

Kortanalys av strategiförslaget Från jord till bord

- EU-kommissionens strategiförslag Från jord till bord ingår i huvudstrategin Den gröna given, och anger mål och åtgärder för att göra EU:s livsmedelssystem hållbart.
- Den har likheter med den svenska livsmedelsstrategin, men har mer fokus på den miljömässiga hållbarheten och trycker också mer på folkhälsa.
- Förslagen i Från jord till bord omfattar hela livsmedelskedjan inklusive förpackningsindustrin och slutkonsument, och är därmed mer omfattande än EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik.
- De förslag till åtgärder som ingår i Från jord till bord ligger väl i linje med hur Sverige vill utveckla EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik (CAP och GFP).
- Från Jord till bord har också tydliga hänvisningar till den pågående pandemin och lågkonjunkturen
- Jordbruksverket anser att strategiförslaget Från jord till bord är en kraftfull signal som kan bli ett viktigt verktyg för att nå ett hållbart livsmedelssystem, men det behövs ytterligare konsekvensanalyser. Jordbruksverket anser att det är viktigt med ett brett deltagande från berörda aktörer för att genomföra strategiförslaget och att även andra åtgärder än nya regler används för att nå målen.

Från jord till bord – för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem

Den gröna given är EU-kommissionens övergripande tillväxtstrategi som har fokus på hållbarhet och tar sikte på år 2050. För att nå visionen har EU-kommissionen kompletterat den med flera delstrategier och specifika förslag.

Den nya delstrategin Från jord till bord är ett förslag som syftar till att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet. I visionen pekas konkreta problemområden ut och det ges förslag till vad som behöver göras för att nå målen. I Från jord till bord samlas olika instrument/incitament för att nå ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. Strategiförslaget har också tydliga hänvisningar till den pågående pandemin och lågkonjunkturen.

Jordbruksverket har gjort en översiktlig analys av Från jord till bord, som innehåller reflektioner om dess styrkor och svagheter och tankar om hur den kan betraktas utifrån vårt uppdrag. I analysen görs även kopplingar till EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik samt till livsmedelsstrategin.

Koppling till EU:s gemensamma fiskeripolitik

Målen i den Gemensamma fiskeripolitiken (GFP) stämmer väl överens med målen i Från jord till bord. Den gröna given där Från jord till bord ingår är en viktig del i GFP:s nästa



programperiod. Ersättningarna i programmet ska bidra till att utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk. Ersättningarna ska också bidra till genomförandet av en del av den integrerade havspolitikerna och olika EU-miljödirektiv. Både i havs- och fiskeriprogrammet och i Från jord till bord är arbetet mot illegalt fiske en viktig del och det utförs också noggrant kontrollarbete.

Koppling till EU:s gemensamma jordbrukspolitik

De mål som satts upp för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) stämmer även de väl överens med målen för Från jord till bord. Från jord till bord ska avspeglas i CAP genom medlemsländernas strategiska planer, och strategiförslaget beskriver en hel del om vad Kommissionen vill att det ska stå i dessa planer.

Från jord till bord omfattar en större del av livsmedelskedjan än vad CAP gör (det ingår t.ex. konsumentfrågor som kost och hälsa, märkningsregler m.m.) och det finns en risk att CAP utvidgas vilket inte är önskvärt enligt Sverige.

De förslag till åtgärder som ingår i Från jord till bord ligger annars väl i linje med hur Sverige vill utveckla CAP. Det handlar t.ex. om stöd till innovationer och investeringar och kunskapsöverföring. I det budgetförslag som lämnades den 27 maj 2020 föreslog Kommissionen förstärkningar av pelare II i CAP, vilket stämmer överens med förslagen i Från jord till bord. Det finns dock generella risker med strategiförslagets större tyngd på centralt siffrsatta mål och reglering snarare än samverkan och ömsesidigt ansvar.

Koppling till Sveriges livsmedelsstrategi

Syftet med Från jord till bord är att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet. Det finns stora likheter mellan den svenska livsmedelsstrategin och Från jord till bord, men också vissa skillnader. Till exempel har Från jord till bord tydligare miljöfokus och betonar folkhälsoaspekten och konsumtionsvanorna både när det gäller miljömässig och social hållbarhet. Från jord till bord kan snarare betraktas som en omställningsstrategi medan livsmedelsstrategin är mer av en tillväxtstrategi.

Det finns förslag på siffrsatta mål i Från jord till bord, medan livsmedelsstrategins mål anger riktningar. Dessutom fokuserar den svenska livsmedelsstrategin på rådgivning och en översyn av regler och villkor för att nå målen, medan förslagen i Från jord till bord verkar ha en tyngdpunkt på nya regler. Rådgivningstjänster, kunskapsöverföring samt kompetenser nämns dock som avgörande i Från jord till bord för att få till en omställning. Jordbruksverket anser att det är viktigt att inte bara fokusera på nya regler i omställningen mot en hållbar produktion, utan även på forskning, innovation, utbildning, rådgivning med mera.

Grundläggande för att genomföra den svenska livsmedelsstrategin är att involvera alla parter i livsmedelskedjan. Genom samverkan och ett ömsesidigt ansvar ska flaskhalsar elimineras och målen nås. I Från jord till bord är det mer av ett ovanifrån-perspektiv där mål sätts på en



central nivå och genomförandet bygger mer på lagstiftning och regler än på samverkan. Risken med ett ovanifrånperspektiv är att delaktigheten blir mindre.

Tydlig konsekvensanalys saknas

Det saknas en tydlig konsekvensanalys av de effekter som uppstår till följd av föreslagna förändringar i produktionsmetoder i strategiförslaget. Som exempel kan nämnas att en minskad användning av insatsvaror på jordbruksmark såsom växtnäring och kemiska bekämpningsmedel i alla fall kortsiktigt leder till minskad produktion. För att göra Från jord till bord trovärdig anser Jordbruksverket att positiva miljöeffekter som uppstår av de föreslagna förändringarna bör vägas mot effekter på livsmedelsförsörjning, producenternas konkurrenskraft och global påverkan på miljö- och klimatmål.

Centrala siffersatta mål riskerar urvattning

I strategiförslaget finns siffersatta mål och Jordbruksverket vill lyfta risken att centralt fastställda mål riskerar att få låg acceptans bland dem som ska genomföra förändringarna. Det finns dessutom en risk att målen urvattnas eftersom referensvärden måste fastställas; dessa tenderar att anpassas så att de verkliga förändringarna blir små. Det är också osäkert om samma krav på förändringar ska gälla i alla länder eller om redan gjorda förändringar kan tillgodoräknas. Det finns även en risk att siffersatta mål för utbud och efterfrågan leder till störningar på marknaden. Konkurrenskraftig produktion riskerar att trängas undan och produktion som inte efterfrågas leder till prisfall som måste kompenseras. I figur 1 finns en sammanställning av de siffersatta målen i Från jord till bord.

	Kommissionen kommer vidta åtgärder som ska bidra till:
Växtskyddsmedel	En minskning av: <ul style="list-style-type: none"> • den totala användningen bekämpningsmedel med 50% • risken med kemiska bekämpningsmedel med 50% • användningen av bekämpningsmedel med hög risk med 50%
Växtnäringsämnen	En minskning av: <ul style="list-style-type: none"> • näringsförlusterna med minst 50 % • användningen av gödselmedel med minst 20 %
Antibiotikaanvändning	En minskning av <ul style="list-style-type: none"> • användningen av antimikrobiella medel till produktionsdjur och vattenbruk med 50 %
Ekologisk produktion	Att uppnå målet om: <ul style="list-style-type: none"> • att minst 25 % av EU:s jordbruksareal ska vara ekologiskt jordbruk
Bredband	Att nå målet om: <ul style="list-style-type: none"> • 100 % tillgång till snabbt bredband i landsbygdsområdet (till 2025)

Fig. 1. Mål i strategin Från jord till bord fram till 2030.



Vid en preliminär analys av de siffersatta målen kan konstateras att Sverige redan arbetar hårt med åtgärder inom respektive område. Om de föreslagna målen kommer nås eller inte beror dock på hur målen definieras, om det t.ex. ska vara EU-övergripande mål eller individuella mål per land. Exempel på områden där Sverige ligger bra till är minskad användning av kemiska växtskyddsmedel, förbättrat djurskydd och låg antibiotikaanvändning. Kopplat till djurskydd noterar Jordbruksverket att området djurhälsa saknas i strategin, trots att det är något som bland annat Sverige framfört tidigare.

Handlingsplan för ökad ekologisk produktion och vattenbruk

Kommissionen kommer enligt Från Jord till bord att lägga fram en handlingsplan om ekologiskt jordbruk. Avsikten är att handlingsplanen ska bidra till att nå målet om att minst 25 procent av EU:s jordbruksareal ska vara ekologiskt jordbruk år 2030 och till en betydande ökning av det ekologiska vattenbruket.

Den svenska regeringens inriktningsmål är att 30 procent av den svenska åkermarken (i hektar) ska utgöras av certifierad ekologisk jordbruksmark år 2030, vilket är högre än målet i Från jord till bord. År 2019 uppgick den ekologiska åkerarealen i Sverige till drygt 20 procent. Från år 2021 finns dock inga uppdrag i livsmedelsstrategin eller medel i livsmedelsstrategins handlingsplan för ekologiska livsmedel.

När det gäller hållbar vattenbruksproduktion är Sverige drivande för en ökning av produktionen, men för att det ska vara möjligt att öka det ekologiska vattenbruket i Sverige behöver reglerna ses över. Anledningen är att det finns regler kring ekologiskt vattenbruk som hämmar produktionen i de mest hållbara vattenbrukssystemen. Produktionen av bland annat ekologiska musslor och ostron skulle kunna öka om regelverket reviderades. Sverige främjar ett hållbart vattenbruk oavsett om det kan certifieras som ekologiskt eller inte.

Biologisk mångfald har en egen strategi

Frågor som berör biologisk mångfald behandlas till största delen inom Strategin för biologisk mångfald (COM(2020) 380). Det finns därför inga specifika mål om biologisk mångfald i Från jord till bord, utan istället beskrivs hur de olika strategierna (bland annat strategin för biologisk mångfald) kopplar an till andra strategier inom Den gröna given och till de strategiska planerna inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

Minskade växthusgasutsläpp

Från Jord till bord har höga ambitioner när det kommer till minskad klimatpåverkan från livsmedelskedjan. Kommissionens avsikt är att ta fram ett nytt initiativ för koldioxidinlagring inom ramen för det som kallas ”klimatpakten”¹ och utarbeta ett regelverk för certifiering av avlägsnande av koldioxid. Ett nytt EU-initiativ för koldioxidinlagring inom ramen för klimatpakten kommer, enligt Från jord till bord, att främja nya affärsmodeller som ger

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>



jordbrukare en ny inkomstkälla och hjälper andra sektorer att minska koldioxidutsläppen i livsmedelskedjan. Enligt handlingsplanen för den cirkulära ekonomin kommer Kommissionen att utarbeta ett regelverk för certifiering av avlägsnande av koldioxid.

Kopplat till EU:s nya jordbrukspolitik står det att de nya miljösystemen (eco-schemes) kommer att erbjuda mycket finansiering till stöd för hållbara metoder, såsom precisionsjordbruk, agroekologi (bl.a. ekologiskt jordbruk), koldioxidinlagring och skogsjordbruk. Det finns därför en koppling mellan förslaget på regelverk för certifiering och eco-schemes. Eftersom varje land kommer att kunna välja vilka eco-schemes man vill införa ser vi ingen risk med detta för Sveriges del.

Inom Sveriges klimatpolitiska ramverk ingår kolinlagring i jordbruksmark som en möjlig åtgärd för att nå Sveriges mål om netto-nollutsläpp.

Kommissionen kommer enligt förslagen i Från jord till bord att vidta åtgärder för att påskynda införandet av lösningar för att öka produktionen av förnybar energi inom jordbruket. I förra programperioden fanns det investeringsstöd till denna typ av åtgärder. Denna typ av stöd är något som Sverige ställer sig positivt till.

Kommissionen vill också göra en översyn av EU:s program för främjande av jordbruksprodukter, i syfte att öka dess bidrag till hållbar produktion och konsumtion. När det gäller kött bör denna översyn, enligt Från jord till bord, inriktas på hur EU kan använda programmet för att främja de mest hållbara och koldioxideffektiva produktionsmetoderna inom djurhållningen. Redan genom dagens regelverk finns möjlighet att söka medel för kampanjer inriktade på miljö och hållbarhet. Varje år ser EU-kommissionen över behoven och bestämmer vilken typ av åtgärder och produkter som ska prioriteras och hur mycket pengar man kan få för de olika delarna. Kommissionen kan därmed redan inom dagens regelverk precisera vilka områden som ska prioriteras och inte. Genom revideringen kommer man sannolikt att styra fördelningen av de så kallade säljfrämjandemedlen i en mer hållbar riktning och möjligen till stor del prioritera den typen av ansökningar. Koldioxideffektiva produktionsmetoder inom djurhållning blir en nyhet i regelverket. De svenska organisationernas intresse för att söka säljfrämjandemedel har tidigare varit lågt men Jordbruksverket arbetar målinriktat för att öka intresset och få fler godkända ansökningar. Den revidering av regelverket som föreslås kommer förhoppningsvis att underlätta svenska organisationers möjligheter att få del av stöden.

Kommissionen vill också underlätta utsläppandet på marknaden av hållbara och innovativa fodertillsatser för att minska utsläppen av växthusgaser. Vad gäller fodertillsatser och alternativa foderråvaror är det European Food Safety Authority (EFSA) som genomför detaljgranskningen av fodertillsatsansökningar och i deras uppdrag ingår att bedöma säkerheten för djur, människor (personal och konsumenter) och miljö.

Enligt Från jord till bord kommer Kommissionen även att överväga EU-bestämmelser för att minska beroendet av foderråvaror med hög klimatbelastning genom att främja EU-odlade



vegetabiliska proteiner och alternativa foderråvaror, såsom insekter, marina råvaror (t.ex. alger) och biprodukter från bioekonomin (t.ex. fiskavfall).

Matsvinn – se till hela kedjan!

Det är positivt att det i Från jord till bord står att Kommissionen ska ”integrera förebyggande av livsmedelsförluster och livsmedelsavfall i andra politikområden” men det kunde betonats ännu mer. Till exempel skiljer sig skrivningarna i strategin från målet i Agenda 2030, eftersom den andra delen av mål 12.3 inom Agenda 2030 inte tas upp i strategin (”minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd”).

Jordbruksverket menar att matsvinn är både livsmedelsförluster och livsmedelsavfall och att det är viktigt att se till hela livsmedelskedjan så att inte svinnet skjuts framåt eller bakåt i kedjan. Om det till exempel uppstår svinn på gården som inte synliggörs så bidrar det till sämre resursanvändning och minskad lönsamhet.

Strategin får inte bli en ursäkt för protektionism och ökad reglering

Syftet med strategiförslaget är att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet, men det finns en risk att det blir svårare för andra delar av världen att exportera livsmedel till EU om reglerna i EU skärps. Det är därför nödvändigt att vara vaksam, så Från jord till bord inte används som en ursäkt för ökad protektionism.

Det finns också anledning att vara vaksam så fokus i omställningen mot en hållbar produktion inte enbart är på reglering, där Från jord till bord verkar ha sin tyngdpunkt, utan även på forskning, innovation, rådgivning med mera.

Konkurrenskraft

De åtgärder som föreslås i strategiförslaget kan på kort sikt leda till högre kostnader för producenterna och hårdare krav inom EU som riskerar att försämra konkurrenskraften för EU:s primärproducenter gentemot länder utanför EU. På längre sikt kan dock Från jord till bord bidra till nya möjligheter eftersom producenter i EU går före övriga delar av världen och tidigt genomför förändringar som på sikt även andra länder måste genomföra.

Vid förändringar är det viktigt att hela livsmedelskedjan tar sitt ansvar och samarbetar. Det får inte leda till att bara primärproducenterna förändrar sina beteenden medan övriga delar av kedjan inte ställer om. Eftersom primärproducenterna ofta har en svag ställning är det viktigt att denna grupp får hjälp av samhället i omställningen.

Från jord till bord indikerar att ett nytt försök att se över handelsnormerna för jordbruks-, fiskeri- och vattenbruksprodukter kommer att göras inom kort. Jordbruksverket välkomnar detta, men vid översynen måste det tydliggöras vad som är syftet med handelsnormerna.



Mer information

Länk till Från jord till bord:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

Länk till Den gröna given

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Kontaktpersoner

Bengt Johnsson, 036-15 61 93, bengt.johnsson@jordbruksverket.se

Camilla Burman, 036-15 59 61, camilla.burman@jordbruksverket.se

Per Bodin, 036-15 58 90, per.bodin@jordbruksverket.se