

YTTRANDE

2020-09-17 Ärendenr:
NV-05539-20

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige (N2020/01752/JL)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i stora drag i promemorians behovsanalys men önskar komplettera analysen i vissa delar.

Naturvårdsverket önskar inför fortsatt arbete lyfta behovet av att:

- insatser genomförs på ett sätt som understödjer jordbrukets produktion av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och andra kollektiva nyttigheter.
- insatser genomförs så att småskalighet och diversifiering i jordbruket främjas.
- insatser genomförs som innebär att arealen naturbetesmark och slätterängar ökar betydligt.
- förutom nyskapande av småbiotoper i slättbygd, även bevara och ge adekvat skötsel till befintliga småbiotoper i hela landet.
- det finns stöd till insatser för värdekärnor knutna till det historiska odlingslandskapet i skogsmiljöer, samt till brynmiljöer och skogsbeten.
- stöd till arbetet med skador av vilt på jordbruk omfattas av CAP.
- insatser inom CAP relaterar till arbetet med grön infrastruktur så att rätt åtgärd genomförs på rätt plats.
- vid insatser för att minska klimatpåverkan och öka kolinlagring främja åtgärder som även minskar näringsläckage från jordbruksmark och gödsel samt gynnar biologisk mångfald
- genomföra ytterligare insatser som minskar klimatpåverkan utöver de insatser som nämns om utvecklad produktivitet och resurseffektivisering.
- främja naturbaserade lösningar för att öka jordbrukets motståndskraft mot negativa klimateffekter samtidigt som biologisk mångfald och ekosystemtjänster gynnas.

- insatser för att främja en hållbar användning av växtskyddsmedel utformas så att de även bidrar med miljönytta genom att skapa och bevara livsmiljöer för att stärka ekosystemtjänster och den biologiska mångfalden.

Naturvårdsverket vill gärna vara en aktiv part i arbetet med den svenska strategin för CAP och bidra med sin expertkompetens i fortsatt process, t.ex. genom deltagande i förenklingsgrupp samt i arbetet med att utarbeta förslag till åtgärder.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Kapitel 2. Förslaget om ny gemensam jordbrukspolitik

Naturvårdsverket vill betona att den nya gemensamma jordbrukspolitiken, utöver att vara en viktig del för att bidra till målsättningarna i strategin Från jord till bord och klimatmålen, också kommer vara en viktig del för att bidra till målsättningarna i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030, vilket också betonas i kommissionens meddelande om strategin.¹

Kapitel 4. Process och principer för prioritering av behov

Naturvårdsverket delar bedömningen att det finns ett tydligt behov av att minska den administrativa bördan för företag, andra stödmottagare och de administrerande myndigheterna. Naturvårdsverket anser dock att vissa behov är av sådan karaktär att det finns en avvägning mellan å ena sidan regelförenkling och å andra sidan åtgärders effektivitet för måluppfyllelsen. Detta bör beaktas i den fortsatta processen, så att förenklararbetet inte går ut över åtgärdernas effektivitet.

Kapitel 5. Prioriterade behov i den strategiska planen

Avsnitt 5.1 Målstruktur CAP

Naturvårdsverket ifrågasätter skillnaden i målformuleringarna i dokumentet och de formuleringar som EU kommissionen använder sig av på sin hemsida. På kommissionens sida uttrycks till exempel särskilt mål 2 som *“Öka konkurrenskraften och jordbrukets produktivitet på ett hållbart sätt för att tillgodose en högre efterfrågan i en resursbegränsad och klimatosäker värld.”* Medan det i näringsdepartementets PM står *“Öka marknadsorienteringen och konkurrenskraften, med ett större fokus på forskning, teknik och digitalisering.”*

5.3.2 Konkurrenskraftigt jordbruk

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att kompensera för kostnadsnackdelar av sämre produktionsförutsättningar och högre kostnader. Naturvårdsverket skulle dock vilja se att detta i större utsträckning tydligt riktas till jordbrukets produktion av ekosystemtjänster och andra kollektiva nyttigheter och blir lägesbundet till de marker som samhället pekat ut som särskilt värdefulla att hävda och bevara, särskilt naturbetesmarker, ängar och landskapselement av särskild betydelse för biologisk mångfald. En generell kompensation för sämre produktionsförutsättningar riktad till skogs- och mellanbygd skulle bidra till att

¹ COM(2020) 380 final

motverka den fortsatt snabba strukturrationaliseringen och då gynna den högre biologiska mångfalden i skogs- och mellanbygden jämfört med slättbygd.

5.3.9 Ny teknik och kunskapsspridning

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att nyttja de möjligheter som ny kunskap, teknik och digitalisering kan skapa för att främja jordbruket och öka miljönyttan. Naturvårdsverket vill i detta sammanhang lyfta behovet att kompensera för de kostnadsökningar som ny teknik och digitalisering medför för mindre företag. En nyligen publicerad rapport från CAP:s miljöeffekter visar att det kan bli kostsamt för ägare av mindre besättningar att skaffa ny teknik². Av den anledningen finns det ett behov av stöd till framförallt mindre djurgårdar vid främjandet av ny teknik.

5.3.3 Affärsmässighet, 5.5.2 Stärkt affärsmässighet på landsbygden, 5.5.6 Attraktiv landsbygd

Naturvårdsverket instämmer i att möjlighet till diversifiering bör tas tillvara i den strategiska planen, och vill i sammanhanget särskilt lyfta fram potentialen i en utvecklad småskalig besöksnäring kopplat till upplevelser inom mat, natur och kulturmiljöer.

5.3.5 Djurstallar

Naturvårdsverket instämmer i behovet av rationella djurstallar. Investeringar bör särskilt stödja rationella djurstallar för betesbaserad produktion i områden med värdefulla gräsmarker så att stödet även möter samhällets behov av de kollektiva nyttigheter en betesbaserad produktion genererar. Naturvårdsverket anser också att det är viktigt att investeringar i rationella djurstallar inte leder till att betesdjuren omfördelas från områden med naturbetesmarker till områden där djuren huvudsakligen nyttjar betesvallar på åker kring djurstallarna alternativt är installerade.

5.3.7 Klimatanpassning

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att klimatanpassa svenskt jordbruk. Naturvårdsverket vill påpeka behovet av att se detta i ett större landskapsperspektiv, där bland annat uppströms- och nedströmsområden beaktas, när det gäller insatser som skapar bättre beredskap och kapacitet för att hantera ändrade nederbörds- och temperaturförhållanden. För att enskilda jordbrukare inte ska drabbas när åtgärder genomförs som gynnar flera behövs någon form av kompensationsmöjlighet.

Naturvårdsverket vill även understryka behovet av att nyttja naturbaserade lösningar för att skapa ett hållbart och klimatresilient jordbruk. Naturbaserade lösningar kan bidra till att öka jordbrukets motståndskraft mot negativa effekter av ett förändrat klimat, samtidigt som de främjar biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster.

5.3.8 Vilt

Naturvårdsverket ser ett fortsatt behov av ersättning för och förebyggande åtgärder mot skador av vilt på jordbruk. Naturvårdsverket anser att stödet bör

² Jordbruksverket 2020. Digitaliserad teknik för att främja betesdrift. Rapport 2020:10.

kunna omfattas av CAP och att reglerna inom programmet behöver anpassas så att begränsningar inte försvårar arbetet med att skapa acceptans och samexistens med stora rovdjur eller stora fåglar.

Naturvårdsverket vill i sammanhanget understryka att ett ändamålsenligt stödsystem är en förutsättning för att uppfylla vissa politiska beslut som tagits rörande de stora rovdjuren.

5.3.11 Jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan

Naturvårdsverket instämmer i att jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan behöver stärkas. Förutom de kvaliteter som redan nämnts anser Naturvårdsverket att ett starkt miljöarbete är en god kvalitet att konkurrera med. Ska svenskt jordbruk konkurrera på en internationell marknad så är det genom hög kvalitet, god djurhälsa och genom att vara det miljömässigt mest hållbara jordbruket.

Naturvårdsverket anser också att det finns ett behov av att stödja samarbetsprojekt för mindre företag, till exempel produktionssamverkan av kött från naturbetesmarker som ett sätt att ge relativt små producenter en möjlighet att direkt nå större uppköpare och därmed få bättre betalt.

Det finns även ett behov av stöd till småskalig produktion av lantraser och lantsorter för den oftast småskaliga livsmedelsförädlingen baserad på dessa. Här finns en koppling till besöksnäring där natur-, kultur- och matupplevelser tillsammans bygger lokala mervärden och varumärken, till gagn inte bara för de lokala jordbrukarna utan även för lokalsamhället.

Naturvårdsverket ser vidare ett behov av att stödja certifiering, REKO-ringar, andra sammanslutningar och gårdsförsäljning som gynnar kollektiva nyttigheter, såsom till exempel produktion på naturbetesmark. Det är idag svårt för lantbrukare att få full ersättning för de ökade kostnader som ofta krävs för att bibehålla/skapa mervärden i form av bland annat biologisk mångfald och god djurhälsa.

5.4.1. Inlagring av kol och växthusavgång från organogena jordar

Naturvårdsverket instämmer i att potentialen att lagra in kol i marken och biomassa behöver utnyttjas eftersom dessa åtgärder kan bidra till att vi når nationella och EU:s klimatmål, och därmed målen i Parisavtalet. CAP bör utformas för att stödja åtgärder som t.ex. vallodling, agroforestry, fleråriga energigrödor, återvätning av organogena jordar, våtmarksodling, samt användning av biokol. Naturvårdsverket vill särskilt lyfta fram åtgärder som både bidrar till kolinlagring och minskat näringsläckage, t.ex. fånggrödor/mellangrödor samt kantzoner med flerårig vegetation längs med vattendrag. Det sistnämnda kan även ha stor betydelse för biologisk mångfald och pollinerande insekter.

5.4.3 Anpassad produktion till klimatförändringarna och minskad relativ påverkan på klimatet

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att stärka jordbrukets möjligheter att minska klimatpåverkan per viktenhet producerad produkt. Naturvårdsverket vill

dock lyfta att insatser för minskad klimatpåverkan behöver utformas på ett sätt som inte leder till negativa konsekvenser för biologisk mångfald.

Naturvårdsverket vill vidare understryka att det finns ytterligare behov av insatser för att minska utsläpp av växthusgaser per producerad enhet utöver det som nämns om insatser för att den höga produktiviteten och resurseffektivisering bibehålls och utvecklas. Det finns ett behov av insatser som minskar utsläppen från främst jordbruksmark och hantering av gödsel. Behoven av att minska utsläppen av växthusgaser framgår av EU:s klimatmål och det svenska klimatramverket där åtagande för den icke-handlande sektorn, inkl. jordbruk, ingår.

5.4.4 Minskad belastning på mark, luft och vatten

Naturvårdsverket instämmer i behovet att fortsätta stärka arbetet med att minska jordbrukssektorns belastning på mark, luft och vatten. När det gäller det avsnitt som handlar om samverkan i större områden anser Naturvårdsverket att insatser inom CAP bör relatera till arbetet med grön infrastruktur i syfte att identifiera och prioritera landskapsavsnitt för kollektiva åtgärder, dels genom att använda det kunskapsunderlag som byggts upp i de länsvisa handlingsplanerna för grön infrastruktur, dels genom att ta fasta på arbetet med att skapa en dialog mellan landskapets olika aktörer.

Naturvårdsverket ser att behovet är särskilt viktigt i ett förändrat klimat med förlängd växtsäsong och högre halt av koldioxid i atmosfären eftersom detta också kan medföra mer gynnsamma förhållande för jordbruket. Förbättrade förutsättningar för jordbruket påverkar förutsättningarna för att bevara biologisk mångfald och värdefulla ekosystemen, eftersom de i sig är direkt beroende av hur markanvändningen ser ut och utvecklas i framtiden.

Naturvårdsverket anser vidare att det i sammanhanget finns skäl att särskilt lyfta behovet av att minska samtliga utsläpp av kväveföreningar. Åtgärder som leder till minskade utsläpp av kväveföreningar kommer att ge stora synergieffekter på flertalet av våra nationella miljömål.

Naturvårdsverket vill även lyfta behovet av att insatser för att främja en hållbar användning av växtskyddsmedel så långt som möjligt. Detta kan innebära att skapa och bevara livsmiljöer som stärker ekosystemtjänster och biologisk mångfald för att gynna naturliga fiender till växtskadegörare. Det kan också innebära användning av biologiska bekämpningsmedel så som nematoder, insekter och spindeldjur (NIS).

Insatser för att främja en hållbar användning av växtskyddsmedel bör också kunna utformas så att de bidrar till minskat läckage av näringsämnen.

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

Naturvårdsverket ser ett behov av stöd till naturvårdande skötsel för att gynna den biologiska mångfalden och för att bevara och stärka skötselkrävande värdekärnor knutna till det historiska odlingslandskapet som nu är beläget i skogsmiljöer. Ett sådant stöd behövs framför allt till bevarande, nyskapande och

skötsel av övergångsområden (brynmiljöer) mellan odlingslandskapet och skog samt skogsbeten.

Det är av stor vikt med långsiktig inriktning på statens åtaganden för att stödja lantbrukarnas möjlighet att bruka odlingslandskapet på ett miljömässigt hållbart sätt, och då är en nationell finansiering mer osäker.

5.4.6 Biologisk mångfald i slättbygd

Naturvårdsverket instämmer angående behovet av insatser för biologisk mångfald i slättbygd. Bland annat behöver småbiotoper och våtmarker nyanläggas för att stärka den gröna infrastrukturen och därmed biologisk mångfald. Vid nyanläggning av småbiotoper, för t.ex. pollinerande insekter, vill Naturvårdsverket påpeka att hänsyn behöver tas till både behovet av födosöks- och boplatzmiljöer, liksom tillräckliga spridningsvägar. Även här anser Naturvårdsverket att insatser inom CAP bör relatera till arbetet med grön infrastruktur genom att använda det kunskapsunderlag som byggts upp i de länsvisa handlingsplanerna och genom att ta fasta på arbetet med att skapa en dialog mellan landskapets olika aktörer.

Naturvårdsverket vill också framhålla behovet av att befintliga småbiotoper i hela landet både bevaras och får en adekvat skötsel för att gynna biologisk mångfald, ekosystemtjänster och grön infrastruktur. Detta gäller således både i slättbygden och skogs- och mellanbygd.

5.4.7 Värdefulla gräsmarker

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att värdefulla gräsmarker sköts och bevaras, både som foderresurs och för bibehållen biologisk mångfald. Naturvårdsverket vill särskilt lyfta att arealen naturbetesmark och slåtterängar även behöver öka betydligt då gräsmarker är den grupp av naturtyper som har sämst bevarandestatus och trend enligt Sveriges rapportering till EU av art- och habitatdirektivet³.

Naturvårdsverket anser vidare att det inte räcker med rådgivning och generell kunskapsuppbyggnad, även om detta är mycket viktigt, utan att de åtagandeplaner som funnits är ett viktigt instrument för att tydliggöra vad brukaren förväntas göra och vad samhället betalar för. Det underlättar vid eventuell kontroll och revision och bidrar till rättssäkerhet. Värdefulla områden som omfattas av åtagandeplaner kan också komma att bidra som OECM-områden (Other effective area-based conservation measures) till skyddade områden i kommande bevarandemål inom CBD även om de inte helt uppfyller kravet på långsiktighet.

Det behövs fler betesdjur som betar framför allt naturbetesmarker och de djur som finns att tillgå behöver ingå i betesdriften. Naturvårdsverket ser därför ett behov av att gynna stutuppfödning.

³ Naturvårdsverket 2020. Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. ISBN 978-91-620-6914-8.

5.4.9 Kompetens om biologisk mångfald

Naturvårdsverket anser förvisso att det finns ett behov av att öka kunskapen om hur biologisk mångfald kan främjas i jord- och skogsbruket och hur dess ekosystemtjänster kan bidra till produktionen. Naturvårdsverket vill samtidigt poängtera att det är viktigt att använda den kunskap som redan finns, till exempel från arbetet med grön infrastruktur, för att utforma mer effektiva åtgärder. Naturvårdsverket föreslår därför ett tillägg i behovsformuleringen (kursivt nedan):

”Det finns ett behov av att öka kunskapen om hur biologisk mångfald kan främjas i jord- och skogsbruket och hur dess ekosystemtjänster kan bidra till produktionen, samt av att i högre utsträckning nyttja befintlig kunskap vid utformning och genomförande av åtgärder.”

5.4.10 Ekologisk produktion

Naturvårdsverket instämmer i behovet av insatser för att underlätta omställning till mer ekologiskt jordbruk. Naturvårdsverket vill dock poängtera betydelsen av att jordbruket totalt sett drivs mot ett mer miljövänligt håll.

Avsnitt 6 Fortsatt process

Naturvårdsverket vill gärna vara en aktiv part i arbetet med den svenska strategin för CAP och bidra med sin expertkompetens i fortsatt process, t.ex. genom deltagande i förenklingsgrupp samt i arbetet med att utarbeta förslag till åtgärder.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschef Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggare Lena Brunzell, Marianne Wetterin och Maja Cederlund.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:

n.strategisk.plan@regeringskansliet.se