



Korleis vidareutvikle berekrafta i norske matproduksjonssystem?

Ei utgreiing til jordbruksoppgjeret 2020

INGVILD HAUGEN OG SOLVEIG SVARDAL

TF-rapport nr. 541

2020

SAMANDRAG

Tittel:	Korleis vidareutvikle berekrafta i norske matproduksjonssystem?
Undertittel:	Ei utgreiing til jordbruksoppgeret 2020
TF-rapport nr:	541
Forfatter(e):	Ingvild Haugen og Solveig Svardal
Dato:	01.03.2020
ISBN:	978-82-336-0315-1
ISSN:	1501-9918
Pris:	(Kan lastast gratis ned frå www.telemarksforskning.no)
Framsidaill.:	iStock
Prosjekt:	Mer bærekraftige produksjonssystemer innen norsk jordbruk og matindustri
Prosjektnr.:	20190880
Prosjektleder:	Solveig Svardal
Oppdragsgiver(e):	Forskningsmidler over jordbruksavtalen v/ Landbruksdirektoratet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Rapporten summerer opp status og forbedringspotensial for berekraftige matproduksjonssystem under norske tilhøve, vurdert utifrå ein agroøkologisk tilnærmingmodell. Deretter drøftar vi i kva for grad verkemiddelsystemet fremmar eller hemmar utvikling i ei meir berekraftig retning. Vi skisserer til slutt nokre nye moglege måtar å rette inn verkemidla på. Den agroøkologiske berekraftsdefinisjonen er tungt forankra internasjonalt, men aldri før anvendt på nasjonalt nivå i Noreg.



Ingvild Haugen arbeider med mat- og landbruksrelaterte prosjekt i Telemarksforskning. Ho har mastergrad i agroøkologi frå Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), og har også mellom anna vore praktikant i Noreg sin delegasjon til FN i Roma (FAO, WFP, IFAD og CFS).



Solveig Svardal har leia og deltatt i ei lang rekke prosjekt innan regional utvikling, innovasjon, natur- og kulturbasert nyskaping, reiseliv, landbrukspolitikk og berekraft. Ho er dr. scient. frå Norges Landbrukshøgskole (no NMBU). I dette prosjektet har ho vore prosjekteiar.

Samandrag

I samband med jordbruksoppgjøret 2019 blei partane einige om å greie ut moglegheitene for vidareutvikling av berekraftige produksjonssystem for norske tilhøve, med utgangspunkt i endra forbruksmønster for, og etterspurnad etter mat, som grunnlag for jordbruksforhandlingane 2020.

Denne rapporten summerer opp eitt av desse bidraga, der målet har vore å utvikle kunnskap om

- (1) status for berekrafta i norske produksjonssystem
- (2) kvar produksjonssystema har forbettringspotensial
- (3) korleis dagens verkemiddel bidrar til å fremme eller hemme berekraftige produksjonssystem
- (4) moglege nye måtar å innrette verkemidla på for å vidareutvikle berekraftige produksjonssystem for norske tilhøve

Bakgrunn

Norske forbrukarar er i aukande grad opptekne av korleis maten er produsert, av dyrevelferd, helse, klima og miljø. Dette får konsekvensar for etterspurnaden, og vi registrerer til dømes auka fokus på å spise meir frukt og grønt og mindre kjøt.

Samtidig kjem sentrale internasjonale rapportar som peikar på klimaendringar, tap av biologisk mangfald, svolt og livsstilssjukdomar, og eit behov for nye matproduksjons- og forbruksmønstre.

Den agroøkologiske tilnærminga på norsk

FN sin mat- og landbruksorganisasjon (FAO) har dei siste åra fremma agroøkologi som ei tilnærming til berekraftige matsystem (og i forlenginga å kunne oppnå FN sine 17 berekraftsmål). Agroøkologi er ei tverrfagleg, systemorientert tilnærming som tek utgangspunkt i økologi og økologiske prosessar, skalert opp til å inkludere miljømessige, sosiale og økonomiske tilhøve i matsystema.

For å operasjonalisere den agroøkologiske tilnærminga har FAO definert ti element for å oppnå berekraftige mat- og landbrukssystem. Høgnivåpanelet (HLPE) til den globale komiteen for matsikkerheit (CFS) bygde sidan vidare på desse elementa og leia ut 13 meir konkrete prinsipp. Vi har omsett dei 13 prinsippa til norsk og tolka dei med hjelp av FAO si skildring av dei ti elementa, og kunnskap om norske matproduksjonssystem.

Å sette desse prinsippa inn i ein norsk kontekst er i tråd med intensjonane i FN-systemet. FAO og HLPE laga sine element og prinsipp for å gjere agroøkologi meir tilgjengeleg for politikkutformarar nasjonalt, få til meir berekraftige matsystem og bidra til FN sine berekraftsmål. (Tilnærminga vår samsvarar òg med at kvar nasjon har forplikta seg til å legge FN sine 17 berekraftsmål til grunn for all planlegging som grunnlag for samfunnsutviklinga, og å utvikle eigne strategiar tilpassa økonomiske, sosiale og miljømessige tilhøve.)

For å kunne bruke dette som grunnlag for å vurdere berekrafta i norske produksjonssystem var det nødvendig å konkretisere prinsippa mest mogeleg. Vi har gjort dette i form av eit tidleg forsøk på å utvikle indikatorar for kvart av dei 13 prinsippa, med tilhøyrande kriterium for å vurdere ei form for måloppnåing. Til vårt føremål var det tilstrekkeleg å formulere kriterium for lågaste (0) og høgaste (5) måloppnåing.

Dette arbeidet blei lagt til grunn for ei fokusgruppe-drøfting av status og utviklingsmoglegheiter for berekrafta i det norske matproduksjonssystemet.

Status

Noreg har eit godt utgangspunkt for eit berekraftig landbruk ved utnytting av dei tilgjengelege areala i inn- og utmark. Men mange er for lite opptekne av samanhengar og kvar og korleis produksjonar, produsentar og regionar kan spele på lag, i synergi med kvarandre. Vi har for lite fokus på systemtilnærming som kunne bidrege til bl.a. ressursoptimalisering og risikoreduksjon.

Resirkulering og ressursoptimalisering er lite vektlagt i dagens matproduksjonssystem, både når vi vurderer gardsnivå, grendelag, lokalt, regionalt og nasjonalt. Dagens norske jordbruk er i stor grad avhengig av innsatsfaktorar som fôr, mineralgjødsel og sprøytemiddel. Bruken kan i mange tilfelle tilpassast og rasjonaliserast betre, både gjennom god agronomi, fokus på jordhelse og økologiske løysingar og ved hjelp av teknologiske nyvinningar. Potensialet er stort for betre utnytting av utmarksressursar og areal som er ute av drift eller blir dårleg drive.

Noreg ligg langt framme på verdsbasis innanfor både dyrehelse og dyrevelferd. Vi har eit langsiktig avlsarbeid med høg kvalitet og mål om høg produktivitet og samtidig god helse og velferd for dyra. Dyrehelse og dyrevelferd, inkludert sjukdomsførebygging og låg medisinbruk, har svært høg prioritet i Noreg. God dyrehelse bidreg òg til god menneskehelse.

Aukande einsretting og spesialisering i jordbruket har sett det biologiske mangfaldet under press. Samtidig er det positivt for mangfaldet at det har vore stimulert til bevaring av t.d. åkerholmar og kantsoner.

Det økonomiske mangfaldet i norsk matproduksjon varierer mellom gardsbruk og distrikt. Mangfaldet av produksjonar og tilleggsnæringar ved gardsbruka har kanskje auka dei siste åra. Samtidig er det rom for fortsatt utvikling av mangfaldet, ikkje minst ved å utvikle nye produksjonar som kan møte etterspurnad i marknaden.

Spydspissane i det norske landbruket treng kunnskap som ikkje nødvendigvis fins i det konvensjonelle rådgivingsapparatet. Det er behov for å utvikle meir konteksttilpassa kunnskap, inkludert å tilpasse internasjonal kunnskap, for å møte framtidige utfordringar knytt til å få til ein meir berekraftig matproduksjon.

Landbruksnæringa har potensial for å kommunisere betre ut til folk flest om samanhengane i matproduksjonen, inkludert viktigheita av nasjonal matproduksjon og forskjellen mellom kva som er berekraftig i den store samanhengen, og kva som medfører reduserte klimagassutslepp.

Samtidig treng landbruket å ta på alvor dei signala som kjem frå medvitne forbrukarar. Sjølvfor-syninga er framleis låg, og den vil bli endå lågare om landbruket ikkje møter etterspurnaden etter meir mangfald og berekraftig mat. Nye distribusjonskanalar for mat, deltakande landbruk

(t.d. andelslandbruk) og urbane landbruksinitiativ som veks fram, bidrar positivt i så måte, og bidrar også til at landbruket tar ei sterkare samfunnsrolle lokalt og regionalt, også som ein sosial aktør.

Eit samla landbruk kan bli betre på å vise seg fram som del av løysinga på globale problem, og kanskje i større grad involvere forbrukarar og bruke deltaking som strategi for næringsutvikling og omdømmebygging.

Forbetringsmoglegheiter

Rapporten peikar på åtte forbettringsområde for å kunne få til ein meir berekraftig matproduksjon i Noreg:

- ◆ Meir langsiktig forvalting av arealressursar
- ◆ Ressursoptimalisering og kretsløpstenking
- ◆ Meir mangfald, både agronomisk, økonomisk, sosialt og miljømessig
- ◆ Satse meir på spydspissar og kunnskapsutvikling
- ◆ Definere og forstå berekraft som fellesgode
- ◆ Kommunikasjon og dialog
- ◆ Rammevilkår, forvalting og handelspolitikk som sikrar berekraft
- ◆ Løpande måling og dokumentasjon av status og måloppnåing, basert på omforeinte berekraftsindikatorar

Verkemiddel for meir berekraftig matproduksjonssystem

Dersom berekraft skal stå i sentrum, er det særleg viktig at berekraftsomsynet blir ivaretatt gjennom dei økonomisk sett mest omfattande ordningane. I dagens system vil det gjelde dei direkte tilskota og pristilskota. Utviklingstiltak og regionale og lokale miljøprogram kan då brukast meir målretta for å utvikle nye berekraftige produksjonsmåtar eller for å stimulere viktige lokale tiltak som ikkje blir fanga opp av nasjonale ordningar.

Fordelinga mellom direkte tilskot og pristilskot har vore sentral i den landbrukspolitiske debatten, både utanfor og inne i forhandlingsromma i fleire tiår. Dei direkte tilskota er i mindre grad enn pristilskota knytte til produksjonsvolum. Dermed er dei betre eigna til å styre produksjonsomfang, lokalisering av ulike produksjonar og produksjonsmåte. Dette kan gjerast både gjennom å definere føremåla med dei ulike ordningane og gjennom prioriteringar mellom ulike ordningar.

Denne rapporten peikar på fleire nye måtar å innrette verkemidla på, og det bør settast i verk eit større og meir omfattande arbeid for å evaluere alle dagens ordningar opp i mot indikatorar for meir berekraftige produksjonssystem, med sikte på å utvikle ein ny modell, der eit berekraftstilskot er hovudelementet. Det er også naturleg å stille spørsmål omkring tilhøvet mellom nasjonale og regionale verkemiddel. Føresetnaden er likevel at den regionale forvaltinga går føre seg innafør rammene av ein nasjonal landbrukspolitikk.

Vegen vidare

Vi har erfart at den agroøkologiske tilnærminga basert på dei 13 prinsippa er nyttig i ein norsk kontekst, er dermed ei nyttig tilnærming til arbeidet med å utvikle meir berekraftige norske matproduksjonssystem. Tilnærminga gjer det mogeleg å diskutere berekraft og politikk utan å grave seg ned i typiske, polariserte diskusjonar. Den har tung forankring internasjonalt og gjev rom for fokus på mogelegheiter og løysingar.

Slik er agroøkologi og dei 13 prinsippa eit godt utgangspunkt for å utvikle både ein framtidssjón for norsk matproduksjon, og å konkretisere berekraftsomgrepet i omforeinte indikatorar. Utleiing av godt fagleg funderte og brukarvennlege indikatorar for berekraft er nødvendig. Desse indikatorane bør vere felles for det norske matproduksjonssystemet, og gjerne samanliknbare med ordningar internasjonalt.

Eit spørsmål om tillit

Kanskje aller viktigast for dei norske matprodusentane no, er å ta vare på tilliten til den norske maten. Dette er blant anna ein føresetnad for å vidareføre den sterke tilslutnaden til ein nasjonal landbrukspolitikk. For å oppnå det må aktørane i dei norske matproduksjonssystema møte bevisste forbrukarar og globale utfordringar med kunnskap, transparens og praksisendring. Forbrukarane må fortsatt kunne ha tillit til norskprodusert mat, at den er trygg og produsert på best mogeleg måte – med omsyn til folk, dyr og miljø.

Tilråding

Vi rår partane til å sette av tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre eit tverrfagleg prosjekt over fleire år, koordinert av eit fagmiljø med god tverrfagleg kompetanse og oversikt over det norske matproduksjonssystemet. Vi rår til å bruke ein metodikk tilsvarande den vi har brukt, med fokusgrupper eller workshopar som samlar aktørar på tvers av interesser, fag og sektorar for å utvikle kunnskap i lag.