

Centrum för miljö- och klimatforskning

Remissvar CEC till Promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige N2020/01752/JL

Sammanfattning

Vi anser att behovsanalysen generellt täcker de viktigaste behoven relaterade till CAP, men att kopplingarna mellan enskilda nettobehov är otydligt beskrivna. Detta försvårar identifiering och hantering av befintliga målkonflikter och möjligheten att utnyttja synergier, vilket riskerar att leda till mindre kostnadseffektiva val och utformning av de konkreta insatserna.

Vi vill specifikt lyfta vikten av att integrera hanteringen av behov kopplade till produktionsmål respektive till miljö- och klimatmål, inte minst inom rådgivningen. Det finns många synergier mellan dessa mål och kopplade åtgärder, men detta behöver både kommuniceras och omsättas i styrmedel för att kunna utnyttjas på ett optimalt sätt.

Övergripande synpunkter

För att CAP och de nationella strategiska planerna ska kunna bli kostnadseffektiva styrmedel, krävs ett angreppssätt som integrerar, snarare än separerar, de tre allmänna målen (produktion, miljö/klimat, och landsbygdsutveckling). En integrerad hantering av dessa tre mål och de till dem kopplade behoven skulle underlätta möjligheten att uppmärksamma och hantera målkonflikter och att hitta och utnyttja synergier. Nuvarande struktur av behovsanalysen, där de enskilda nettobehoven tydligt delas upp mellan de tre allmänna målen, gör att det är lätt att missa synergier, och svårt att hantera målkonflikter. Det leder också till stort överlapp mellan vissa nettobehov som ligger under olika allmänna mål (t.ex. behov 5.3.6 och behov 5.4.1, behov 5.3.7 och behov 5.4.3, eller behoven 5.3.9, 5.3.10, 5.4.5 och 5.6.1). Det är därför viktigt att särskilt se över hur de enskilda nettobehoven och till dem kopplade åtgärder inom respektive allmänt mål hänger ihop med och påverkar nettobehov som tas upp under andra allmänna mål, och tydligt beskriva den kopplingen under respektive behov.

För de kunskapsrelaterade nettobehoven (främst 5.3.9, 5.3.10, 5.4.5 och 5.6.1) bör man överväga att samla alla dessa behov under avsnitt 5.6 *Övergripande mål*, för att ytterligare förtydliga att ett gemensamt hanterade

av behoven utifrån flera olika aspekter (produktion, miljö/klimat) är nödvändigt.

För många av de miljörelaterade behoven och dess åtgärder/insatser saknas idag relevanta indikatorer och tillräckliga dataunderlag för måluppföljning och utvärdering av åtgärders (kostnads-)effektivitet. Det är ett viktigt behov som borde uppmärksammas i behovsanalysen och som skulle kunna åtgärdas inom ramen för framtida CAP.

Avsnitt 5.3 Allmänt mål 1

5.3 Allmänt mål 1. Främja en smart, motståndskraftig och diversifierad jordbrukssektor som säkerställer livsmedelstryggheten.

Behov 5.3.6: Jordbruksmarkens produktionsförmåga

Att bevara jordbruksmarkens produktionsförmåga är viktigt både ur produktions- och ur miljö- och klimatsynpunkt och handlar om att förbättra markens kvalitet i stort. Den enda åtgärden som nämns här är täckdikning. För att kunna öka viktiga markfunktioner som markavvattning, god markstruktur och balanserat näringsinnehåll, behövs det dock en rad mer genomgripande åtgärder. Här behövs kunskap om åtgärder som ökar biologisk mångfald samt andelen organiskt kol i marken (mullhalt), vilket ökar markens produktionsförmåga och resiliens mot t.ex. extremt väder (torka och skyfall). Detta innebär också att det behövs mer detaljerad kunskap om hur olika odlingsmetoder kan påverka och förbättra markens kvalitet. Den kunskapen behöver sedan omsättas i konkreta åtgärder eller insatser (annat än täckdikning) i exempelvis CAP.

Av de behov som nämns i bruttolistan, är behov 17 i synnerhet det som kan hantera möjligheten att förbättra jordkvalitet och markens produktionsförmåga. De aspekter som tas upp specifikt där är – förutom dräneringen – att motverka jordpackning och bevara mullhalten. Båda dessa aspekter ger bättre vattenhållande förmåga och infiltrationsmöjligheter, vilket i sin tur bidrar till att lösa både behov 9 och behov 68.

Eftersom det är samma åtgärder som krävs för ökad produktionsförmåga och för att motverka negativa effekter av klimatförändringar, kan man här lätt hitta synergier mellan klimatanpassning, jordhälsa och lönsamhet.

Behov 5.3.7: Klimatanpassning

Att planera för bevattning och täckdikning är bara två av åtgärderna som kan öka jordbrukets motståndskraft när klimatet förändras. För att lantbruk ska kunna anpassa sig och motverka klimatförändringarna, krävs en mer genomgripande långsiktig planering av odlingsmetoder och implementering av åtgärder som gynnar både resiliens mot klimateffekter och bördighet. Därför föreslås följande tillägg: Att öka markbördigheten, mullhalten, diversifiera grödor och växtföljder kan minska den variation i produktionen som orsakas av extremt väder (behov 129).

Även åtgärder som gynnar den biologiska mångfalden, särskilt organismgrupper som gynnar produktionshöjande ekosystemtjänster (t.ex.

pollinering, biologisk skadedjursbekämpning eller markbördighet), är viktiga för jordbruket när det gäller att anpassa sig till ett förändrat klimat, som inte bara påverkar odlingsförhållanden utan också förutsättningarna för de organismer som jordbruket är beroende av.

Detta behov överlappar i nuläget behov 5.4.3 och det borde övervägas att separera de två punkterna (t.ex. i "Anpassad produktion till klimatförändringarna" och "Minskad relativ påverkan på klimatet"). Det behöver också framgå tydligare att de konkreta behov och åtgärder som beskrivs under respektive behov i många fall gäller för både behov 5.3.7 och 5.4.3. Detta synliggör också vikten av en tydlig koppling av relaterade nettobehov som tas upp under olika allmänna mål, i syfte att lättare kunna identifiera synergier och hantera målkonflikter.

Avsnitt 5.4

5.4. Allmänt mål 2. Stärka miljövard och klimatåtgärder och bidra till unionens miljö- och klimatrelaterade mål.

Behov 5.4.1: Inlagring av kol och växthusgasavgång från organogena jordar

Texten som står i behovsförklaringen under 5.4.1 stämmer väl överens med generell jordbruksmark, som inte är organogen. Organogena jordar har redan en hög mullhalt, men för att dessa jordar inte ska bli en kolkälla, är det viktigt att kolet i marken bevaras. I vissa fall bör dessa jordar inte odlas, men när de odlas krävs specifika odlingsmetoder (som förhindrar odling av öppen jord, plöjning, mm.) för att hantera kolproblematiken.

Här behövs evidens och rådgivning om hur effektiva föreslagna metoder är och vilka odlingssystem som kan användas på organogena jordar om de fortsätts odlas på.

Behovsanalysen säger att "Merparten av de organogena jordarna utgörs av skogsmark och impediment." Men ca 5% av jordbruksmarken i Sverige utgörs av organogena jordar som odlas och som bidrar med betydande växthusgasutsläpp (ca. 30% av jordbrukets totala utsläpp).

Återvätning av organogen jordbruksmark kan fungera som en klimatåtgärd, men utformningen och placeringen av våtmarkerna bör planeras väl med hänsyn till landskapets förutsättningar för att uppnå optimal effektivitet och undvika målkonflikter (t.ex. fosforläckage).

Behov 5.4.2: Förnybar energi och energieffektivisering

I texten anges att produktionen av förnybara energiråvaror fortsatt primärt bör främjas utifrån konsumtion och styras av efterfrågan. Denna strategi fungerar för traditionella grödor (t.ex. spannmål, oljeväxter, mm.) samt vid utnyttjande av restprodukter (t.ex. halm) för olika energiändamål. Mångårig forskning visar dock att det finns möjligheter att producera bioråvaror i integrerade odlingssystem (t.ex. mellangrödor, fånggrödor, mm.) samt i dedikerade energiodlingar bestående av fleråriga grödor (t.ex. gräs, energiskog, mm.) som utformas och lokaliseras i odlingslandskapet för att ge additiva miljönyttor. Exempel är buffertzoner utmed vattendrag för att

minska näringsläckage, vegetationszoner och läplanteringar för att minska vatten- och vinderosion, inslag av fleråriga energiodlingar för att öka mullhalt och kolinbindning, minska markpackningsskador, främja biologisk mångfald, mm. Dessa integrerade odlingssystem, som anpassas utifrån ett landskapsperspektiv, medför miljöförbättringar för jordbruksproduktionen som helhet samt genererar energiråvara med begränsad konkurrens med existerande livsmedelsproduktion. På sikt kan odlingsförutsättningarna för livsmedelsgrödor förbättras, vilket åtminstone delvis kompenserar för den åkermarksareal som dessa integrerade energiodlingar tar i anspråk.

Dedikerade energiodlingar som genererar synergier premieras dock inte av dagens generella marknadsstimulerande styrmedel utan här krävs nya riktade och anpassade produktionsstöd. Sådana stöd bör ingå i CAP och harmoniseras med övriga produktions- och miljörelaterade stöd.

Behov 5.4.3: Anpassad produktion till klimatförändringarna och minskad relativ påverkan på klimatet

Internationella och nationella rapporter och vetenskapliga studier klargör att en mer växtbaserad kosthållning är en av de främsta klimatåtgärderna inom livsmedelssektorn (S1 O4). Detta skapar specifika möjligheter, men även utmaningar, för svenskt lantbruk (S4 W3W5, Behov 117), som skiljer sig från det mer generella behovet av effektivisering, och borde därför nämnas här mer explicit. Därför föreslås följande tillägg i första stycket s.21 efter "vattenhushållning": "Ett klimateffektivt lantbruk kräver anpassning till en mer växtbaserad kosthållning. Det är därför viktigt att bättre förutsättningar för höga avkastningar och låg klimatpåverkan per kilo produkt skapas inom vegetabilieproduktionen." Detta kan till viss del mötas inom CAP, eftersom utformningen av stöd påverkar den relativa attraktiviteten av olika produktionstyper.

Att ytterligare effektivisera produktionen av svenska livsmedel, såväl inom djurhållning som inom växtodling, kan innebära, som det har gjort tidigare, att mindre produktiva företag lägger ner. Detta leder till att den totala produktionsvolymen kan komma att bli lägre, särskilt i regioner med ogynnsamma förhållanden för jordbruk. Detta skulle både strida emot den svenska livsmedelsstrategin och göra det svårt att uppfylla behoven 9, 84, 85 och 97. Därför föreslås följande tillägg: "Ur ett globalt klimatperspektiv är det därför viktigt att den höga produktiviteten och resurseffektiviteten i svensk livsmedelsproduktion bibehålls och utvecklas ytterligare såväl inom djurhållning som inom växtodling, med hänsyn tagen till att förutsättningar för effektivisering skiljer sig mellan regioner, och att mindre produktiva områden har en viktig roll för den totala volymen av produktion och bevarande av värdefulla gräsmarker (behoven 9, 84, 85 och 97)."

Behov 5.4.4: Minskad belastning på mark, luft och vatten

Det behövs ökad kunskap och integrerad information som samtidigt tar upp om markens bördighet och produktionsförmåga, och de negativa miljöeffekter som produktionen ger på mark, vegetation, luft och vatten. Enbart klimatfokus på produktionen kan leda till att andra negativa miljöeffekter ökar, så det krävs kunskap och information om samverkan mellan produktion, miljö och klimataspekter.

Ökad kunskap och information om olika växtskyddsstrategier och alternativ till växtskyddsmedel, framför allt mer långsiktiga och förebyggande strategier men även mer behovsanpassade och kortsiktiga, skulle kunna minimera förorening och samtidigt upprätthålla produktionen och minska resistensutveckling hos skadegörare. Här skulle oberoende rådgivning ha en viktig roll, samt informationsutbyte mellan forskning, växtskyddscentraler och näring för evidensbaserad rådgivning om effektivt växtskydd.

Jordbruksverkets grödspecifika odlingsvägledning för integrerat växtskydd skulle för de insektspollinerade grödorna kunna inkludera pollineringsbehov, vilket kan vägas in vid val av växtskyddsstrategier och leda till bibehållen produktion trots potentiellt minskad användning av växtskyddsmedel.

Övervakning av växtskyddsmedelsrester i terrester miljö, som komplement till den övervakning som sker i luft och vatten skulle ge ökad förståelse av belastningsnivåer och förändring över tid och regioner.

Styrmedel finns idag inom CAP för att nå bättre produktionsförmåga genom att öka markbördigheten. Detta är t.ex. tvärvillkoret GAEC 6: *Maintaining the level of organic matter in soil*, som skulle kunna stärkas avsevärd genom att omfatta fler åtgärder än bara ett förbud om bränning av halm.

Att ett landskapsperspektiv vid implementering av åtgärder kan leda till högre effektivitet av insatser/åtgärder borde förtydligas i texten, inte bara för förbättrad vattenkvalitet, utan även för åtgärder för en ökad biologisk mångfald av exempelvis naturliga fiender och pollinerande insekter. För att nå en välfungerande samverkan som på ett effektivt och evidensbaserad sätt möjliggör koordinering av sådana insatser på landskapsnivå, krävs dock ofta kunniga personer som tar en koordinerande roll – något som man bör överväga att tillhandahållas genom valda insatser.

Behov 5.4.5: Utveckling och spridning av kunskap om hållbar produktion

I texten nämns bland annat vikten av att kombinera olika mål i livsmedelsproduktionen och av att samtidigt beakta såväl miljö- som produktionsaspekter i utveckling och kunskapsspridningen. Att detta verkligen görs på ett målövergripande sätt, där aspekter kring produktion, miljö/klimat och landsbygdsutveckling integreras istället för att separeras, är avgörande för utvecklingen mot en hållbar jordbrukssektor. Även ur ett jordbrukarperspektiv är det mest effektivt att samla information om "miljö hållbarhet" med nya former för produktion eller hur en levande landsbygd skapas, eftersom alla önskade förändringar påverkar jordbruksverksamhetens helhet. Samlad information skulle därför kunna underlätta en samlad analys av företagets möjligheter i framtiden.

Av den anledningen kan det tyckas något motstridigt att behov som relaterar till kunskapsutveckling, information och samverkan dyker upp i dokumentet på flera olika ställen under olika allmänna mål (gäller behoven 5.3.9, 5.3.10, 5.4.5, 5.4.9 och 5.6.1), utan tydlig hänvisning till varandra. För att tydligt framhäva vikten av att produktions- och miljöaspekter

behöver hanteras tillsammans, skulle man kunna överväga att samla alla dessa behov under det övergripande avsnittet 5.6. Alternativt kan en placering av kunskapsrelaterade behov i slutet (eller början) av respektive allmänt mål övervägas. I så fall bör kopplingarna mellan dessa fyra behov förtydligas i beskrivningarna, samt genom en tydlig hänvisning till relaterade (netto-)behov.

Särskilt mål 6. Bidra till att skydda den biologiska mångfalden, stärka ekosystemtjänster samt bevara livsmiljöer och landskap.

Under *Särskilt mål 6. Bidra till att skydda den biologiska mångfalden, stärka ekosystemtjänster samt bevara livsmiljöer och landskap* tas bl.a. mångfalden i slättlandskapet och i gräsmarker upp. Dessa två fokusområden är viktiga, dels för att förlusten av biologisk mångfald varit speciellt stor i intensivt odlade slättbygder, dels för att gräsmarker hårbärger mycket av den skyddsvärda mångfalden. Vi hade dock gärna sett att man tagit mer av ett helhetsgrepp på mångfaldsfrågorna, så att frågor om landskapsstruktur kommit mer i fokus. Att mångfalden inte minskat i mellan- och slättbygder beror till viss del på bevarade naturbetesmarker (och i någon mån ängsmarker), men också på att landskapen fortfarande har en generellt komplex struktur med fältkanter, småbiotoper och varierad sammansättning av grödor än i slättbygden. Detta mer generella perspektiv hamnar nu utanför fokus, vilket är olyckligt med tanke på behovet av att t.ex. bevara småbiotoper även utanför slättbygden.

Behov 5.4.6: Biologisk mångfald i slättbygd

I texten framhålls rumsligt begränsade åtgärder (skapa våtmarker och småbiotoper) som klassas som kostnadseffektiva. Vi är inte klara över vilka studier som visar att dessa åtgärder är mer kostnadseffektiva än andra åtgärder. Den centrala frågan är dock om dessa åtgärder räcker för att återskapa den biologiska mångfalden i slättbygden, eller om mer kraftfulla åtgärder behövs. Vi ser inte varför dessa åtgärder i så fall inte skulle kunna rymmas inom CAP.

Åtgärder för samverkan för att skapa och bibehålla sammanhängande ekosystem i odlingslandskapet tas upp. Det är oklart vad detta syftar på när det gäller odlingslandskapet.

Behov 5.4.7: Värdefulla gräsmarker

Det är lite oklart för oss vad som ligger i begreppet "konkurrenskraftig uppfödning". Vi föreslår istället följande formulering: "Skapa ekonomiska förutsättningar för ett hållbart bete av värdefulla gräsmarker".

Idag betas en mycket stor andel av gräsmarkerna av hästar, vilket kan bidra till att bevara dessa marker men ställer också krav på att utforma betet så att mångfalden gynnas.

Texten "... även andra och delvis manuella insatser behövs i vissa av gräsmarkstyperna." skulle behöva preciseras med exempel. Förslag: Traditionell ängsskötsel på lämpliga gräsmarker kan starkt gynna pollinerare och biologisk mångfald generellt. Detta kan prioriteras i

skogstrakter där det är ont om betesdjur, men även i trakter med god tillgång till betesdjur eftersom slåtter ofta är mycket gynnsamt för en mångfald av insekter som dagfjärilar och steklar.

I sista meningen tas behovet av förenkling och effektivisering av CAP upp, men det är oklart vad detta syftar till konkret. Förenkling och effektivisering leder inte med automatik till mer kostnadseffektiva åtgärder – snarare kan motsatsen vara sant om förenklingen leder till att åtgärderna inte längre fyller sitt grundläggande syfte. I ett led av förenkling och effektivisering på nationell nivå finns planer på att slopa de så kallade åtagandeplaner som tas fram i samband med ersättning för värdefulla gräsmarker. Dessa dokument har varit enormt uppskattade av jordbrukarna både som en kunskapsbank och som ett dokument som tydliggör vad som förväntas i form av hävd och skötselkrav. Att ta bort dessa planer leder inte bara till minskade möjligheter till rådgivning och spridning av aktuell kunskap, utan riskerar även att leda till ökad osäkerhet bland jordbrukarna. Det strider dessutom direkt mot exempelvis behov 5.4.9. nedan (och andra informationsrelaterade behov).

Behov 5.4.9: Kompetens om biologisk mångfald

Rådgivning och andra kompetenshöjande insatser kring biologisk mångfald bör integreras med rådgivning om andra aspekter (t.ex. produktion och klimatnytta). Detta kan göras genom att specifikt lyfta synergier mellan miljö- och produktionsmål och tydliggöra att åtgärder för att gynna exempelvis mångfalden av marklevande organismer, skadegörarens naturliga fiender och pollinerande insekter, naturliga fiender eller mångfalden i marken kan ha positiva effekter på produktionen.

Jordbruksverkets grödspecifika odlingsvägledning för integrerat växtskydd skulle för de insektpollinerade grödorna kunna inkludera pollineringsbehov, vilket kan vägas in vid val av växtskyddsstrategi och ge en mer fullständig bild av nyttan med biologisk mångfald.

Planerna att ta bort åtagandeplaner för värdefulla gräsmarker går till synes stick i stäv med ambitionerna om ökad kompetens om biologisk mångfald och borde ses över (se även våra kommentarer kring detta under behov 5.4.7).

Behov 5.4.10: Ekologisk produktion

Andelen ekologisk produktion är låg i slättbygderna och har inte ökad nämnvärd under senaste perioden, vilket beror på en rad orsaker. Nuvarande CAP har därför inte den styrande effekt som önskas. Det innebär att påståendet ”CAP kommer bidra till att möta behovet av insatser som underlättar fortsatt omställning till, och en ökad, ekologisk produktion” knappast gäller slättbygden om inte orsaken till det låga upptaget identifieras och åtgärdas.

Avsnitt 5.5 Allmänt mål 3

5.5. Allmänt mål 3. Förbättra den socioekonomiska strukturen i landsbygdsområden.

Behov 5.5.4: Arbetsmiljö

Vi är mycket förvånade över att den utsatta situationen som säsongs- och migrantarbetare har inom jordbrukssektorn inte nämns i detta avsnitt. Detta borde lyftas speciellt.

Avsnitt 5.6 Övergripande mål

5.6. Övergripande mål. Modernisering av sektorn genom att främja och utbyta kunskap, innovation och digitalisering i jordbruket och i landsbygdsområden samt uppmuntra sektorn att ta till sig dessa.

Det borde övervägas att samla behov som relaterar till kunskapsutveckling och –spridning, information, innovation och samverkan under detta övergripande mål för att tydliggöra vikten av att allt detta sker övergripande och integrerar samtliga tre allmänna mål (produktion, miljö/klimat och landsbygdsutveckling). Se även kommentarer kring detta under tidigare avsnitt.

Remissvaret har författats av Juliana Dänhardt, Johanna Alkan Olsson, Pål Börjesson, Yann Clough, Katarina Hedlund, Pål Axel Olsson, Maj Rundlöf och Henrik G. Smith.

På CEC:s vägnar

Henrik G. Smith