

Stiavhengighet i verdikjeden for meieriprodukter og rødt kjøtt

NEWPATH undersøker forhold som låser aktører sosiokulturelt, økonomisk og teknologisk fast i bestemte handlingsmønstre («lock-in»), og bidrar til stiavhengighet i verdikjeden for melk og rødt kjøtt. Med stiavhengighet menes her strukturelle forhold som vanskeliggjør overgangen til produksjon med et lavere klimaavtrykk. I NEWPATH argumenterer vi med at enkelttiltak på bruksnivå ikke er tilstrekkelig for å nå de nasjonale klimamålene for sektoren, men at det må skje endringer på system eller strukturelt nivå.

Jostein Brobakk, Ruralis
jostein.brobakk@ruralis.no

Bakgrunn

I Stortingsmelding nr. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk og Klimaforliket* fra 2012 (Innst. 390S, 2011-2012) fastslås det strenge krav til reduserte klimagassutslipp fra alle sektorer og samfunnsnivå. Til tross for at landbrukssektoren tilhører ikke-kvotepiktig sektor, foreligger det klare krav til utslippskutt på linje med andre samfunnssektorer. Et forslag er at landbruket må kutte inntil 40% av sine totale utslipp innen 2030. Skal dette utslippsmålet nås, kreves både radikale endringer og politiske løsninger som kan bringe landbruksproduksjonen i en mer klimavennlig retning. Landbrukssektoren står for om lag halvparten av de norske metanutslippene, og metan utgjør en betydelig del av det som slippes ut fra produksjon av melk og rødt kjøtt. Med utgangspunkt i politiske målsettinger om reduserte klimagassutslipp fra landbasert matproduksjon søker NEWPATH å undersøke hvordan verdikjeden for melk og kjøtt kan endres i en mindre utslippsintensiv retning.

Til nå har det vært lite forskning på hvordan strukturelle forhold bidrar til å låse fast verdikjeder i karbonintensive produksjonsmåter. I NEWPATH avdekkes årsaker til denne typen fastlåsing som bidrar til stiavhengighet, og faktorer som kan endre situasjonen identifiseres. Endringer i disse produksjonene vil ha stor innvirkning på distriktene ettersom melkeproduksjon utgjør den landbruksmessige bærebjelken i mange lokalsamfunn. Prosjektet har et verdikjedeperspektiv for å fange opp påvirkningen fra forhold utenfor selve produksjonen; foredling og industri, marked og forbruker og transport.

NEWPATH Policy Brief

I NEWPATH har vi intervjuet mange aktører i verdikjeden og avholdt to temasamlinger, hvor vi har identifisert flere «lock-ins». Vi argumenterer med at disse kan «låses opp» gjennom målrettede tiltak og aktiv politikk og virkemiddelbruk.

«Lock-ins» og strukturelle barrierer

Teknologiske forhold og investeringsordninger. Ønske om å modernisere, for eksempel ved å investere i melkerobot og fjøs for løsdrift, bidrar til økte kostnader og låser mange bønder fast i en situasjon der strategien blir å øke produksjonen. NEWPATH har vist at investering i melkerobot virker produksjonsdrivende. Dette skaper behov for utvidet melkekvote og ekstra grovfôrareal. Mange løser dette ved jordleie eller nydyrking av myr, noe som igjen bidrar til mer kjøring og vanskeliggjør bruk av slangespreder dersom de leide arealene ligger langt unna bruket.

Rådgivningsapparatet har ikke hatt et spesielt klimamandat, og i enkelte sammenhenger kan det oppleves å være et motsetningsforhold mellom råd knyttet til økonomisk optimalisering versus klimasmart optimalisering. Som matprodusent og ansvarlig for brukets økonomi vil bonden velge å lytte til råd som bidrar til god agronomi og er økonomisk fornuftig dersom de står i et motsetningsforhold til råd om klimasmarte løsninger.

Kunnskapsregimet. Norsk matproduksjon anses som klimavennlig, men er norsk produksjon, basert på Norsk rødt fe (NRF), klimavennlig nok? Hvilken kunnskap er den riktige: den som sier at NRF er et (tilstrekkelig) klimavennlig alternativ, eller den som sier at antall dyr og produksjonsvolumet uansett må reduseres? Mange bønder låses fast i et spenningsfelt der ulike kunnskapsregimer, eller virkelighetsoppfatninger, møtes og ikke gir eksakte svar. Det er imidlertid lite som tyder på at bøndene fortviler over situasjonen, de har stor tro på god agronomi både av økonomiske og miljømessige årsaker.

Markedet og forbrukernes etterspørsel. Politiske og faglige dokumenter foreskriver lavere kjøttproduksjon og/eller færre storfe av hensyn til metanutslipp. Frem til nå er det imidlertid lite som tyder på at etterspørselen etter rødt kjøtt og meieriprodukter skal reduseres radikalt. Spørsmålet er hvorvidt det er bondens/landbrukssystemets oppgave å bidra til redusert etterspørsel etter og produksjon av for eksempel storfekjøtt. Uten endrede markedspreferanser vil redusert innenlands produksjon erstattes av eksport, noe som ikke bidrar til reduserte utslipp, men heller eksport av utslippene.

Driftskultur og bruksstruktur. Melk- og kjøttproduksjon er en bærebjelke i distriktslandbruket, og mye av dyrkamarka anses for å egne seg dårlig til andre ting enn grasproduksjon. Dette forsterker tendensen til at det nettopp er kjøtt og melk som produseres i utkantstrøkene, og skaper en barriere mot omstilling til produksjon som ikke er basert på drøvtyggere, gras og beite.

Anbefalinger

Iverksetting av klimapolitikk krever at enkeltbønder foretar klimasmarte valg og endrer sin praksis. Måloppnåelse er imidlertid avhengig av mer enn kun individuelle valg på bruksnivå. I NEWPATH argumenterer vi med et sterkere fokus på strukturelle forhold: å kutte klimagassutslipp kan ikke være bøndenes oppgave alene, men må støttes av aktiv virkemiddelbruk slik det gjøres for å sikre måloppnåelse på andre områder i landbrukspolitikken. Å redusere klimaavtrykket fra norsk landbruk har en kostnad. I NEWPATH har vi avdekket begrenset vilje til å gjennomføre klimatiltak på enkeltbruk med mindre det støttes politisk og økonomisk.

NEWPATH presenterer konkrete forslag til politikk og virkemiddelbruk som kan bidra til å redusere landbrukets klimaavtrykk. Flere av forslagene kan og bør kombineres, og er ikke uttømmende.

- Revidert investeringsregime og nye støtteordninger som ikke virker like vekstdrivende som i dag, jamfør eksempelet med melkeroboten. Økonomiske virkemidler må innrettes slik at bøndene får muligheten til å investere i for eksempel melkerobot og fjøs for løsdrift uten at det forsterker behovet for økt kvote og tilgang til større arealer. Produksjonsmåter som er mer klimasmarte, og investering i klimasmart teknologi, må understøttes av økonomiske insentiver slik at valget ikke står mellom å handle mer klimasmart eller sikre brukets inntjening. Bønder som ønsker å legge om i mer klimasmart retning bør kunne søke omstillingsstøtte.
- Forsterket fokus på rådgivningsapparatet. Støtte opp under landbrukets arbeid med Klimasmart Landbruk, og gjøre landbruksrådgivningen i stand til, og bli bevisst på, å synliggjøre klimasmarte valg.
- Dersom målet er å redusere klimagassutslippene fra produksjon av melk og rødt kjøtt, og det skal skje gjennom redusert forbruk, må det fokuseres på etterspørselen i markedet. Som selvstendig næringsdrivende vil bøndene til enhver tid produsere det markedet etterspør, og ensidig lavere produksjon vil kun erstattes av importerte varer dersom markedsetterspørselen ikke endres tilsvarende. I Norge har vi lang erfaring med offentlige holdningskampanjer for å påvirke forbrukernes samlede preferanser.
- Politisk og landbruksfaglig prioriteringsdebatt. Det må avklares politisk hvilke klimatiltak som ønskes – for eksempel de som gir størst netto utslipp eller de som er mest kostnadseffektive – og hva man skal prioritere når kunnskapsmiljøene ikke kan gi klare svar på hvilke tiltak som er mest klimasmart. Det foreligger kunnskap om hva som vil bidra til utslippskutt – for eksempel en nasjonal biogasstrategi – men disse er ikke iverksatt grunnet for høye kostnader. Der klimamålene påvirker andre landbrukspolitiske mål negativt må politikerne i samråd med organisasjonene prioritere på vegne av næringa slik at enkeltbønder slipper å prioritere mellom mål som er av nasjonal interesse.
- Det må erkjennes at initiativet til å kutte kraftig i produksjonen av kjøtt og meieriprodukter ikke vil komme fra næringa selv, eller enkeltbønder, men at det må etableres drivere på utsiden av

NEWPATH Policy Brief

systemet. Samtidig må skal man være klar over at produksjon av rødt kjøtt og melk er en bærebjelke i mange bygder, og at det i mange tilfeller er få alternativer. Virkemiddelbruk for å skape endring i mer klimasmart retning må innrettes slik at de mest sårbare produsentene til en viss grad skjermes.

- Følge opp prioriteringsdebatten med en gjennomgang av tiltak på tvers av ulike næringssektorer, for å unngå dyre kutt i en sektor fremfor billigere kutt i en annen. Dette innebærer en revurdering av prinsippene forurensar betaler og sektorprinsippet i forvaltningen. Det er en kjensgjerning at vi må ha mat, og at det ikke finnes et nullutslippsalternativ for jordbruket. Dette perspektivet anbefaler vi at tas med i en tverrsektoriell prioriteringsdebatt.
- Utrede effekten av å innføre utslippsreducerende mekanismer som benyttes på andre områder og i andre sektorer, for eksempel et nasjonalt system for kvotehandel mellom ulike sektorer. Som i det europeiske kvotesystemet vil et sektorbasert nasjonalt system sikre utslippskutt først der de koster minst. Landbruket kan dermed selge kvoter dersom de overoppfyller sektormålene.

Hva er NEWPATH?

NEWPATH: New Pathways to a low carbon society: exploring the beef/dairy system as a 'community of interest' er finansiert av Norges Forskningsråd (prosjektnr. 235670). NEWPATH er et samarbeidsprosjekt mellom Ruralis (tidl. Norsk senter for bygdeforskning), NIBIO (tidl. NILF og Bioforsk), og James Hutton Institute i Skottland.

Det overordnede målet med NEWPATH-prosjektet er å fremme overgangen til et lavutslippssamfunn i Norge gjennom å peke på faktorer som kan redusere stivhengighet i verdikjeden for melk og rødt kjøtt. NEWPATH benytter en tverrfaglig tilnærming for å forstå sammenhengen mellom aktører i verdikjeden, inkludert tilbydere (bønder) og de som etterspør (kundene), og hvordan sosiokulturelle, økonomiske og teknologiske fastlåsing (»lock-ins») oppstår. Basert på empirisk forskning vil NEWPATH utvikle anbefalinger til politikk som kan redusere stivhengighet og bidra til en verdikjede for melk og rødt kjøtt med et lavere klimaavtrykk.