

NOTAT

Til: Stortinget v / Næringskomiteen
Fra: NIBIO
Dato: 28.10.2025

Skriftlig høringssvar til Statsbudsjettet 2026, Prop. 1 S (2025-2026), om mineralgjødselavgift

NIBIO viser til behandling av Statsbudsjettet 2026, Prop. 1 S (2025-2026) og næringskomiteens behandling av denne, herunder høringsmøte 21. oktober 2025.

Skriftlig høring ble åpnet for de som ikke deltok på den muntlige høringen, men som ønsker å bidra med skriftlige innspill, og for ettersending av svar på spørsmål som komiteen stilte i den muntlige høringen. Alle innspill, uavhengig av deltakelse i den muntlige høringen, formidles til komiteens medlemmer.

Fastsatt frist for avgivelse av innstilling: 12.12.2025

NIBIOs skriftlige innspill er gitt i Stortingets digitale løsning, 28. oktober 2025. Dette notatet gjengir innspillet slik det er levert.

Innspillet er utarbeidet av divisjonsdirektør Audun Korsæth og godkjent av forskningsdirektør Per Stålnacke.

Skriftlig høringssvar til Statsbudsjettet 2026, Prop. 1 S (2025-2026), om mineralgjødselavgift

Vi viser til høring om Statsbudsjettet 2026 (kapitler fordelt til næringskomiteen), Prop. 1 S (2025-2026). NIBIO er klar til å gi en utdypende høringsuttalelse dersom forskriften kommer på høring, men ønsker allerede nå å spile inn noen faglige momenter fortrinnsvis relatert til klimagassutslipp, som vi mener er viktig å belyse på et tidligst mulig stadium i prosessen.

Ingen kan kreve nullutslipp fra matproduksjonen, og mineralgjødning er en pilar for verdens matforsyning. Bruk av mineralgjødning er en forutsetning for at vi i dag kan brødfø over 8 mrd. mennesker globalt (FAO, 2003), og for å opprettholde dagens avlingsnivå og ønskede avlingskvalitet på produktene nasjonalt (jfr. en rekke vekstspesifikke NIBIO-rapporter). Slik gjødning inneholder normalt ett eller flere av næringsstoffene nitrogen (N), fosfor og kalium. Tilgang på N er en forutsetning for all plantevekst. Når N i ulike former kommer i kontakt med mikroorganismer i jord, er det alltid en risiko for at klimagassen lystgass dannes. Dette skjer også i naturlige økosystemer. Både jordbruksnæringen og forskningen jobber kontinuerlig for å minimere utslippene, men matproduksjon uten tap av næringsstoffer til miljøet er i praksis umulig å gjennomføre. Dette faktum reflekteres bl.a. i Parisavtalen (2015), der partene fastslår at matsikkerhet er en grunnleggende prioritering og at klimatiltak ikke skal gå på bekostning av matsikkerheten, bl.a. med basis i FNs klimakonvensjon (1994, article 2). Klimautvalget var også tydelig på at jordbruket er den sektoren som får ha mest gjenværende utslipp i 2050. På dette bakteppet blir det prinsipielt feil å sammenligne utslipp fra matproduksjon med utslipp fra kjøretøy. Det er ingen grunnleggende samfunnsprioritering at vi skal kjøre diesel- eller bensinbiler.

Hvis en velger å se bort fra dette, og like fullt vurdere en avgift på mineralgjødning, ønsker vi å kommentere på tre forhold:

Mineralgjødning har lav priselastisitet. Det innebærer at økt gjødselpris har relativt liten påvirkning på forbruket. Dette skyldes at gjødning er en essensiell innsatsfaktor i jordbruket for å opprettholde avlingsnivå og ønsket kvalitet på produktene. Et godt eksempel her er dyrking av matkorn. For å oppnå den kvaliteten som bakeriene krever for å lage brød, må kornplantenes tilgang på N være tilpasset deres behov gjennom hele vekstsesongen. For å få til en slik synkronisering mellom behov og tilgang, finnes det ingen alternativ til mineralgjødning. Det er altså en risiko for at en avgift kun vil bli en økt kostnad for bonden.

Klima- og miljøtiltak i jordbruket kan finansieres bedre og mer treffsikkert fra andre kilder enn gjødselavgift. En avgift på mineralgjødning vil bli en ekstra kostnad for alle som bruker mineralgjødning i sin produksjon, helt uavhengig av om produsenten driver miljømessig godt eller ikke. Det vil bli utfordrende og dessuten administrativt krevende å skulle utvikle og drive et system som unngår at de miljømessig dyktigste gårdbrukerne indirekte finansierer tiltak som kommer mindre ressurseffektive gårdbrukere til gode. Det er mer målrettet å bidra med kunnskap og rådgivning som resulterer i økt utnyttingsgrad til de som trenger det mest, siden dette gir en direkte økonomisk gevinst for den aktuelle bonden uten at andre belastes, og mindre tap av næringsstoff til miljøet.

I fall en avgift mot formodning skulle medføre redusert forbruk av N i mineralgjødning i Norge, gir ikke dette automatisk reduserte klimagassutslipp samlet sett. Tall fra SSB viser at forbruket av mineralgjødning har gått noe ned de siste årene, og det er vedvarende fokus på riktig gjødselplanlegging og best mulig utnytting av næringsstoffene. Basert på tidligere

utredninger (f.eks. Øygarden et al. 2009) ser vi det som lite sannsynlig at nedgang i N-forbruket kan skje uten negativ effekt på avlinger og produktkvalitet. Det innebærer at redusert N-gjødsling vil kunne gi økt import av både fôr og mat. Effekten blir i så fall at vi flytter utslippene fra vårt nasjonale klimagassregnskap til tilsvarende i de landene vi importerer fra. Det kan til og med bidra til en økning i de totale utslippene, siden vi i Norge har lavere utslipp per produsert enhet enn flere av de landene vi importerer fra, og fordi transportrelaterte utslipp øker.

Kort oppsummert mener NIBIO at en må legge vekt på den nasjonale matproduksjonens betydning for landets matsikkerhet og beredskap når en skal vurdere en eventuell avgiftslegging av kildene til utslipp fra jordbruket. En avgift på mineralgjødsel med kompenserende tilskudd til ulike klima- og miljøtiltak kan bli en kostbar ordning som dessuten innebærer en risiko for at ressurseffektiv produksjon får like store ekstrakostnader som mindre effektiv produksjon. Om en avgift skulle bidra til redusert forbruk av mineralgjødsel, er risikoen stor for at klimagassutslipp som følger med produksjon av mat til landets befolkning blir eksportert, uten at samlede klimagassutslipp går ned.