kapittel 3.2.1 er lav anvendelsesgrad en flaskehals i foredlingen av økologisk melk, ettersom det medfører merkostnader for industrien. Hvis man ønsker å redusere kostnadene i verdikjeden for økologisk melk, gitt dagens rammebetingelser, er en mulighet å øke anvendelsesgraden. Dette kan gjøres enten ved å stimulere etterspørselen eller ved å redusere tilbudet, slik at årlig overskudd av økologisk melk blir mindre. Dersom man f.eks. reduserer andelen av overskuddet som skyldes geografisk utilgjengelig melk, som i henhold til Figur 12 i kapittel 2.2.3 utgjør 4 mill. liter melk, ville anvendelsesgraden øke og kostnadene i verdikjeden bli redusert. Ut fra dette kan det være aktuelt å vurdere å avvikle kontrakter om

merpris for økologisk produksjon i områder hvor den økologiske melken ikke anvendes som økologisk. Dette er imidlertid en vurdering som hører inn under Tine, som henter melken og inngår kontrakter med produsenter om merpris for økologisk melk.

En eventuell avvikling av avtaler om merpris for geografisk utilgjengelig melk, vil imidlertid kunne føre til at økologisk melkeproduksjon beveger seg i retning av klyngeproduksjon. Landbruksdirektoratet viser i den anledning til side 26 i Nasjonal strategi for økologisk landbruk, hvor det blant annet står følgende:

*«(...) likevel akseptert at en utvikling av produksjonsklynger kan være nødvendig for å øke den økologiske produksjonen og utvikle en effektiv verdikjede.»*

Landbruksdirektoratet ser imidlertid at det hefter noen ulemper ved eventuell avvikling av leveringsavtaler, ettersom de økologiske produsentene dette gjelder har en avtale de har innrettet seg etter. Det kan derfor være hensiktsmessig med en gradvis nedtrapping av avtalene, for å skape forutsigbarhet for de det eventuelt gjelder.

Det kan også argumenteres for at Tine bør videreføre kontraktene av hensyn til målet om landbruk over hele landet. I gjeldende strategi for økologisk landbruk er det imidlertid ikke et uttalt mål at en skal ha økologiske melkebruk i hele landet, men i strategien vises det samtidig til at økologisk landbruk kan ha en «spydspissfunksjon». Følgende skrives om spydspissfunksjonen i Nasjonal strategi for økologisk landbruk:

*«I NIBIOs rapport «Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon»<sup>12</sup> pekes det på at økologisk jordbruk har en rolle som læringsarena, korrektiv og spydspiss i arbeidet for å gjøre norsk jordbruk mer miljøvennlig og bærekraftig. Rapporten viser til at økologisk og konvensjonelt jordbruk, som ulike driftskonsepter, har mye å lære av hverandre. Økologisk jordbruk har blant annet påvirket praksis i den øvrige jordbruksdriften på områder som dyrevelferd, bruk av plantevernmidler, gjødsling og jord- og plantekultur. Praktisk erfaring fra de økologiske gårdene og FoU-arbeid knyttet til økologisk jordbruk har overføringsverdi til det konvensjonelle jordbruket.»*

Ut fra beskrivelsene av spydspissfunksjonen kan det argumenteres for at det bør være økologiske melkebruk over hele landet. På den andre siden er det en forutsetning i den nasjonale strategien at produksjonen skal være etterspørselsdrevet og at merkostnadene ved økologisk produksjon skal tas ut i markedet. Dersom det ikke er tilstrekkelig betalingsvillighet til at merkostnader kan tas ut i markedet, er det heller ikke et mål at produksjonen skal opprettholdes. I så fall må merkostnadene betales av andre enn markedet. I praksis vil det si enten alle Tines melkeprodusenter, eller staten. Hvis spydspissfunksjonen er politisk begrunnet, kan det argumenteres for at myndighetene bør betale for merkostnadene knyttet til den.

Økonomisk effekt av å redusere mengden økologisk melk som mottar merpris, med 4 mill. liter, er estimert til 3,4 mill. kroner årlig. Beregningen er basert på gjeldende merpris på økologisk melk på kr 0,85 per liter. Anvendelsesgraden var i 2020 på 57,5 prosent (rundt samme nivå som hele perioden 2016-2020). Ved å redusere mengden økologisk melk som mottar merpris med 4 mill. liter, ville anvendelsesgraden ha økt til 62 prosent. Pristillegget for meierier som kjøper økologisk melk vil i så tilfelle kunne reduseres fra dagens nivå på kr 1,40 til kr 1,37 per liter. Årsaken til at pristillegget ikke reduseres mer, er at det er 60 prosent anvendelsesgrad som ligger til grunn for gjeldende beregning av pristillegget. Differansen mellom faktisk anvendelsesgrad og 60 prosent er det Tine Råvare som helhet (alle Tines produsenter) som dekker i dag. Denne kostnaden vil også bli redusert ved et slikt tiltak.

Anvendelsesgraden av økologisk melk falt til 54,4 prosent i 2021, og dermed økte kostnaden for Tine Råvare, ettersom det fortsatt var 60 prosent som lå til grunn for beregningen av pristillegget. Ved å redusere mengden økologisk melk som mottar merpris, med 4 mill. liter ville anvendelsesgraden vært 59,5 prosent. Altså hadde det ikke vært rom for å redusere pristillegget til industri i 2021, selv uten disse leveringsavtalene. På bakgrunn av den lave anvendelsesgraden og allerede stort overskudd i regionen øst/midt (11 mill. liter i 2021), kan det være hensiktsmessig at Tine også vurderer omfanget av leveringsavtaler knyttet til bufferen på 3 mill. liter og eventuelt deler av overskuddet i region øst/vest. Det

<sup>12</sup> Solemdal, Liv og Serikstad, Grete Lene (2015). Økologisk landbruk sin spydspissfunksjon. NIBIO rapport. Vol.: 1, Nr.: 87, 2015.

er imidlertid verdt å huske på at 2021 var et spesielt år med tanke på covid-19-pandemien, med blant annet lavere salg til storhusholdningsmarkedet enn normalt.

### **Innføre pristilskudd for økologisk melk samtidig som Tine reduserer merprisen**

Som tidligere omtalt betaler meieriselskapene et pristillegg på kr 1,40 per liter økologisk melk, sammenlignet med konvensjonell melk. Dette er kr 0,55 mer per liter enn hva Tine betaler produsentene sine for denne samme melka, og skyldes at under 60 prosent av den økologiske melka selges som økologisk til meierier. Dersom en ønsker å legge til rette for fortsatt økologisk melkeproduksjon i hele landet, kan en vurdere å gjøre hele eller deler av Tines merpris til økoprodusentene om til et statlig tilskudd finansiert over jordbruksavtalen, for eksempel i form av et pristilskudd for økologisk melk. Altså tilsvarende tiltak som beskrevet under kapittel 4.2.1, men under forutsetningen at Tine reduserer sin merpris. I tillegg må det være et kriterium at Tine beholder gjeldende avtaler med økologiske melkeprodusenter. På den måten vil staten kunne stimulere til produksjon av økologisk melk, samtidig som pristillegget meieriene betaler for den økologiske melka kan reduseres. Forutsatt at summen av pristilskuddet og Tines merpris til økobonden holdes på samme nivå som Tines gjeldende merpris, vil en slik løsning fortsatt stimulere til økologisk melkeproduksjon som i dag, samtidig som det vil redusere råvarekostnadene ved produksjon av økologiske meieriprodukter.

Eksempelvis vil et pristilskudd på kr 0,40 per liter og en merpris fra Tine til økobonden på kr 0,45 per liter, føre til at meieriene må betale et pristillegg på 0,75 kr per liter økologisk melk de kjøper fra Tine Råvare. Beregningen er forutsatt en anvendelsesgrad på 60 prosent. Dette vil i så fall være en reduksjon på 0,65 kr per liter, i forhold til dagens pristillegg på kr 1,40 per liter. Et statlig tilskudd på kr 0,40 per liter vil koste 20 mill. kroner ut fra en produksjon av økologisk melk på 49,7 mill. liter i 2020. For vurderinger knyttet til WTO-bindinger, og hvordan et slikt tiltak kan finansieres, viser vi til vurderinger gjort under kapittel 4.2.1.

Et lignende alternativ er at staten betaler merkostnaden for den melka som er geografisk utilgjengelig. Altså et grunntilskudd for den økologiske melka som ikke kan anvendes i økologiske meieriprodukter, men som har en spyspissfunksjon i det norske landbruket. Avhengig av størrelsen på tilskuddet, vil ikke lenger disse produsentene være avhengig av å ha leveringsavtale med Tine om merpris på økologisk melk. Pristillegget til industrien vil dermed også kunne reduseres. Dette alternativet vil imidlertid kreve større forvaltningskostnader, ettersom man må innrette tilskuddet etter hvor melkeprodusenter og meierier er lokalisert i forhold til hverandre og eventuelle endringer i meieristruktur og etterspørsel. Et annet moment er at en slik løsning kan føre til at flere melkeprodusenter velger å legge om til økologisk produksjon, dersom alle som ikke får eller har leveringsavtale med Tine kan motta pristilskudd. Dette kan medføre ytterligere overskudd av økologisk melk i Norge, men kan være en mulig løsning dersom man ønsker å øke produksjonen uavhengig av lokalisering.

Uansett størrelse på tilskuddet og hvilke melkeprodusenter som eventuelt skulle mottatt et slik tilskudd vil det være viktig med god kommunikasjon rundt tilskuddet. Altså at det fremgår klart og tydelig at innføring av et slikt tilskudd innebærer at Tine skal redusere sin merpris, og ikke at økonomien til den enkelte melkeprodusent nødvendigvis skal bedres, noe som var utgangspunktet for tiltakene beskrevet i kapittel 4.2.1 og 4.2.2.

### **Fordele kostnaden av lav anvendelsesgrad på alle melkeprodusenter**

I dag belastes kostnaden ved lav anvendelsesgrad i all hovedsak de meieriaktørene som anvender økologisk melk. Et tiltak Kolonihagen har spilt inn i arbeidet med utredningen er at merprisen på økologisk melk som ikke anvendes kan fordeles på alle melkeprodusenter. Dette vil være med på å redusere råvarekostnaden til meieriindustrien som benytter økologisk melk. På den andre siden vil det føre til lavere melkepris til alle melkeprodusenter. Landbruksdirektoratet har beregnet at kostnaden ville vært om lag 1 øre per liter melk produsert i 2020.

Tiltaket bidrar imidlertid ikke til å redusere merkostnadene ved økologisk produksjon av melk, men kostnadene overføres fra verdikjeden for økologisk melk til alle melkeprodusenter, slik at verdikjeden for økologisk melk får lavere kostnader.

En ulempe med dette tiltaket er at de som produserer konvensjonell melk må bidra til å dekke ekstrakostnader ved økologisk produksjon. Det er naturlig å anta at konvensjonelle produsenter kan anse det som urimelig at de skal være med å dekke kostnaden av lav anvendelsesgrad for økologisk melk. En spørreundersøkelse AgriAnalyse gjennomførte blant melkeprodusenter høsten 2021 viser at 17 prosent av de spurte opplevde at holdningene til økologisk produksjon blant bønder i deres nærmiljø/omgangskrets stort sett var negative, mens 59 prosent opplevde delte holdninger (Bunger, Hillestad, & Holmen, 2022). Å fordele kostnaden av lav anvendelsesgrad på alle melkeprodusenter kan virke negativt inn på konvensjonelle melkeprodusenters holdninger til økologisk produksjon. Det er heller ikke forenlig med en tanke om at økologisk melk skal bære egne merkostnader gjennom verdikjeden, ved å ta ut en merpris i markedet.

### Markedsregulering av økologisk melk

Rørøsmeieriet har tatt til orde for at det må være mulig å innføre tiltak for økologisk produksjon under markedsreguleringen som Omsetningsrådet har ansvar for. Begrunnelsen for dette er at økologiske produsenter betaler omsetningsavgift.

Omsetningsavgiften fastsettes av Landbruks- og matdepartementet med hjemmel i omsetningsloven etter anbefaling fra Omsetningsrådet. Avgiften differensierer ikke på kvaliteter i noen produksjoner, holdes adskilt mellom produksjoner og skal benyttes for å fremme omsetningen av tilhørende varer, ref. lovens formålsparagraf 1:

«Fyremålet med lova er gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønsaker, frukt og bær.»

Tine, Nortura og Felleskjøpet Agri er markedsregulatorer i hver sin sektor. Tines oppdrag, gitt av Omsetningsrådet, «er gjennom et sett av virkemidler å bidra til uttak av avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse», jf. markedsreguleringsforskriften § 1. Tilsvarende gjelder for korn, og har også vært gjeldende for kjøtt og egg til målpris ble fjernet og produksjonene flyttet over til den såkalte volummodellen. I disse produksjonene har Nortura likevel ansvar for å balansere markedet.

Avgiften gjelder altså melk generelt og formålet er å ta ut målpris på melk, og det er parallelle ordninger innenfor alle de største landbruksproduksjonene i Norge. En eventuell endring i markedsregulerings-systemet vil kreve en større utredning, som muligens også bør omfatte andre sektorer enn melk.

De økologiske melkeprodusentene har nytte av markedsreguleringen på tilsvarende måte som de som produserer konvensjonell melk, og det er begrunnelsen for at økologiske produsenter betaler omsetningsavgift. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.2.4.

Merkostnadene knyttet til produksjon av økologisk melk som ikke anvendes, betales i dag i all hovedsak av industrien. En overføring av kostnadene til melkeprodusentene gjennom tiltak i markedsreguleringen, vil ikke gjøre noe med det underliggende problemet (merkostnadene knyttet til økologisk melk som ikke anvendes), men flytte kostnadene fra industrien til melkeprodusentene.

#### 4.2.4 Tiltak for å sikre tilgang på råvaren

Usikker tilgang på råvaren økologisk melk er beskrevet som en mulig flaskehals i delkapittel 3.2.3, men har til nå ikke vært et problem i verdikjeden for økologisk melk. Landbruksdirektoratet har likevel sett på enkelte forhold knyttet til muligheten for å innføre forsyningsplikt på økologisk melk, etter innspill fra Rørøsmeieriet. I den forbindelse har de også foreslått å utrede muligheten for egen målpris på økologisk

melk. Markedsregulators forsyningsplikt er et konkurransepolitisk virkemiddel for å sikre alle meieriselskaper tilgang på melk som råvare til like vilkår.

Forsyningsplikten for melk til produksjon av flytende melkeprodukter er begrenset oppad til 15 mill. liter melk årlig per anlegg. For forsyninger utover dette, stilles det krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører. Det vil si at et meieri må skaffe en tredjedel av volumet som overstiger 15 mill. liter selv. I 2021 foredlet Rørosmeieriet om lag 16 mill. liter melk, slik at deres produksjon er allerede høyere enn det de kan forvente å få på en eventuell forsyningsplikt, uten at de har knyttet til seg egne produsenter eller har inngått privat avtale om leveranser over 15 mill. liter.

Forsyningsplikten til markedsregulator omfatter melk som tilfredsstiller kravspesifikasjonen<sup>13</sup> for melk, og forsyningsprisen er knyttet opp mot målpris. Så lenge merprisen for økologisk melk ikke er regulert, er det utfordringer knyttet til å innføre forsyningsplikt på økologisk melk. Dersom en vil innføre forsyningsplikt på økologisk melk, må det avtales en målpris (eller en annen regulert pris) for omsetningen av økologisk melk på forsyningsplikten.

Siden målpris representerer en maksimal pris, vil en eventuell regulering av prisen på økologisk melk gi begrensninger knyttet til den prisen bonden kan få for melka, mens merprisen kan avtales fritt i dagens system. Prisreguleringer vil gi mindre fleksibilitet knyttet til mulighetene for å utnytte en eventuell høyere betalingsvillighet for økologiske melkeprodukter i markedet. Rørosmeieriet påpeker i sitt innspill at de ser utfordringer med målpris i et så lite marked som økologisk melk, men at man bør kunne trekke på erfaringer fra prisregulering av geitemelk. De viser til at geitemelk har enda mindre volum enn økologisk kumelk, men at geitemelk har egen målpris. Dette er imidlertid ikke helt korrekt, ettersom det kun har vært satt én målpris på melk siden 2004. Denne målprisen gjelder for ku- og geitemelk, både konvensjonell og økologisk. Hvis økologisk kumelk skal behandles som geitemelk vil det innebære at merprisen Tine betaler sine produsenter i sin helhet vil måtte erstattes av et grunntilskudd som staten betaler.

En eventuell endring i målprissystemet vil kreve en større utredning, som muligens også bør omfatte andre sektorer enn melk, slik som omtalt i delkapittel 4.2.3.

#### **4.2.5 Tiltak for å redusere fraktkostnaden**

##### **Fordele alle kostnader knyttet til overføringstransport likt på alle aktører som benytter økologisk melk**

Rørosmeieriet viser til at siden de har behov for mer melk, må de få fraktet melk fra områder lenger unna, noe som innebærer økte kostnader til overføringstransport, jf. delkapittel 3.2.2 om høye fraktkostnader. Rørosmeieriet foreslår i sitt innspill at all overføringstransport for økologisk melk samles i én kostnadspool og fordeles likt på all anvendt økologisk melk. Dette vil innebære en lik sats for all anvendt økologisk melk, uavhengig av hvor langt melka må transporteres. Rørosmeieriet viser til at slik det er i dag er det kun Rørosmeieriet som har insentiv til å redusere nivået på kostnader til overføringstransport. I og med at Tine har flere anlegg på noteringspunkt som de kan fordele anvendelsen av økologisk melk på, har ikke Tine det samme insentiv til å redusere kostnadene til overføringstransport av økologisk melk. Rørosmeieriet skisserer at deres forslag til tiltak vil gi insentiver til lavest mulig overføringstransport for alle aktørene som viderefører økologisk melk. De foreslår at regler for beregning av overføringskostnader utarbeides av Landbruksdirektoratet og at markedsregulator får ansvar for gjennomføring fra og med 1. juli 2022.

Som Rørosmeieriet beskriver kan et slikt forslag medføre at Tine i større grad vil minimere den totale kostnaden knyttet til overføringstransport for *alle* aktører i verdikjeden for økologisk melk. Dersom Tine f.eks. velger å flytte hele eller deler av sin produksjon fra Tunga til Oslo vil det kunne redusere de totale kostnadene knyttet til overføringstransport, ettersom mer melk vil bli tilgjengelig for Rørosmeieriet i deres nærområde. Dette vil isolert sett føre til kortere transport av økologisk melk som råvare, noe som totalt sett

---

<sup>13</sup> *Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten, fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg 5. desember 2003. Endringer ble fastsatt av Omsetningsrådet 14. desember 2015.*



gir lavere transportkostnader for rå melk i verdikjeden for økologisk melk. På den andre siden vil Tine måtte distribuere større andeler av de ferdige økologiske meieriproduktene over lengre avstander enn i dag, noe som vil kunne innebære økte kostnader til distribusjon. Det er imidlertid ikke gitt at Tine flytter sin produksjon av økologiske produkter fra Tunga til Oslo, som følge av tiltaket.

Beregning av satser knyttet til overføringstransport av økologisk melk er ikke regulert. Ifølge Tine Råvare beregnes satser på overføringstransport på økologisk melk på samme måte som for konvensjonell melk. Det innebærer at det er avstanden mellom basismeieri og produksjonsmeieri som legges til grunn for beregning av overføringskostnader. Også Tine har overføringskostnader knyttet til frakt av økologisk melk, men denne er lavere per liter melk enn Rørosmeieriets kostnader. Ved en skissert kostnadspool vil Tine måtte betale deler av overføringstransporten til Rørosmeieriet. Dette innebærer at jo større Rørosmeieriet blir, jo høyere blir kostnaden knyttet til overføringstransport også for Tine og eventuelt andre meierier som vil anvende økologisk melk. Tiltaket vil altså påvirke aktørene ulikt.

En annen effekt av et slikt tiltak kan være lite gunstige konsekvenser på lengre sikt. Dersom et selskap ønsker å etablere et meieri som foredler økologisk melk langt fra de områdene hvor den økologiske produksjonen foregår, f.eks. i Finnmark, kan det bli svært lang transport av økologisk melk og økte kostnader som skal utjevnes mellom meieriselskapene. Da kan både Rørosmeieriets og Tines overføringskostnader til økologisk melk øke uten at de har noen påvirkningsmulighet på kostnadene.

Som markedsregulator er Tine forpliktet til å omsette melk, jf. Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten, i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser og Omsetningsrådets regelverk. På bakgrunn av dette er det ikke naturlig at markedsregulator får ansvar for en slik ordning, som Rørosmeieriet har foreslått.

Dersom Landbruksdirektoratet skal innføre regler for kostnadsberegning, slik Rørosmeieriet foreslår, vil det føre til økte forvaltningskostnader for staten. Det er dessuten krevende å innføre modeller for beregning av fraktkostnader. Erfaring tilsier at slike ordninger også kan være utfordrende å kontrollere.

### **Gjøre Rørosmeieriet til basismeieri i innfraktmodellen**

Innfraktordningen i prisutjevningsordningen for melk omfatter oppsamling av melk fra melkeprodusenter og frakt av melken til nærmeste basismeieri. Basismeieriene er definert i innfraktmodellen, og i dagens modell er alle Tines meierier basismeierier. Noteringspunktet er basismeierier, eller der melk ved direkte levering til annet meieri, normalt ville passert basismeieriet definert i innfraktordningen. Rørosmeieriet har foreslått å utrede muligheten for egne noteringspunkt for økologisk melk, slik at Rørosmeieriets anlegg blir noteringspunkt. Landbruksdirektoratet har derfor vurdert konsekvensene av å gjøre Rørosmeieriet til basismeieri i innfraktmodellen.

Tilskuddssatsen til innfrakt av melk beregnes ut fra kostnadene for frakt av melk fra kommunesenteret i den kommunen den økologiske produsenten er lokalisert og frem til nærmeste basismeieri. I de tilfellene hvor den økologiske produsenten ligger nærmere Rørosmeieriet enn et basismeieri, har i teorien Rørosmeieriet ikke kostnader knyttet til overføringstransport. Rørosmeieriet betaler imidlertid overføringstransport for all melk de kjøper, ettersom Tine har beregnet en gjennomsnittssats per liter melk per aktør.

Slik dagens meieristruktur er, vil kun 3-4 mill. liter av melken som Rørosmeieriet anvender tilfalle Rørosmeieriet som basismeieri, dersom de skulle bli det. For all øvrig økologisk melk som Rørosmeieriet anvender, vil produsentene være lokalisert nærmere andre basismeierier (Tine-anlegg), og i disse tilfellene vil Rørosmeieriet fortsatt måtte betale overføringstransport, tilsvarende som i dag. Etter direktoratets vurdering vil derfor gevinsten av å gjøre Rørosmeieriet til et basismeieri være lav. I tillegg er det slik at melk som fraktes en kortere distanse fra produsent til Rørosmeieriet enn hva distansen ville vært til et gjeldende basismeieri, inngår med kr 0 i beregningen av gjennomsnittlig sats for overføringstransport. Dette tiltaket vil altså medføre ingen endring i Rørosmeieriets kostnader knyttet til frakt av melk. Det vil imidlertid medføre at Tine Råvare vil motta mindre tilskudd til innfrakt av økologisk og konvensjonell melk i kommuner som ligger nær Rørosmeieriet.

Basert på argumentasjonen over anser Landbruksdirektoratet dette som et tiltak med liten positiv effekt for kostnadene i verdikjeden for økologisk melk, da transportkostnadene i all hovedsak påløper for melk som blir hentet lenger unna Rørosmeieriet. Vi viser for øvrig til siste gjennomgang av innfraktmodellen i 2017<sup>14</sup>, hvor det ble vurdert å innføre flere basismeierier i ordningen.

#### **4.2.6 Tiltak for å bedre konkurransevnen til økologisk melk**

I arbeidet med denne utredningen har Landbruksdirektoratet fått flere innspill som etter direktoratets vurdering ikke nødvendigvis reduserer eller fjerner flaskehalsen i verdikjeden. Disse kan imidlertid være med på å bedre konkurransevnen til økologisk melk. Vi har gjort noen overordnede vurderinger av disse innspillene, uten å tallfeste effektene. Når det gjelder tiltak i prisutjevningsordningen for melk viser vi også til at det er varslet en gjennomgang av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen i 2022.

#### **Egen prisgruppe i prisutjevningsordningen for anvendelse av økologisk melk**

I prisutjevningsordningen for melk er melkeprodukter inndelt i prisgrupper ut fra produktgruppe- og markedstilhørighet. Rørosmeieriet foreslår å opprette egne prisgrupper for en eller flere kategorier av økologiske produkter. Prisgruppestrukturen er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet i prisutjevningsforskriften § 4. Det er mulig å endre på prisgruppestrukturen, både ved å legge til eller slå sammen prisgrupper. Gruppens navn og sammensetning kan også endres av departementet. Prisgruppestrukturen ble sist endret fra 1. juli 2020, da enkelte prisgrupper ble slått sammen, og antall prisgrupper ble redusert fra tolv til fire.<sup>15</sup>

Prinsippet om at avgifter/tilskudd i prisutjevningsordningen skal gjenspeile betalingsvilligheten i markedet for de ulike produktene, tilsier at en kan opprette egne grupper for økologiske produkter, i tilfeller hvor disse produktene har avvikende priselastisitet sammenlignet med konvensjonelle produkter. Prisdifferensiering gjennomføres for å maksimere prisuttaket (begrenset oppad til målpris) i markedet samlet sett for alle meieriprodukter. En egen prisgruppe vil ha en egen avgifts- eller tilskuddssats, som normalt vil vurderes én gang i året sammen med de øvrige satsene for pris- og biproduktgruppene i ordningen. Formålet med prisutjevningsordningen er å legge til rette for at målprisen på melk kan oppnås. Satsene i ordningen vurderes derfor opp mot muligheten for å oppnå målpris. Dersom en skal opprette egne prisgrupper for økologisk melk bør en gjennomføre undersøkelser av priselastisitet knyttet til økologiske meieriprodukter og sammenligne med priselastisitetene til konvensjonelle meieriprodukter. I tilfeller der det er stor forskjell i priselastisiteter kan dette være et argument for å innføre egne grupper for anvendelse av økologisk melk til produksjon av økologiske meieriprodukter.

Det er Landbruksdirektoratet som fastsetter satsene for pris- og biproduktgruppene etter at de har vært på høring. Melk anvendt til økologiske melkeprodukter har avgifter/tilskudd i dagens ordning etter hva slags produkter melken skal anvendes i. Dersom en oppretter egne prisgrupper for anvendelse av økologisk melk, med lavere avgifter eller høyere tilskudd enn hva anvendelse av økologisk melk får i dagens ordning, må dette finansieres gjennom økte avgifter eller reduserte tilskudd for øvrige anvendelser i ordningen. Dette kan føre til lavere priser på økologiske meierivarer og økte priser på konvensjonelle meierivarer.

Landbruksdirektoratet har også fått innspill fra Rørosmeieriet om at en bør vurdere å behandle økologisk melk på linje med geitemelk i prisutjevningsordningen. Til og med 1. juli 2020 var det egne prisgrupper for geitemelk i prisutjevningsordningen, der både melk anvendt til flytende og faste meieriprodukter av geitemelk inngikk i samme grupper. I dag er det ikke lenger egne prisgrupper for geitemelk i prisutjevningsordningen.

Egne prisgrupper for økologisk melk vil være en prinsipiell annerledes måte å bygge opp prisgrupper på, sammenlignet med de prisgruppene som inngår i ordningen per i dag. Et slikt alternativ vil medføre endringer i dagens ordning, og må i så fall utredes nærmere. Da prisgruppestrukturen ble endret fra 12 til

---

<sup>14</sup> Se Landbruksdirektoratets rapport nr. 3/2017 Utredning av modell for innfrakttilskudd i prisutjevningsordningen for melk.

<sup>15</sup> Begrunnelsene for endringene i pris- og biproduktgruppene finnes i Landbruks- og matdepartementets fastsettelsesbrev av 20. juni 2016 med tilhørende høringsbrev.

4 prisgrupper 1. juli 2020, ble det blant annet begrunnet med forenkling av ordningen. Å opprette ny(e) prisgruppe(r) for økologisk melk vil innebære det motsatte. I tillegg må en slik endring som nevnt finansieres over ordningen ved å øke avgiftene eller redusere tilskuddene i andre prisgrupper. Videre vil det medføre merarbeid og økte administrasjonskostnader for aktørene og forvaltningen, blant annet ved at aktørene må skille mellom økologiske og konvensjonelle produkter ved rapportering i prisutjevningsordningen. I tillegg må fagsystemene til forvaltningen og enkeltaktører endres.

### **Eget tilskudd i prisutjevningsordningen for anvendelse av økologisk melk i økologiske meieriprodukter**

Rørøsmøieriet har foreslått å opprette et særskilt tilskudd til meierier som foredler økologisk melk, finansiert over prisutjevningsordningen for melk. Prisutjevningsordningen har i dag flere tilskudd som ikke er knyttet til prisdifferensieringen mellom melkeanvendelser, men som skal ivareta andre hensyn. Det er blant annet opprettet tre konkurransefremmende tilskudd for å legge til rette for økt konkurranse i meierisektoren. Det er særskilte kriterier knyttet til hvert av disse tiltakene for å kunne motta tilskuddene. De nevnte tilskuddene finansieres gjennom økte avgifter og/eller reduserte tilskudd i pris- og biproduktgruppene i prisutjevningsordningen. Et eventuelt tilskudd til anvendt økologisk melk vil være aktørnøytralt, og et virkemiddel for å fremme konkurransekraften til økologisk melk.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering bør et eventuelt nytt tilskudd gis på råvarenivå, ettersom prisutjevningsordningen er bygget opp rundt anvendelse av melk som råvare. Tilskudd lenger ut i verdikjeden kan dessuten være mer krevende å kontrollere. Dersom en skal innføre et nytt tilskudd til økologisk melk i prisutjevningsordningen, bør vilkåret for tilskuddet knyttes til gjeldende regelverk for produksjon av økologisk melk. Videre bør et tilskudd gis på like vilkår til alle meieriselskap i prisutjevningsordningen som produserer økologiske meieriprodukter. Tilskuddet kan utformes slik at meieriselskapene rapporterer antall liter anvendt melk til produksjon av økologiske meieriprodukter, og at det fastsettes en tilskuddssats per liter anvendt melk. Satsen kan fastsettes i prisutjevningsforskriften av Landbruks- og matdepartementet. Dette vil gi større forutsigbarhet enn om satsen fastsettes i forbindelse med årlige vurderinger av satser innenfor de ulike anvendelsene i satsforskriften. Rent praktisk vil tilskuddet kunne utbetales i forbindelse med den månedlige avregningen i PU-ordningen, det vil si at det inngår i hvert meieriselskaps nettoavregning av eventuelle avgifter og tilskudd i pris- og biproduktgruppene sammen med eventuelle andre tilskudd meieriselskapene mottar gjennom PU-ordningen.

Et eventuelt tilskudd til anvendt økologisk melk kan finansieres gjennom økte avgifter og/eller reduserte tilskudd i ordningen, og vil dermed føre til en økt belastning på andre anvendelser (pris- og biproduktgrupper), siden alle tilskudd i prisutjevningsordningen finansieres av innbetalte avgifter. Alternativt kan en redusere eller fjerne andre tilskudd som i dag finansieres gjennom prisutjevningsordningen.

Et eget tilskudd til anvendelse av økologisk melk forutsetter at aktørene skiller mellom økologiske og konvensjonelle produkter ved rapportering til prisutjevningsordningen. Både rapporteringsskjema og fagsystem for prisutjevningsordningen må imidlertid endres noe dersom det opprettes et nytt tilskudd innenfor ordningen. Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det mulig å endre rapporteringsskjemaene og fagsystemet for å opprette et nytt tilskudd. Et foreløpig anslag tilsier at en oppdatering av fagsystemet vil koste rundt 75 000- 150 000 kroner.

Etter direktoratets vurdering er et tilskudd til økologisk melkeanvendelse ikke innenfor gjeldende formål med prisutjevningsordningen. Det innebærer heller ikke en forenkling av ordningen, som har vært gjeldende føring ved eventuelle endringer i ordningen de siste årene. Tilskuddet som er vurdert her forutsetter endringer i forskriften for prisutjevningsordningen for melk, som er Landbruks- og matdepartementets myndighetsområde.

## Markedstilskudd til økologiske meieriprodukter

Tine har i sitt innspill foreslått et markedstilskudd til all melk som videreselges som økologiske meieriprodukter, for å kompensere for effekten av fallende betalingsvilje, samt høye og økende kostnader. De mener at et slikt tilskudd må være aktørnøytralt og bør finansieres som budsjettstøtte.

Et slikt tilskudd kan ha samme effekt som tiltak vurdert innenfor prisutjevningsordningen, avhengig av størrelsen på tilskuddet. Forskjellen er imidlertid finansieringskilden. En fordel sammenlignet med finansiering over prisutjevningsordningen, er at en ikke vil belaste andre melkeanvendelser gjennom reduserte avgifter eller økte tilskudd, og dermed heller ikke påvirke prisene til forbruker. Kostnaden ved et slikt markedstilskudd vil være avhengig av satsen.

## Tiltak for sikre avsetning av biprodukter ved produksjon av økologiske melkeprodukter

Rørosmeieriet viser til at det er mottaksplikt for melkefett i markedsreguleringsforskriften. Ved å benytte seg av mottaksplikten for økologisk fløte, får imidlertid ikke Rørosmeieriet kompensasjon for merkostnadene ved å kjøpe inn økologisk melk. De ønsker derfor at det etableres en egen mottaksplikt for økologisk melkefett.

I forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer er mottaksplikt på melkefett for markedsregulator regulert i § 3 punkt 4:

*«Markedsregulator skal pålegges mottaksplikt på innenlands produsert fløte og smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien på smør fastsatt i forskrift 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør.»*

Norskprodusert økologisk fløte og smør er også omfattet av mottaksplikten til en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte eller tilvirkningsverdien for smør i prisutjevningsordningen for melk. Denne prisen er beregnet på basis av noteringspris for melk, dvs. uten pristillegg for økologisk. I slike tilfeller får derfor ikke Rørosmeieriet, eller andre meierier som foredler økologisk melk, dekket ekstrakostnadene knyttet til innkjøp av økologisk råvare, selskapene har ved å produsere for mye økologisk fløte/smør.

I utgangspunktet skal ikke markedsreguleringen ta bort risiko i foredlingsindustrien, men være tiltak for å begrense markedsoverskudd som kan bidra til ubalanse i melkemarkedet og dermed unngå prisreduksjon for produsent. I tilfelle det er overskudd av melkefett i markedet, skal tiltaket bidra til at alle aktører kan bli kvitt sitt overskudd. Videre blir det opp til markedsregulator å bli kvitt overskuddet til en lavest mulig kostnad. Kostnaden for tiltaket blir i neste omgang belastet alle melkeprodusenter gjennom økt omsetningsavgift. Ut fra formålet med markedsreguleringen er det derfor ikke anbefalt å innføre en særskilt mottaksplikt for økologisk fløte. Det vil gjøre tiltaket med å regulere bort fettoverskudd dyrere enn i gjeldende ordning, og påføre melkeprodusentene en unødvendig høy kostnad.

## 4.3 Landbruksdirektoratet anbefaler

Målet i Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet. Per i dag produseres det nok økologisk melk i Norge til å dekke etterspørselen til de norske meieriene som produserer økologiske meieriprodukter. Dette gjenspeiles i en anvendelsesgrad på under 60 prosent de siste årene. Tilbudet av råvaren økologisk melk er større enn etterspørselen. Problemet er hvordan kostnaden for produksjon av den økologiske melka som ikke blir anvendt, påvirker verdikjeden. Per i dag er det slik at denne kostnaden i all hovedsak dekkes av den økologiske melka som blir anvendt. Dette skjer i form av at bonden mottar 85 øre ekstra for produksjon av økologisk melk, sammenlignet med konvensjonell, mens meieriene må betale kr 1,40 ekstra per liter.

På bakgrunn av overskuddet av økologisk melk i Norge vil ikke Landbruksdirektoratet anbefale tiltak for å øke produksjonen av økologisk melk ytterligere. Selv om fraktkostnadene for Rørosmeieriet har vokst i takt

med deres omsetningsvekst og vi i denne utredningen har vurdert mulige tiltak for å øke produksjonen i deres region, er ikke dette noe vi vil anbefale gitt dagens etterspørsel etter økologiske meieriprodukter. Det vil også være utfordringer knyttet til å forvalte statlige tilskuddsordninger med soner som er tilpasset aktørers lokalisering. Hvis virksomheter opphører eller flytter, må det gjøres en vurdering av om ordningen skal opphøre eller om tilskuddssonene skal endres.

Landbruksdirektoratet vil snarere peke på mulige tiltak for å redusere råvarekostnaden (kr 1,40 per liter) til meieriindustrien, blant annet gjennom å øke anvendelsesgraden. Dette kan gjøres enten ved å stimulere etterspørselen eller ved å redusere tilbudet, slik at årlig overskudd av økologisk melk blir mindre. Gitt gjeldende etterspørsel kan det være aktuelt å redusere mengden geografisk utligjengelig melk, og eventuelt også buffer og annet overskudd. En eventuell avvikling av avtaler om merpris til enkelte økologiske melkeprodusenter, er imidlertid en vurdering som hører inn under Tine. Det er de som henter melken og inngår avtaler med produsenter om merpris for økologisk melk. En reduksjon i disse avtalene kan redusere råvarekostnadene i foredlingen av økologiske meieriprodukter, og dermed bidra til å effektivisere verdikjeden. Hvor stor effekten blir avhenger av antall avtaler som eventuelt avvikles og gjeldende anvendelsesgrad. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.3.

På den andre siden løfter Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (LMD, 2018) frem spydspissfunksjonen som økologisk jordbruk har, ved at erfaringer og kunnskap fra økologiske driftsformer kan overføres til det konvensjonelle jordbruket. Spørsmålet som står igjen, er hvem som skal betale for denne spydspissfunksjonen. Det er vanskelig å utvikle og effektivisere verdikjeden for økologisk melk samtidig som verdikjeden selv må dekke kostnaden av økologisk melk som ikke videreselges og anvendes som økologisk. Dersom det er en politisk målsetning å ha økologisk melkeproduksjon i hele landet, mener direktoratet at denne kostnaden i stor grad bør dekkes av staten. I den anledning har vi i kapittel 4.2.3 vurdert muligheten for å innføre pristilskudd til økologisk melkeproduksjon, samtidig som Tine reduserer sin merpris til økologiske melkeprodusenter tilsvarende pristilskuddet. I samme kapittel har vi vurdert om kostnaden av lav anvendelsesgrad kan fordeles på alle melkeprodusenter, og ikke bare de økologiske. Dette mener vi imidlertid ikke vil være en god løsning, da verdikjeden for økologisk melk bør kunne bære sine egne merkostnader og at det i tillegg vil kunne oppfattes som urimelig blant konvensjonelle produsenter.

Når det gjelder de økende fraktkostnadene til Rørosmeieriet har Landbruksdirektoratet blant annet vurdert et innspill om en lik fordeling av alle kostnader knyttet til overføringstransport for alle meierier som foredler økologisk melk. Dette mener vi imidlertid i stor grad kun omfordeler kostnader fra Rørosmeieriet over på Tine. Den totale effekten for verdikjeden er relativt liten. Det samme gjelder innspillet om å gjøre Rørosmeieriet til et basismeieri i innfraktmodellen. Dette vil ha liten eller ingen betydning for Rørosmeieriets kostnader knyttet til overføringstransport.

Landbruksdirektoratet vil ikke anbefale endringer i markedsreguleringsystemet som innebærer særskilte regler for økologisk melk. Eventuelle endringer i gjeldende system vil kreve utredninger langt ut over det som er mandatet for denne utredningen. Vi ser heller ikke hvordan slike endringer umiddelbart vil løse noen av flaskehalsene som er kartlagt i denne utredningen. Dette gjelder vurderinger knyttet til målpris, forsyningsplikt, tiltak for å sikre avsetning av biprodukter ved produksjon av økologiske melkeprodukter og andre tiltak for økologisk produksjon under markedsreguleringen som Omsetningsrådet har ansvar for.

Landbruksdirektoratet viser til at tiltakene for å bedre konkurransevnen til økologisk melk som er vurdert under kapittel 4.2.6 i utgangspunktet ikke løser noen av flaskehalsene i foredlingen av økologisk melk omtalt i kapittel 3. Det kan imidlertid medføre økt salg av økologiske meieriprodukter og dermed øke anvendelsesgraden for økologisk melk. Vår vurdering er likevel at flaskehalsen og merkostnader i verdikjeden for økologisk melk ikke nødvendigvis blir redusert som følge av tiltakene, men at kostnader i stor grad blir overført til verdikjeden for konvensjonell melk. I tillegg krever flere av disse tiltakene utredninger ut over mandatet for denne utredningen.

Til slutt vil direktoratet kommentere forbrukernes betalingsvillighet for økologiske meieriprodukter. Vi har som utgangspunkt for utredningen satt en stopp når produktene når butikkhylla, men som beskrevet i kapittel 2.4.3 og 3.4 ser vi at lav betalingsvillighet hos norske forbrukere er en barriere for utvikling i verdikjeden for økologisk melk. Det kan derfor være nyttig å vurdere tiltak for økt innovasjon innen økologiske meieriprodukter og mer informasjon om økologisk melkeproduksjon til de norske forbrukerne,

f.eks. gjennom midler fra Innovasjon Norge. Flere markedsaktører og fagmiljøer vi har snakket med har også pekt på den økende importen av økologiske meieriprodukter som et tegn på at det er et marked som norsk økologisk melk ikke klarer å dekke. Dette gjelder spesielt innenfor segmentene ost, is krem og yoghurt. Tilsvarende importøkning har imidlertid vært registrert for konvensjonelle varer, og har sin bakgrunn i tollvernet, og hvilke varer det lønner seg å importere på grunn av lav tollsats. Tollvernet skiller ikke på om et produkt er økologisk eller ikke, og det ligger utenfor vårt mandat å vurdere om det kunne vært gjort endringer i tollvernet for å styrke konkurransekraften til økologiske meieriprodukter. Det er likevel verdt å påpeke at et tollvern med ulike varenummer for økologiske og konvensjonelle varer, trolig vil være utfordrende å forvalte og kontrollere. Det må i så tilfelle etableres objektive kriterier som gjør det mulig å skille økologiske varer fra konvensjonelle varer ved grenseoverganger, og det må eventuelt vurderes og vedtas i Verdens tollorganisasjon (WCO).

## 5 Referanser

- Arbeidsgruppe bestående av offentlige myndigheter, faglag og aktører. (2015). *Produksjonsregioner for kumelkkvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cdd1bedc1f4740c0b6e78e01171c1a09/rapport-om-produksjonsregioner-for-kumelkkvoter.pdf>
- Arbeidsgruppe bestående av partene i jordbruksoppjøret og Oikos – Økologisk Norge. (2018). *Bidrag til strategi for økologisk jordbruk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f6d49b259e9d45349ddace26100102d8/notat-fra-arbeidsgruppe---bidrag-til-strategi-for-okologisk-jordbruk-endelig-versjon.pdf>
- Bioforsk Nord. (2007). *Kartlegging av flaskehalsen i økologisk landbruk i Nord-Norge*. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2483454/Bioforsk-TEMA-2007-02-34.pdf?sequence=1>
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2021). *Referansebruksberegninger 2021*. Hentet fra [https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/grunnlagsmateriale-til-jordbruksforhandlingene/\\_/attachment/inline/af4e716f-bcc8-4ee5-93f1-a1d6431f2160:fbfe53368d5a347f1ea4e485d1c1f80851b16b24/UT-2-2021%20Referansebruksberegninger\\_opprettet.pdf](https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/grunnlagsmateriale-til-jordbruksforhandlingene/_/attachment/inline/af4e716f-bcc8-4ee5-93f1-a1d6431f2160:fbfe53368d5a347f1ea4e485d1c1f80851b16b24/UT-2-2021%20Referansebruksberegninger_opprettet.pdf)
- Bunger, A. A. (2021). *Flere økologiske bønder? – hva mener (melke-) bonden. Presentasjon på fagseminar for Landbruksdirektoratet*.
- Bunger, A. A., Hillestad, M. E., & Holmen, B. I. (2022). *Mangel på norskprodusert øko-melk?* Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/publikasjoner/mangel-pa-norskprodusert-oko-melk-article1351-856.html>
- Coop. (2021, november 2). Teams-møte med Coop om dagligvaremarkedet.
- Debio. (2021). *Nytt økologiregelverk i EU fra 1. januar 2022*. Hentet fra <https://debio.no/nytt-okologiregelverk/>
- e24. (2022, februar 17). Hentet fra e24.no: <https://e24.no/naeringsliv/i/Jx2xyJ/coop-vant-dagligvarekampen-2021-remataper-ytterligere-terreng>
- Ebbesvik, M., Frøseth, R., & Strøm, T. (2017). *Økt egetprodusert fôr i økologisk husdyrhold*. NORSØK. Hentet fra [https://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/okologi/landbruk/utredning\\_egetprodusert\\_for\\_i\\_okologisk\\_husdyrhold.29445/binary/Utredning%20egetprodusert%20of%C3%B4r%20i%20%C3%B8kologisk%20husdyrhold](https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/okologi/landbruk/utredning_egetprodusert_for_i_okologisk_husdyrhold.29445/binary/Utredning%20egetprodusert%20of%C3%B4r%20i%20%C3%B8kologisk%20husdyrhold)
- EU-kommisjonen. (2021). Hentet fra Organic Action Plan: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_en)
- Forskrift om kvoteordningen for melk. (1996). *Forskrift om kvoteordningen for melk (FOR-1996-12-16-1316)*. Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1996-12-16-1316/KAPITTEL\\_2#%C2%A77](https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1996-12-16-1316/KAPITTEL_2#%C2%A77)
- Hansen, B. G. (2021). E-post til Landbruksdirektoratet fra Bjørn Gunnar Hansen, fagspesialist økonomi i Tine SA, 16.12.2021.
- Hansen, B. G., Haga, H., & Lindblad, K. B. (2020). Revenue efficiency, profitability, and profitability potential on organic versus conventional dairy farms—results from comparable groups of farms. *Organic Agriculture*.

- Knutsen, H., Haukås, T., Kårstad, S., & Milford, A. (2016). *Økonomien i økologisk jordbruk*. Bergen: NIBIO. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2423615>
- Landbruksdirektoratet. (2015). *Produksjonsregioner for kumelkkvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/846253850a784ebfb2d56b5e1d763a6f/rapport-om-produksjonsregioner-for-kumelkkvoter.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2021). *Produksjon av økologiske jordbruksvarer*. Hentet fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/produksjon-av-okologiske-jordbruksvarer>
- Landbruksdirektoratet. (2021). *Økologiprogram 2019-2030*. Hentet fra [https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/%C3%98kologiprogram%202019-2030%20Oppdatert%202021.pdf/\\_/attachment/inline/od885a92-9bef-46f6-8352-daae8d2eae8c:ac0b1e558e8c8d3e1f142d98f342821641a4ce9f/%C3%98kologiprogram%202019-2030%20Oppdatert](https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/%C3%98kologiprogram%202019-2030%20Oppdatert%202021.pdf/_/attachment/inline/od885a92-9bef-46f6-8352-daae8d2eae8c:ac0b1e558e8c8d3e1f142d98f342821641a4ce9f/%C3%98kologiprogram%202019-2030%20Oppdatert)
- LMD. (2009). *Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon - Økonomisk, agronomisk - økologisk!* Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer\\_veiledere\\_rapporter/handlingsplan\\_okologisk\\_200109.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/handlingsplan_okologisk_200109.pdf)
- LMD. (2010). *Forslag til ny forskrift om kvoteordningen for melk*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/957c48fc1c134517afdf09f49233d8e8/hoeringsnotat\\_forslag\\_til\\_ny\\_forskrift\\_om\\_kvoteordningen\\_for\\_melk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/957c48fc1c134517afdf09f49233d8e8/hoeringsnotat_forslag_til_ny_forskrift_om_kvoteordningen_for_melk.pdf)
- LMD. (2018). *Nasjonal strategi for økologisk landbruk. Nasjonal strategi 2018-2030*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0036969bc3a547deb46aa7f5653155da/lmd\\_0020\\_nasjonal-strategi-for-okologisk-jordbruk\\_med-ekstra-sider.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0036969bc3a547deb46aa7f5653155da/lmd_0020_nasjonal-strategi-for-okologisk-jordbruk_med-ekstra-sider.pdf)
- Lutnæs, O. (2006). *Med fokus på de som slutter med økologisk melk*. Landbrukets Utredningskontor. Hentet fra [https://www.agrianalyse.no/getfile.php/131141-1513675745/Dokumenter/Dokumenter%20Tidligere%20%C3%A5r/Dokumenter%202006/Notat\\_3\\_2006.pdf](https://www.agrianalyse.no/getfile.php/131141-1513675745/Dokumenter/Dokumenter%20Tidligere%20%C3%A5r/Dokumenter%202006/Notat_3_2006.pdf)
- Mattilsynet. (2021). *Regelverksveileder Økologisk landbruk*. Hentet fra [https://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/gjeldende\\_regelverk/veiledere/veileder\\_for\\_okologisk\\_landbruk.2651/binary/Veileder%20for%20%C3%B8kologisk%20landbruk](https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_for_okologisk_landbruk.2651/binary/Veileder%20for%20%C3%B8kologisk%20landbruk)
- NIBIO. (2019). *Plantevern i økologisk landbruk*. Hentet fra <https://www.planteverngleksikonet.no/l/boeker/357/>
- NorgesGruppen. (2021, november 9.). Teams-møte med Norgesgruppen, ved Rune Spikseth, om dagligvaremarkedet.
- NorgesGruppen Servering. (2021, Desember 9.). Teams-møte med NorgesGruppen Servering, ved Bjørn Stangjordet, om storhusholdningsmarkedet.
- Norsk Landbruksrådgivning & NORSØK. (2020). *Økologisk kjøttproduksjon på okser og kastrater*. Hentet fra [https://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/okologi/landbruk/okologisk\\_kjottproduksjon\\_paa\\_okser\\_og\\_kastrater\\_norsok\\_2020.41828/binary/%C3%98kologisk%20okj%C3%B8ttproduksjon%20op%C3%A5%20okser%20og%20kastrater%20NORS%C3%98K%202020](https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/okologi/landbruk/okologisk_kjottproduksjon_paa_okser_og_kastrater_norsok_2020.41828/binary/%C3%98kologisk%20okj%C3%B8ttproduksjon%20op%C3%A5%20okser%20og%20kastrater%20NORS%C3%98K%202020)
- Norsk landbruksrådgivning Agder. (2020). *Dyrt med økologisk kraftfôr*. Hentet fra <https://agder.nlr.no/fagartikler/okologisk/agder/dyrt-med-okologisk-kraftfor>
- Opplysningskontoret for meieriprodukter (melk.no). (2021). *Markedstall 2020*.



- Oslo kommune. (2022, januar 7.). Teams-møte med Utvilings- og kompetanseetaten i Oslo Kommune om innkjøp av økologiske varer.
- Pedersen, S., Tofteng, M., Nielsen, M. D., & Skjelvik, J. M. (2012). *Evaluering av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat*. Hentet fra Vista Analyse: [https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5820/va-rapport\\_2012-36\\_evaluering\\_av\\_tilskudd\\_som\\_skal\\_bidra\\_til\\_okt\\_produksjon\\_og\\_forbruk\\_av\\_okologisk\\_mat.pdf](https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5820/va-rapport_2012-36_evaluering_av_tilskudd_som_skal_bidra_til_okt_produksjon_og_forbruk_av_okologisk_mat.pdf)
- Proff.no. (2021). Hentet fra Tine SA: <https://proff.no/selskap/tine-sa/oslo/produsenter/IFODP7Yo16D/>
- Proff.no. (2021). Hentet fra Rørosmeieriet AS: <https://proff.no/selskap/r%C3%B8rosmeieriet-as/r%C3%B8ros/meierier/IG9TYZSo11K/>
- Rema 1000 og Kolonihagen. (2021, 11 3.). Teams-møte med Rema 1000 og Kolonihagen om dagligvaremarkedet.
- Riksrevisjonen. (2016). *Dokument 3:7 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2015-2016/okologisklandbruk.pdf>
- Skjøstad, K. (2021). E-post fra økonomirådgiver i Tine.
- Thuen, A. E., & Tufte, T. (2017). *Engdyrking og grovfôr kvalitet - En spørreundersøkelse blant melkeprodusenter*. Hentet fra <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/13589-1513245045/Dokumenter/Dokumenter%202017/Rapport%2011%20-%202017Engdyrking%20og%20grovf%C3%B4rkvalitet%20%28web%29.pdf>
- Tine medlem. (2022). *Rådgiving innen økologi*. Hentet fra <https://medlem.tine.no/tjenester/radgiving-innen-okologi>
- Tine Rådgiving. (2020). *Statistikksamling fra Ku- og Geitekontrollen 2020 – Årsrapport fra Helsekortordningen 2020*. Hentet fra [https://medlem.tine.no/fag-og-forskning/statistikk-2020-for-kukontrollen-og-geitekontrollen/\\_/attachment/inline/59a4610f-2d7e-4b6f-a37a-7f43c9977306:53e8e6153c6fa6348276b5cc0bc8e9b3a58d6079/Statistikksamling%20husdyrkontrollen%202020.pdf](https://medlem.tine.no/fag-og-forskning/statistikk-2020-for-kukontrollen-og-geitekontrollen/_/attachment/inline/59a4610f-2d7e-4b6f-a37a-7f43c9977306:53e8e6153c6fa6348276b5cc0bc8e9b3a58d6079/Statistikksamling%20husdyrkontrollen%202020.pdf)
- Tine Råvare. (2021). Møte mellom Tine Råvare v/Eivind Kjuus og Landbruksdirektoratet 08.11.2021.
- Tine SA. (2007 - 2020). *Årlig rapportering til Landbruksdirektoratet av innmålt og omsatt økologisk melk*.
- Tine SA. (2021). Presentasjon ved Nikolaisen, Unn G. Markedsdirektør kategorier i Tine, på fagseminar Landbruksdirektoratet.
- Tine SA. (2022). *Tine Årsrapport 2021, Sammen skaper vi et levende Norge*. Hentet fra <https://www.tine.no/om-tine/TINE-aarsrapport-2021-digital.pdf>
- Østerås, O. (2021). Sammenligning av en del utvalgte helseparametre og produksjon for båsfjøs, løsdrift, fjøs med automatiske melkingssystemer (AMS) og økologisk drift i 2020.

---

**LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**

POSTADRESSE:  
Postboks 1450 Vika, 0116 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

**LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER**

BESØKSADRESSE:  
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

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

---