



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Framtidens lantbruk / Future Agriculture

Inspel till en svensk livsmedelsstrategi



Future Agriculture
**FRAMTIDENS
LANTBRUK**

Inspel till en svensk livsmedelsstrategi

Utgivningsår: 2014, Uppsala

Utgivare: SLU, Framtidens lantbruk - djur, växter och markanvändning

Författare: Lotta Rydhmer, SLU, Framtidens lantbruk

Layout: Pernilla Johnsson, SLU, Framtidens lantbruk

Foto: Istockphoto

Typsnitt: Aksidenz Grotesk & Bembo

ISBN: 978-91-576-9267-2

© SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Future Agriculture
**FRAMTIDENS
LANTBRUK**

Innehåll

| | |
|--|----|
| Inledning | 5 |
| Framtidens lantbruk och en svensk livsmedelsstrategi | 7 |
| Hur kan en livsmedelsstrategi tas fram? | 9 |
| Vad kan en livsmedelsstrategi innehålla? | 11 |
| <i>Människorna i lantbruket</i> | 11 |
| <i>Livsmedelsindustri</i> | 12 |
| <i>Handel</i> | 12 |
| <i>Landsbygdsutveckling</i> | 13 |
| <i>Svensk livsmedelsproduktions konkurrenskraft</i> | 14 |
| <i>Miljön och klimatet</i> | 15 |
| <i>Djurhälsa och djurvälstånd</i> | 19 |
| <i>Smak och andra kvalitetsegenskaper</i> | 19 |
| <i>Matintresse</i> | 20 |
| <i>Konsumtionsvanor och folkhälsa</i> | 20 |
| <i>Livsmedelspriser</i> | 21 |
| <i>Livsmedelssäkerhet</i> | 21 |
| <i>Självförsörjning och beredskap</i> | 21 |
| <i>Sveriges ansvar för den globala livsmedelsförsörjningen</i> | 22 |
| <i>Kunskap om lantbruk och livsmedel</i> | 23 |
| Exempel på målkonflikter att beakta i en livsmedelsstrategi | 24 |
| Strategins genomförande | 25 |
| Avslutande kommentarer | 25 |

Inledning

Detta dokument är ett bidrag till arbetet med en svensk livsmedelsstrategi. Vi som skrivit texten är forskare verksamma i forskningsplattformen Framtidens lantbruk vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU. Dokumentet innehåller våra tankar om hur en livsmedelsstrategi kan arbetas fram och vad en livsmedelsstrategi kan innehålla. Vi lyfter fram följande ämnen: Människorna i lantbruket, livsmedelsindustrin, handeln, landsbygdsutveckling, svensk livsmedelsproduktions konkurrenskraft, miljön och klimatet (markanvändning, konsumtionens betydelse för miljön, biologisk mångfald, giffri miljö, ekologisk produktion, kretslopp, bioenergi) djurhälsa och djurvälstånd, smak och andra kvalitetsegenskaper, matintresse, konsumtionsvanor och folkhälsa, livsmedelspriser, livsmedelssäkerhet, självförsörjning och beredskap, global livsmedelsförsörjning, utbildning och forskning. Vi ger exempel på målkonflikter som är relevanta för en nationell livsmedelsstrategi. Avslutningsvis diskuterar vi Sveriges ansvar för den globala livsmedelsförsörjningen i framtiden.

Framtidens lantbruk, SLU, 2014



Framtidens lantbruk och en svensk livsmedelsstrategi

Det svenska lantbruket framställs ibland som betydelselöst: ”Lantbruket utgör en så liten del av BNP och ger så få jobb”. Då glömmes man dels lantbrukets betydelse för den svenska livsmedelsindustrin och handeln och dels förbises man det svenska lantbrukets roll i ett internationellt sammanhang. Ett förändrat klimat försämrar villkoren för matproduktion i många länder och jordens befolkning växer. I Sverige kan och bör vi ta ansvar för vår del av framtidens matproduktion.

Det svenska lantbruket är i snabb omvandling, där en global marknad och internationell politik tillsammans med klimatförändringen ändrar villkoren för lantbrukare. Nya konsumtionsmönster och omvandlingen av den svenska landsbygden ställer också nya krav. Samtidigt ger alla dessa förändringar nya möjligheter. För att möta dessa utmaningar behövs vetenskapligt baserad kunskap. Framtidens lantbruk är en tvärvetenskaplig forskningsplattform där vi arbetar med forskning kring hållbart nyttjande av våra naturresurser. Tonvikten ligger på livsmedelsproduktion från lantbruket och markanvändning.

I 2014 års regeringsförklaring ingår att en långsiktig livsmedelsstrategi ska tas fram. Om hållbart lantbruk är ett mål så måste också konsumtionen förändras och därför är det betydelsefullt att både matproduktion och matkonsumtion nämns i samma mening i regeringsförklaringen. Framtidens lantbruk höll i oktober en konferens med temat “Sverige och Maten – vad ingår i en svensk livsmedelsstrategi?” där vi lyfte viktiga frågor med utgångspunkt i våra egna studier. Inom Framtidens lantbruk har forskare från många olika discipliner samarbetat för att identifiera viktiga forskningsfrågor. Vilken ny kunskap behövs nu för att kunna försörja världen på ett hållbart sätt i framtiden? Pågående projekt handlar om det svenska lantbrukets omvandling 1990–2040, en hållbar svensk proteinkonsumtion, risker och hot mot det svenska lantbrukets livsmedelsproduktion och integrerade produktionssystem i ett förändrat klimat. Resultat från dessa och tidigare projekt, insikter från årets konferens, kunskaper från alla de seminarier, workshops, kurser och konferenser som vi har arrangerat under de senaste åren – allt detta har vi använt för att ställa samman det här dokumentet om en svensk

livsmedelsstrategi. Det är ett inspel i det arbete med en svensk livsmedelsstrategi som nu påbörjats.

Under konferensen i oktober diskuterades för vem en nationell livsmedelsstrategi är viktig, vilka ämnen en livsmedelsstrategi kan innehålla och vilka förändringar som en livsmedelstrategi skulle kunna leda till för lantbruket, landsbygden och konsumenten, samt hur arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi skulle kunna genomföras. Konferensen gav oss underlag för det här dokumentet där vi lyfter fram viktiga frågor för arbetet med en svensk livsmedelsstrategi. Arbetet med en nationell livsmedelsstrategi är förstås en politisk process. Forskningens roll kan vara att fördjupa kunskapsunderlaget, beskriva olika möjligheter, tydliggöra målkonflikter och visa på konsekvenser av olika val.

Hur kan en livsmedelsstrategi tas fram?

En strategi beskriver på vilka sätt mål ska nås. Därför kommer målformuleringen före strategiarbetet. För att kunna precisera mål måste man veta vad man vill. Rätt arbetsordning borde därför vara vision – mål – strategi. Visionen kan vara att den svenska produktionen och konsumtionen av livsmedel ska medverka till en långsiktig hållbar utveckling, i Sverige liksom i världen. En sådan vision är hisnande stor och allvarlig och den behöver konkretiseras med beskrivningar av nödvändiga förändringar. Vi ser fördelar med att använda redan etablerade mål i arbetet med livsmedelsstrategin. Exempel på fastlagda nationella mål är miljömålen, mål som hör samman med Sveriges politik för global utveckling (där tyngdpunkten ligger på fattigdomsbekämpning i låginkomstländer) och mål för regional tillväxt som handlar om utvecklingskraft, tillväxtpotential och sysselsättningsmöjligheter i hela Sverige. På global nivå tar FN nu fram ”Sustainable Development Goals” som ska balansera ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

Tidsdimensionen måste hanteras i arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi. Vilken tidsram ska strategin ha? Hur ska strategin kopplas till generationsmålet? Det valda tidsperspektivet kommer att säga något om ambitionsnivån i den svenska livsmedelsstrategin. Tidsperspektivet påverkar också målformuleringen. Med ett långt tidsperspektiv blir det svårt att definiera precisa mål. Istället kan målen handla om att ändra trender eller ändra riktningen i pågående processer. Nästa fråga gäller den geografiska ramen för livsmedelsstrategin. Vi menar att konsekvenserna av den svenska livsmedelsproduktionen och konsumtionen i Sverige och i världen ska ingå i den svenska livsmedelsstrategin.

Under senare tid har Sverige inte haft något nationellt självförsörjningsmål för livsmedel. Den svenska hållningen har närmast varit att låta marknaden bestämma vad som ska produceras och konsumeras. Det är visserligen ett slags strategiskt beslut, men knappast en livsmedelsstrategi. Huruvida Sverige ska ha ett nationellt självförsörjningsmål och hur det i så fall ska preciseras är exempel på målfrågor som behöver diskuteras i strategiarbetet. Andra exempel är målfrågor som rör folkhälsa och krisberedskap.

Livsmedelsproduktion är ett långsiktigt arbete och grunddragen i livsmedelsstrategin behöver bestå under många år. Det dröjer många år från plantering tills fruktträd kommer upp i full skörd och avskrivningstiden för nya lantbruksbyggnader är ännu längre. Att ändra konsumtionsvanor är också en långsiktig process. Livsmedelsstrategins metoder och arbetssätt bör därför stå sig över flera riksdagsval. Att låta en bred parlamentarisk kommitté leda arbetet kan öka strategins livslängd.

Även om ansvaret för att ta fram livsmedelsstrategin vilar på politiker behöver många slags intressenter vara delaktiga i arbetet. Vi tror att intressenternas delaktighet är avgörande för om strategin ska leda till verkliga förändringar. Intressenterna finns längs hela livsmedelskedjan från råvaruproduktion och produktion av insatsmedel via livsmedelsindustri, distribution och handel till konsumenter och samhällsmedborgare. En spännande tanke är att livsmedelsstrategin utvecklas genom en process där alla kommuner är engagerade i någon slags medborgardialog. Ett gemensamt arbetsmaterial framtaget av till exempel Sveriges kommuner och landsting (SKL) kunde vara till hjälp för kommunerna i en sådan process.

Alla ”intressenter” kan inte tala för sig. Livsmedelsstrategin är också till för djuren, naturen och för kommande generationer i Sverige och i andra delar av världen. Därför behöver ideella organisationer som engagerar sig i till exempel djurvälstånd, naturskydd och rättvisefrågor vara delaktiga i arbetet. Även forskare som arbetar vetenskapligt med livsmedelskonsumtion och livsmedelsproduktion i vid bemärkelse behövs i arbetet. Det är också viktigt att samla kunskap från andra länder som har nationella livsmedelsstrategier.

Olika intressenter har olika, och ibland motstridiga, intressen. Alla problem har inte en win-win-lösning. Vi tror att arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi gynnas av att man redan från början erkänner att det finns målkonflikter. Vissa val måste vara politiska beslut.

Vad kan en livsmedelsstrategi innehålla?

En svensk livsmedelsstrategi ska visa vägen mot uppsatta mål och innefatta ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter på livsmedelsproduktion och livsmedelskonsumtion. Här lyfter vi fram en lång rad ämnen som kan vara relevanta att ta med i en nationell livsmedelsstrategi. Det är mycket möjligt att alla dessa inte ska ingå i den svenska strategin, men vi menar att valet mellan ämnen som ska ingå och ämnen som inte ska ingå ska vara ett aktivt val, och att innehållet i strategin måste spegla målen och visionen.

Detta dokument fokuserar på lantbruket och den mat som kommer därifrån. Hortikultur, frukt och grönt ingår som en del av lantbruket. Akvakultur ingår inte, men fisk och skaldjur är viktiga livsmedel som förstås ska finnas med i en livsmedelsstrategi. Det finns också intressanta kopplingar mellan akvakultur och lantbruk, till exempel biprodukter för fiskfoder och fisk- och skaldjursodling som alternativa produktionsgrenar för lantbrukare.

Människorna i lantbruket

Vem vill vara lantbrukare i framtiden? Kommer det finnas något lantbruk kvar i Sverige när strategin väl är klar? Låg lönsamhet i lantbruket har lett till en kraftig minskning av antalet lantbruksföretag. I vissa regioner betyder det att storleksrationaliseringen går allt fortare, i andra att odlingsmark tas ur bruk och att lantbrukets djur försvinner. Lönsamheten i primärproduktionen blir en nyckelfråga i arbetet med en svensk livsmedelsstrategi.

Lönsamheten har en avgörande betydelse för produktionen, men i en livsmedelsstrategi finns också skäl att beakta andra drivkrafter för att börja, fortsätta eller sluta som lantbrukare. Exempel på sådana drivkrafter är lantbrukarens status, tillgång till service och önskan att leva i hembygden eller önskan att lämna staden. Strukturfrågor, som

möjligheten att bedriva deltidslantbruk och deltidslantbrukets samlade betydelse för den lokala och totala livsmedelsproduktionen hör också hit.

Lantbruket skapar jobb och bidrar både direkt och indirekt till en ökad sysselsättning på landsbygden. En annan aspekt är arbetsvillkor och möjlighet till fortbildning för lantarbetare, till exempel alla de säsonganställda som är en förutsättning för den svenska bär- och grönsaksproduktionen.

Livsmedelsindustri

Den starka kopplingen mellan lantbruk och livsmedelsindustri måste beaktas i livsmedelsstrategin. Lönsamheten i livsmedelsindustrin påverkar avräkningspriset för lantbrukaren. Dessutom ägs flera livsmedelsföretag kooperativt av lantbrukarna. Strukturrationaliseringen i förädlingsledet har varit minst lika omvälvande som i lantbruket och kvar finns ett fåtal mejerier och slakterier som har mycket stora upptagningsområden och utländska delägare. Tomrummet efter bortrationaliserade mejerier och slakterier ger utrymme för nya, småskaliga aktörer. Vilken betydelse kan den lokala, småskaliga produktionen få för lantbrukare, handel och konsumenter på lokal och nationell nivå?

Utveckling av nya livsmedelsprodukter anpassade till nya konsumtionstrender kan öka lönsamheten. Goda kunskaper längs hela livsmedelskedjan och ett gott samarbete mellan olika led ökar chansen för att innovationer kommer hela vägen fram till konsumenterna. Utbildning och rådgivning till livsmedelsbranschen kan ingå i strategin.

Livsmedelsföretag (liksom lantbruks- och handelsföretag) förändras mot en mer hållbar produktion på eget initiativ genom certifiering, branschöverenskommelser och en hög ambitionsnivå i företaget, och tvingas mot en mer hållbar produktion genom lagar och förordningar. Stöd kopplade till tvingande krav ligger någonstans där emellan. Livsmedelsstrategin bör belysa när, var och hur dessa drivkrafter och styrmedel ger bäst verkan.

Handel

I ett land med öppna gränser har handlaren större makt än producenten – det går alltid att fylla butiken med billigare, importerade varor. Handelns starka ställning påtalas ofta

av lantbrukare. Förhållandet mellan producent och handel och faktorer som påverkar detta förhållande behöver behandlas i livsmedelsstrategin. Representanter för handeln pratar hellre om konsumentmakt: ”Vi säljer det konsumenten vill köpa”. Betydelsen av konsumenters kunskaper och intresse för mat återkommer vi till längre ned i texten, men vi menar att konsumenters möjlighet att påverka livsmedelshandeln är begränsad. Hela ansvaret kan inte läggas på konsumenterna. Det är orimligt konsumenten ska göra en hållbarhetsvärdering av varje vara varje gång hen handlar. Metoder som gör det lätt att ”handla rätt” är en viktig del av en livsmedelsstrategi.

Om en ökad andel säljs direkt från producent till konsument minskar handelns makt. Här finns idag fler exempel från trädgårdssidan än från jordbrukssidan. Nya kooperativa organisationer startas nu på många håll, ofta med en tydlig lokal förankring. Vilken betydelse kan de få för produktion och konsumtion? Förändrade handelsvägar kan vara relevant för en livsmedelsstrategi, men den stora mängden livsmedel säljs i varuhus. Ur ett globalt hållbarhetsperspektiv är det viktigast att vardagsmaten, som säljs i stora volymer, håller en hög standard. Ett mål kan vara att importerad mat ska vara producerad i enlighet med svensk djurskyddslagstiftning. Ett lite mindre ambitiöst mål kan vara att den ska vara producerad i enlighet med EUs lagstiftning. Minimikrav vad gäller miljöbelastning och arbetsvillkor i produktionslandet är också tänkbart. Det är Europeiska kommissionen som för Sveriges och andra EU-länders talan i världshandelsorganisationen WTO. Särskilt när det gäller grödor som kräver mycket manuellt arbete, som vissa färska grönsaker, kan importen från låglöneländer leda till att större delen av den svenska produktionen läggs ned. I vilken mån kan och ska en svensk livsmedelsstrategi påverka handelsavtal? Ska strategin snarare fokusera på branschöverenskommelser? På vilka sätt kan samhället uppmuntra och stötta de handlare som vill arbeta aktivt för en miljömässigt och socialt hållbar livsmedelskonsumtion? Det är viktiga frågor för livsmedelsstrategin.

Landsbygdsutveckling

Den pågående minskningen i antal lantbruksföretag får stora konsekvenser för landsbygden. Även om landsbygdsutveckling och möjligheter att bedriva lantbruk och livsmedelsproduktion i hela landet sträcker sig långt utanför en livsmedelsstrategi kan vissa landsbygdsutvecklingsfrågor också vara frågor för en livsmedelsstrategi. Dit hör lantbrukarens status, lokalproducerade livsmedel (primärproduktion och förädling), transporter och matupplevelse som turismverksamhet. I stora områden drar sjunkande

antal människor sysselsatta i lantbruket, mindre underlag för affär, skola, hantverks- och tjänsteföretag, indragen service etc idag med sig landsbygden i en nedåtgående spiral.

Svensk livsmedelsproduktions konkurrenskraft

Sverige ska vara ett öppet land där medborgarna har friheten att välja vad de vill äta. En framtid utan livsmedelsimport vill nog ingen se. Ett hypotetiskt mål kan vara att importen i första hand ska bestå av livsmedel från råvaror som inte passar att producera i vårt klimat. Ett något mindre drastiskt mål kan vara att importen ska komplettera svenska varor utanför säsongen, till exempel svenska plommon på sommaren-hösten och importerade plommon resten av året. På en öppen marknad förutsätter båda dessa mål att svenska livsmedel har tillräcklig konkurrenskraft, grundat på pris och eller mervärden.

Med ökad konkurrenskraft följer ökade exportmöjligheter, men exporten kan också påverka de svenska varornas konkurrenskraft på hemmamarknaden. Ett till exempel: Export av styckningsdetaljer som inte efterfrågas i Sverige kan ge utrymme för ett lite lägre pris på fläskfilén som säljs i Sverige. Följande samband är svårare att hantera: Om konkurrenskraften vid export ska bygga på svenska mervärden som bättre djurvälstånd, låg antibiotikaanvändning och mindre miljöbelastning och dessa mervärden är kopplade till ökade produktionskostnader kommer de svenska varorna bli dyrare även på den svenska marknaden, vilket sänker konkurrenskraften jämfört med importerade varor. Vad som är "lagom" nivå på sådana svenska mervärden, ur olika aspekter, bör behandlas i en svensk livsmedelsstrategi. En annan synvinkel exemplifieras här med mervärdet djurvälstånd: Om mervärdet grundas på svagare djurskydd (eller sämre efterlevnad) i andra länder och Sverige har framgång i arbetet för starkare djurskydd i andra länder krymper det svenska mervärdet mer och mer. Vad får det för konsekvenser för svenska varors konkurrenskraft på hemmamarknaden och vid export?

Stat, landsting och kommuner är storkonsumenterna av livsmedel och de kan styras med politiska beslut. Om de bara skulle köpa in spannmålsprodukter som producerats i enlighet med en viss standard (till exempel sigillcertifiering) skulle det göra ett tydligt avtryck på marknaden. Den offentliga konsumtionen har också ett stort symbolvärde. Därför är den offentliga upphandlingen en viktig del av en nationell livsmedelsstrategi. Den kan innefatta dels kreativa lösningar inom EUs regelverk och dels att verka aktivt för en förändring av EUs regelverk, så att regelverket inte förhindrar en hållbar konsumtion.

Miljön och klimatet

Flera av de 16 miljömålen har anknytning till lantbruk, livsmedelsproduktion och konsumtion och de bör kopplas till den nationella livsmedelsstrategin. Det är viktigt att ta med inte bara negativa effekter utan även lantbrukets positiva miljöpåverkan i livsmedelsstrategin.

De svenska miljömålen gäller för Sverige. Cynikern konstaterar att enklaste sättet att uppfylla målen vad gäller minskad övergödning är att låta alla svenska lantbrukare ge upp, och importera all mat. Därför behövs generationsmålet som säger att miljöproblemen ska lösas ”utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”. Vi återkommer till Sveriges ansvar för utvecklingen i andra länder längre ned i texten.

Mer än hälften av åkermarken används för att producera foder och lantbrukets djur står för en stor del av livsmedelsproduktionens klimatpåverkan. De idisslande djuren kan behöva ett eget kapitel i livsmedelsstrategin. Här är målkonflikterna välkända: En näringsförsörjning som bygger på vegetabilier är effektivare än den som bygger på animaliska livsmedel. Vårt klimat begränsar odlingen av grödor rika på protein av hög kvalitet. Gräs passar bra att odla i vårt klimat, men människor kan inte tillgodogöra sig näringen i gräs. Det kan idisslarna, och kött och mjölk har högt näringsvärde för oss människor. Idisslare producerar dock mycket växthusgaser. Betesmarken är av största vikt för den biologiska mångfalden och vallen är också betydelsefull (men i intensiva produktionssystem fodras idisslare även med spannmål och soja).

Det finns starka skäl att minska köttkonsumtionen, både med tanke på klimatet och hälsan, och detta måste rimligen ingå i en livsmedelsstrategi. Med en minskad köttkonsumtion kan en större andel av åkermarken användas för direkt produktion av livsmedelsråvaror istället för foder. Markanvändning blir således en fråga för livsmedelsstrategin. Kanske ska den betesmark som blir kvar utnyttjas optimalt med tanke på biologisk mångfald snarare än optimalt med tanke på kött- och mjölkproduktion. Ett bredare synsätt där djuren bidrar till många olika nyttigheter (mat, biologisk mångfald, öppna landskap, skönhet, rekreation, sysselsättning, rehabilitering, tradition...) passar bra i en nationell livsmedelsstrategi. Man bör också beakta att produktionen av animaliska livsmedel i Sverige kan ha lägre klimatpåverkan än i många andra länder. Sett ur det

perspektivet skulle man verka för att öka den svenska produktionen av till exempel mjölk, förutsatt att mjölken kunde fördelas över många fler konsumenter än vad som görs idag.

Miljömålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv har en stark och självklar relevans för livsmedelsstrategin eftersom det är lantbrukets livsmedelsproduktion som skapar det kulturlandskapet som har så stor betydelse för den biologiska mångfalden. Vilka grödor som odlas var och i vilken omfattning beror förstås på miljö, klimat och efterfrågan (pris), men kan också påverkas genom politisk styrning, till exempel krav på växtföljd för ekonomiskt stöd. Mer direkta miljöåtgärder, som att skapa våtmarker, påverkar naturligtvis också lantbrukaren. Mål för minskad användning av fossila bränslen för lantbruk, livsmedelsindustri och distribution kan också ingå i en livsmedelsstrategi – eller inte. Hur stor tyngd miljöfrågorna ska få i livsmedelsstrategin är långt ifrån självklart, men avgränsningen kanske underlättas av att de nationella miljömålen redan är etablerade.

Miljömålet om en giftfri miljö hänger samman med användningen av växtskyddsmedel vid odling av grödor för humankonsumtion och foder. Ett modernt precisionslantbruk, där produktionen övervakas noga och åtgärder sätts in bara vid behov och i rätt mängd, underlättar uppfyllelsen av miljömålet om en giftfri miljö. Betydelsen av teknik- och metodutveckling (sensorer, prognostisering etc) för mindre miljöbelastning kan lyftas fram i en livsmedelsstrategi.

I arbetet för minskad användning av gifter är andel ekologisk lantbruksproduktion ett mått som är enkelt att mäta och redovisa. Andra exempel på mått som är relativt enkla för till exempel kommuner att hantera är andel vegetariska måltider, naturbeteskött och lokalproducerad mat. De måtten kan användas för att säga något om växthusgasutsläpp, biologisk mångfald och bränsleförbrukning, men de säger inget om hur olika miljöaspekter hänger ihop. Arbetet för en hållbar produktion och konsumtion av livsmedel är alltför komplext för att kunna beskrivas med så enkla mått. Livsmedelsstrategin bör ge kommuner och landsting stöd för ett miljöarbete som täcker många olika aspekter: klimatpåverkan, förbrukning av ändliga resurser, kemikalie- och antibiotikaförbrukning, påverkan på biologisk mångfald... Både ökad kunskap hos politiker och tjänstemän och användbara redskap behövs för att förändra den offentliga upphandlingen i praktiken. Om man väljer ett politiskt mål av typen ”en viss andel av livsmedlen ska vara producerad enligt ett visst produktionssystem” är det viktigt att beskriva vad som ska uppnås med detta mål. Vilka hållbarhetsaspekter påverkas av målet och vilka målkonflikter finns? Se exempel på målkonflikter i rutan längre ned.



Certifiering och märkning kan öka konsumentens betalningsvilja och hur detta mervärde kan utnyttjas i arbetet för en hållbar livsmedelsproduktion är också en fråga för livsmedelsstrategin. Det är även möjligt att ta med frågan om hur Sverige ska arbeta internationellt för utveckling av regelverk, certifieringssystem och livsmedelsstandarder, i syfte att minska lantbrukets miljöbelastning.

Alla livsmedel ingår i kretslopp och därför är ”livsmedelskedjan” som börjar på gården och slutar vid matbordet egentligen en dålig bild. Ett slutet kretslopp för näringsämnen som kväve och fosfor ger grunden för en hållbar livsmedelsproduktion. Vissa kretslopp, som växtodling-foder-djur-gödsel-åker-växtodling, kan rymmas inom en gård. Med dagens höga specialisering är dock detta kretslopp ofta brutet genom att djurgårdar finns i en bygd och intensiv växtodling i en annan. Kretsloppen lantbruk-mat-människa-urin och avföring-lantbruk och landsbygd-stad-landsbygd är brutna i ännu högre grad. Det finns flera skäl att behandla kretslopp i en livsmedelsstrategi. Kväveframställning för konstgödsel är mycket energikrävande och ger stora lustgasutsläpp. Lättillgängligt, rent fosfor är en begränsad resurs. Kväve och fosfor ligger dessutom bakom en stor del av lantbrukets negativa miljöpåverkan, i form av näringsläckage och övergödning. Samtidigt kompliceras frågan om slutna kretslopp av risken att inte bara näringsämnen utan även smittämnen och gifter ingår i cykeln.

Varken salix eller biogas är livsmedel, men energiproduktion i lantbruket kan vara relevant för en nationell livsmedelsstrategi. Om fler lantbruksföretag blir självförsörjande på energi minskar livsmedelsproduktionens klimatpåverkan väsentligt. Lantbrukets biogasanläggningar kan förutom gödsel även ta hand om restprodukter från en lokal livsmedelsindustri. En annan koppling mellan energi och livsmedel är markanvändningen. Ju mer åkermark som används för att producera energi desto mindre åkermark finns för livsmedelsproduktion. I dagsläget finns det outnyttjad åkermark i Sverige. I vissa delar av landet är konkurrensen om mark dock stor och på lång sikt förväntas konkurrensen om mark öka med klimatförändringen. Livsmedelsproduktion som inte är direkt beroende av åkermark kan också vara intressant för en livsmedelsstrategi. Ett till exempel är stadsodling, som också kan öka människors intresse för mat.

Skydd för åkermark och vem som har rätt att besluta om åkermarkens användning kan ingå i en nationell livsmedelsstrategi. Efterfrågan på åkermark för annat än odling är, paradoxalt nog, ofta stor i de områden där marken är som bördigast. Mark som används för stadsbebyggelse går inte att återvandla till åkermark, vilket ställer generationsmålet på sin spets.

Användningen av restprodukter och minskat svinn i hela livsmedelskedjan bör ingå i en livsmedelsstrategi. Att använda restprodukter från livsmedelsindustrin och svinn från handelsledet till djurfoder är ett sätt att minska lantbrukets negativa miljöbelastning. Biogas är en alternativ användning vilket visar på ytterligare en koppling mellan hållbar livsmedelskonsumtion och hållbar energikonsumtion. Matrester från restauranger och hushåll passar bättre för biogasproduktion än för foder, med tanke på smittorisken. Metoder för minskat svinn från restauranger och hushåll är viktigt för en hållbar livsmedelskonsumtion.

Djurhälsa och djurvälstånd

En hållbar livsmedelsproduktion förutsätter en god djurhälsa av flera skäl. Sjuka djur ger ökade kostnader och lägre effektivitet. Sjuka djur ökar användningen av antibiotika, och i förlängningen risken för antibiotikaresistens. Ökad global handel och ett förändrat klimat leder till nya sjukdomar i Sverige, vilket gör djurhälsoarbetet än viktigare. Det finns en stark koppling mellan sjukdom och djurvälstånd. God djurvälstånd har dessutom ett egenvärde, oavsett djurens hälsa, vilket kommer till uttryck i vår starka djurskyddslag. Sverige har, jämfört med de flesta andra länder, en särställning vad gäller antibiotikaanvändning, djurhälsa och djurvälstånd. Önskan att bevara denna ställning motiverar att en svensk livsmedelsstrategi innefattar djurhälsa och djurvälstånd. Hit hör även frågor om hur EUs regelverk för djurskydd och användning av antibiotika och toxiska substanser följs och kontrolleras i de andra medlemsländerna. Vilken roll ska Sverige spela i arbetet för en större genomslagskraft av EUs regelverk i alla medlemsländer?

Smak och andra kvalitetsegenskaper

I allmänhet kommer svenska livsmedel troligen vara dyrare än importerade livsmedel inom överskådlig tid, på grund av vårt klimat (kortare odlingsäsong, dyrare byggnader) och högre löner. Även strängare regelverk och bättre efterlevnad ger i vissa fall högre produktionskostnader. Om ett mål är att öka konsumtionen av närproducerade eller svenska livsmedel krävs därför att de har mervärden. Miljömässiga och etiska mervärden tappar betydelse om maten smakar dåligt eller ser oaptitlig ut. Det talar för att livsmedlens smak och andra kvalitetsegenskaper bör beaktas i livsmedelstrategin. Matens hållbarhet (bäst före) är en intressant kvalitetsegenskap med koppling till matsvinn och resursförbrukning. En kvalitetsegenskap som är särskilt viktig för frukt och grönt är

utseendet, som är starkt kopplat till svinnet. Åtgärder för ökad acceptans för ”skönhetsfläckar” på frukt och grönt skulle kunna ingå i en livsmedelsstrategi.

Matintresse

Ett ökat intresse för mat ger kritiska och nyfikna konsumenter som ställer höga krav och gör aktiva val när de handlar. Ett stort intresse för mat kan också leda till ett intresse för lantbruket och lantbrukarens villkor, vilket i sin tur kan öka lantbrukarens status i samhället. Dessutom kan konsumentens matintresse hänga ihop med betalningsviljan och därmed öka svensk livsmedelsproduktions konkurrenskraft. Kanske kan ett ökat intresse för mat öka acceptansen för en säsongsstyrd kosthållning, vilket skulle minska efterfrågan på importerade livsmedel. Det är också troligt att ett ökat matintresse hos väljarna ger ett större utrymme för kommunalpolitiker att låta maten som serveras på skolor och vårdhem få en större andel av budgeten. Konsumenter behöver få en stor plats i livsmedelsstrategin och det finns flera konsumentorganisationer som kan föra konsumenternas talan i detta arbete. Men konsumenterna kan inte ta hela ansvaret för att göra livsmedelskonsumtionen blir mer hållbar.

Att spela på människors bindning till traditioner kan vara ett sätt att hålla intresset uppe för vissa maträtter. Å andra sidan behöver vi förändra våra matvanor för att nå en mer hållbar konsumtion och då kan traditioner vara mer hinder än hjälp. Aktiviteter som Bondens marknad kan med ett rikt utbud av råvaror och livsmedel öka intresset för mat. Småskalig livsmedelsproduktion som turistmål är ett annat exempel. När det gäller vardagsmaten har skolan en viktig roll. Det kan finnas skäl att koppla ihop livsmedelsstrategin med läroplanen för den svenska skolan, för att öka unga konsumenters kunskap om livsmedel, kost och matlagning. Skolan kan också vara en förebild vad gäller val av skolmat och genom skolträdgårdar. Även ideella organisationer som 4H kan involveras i arbetet.

Konsumtionsvanor och folkhälsa

Matvanor är kopplade till konsumentens utbildning och inkomst, och till traditioner och livsmedelns tillgänglighet. Livsmedelsverket tar fram kostråd och näringsrekommendationer och Folkhälsomyndigheten har ”matvanor och livsmedel” som ett av sina målområden, eftersom kosten har en avgörande betydelse för hälsan. Det finns flera skäl för att ta med folkhälsa i livsmedelsstrategin. På ett nationellt plan kan minskade vårdkostnader på grund av bättre folkhälsa öka utrymmet för kostnadskrävande

åtgärder som ingår i strategin. Ändrade kostvanor kan också minska livsmedelskonsumtionens miljöbelastning. Ett tydlig exempel är kopplingen mellan köttkonsumtion och växthusgasutsläpp. Skolan kan fylla en viktig roll i arbetet för bättre matvanor genom att ge unga människor kunskaper som gör att de väljer en hälsosammare livsstil. Det kan i sin tur få en positiv påverkan på deras familjers livsmedelskonsumtion och därmed förbättra folkhälsan både på kort och lång sikt.

Livsmedelspriser

Matinköpen står bara för en liten del av många svenskars samlade utgifter, men om livsmedelsstrategin ska innefatta folkhälsa måste även matens pris beaktas. Ett mål kan vara att alla invånare ska ha råd att äta sunt. Priset kan (åtminstone i teorin) också användas som ett politiskt styrmedel för att öka eller minska konsumtionen av vissa varor, till exempel en extra skatt på vissa varor eller lägre moms på andra varor. Prissänkningen och den ökade konsumtionen av kött efter Sveriges inträde i EU illustrerar hur priset påverkar våra matvanor.

Livsmedelssäkerhet

Livsmedelssäkerhet innefattar hygienisk kvalitet och frånvaro av toxiska substanser. Livsmedel som säljs i Sverige ska vara säkra att äta, oavsett var de är producerade. Det finns redan ett omfattande regelverk och kontrollsystem som ska leda till en hög livsmedelssäkerhet i Sverige och i EU. Det kan vara ett skäl att inte ta med livsmedelssäkerhet i livsmedelsstrategin. Å andra sidan kan regelverk och kontrollsystem i praktiken omöjliggöra vissa former av småskalig, lokal livsmedelsproduktion. En anpassning av regler, tillsyn och eller avgifter i syfte att möjliggöra småskalig produktion och distribution (utan att riskera folkhälsan) kan därför vara relevant för en livsmedelsstrategi.

Självförsörjning och beredskap

Viljan att ha en god beredskap i händelse av kris är ett skäl att göra hög självförsörjningsgrad till ett nationellt mål. Det kan handla om livsmedelslagrens storlek och placering vid plötsligt uppkomna krissituationer, till exempel att gränsen stängs vid sjukdomsutbrott eller att transporter slås ut av extremväder. För att hantera långvariga förändringar som kraftigt ökade livsmedelspriser på världsmarknaden till följd av klimatförändringen krävs en annan slags beredskap som även innefattar inhemsk

produktion. Detsamma gäller beredskap i händelse av en långvarig handelsblockad, som vid krig. En sådan blockad minskar också tillgången på insatsmedel. En beredskap för kraftigt höjda priser på fossila bränslen skulle kunna ingå i en livsmedelsstrategi eftersom energipriset påverkar lantbrukets och livsmedelsproduktionens lönsamhet. Å andra sidan ingår minskad förbrukning av fossila bränslen redan i miljömålet Begränsad klimatpåverkan.

En fråga med koppling till självförsörjning och beredskap är tillgång till genetiskt material anpassat för svenska klimat- och ljusförhållanden. Växtförädlingen har koncentrerats till ett fåtal internationella aktörer och ur deras synvinkel är Sverige en mycket liten marknad. Ett samarbete mellan de nordiska staterna i syfte att stötta förädlingen av några nyckelgrödor anpassade för våra breddgrader kan ingå i en livsmedelsstrategi. Det skulle öka möjligheten att odla grödor rika på protein av hög kvalitet i Sverige.

Om en hög självförsörjningsgrad motiveras med en allvarlig hotbild måste man fundera över vilka slags livsmedel som behövs. Handlar ett beredskapsmål om att Sveriges befolkning ska överleva utan bristsjukdomar, eller handlar det om att Sveriges befolkning ska kunna fortsätta äta ungefär som idag?

Ett självförsörjningsmål behöver inte motiveras med beredskapsskäl. Även om man bedömer att Sverige alltid kommer kunna importera tillräckligt med livsmedel för att försörja befolkningen kan finnas skäl att sätta ett högt mål för självförsörjningsgrad för att gynna svenskt lantbruk och livsmedelsindustri, och (eller) för att bidra till den globala livsmedelsförsörjningen.

Sveriges ansvar för den globala livsmedelsförsörjningen

Idag beror svält och hunger på en ojämn tillgång till mat snarare än på att det produceras för lite mat totalt sett. Befolkningstillväxten kommer dock öka kraven på en större global livsmedelsproduktion och klimatförändringen kommer leda till att stora arealer torkar bort. Sverige har fortsatt mycket goda förutsättningar för livsmedelsproduktion, med bördiga marker, god vattentillgång, lågt smittryck (växt- och djursjukdomar), hög utbildningsnivå och fungerande infrastruktur. Därav följer att vi ska använda våra resurser till att i möjligaste mån försörja vår egen befolkning. I detta sammanhang bör man också beakta att Sveriges befolkning kan öka genom migration, som en följd av klimatförändringen.

Resonemanget att vi ska försörja vår egen befolkning så att det blir mer mark och mat över till andra är förstås en förenkling, av flera skäl. Dels eftersom vi har en öppen marknad och dels eftersom livsmedelsexport kan vara positivt för utvecklingen i låginkomstländer. Det förutsätter dock att livsmedelsproduktionen i exportlandet är hållbar. I ett globalt perspektiv är det vi som kan kosta på oss de högsta förväntningarna vad gäller låg miljöpåverkan, god djurvälstånd och goda arbetsvillkor i lantbruk och livsmedelsindustri. Därför är det oansvarigt av ett rikt land som Sverige att importera billiga livsmedel som produceras på ett sätt som leder till miljöförstöring eller ohälsa i produktionslandet.

Vi menar att en svensk livsmedelsstrategi ska medverka till en långsiktigt hållbar utveckling i världen. Det handlar om import (och i viss mån export) av råvaror och livsmedel, men även om ambitionen att påverka utvecklingen i EU och resten av världen genom politiskt arbete och internationella avtal.

Kunskap om lantbruk och livsmedel

Goda kunskaper om lantbruk, livsmedelsproduktion och livsmedelskonsumtion är nödvändigt för att överföra livsmedelsstrategin till praktiskt arbete så att målen uppfylls. Skolans betydelse för ett ökat matintresse och en bättre folkhälsa har vi skrivit om ovan. Det behövs också utbildning i produktion och konsumtion av livsmedel i gymnasiet och på universitet, och det behövs forskning. Vad gäller forskningsresultat bör både ökad användning av redan känd kunskap och snabbare spridning av ny kunskap beaktas. Statligt stöd till rådgivningsverksamhet kan ingå i en nationell

livsmedelsstrategi. Kunskaper i lantbruk och livsmedelsproduktion är viktigt inte bara för den svenska produktionen av råvaror och livsmedel, utan även för att ge beställarkompetens vid import. Kunskaper behövs också för att Sverige ska medverka i den globala livsmedelsförsörjningen på ett ansvarsfullt sätt.

Exempel på målkonflikter att beakta i en livsmedelsstrategi

| Nu (vår generation) Här (Sverige) | Sedan (kommande generationer) Där (särskilt låginkomstländer) |
|--|--|
| Ekonomisk vinst på kort sikt | Hållbart nyttjande av ändliga resurser |
| Djurvälfärd | Produktionskostnader |
| Arbetsmiljö | Produktionskostnad |
| Växthusgaser från köttproduktion på bete | Biologisk mångfald och öppna landskap |
| Miljöpåverkan lokalt | Miljöpåverkan globalt |
| Mark för livsmedelsproduktion | Mark för bebyggelse |
| Slutna kretslopp | Gifter och smittämnen cirkulerar |
| Individens rätt att få välja själv | Samhällets rätt att styra medborgarna |
| Spännande, ny och exotisk mat | Lokalproducerad mat |
| Stöd till markägare som styrmedel | Tillgång till mark för nyetablering |
| Kommuner stöttar lokal produktion | Fri konkurrens och låga utgifter |
| Goda internationella handelsförbindelser | Stöd till svenska producenter |
| Politisk styrning | Utrymme för entreprenörskap |
| Relevant och heltäckande information | Enkel och slagkraftig märkning |
| Skydd mot korruption | Lokal och flexibel offentlig upphandling |



Strategins genomförande

Processen att ta fram en livsmedelsstrategi har ett eget värde eftersom den lyfter viktiga frågor, stimulerar diskussioner mellan olika intressenter och ökar medvetenheten om lantbrukets och livsmedlens betydelse. Men det räcker naturligtvis inte, strategin ska resultera i en förändring så att målen uppfylls. För att det ska bli verklighet krävs en koppling mellan de åtgärder som ingår i strategin och statsbudgeten. Det behöver också vara tydligt i strategin vem som har ansvar för vad.

Avslutande kommentarer

En nationell livsmedelsstrategi är ett politiskt dokument men de åtgärder och metoder som ingår i strategin ska ha en vetenskaplig grund. Eftersom hållbar livsmedelsproduktion och konsumtion rymmer mycket komplexa frågeställningar behövs vetenskapligt underlag från olika discipliner, såväl samhällsvetenskapliga som naturvetenskapliga. Det finns många forskningsresultat att bygga strategin på och fler resultat kommer komma från pågående studier. Några exempel på ämnen där mer forskning vore värdefullt för framtida strategiarbete är värderingar och attityder och deras betydelse för människors val, hantering av målkonflikter, utveckling av politiska styrmedel, drivkrafter för global integration, global etik, ekologiska konsekvenser av olika produktionssystem på lång sikt och redskap för hållbarhetsutvärderingar av alternativa produktionssystem och olika konsumtionsmönster. Mer tvärvetenskaplig forskning skulle underlätta ett framtida strategiarbete.

En hållbar produktion och konsumtion av livsmedel förväntas medverka till att de planetära gränser som Rockström med flera beskrev 2009 inte överskrids. Av Rockströms nio dimensioner har vi berört ”climate change, rate of biodiversity loss, nitrogen and

phosphorus cycles, change in land use, chemical pollution”. Ytterligare en dimension som har stark koppling till lantbruk är global freshwater use. Det är i sig en stor utmaning att hålla sig under gränsen för alla dessa dimensioner, och i hållbarhetsbegreppet ingår dessutom sociala och ekonomiska aspekter. Vi tror att lönsamhet kommer få stor plats i strategiarbetet, men vill lyfta fram ”the doughnut economy” – en modell som tar hänsyn till både de planetära gränserna och alla människors sociala behov. Denna ”doughnut model” är Kate Raworths utveckling av Rockströms bild, där de planetära gränserna utgör en yttre ring och grundläggande mänskliga behov en inre ring. Den inre ringen består av elva trösklar som alla människor behöver komma över. De är food, water, income, education, resilience, voice, jobs, energy, social equity, gender equality och health (se www.kateraworth.com). Dessa sociala dimensioner identifierades som de allra viktigaste av 80 länders regeringar inför FN-konferensen Rio+20.

Det är vår förhoppning att den svenska livsmedelsstrategin kommer medverka till en produktion och konsumtion av livsmedel som håller sig mellan de planetära och de sociala gränserna. Samtidigt inser vi att det finns en fara i att låta livsmedelsstrategin omfatta allt och hela världen. Ju bredare, desto mindre konkret – och desto större risk att målen inte nås. På Framtidens lantbruks konferens i oktober frågade en av deltagarna retoriskt om tidtabellen för bussen på landsbygden skulle med i livsmedelsstrategin. Vi menar att det är värt tid och möda att grundligt diskutera igenom livsmedelsstrategins omfattning i början av arbetet.

Trots gemensamma EU-regler och en fri marknad är det stora skillnader mellan EU-länder i lantbruksproduktionens storlek, självförsörjningsgrad och livsmedellexport. Det beror naturligtvis till stor del på skillnader i miljö och klimat, men det speglar också politiska skillnader. Skillnaden i försörjningsgrad mellan Sverige (50 procent) och Finland (80 procent) visar att en nationell livsmedelsstrategi får stora konsekvenser även för länder inom EU. En långsiktig och tydlig livsmedelsstrategi med bred förankring signalerar till alla i livsmedelskedjan att mat är viktigt. Det ger framtidstro.

Framtidens lantbruk – djur, växter och markanvändning

är en tvärvetenskaplig forskningsplattform vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) där forskare tillsammans med näringsliv, intresseorganisationer och myndigheter utvecklar forskning kring hållbar användning av våra naturresurser, med tonvikt på lantbrukets produktion och markanvändning.

”Det svenska lantbruket står inför stora utmaningar och förändringar. Förutsättningarna för att hålla djur och odla växter för produktion av livsmedel, andra bioråvaror och nyttigheter i Sverige påverkas i allt högre grad av globala skeenden och av klimatförändringar. För att möta dessa utmaningar behövs vetenskapligt baserad kunskap.”

framtidenslantbruk@slu.se

www.slu.se/framtidenslantbruk

