

Yttrande över remiss från länsstyrelsen i Uppsala län om Färdplan för ett hållbart län – åtgärder för ekosystem och biologisk mångfald (501-1693-19)

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, anser att programmet innehåller många bra förslag på förbättringar för biologisk mångfald inom länet, men att det finns oklarheter beträffande vem som ska genomföra åtgärderna.

Det saknas styrmedel för att det som föreslås också ska bli gjort. Det innebär att det är tveksamt om programmet i praktiken kommer att få de effekter som eftersträvas.

Länsstyrelsen borde, inom områden där den direkt kan påverka markanvändningen för att stödja biologisk mångfald och fungerande ekosystem, föregå med goda exempel som visar hur programmet kan omsättas i praktisk handling bland planerare och markägare. Det allmänna äger exempelvis drygt 5% av den produktiva skogsmarken i länet, vilket ger stora möjligheter att aktivt visa hur arbetet med att stärka biologisk mångfald kan bedrivas i praktiskt skogsbruk.

Flera av åtgärderna är sådant som tillhör lärosätets egentliga uppdrag och annat är sådant SLU på olika sätt har arbetat med i flera år. Därför önskar SLU se en förenkling i framförallt hur man åtar sig löften och rapporterar.

Generella synpunkter

SLU har erfarenhet sedan åtgärdsprogrammet för klimat att anta hållbarhetslöften och nyligen har SLU rapporterat status för första gången. Med utgångspunkt från detta samt att det kommer två program till inom de närmsta åren är vår generella synpunkt att det är bra att det finns många förslag på konkreta åtgärder som är relativt lätta att följa upp. Å andra sidan kan den administrativa bördan bli för stor.

För en organisation som SLU som är ett lärosäte med starkt fokus på dessa områden men samtidigt är en betydande markägare och upprätthållare av infrastruktur, är en övervägande del av åtgärderna relevanta. Flera av åtgärderna är sådant som tillhör lärosätets egentliga uppdrag och annat är sådant vi på olika sätt har arbetat med i flera år. Med detta som bakgrund önskar SLU en förenkling i framförallt hur man åtar sig löften och rapporterar. Kan man tänka sig att organisationer ska anta minst X åtgärder men högst Y för att förenkla i prioriteringen internt?

Sid. 5. Sammanfattning.

Detta är en god sammanfattning av de övergripande målen vad gäller biologisk mångfald, men den sammanfattar inte på ett tydligt sätt åtgärderna som föreslås. Det framgår inte att vad som föreslås huvudsakligen är kunskaphöjande, kompetensutvecklande och informationsinsatser, medan faktiska åtgärder för att stärka biologisk mångfald i planeringen och markanvändningen inte ges en framträdande roll. Programmet bygger på antagandet att det räcker med dessa typer av aktiviteter för att den biologiska mångfalden ska stärkas.

Även om sammanfattningen ska vara kortfattad, så belyser den liksom stora delar av det övriga programmet inte den generella hållbarhetsproblematiken, nämligen att det är en stor utmaning att samtidigt uppfylla korta (ofta ekonomiska) samhällsmål och de långsiktiga hållbarhetsmål som formuleras i SDG. Detta är kärnan i de diskussioner i IPBES som kort sammanfattas i sammanfattningen (och på sidan 7), men åtgärdsprogrammet i övrigt förhåller sig inte till denna viktiga diskussion. Det är en utmaning att balansera olika hållbarhetsmål, och att förutsätta att efterfrågan på "livsmedel, råvaror, energi och vatten" kan fortsätta öka i rika länder som Sverige är – minst sagt – omdiskuterat i den vetenskapliga litteraturen som sammanställts i t.ex. IPBES.

Sid 6-10. Inledningen.

Inledningen är en bra sammanställning av utgångspunkterna för bevarande och stärkande av biologisk mångfald. Men även om begreppet ekosystemtjänster diskuteras på flera ställen, så diskuterar inte texten att begreppet naturnyttor nu föreslås av t.ex. IPBES som synonymt med ekosystemtjänster. Ett annat problem är också att hela programtexten (och mycket av arbetet nationellt och inom EU) innehåller det underliggande antagandet att det finns en stark koppling mellan ekosystemtjänster/naturnyttor och bevarande av biologisk mångfald som hotade arter och skyddade biotoper. Detta är emellertid ofta inte fallet, eftersom många (dock inte alla) ekosystemtjänster/naturnyttor beror på den vanliga biologiska mångfalden i produktionslandskapen (skog och jordbruk) och urbana miljöer, medan de sällsynta arterna just för att de är sällsynta inte kan ha samma funktionella roll. Även om reservat och hotade arter på goda grunder kan ses som försäkringar mot miljöförändringar, så är många ekosystemtjänster, som t.ex. pollinering eller biologisk kontroll av skadegörare, huvudsakligen beroende av att den vanliga mångfalden finns där den behövs, dvs. i eller nära den skötta produktionsskogen eller jordbruksmarken.

Sid 15. Stycke 2. Här diskuteras en handlingsplan för att bidra till ”en hållbar och konkurrenskraftig livsmedelsproduktion”. Det är ett problem att man inte noterar att denna mening beskriver två klart motstridiga mål som om de kan formuleras som ett enda mål. Det antas att ekonomi och hållbarhet enkelt kan gå hand i hand - det kallas svag hållbarhet och innebär att BM och ekosystemtjänster konsekvent undervärderas och degraderas. Såväl IPBES och UKNEA (2011) och en avsevärd mängd forskningsresultat visar att detta antagande ofta är problematiskt och att det är en stor utmaning att balansera dessa mål med avseende på biologisk mångfald.

Sid 18, rad 1. Programmet bygger på att de olika aktörerna ska teckna hållbarhetslöften och sedan uppfylla dem (se sidan 11, sista raden). Därför är uppföljning av åtgärderna en väsentlig del av programmets framgångsrika genomförande. Det är emellertid här oklart vad som ska följas upp, om det inte är åtgärdernas effekter. Vad är det då som följs upp? Anser man att åtgärderna kommer att vara evidensbaserade (dvs. att de faktiskt har de effekter de avses ha) eller bara vara förhoppningar? Det här är förvånande svagt och otydligt. Vid en utvärdering av programmet efter 4 år behöver det finnas en effektutvärdering. SLU rekommenderar att en sådan formuleras och beskrivs i åtminstone generella ordalag. Det saknas också ett övervägande om vad som händer om en organisation inte lyckas uppfylla sina hållbarhetslöften.

Sid 20 och framåt, Åtgärder.

Olika åtgärder diskuteras här under separata punkter. Den övergripande sammanfattningen på sid. 20 skulle vinna på att kort och punktvis beskriva de generella åtgärder som återkommer under de flesta av dessa punkter.

Det är problematiskt att åtgärderna presenteras utan rangordning. Bland de testade åtgärderna finns både sådana som har potentiellt stor och direkt effekt på biologisk mångfald (t.ex. ”Hjälp till att säkerställa fortsatt skötsel av marker med stort värde för den biologiska mångfalden där hävden är aktiv idag...”), sådana som är mycket mer specifika (t.ex. ”Informationsinsats i syfte att motverka olagligt fiske på lekplatser för asp”), och sådana som är mer långsiktiga (flertalet aktiviteter som består av informationsinsatser). Då olika åtgärder har olika stor potentiell effekt vore det värdefullt med åtminstone en grov prioritering mellan dem.

Rent allmänt innehåller detta avsnitt av programmet goda genomgångar av kunskapsläget, samt en hel del genomtänkta och väldefinierade insatser och åtgärder som bygger på kunskapshöjningar, kompetensutveckling och informationsinsatser, men också på markägares/exploatörers intresse och välvilja. Det ser bra ut men riskerar att inte leda någon vart om det inte kombineras med tydligare styrmedel eller policy. Det skulle behöva tydliggöras hur man, exempelvis, kan förhindra att parker och naturområden exploateras, hur planeringen verkligen ska ta hänsyn till BM och ekosystemtjänster/naturnyttor i arbetet med översikts- och detaljplaner, och att man har fungerande verktyg som tar hänsyn till långsiktiga effekter av exploateringsbeslut - vilket LST i det svenska systemet har att säkerställa.

SLU anser att det vore en god idé att tydligt gå före när det gäller statens och det allmännas (t.ex. universitetens) skogs- och jordbruksmarksinnehav och visa på möjligheterna att praktiskt arbeta för att stärka biologisk mångfald och ekosystemtjänster/naturnyttor i jord- och skogsbruket. Enligt Skogsstyrelsen äger staten 19000 och tillsammans med övriga allmänna ägare totalt 26000 ha produktiv skogsmark i länet (c:a 5%). Vad görs med denna? Frivilliga avsättningar, ökad andel lövskog, och andra föreslagna åtgärder skulle här vara enkla att göra. Det allmänna som föregångare med egna handlingar och aktiviteter är mycket viktigt när det gäller hållbarhetsfrågor. Man kan inte begära att vinstdrivna verksamheter ska göra "det" (bevara BM) om inte det allmänna/staten visar att de också gör det. Detta gäller speciellt när staten, utifrån goda skäl, inte vill reglera och detaljstyra markanvändningen och istället ger markägare förtroendet att förvalta marken på bästa sätt för såväl sig själva som för samhället som helhet.

Det finns också en diskrepans mellan de problemformuleringar och utmaningar som återfinns i inledningen och i bilagorna, som visar att situationen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster är kritisk och av liknande dignitet (och med liknande drivkrafter) som klimatförändringarna, och de förhållandevis vaga och måttliga åtgärder som föreslås. Kanske det belyser just hållbarhetsproblematikens dilemma och komplexitet. Därför hade det varit önskvärt att diskutera några mer innovativa aktiviteter (se ovan) som i praktiken syftar till att stärka biologisk mångfald och stödja ekosystemtjänster i produktionsekosystem, och på så sätt förändra dagens dominerande markanvändningssystem men ändå bibehålla en god balans mellan olika hållbarhetsmål.

Sid 22, Åtgärd 1. Öka biologisk mångfald i vattenmiljöer

SLU saknar skrivning om vikten av en behovsanpassad tillförsel av näringsämnen i jordbruket både eko och konventionellt. Det behövs hjälp med investering i ny teknik till jordbruket.

Sid 36, punkt c: Att stärka biologisk mångfald i linjestrukturer bör gälla generellt i dessa infrastrukturmiljöer, och inte som fallet är idag enbart i de artrikaste objekten. Då dessa miljöer sammantaget upptar mycket stora ytor finns här en stor potential att gynna biologisk mångfald generellt i landskapet.

Sid. 39. Om LCA (i högra spalten). Det bör noteras att LCA inte mäter en stor del av den totala miljöpåverkan. Exempelvis biologisk mångfald och ekosystemtjänster/naturnyttor hanteras inte alls (eller mycket bristfälligt). Långsiktiga frågor kring markbördighet eller försäkring mot störningar eller t.ex. bränder hanteras inte heller. Så endast en begränsad del av miljöpåverkan bedöms av LCA, och det bör inte likställas med just "miljöpåverkan" (t.ex. van der Werf m fl 2020, Nature Sustainability).

Sid 41. Högra spalten 3:e stycket. Här tycks ansvaret för biologisk mångfald läggas på små privata trädgårdsägare och inte på att i planeringen motverka exploatering

som har negativa effekter på biologisk mångfald. Man ger klartecken för att exploatera större områden för tätbyggda bostäder, och sedan hoppas man på att redan befintliga trädgårdar ska kompensera för detta, istället för att planera gröna bostadsområden från början. Det förefaller som en ogenomtänkt och utifrån dagens forskningsläge okunnig strategi, även om trädgårdar givetvis kan spela en viktig roll för delar av mångfalden, och som grön infrastruktur.

Specifika synpunkter

Sid 6. Definitionen av resiliens är felaktig. Resiliens är förutom de nämnda sakerna även förmågan hos systemet att motstå och återhämta sig efter störningar, dvs. systemets resistens mot störningar, återhämtning efter störningar, förmåga att anpassa sig till nya förutsättning, och (enligt ”resilience thinking” på Stockholm Resilience Centre, men inte enligt en del andra definitioner) förmåga att vidareutvecklas eller transformera systemet. Se diskussionen i MSB:s rapport: <https://rib.msb.se/filer/pdf/27199.pdf>

Sid 13, stycke 3. Det är i sak fel att skriva så här: ”Mänsklig påverkan genom nyttjande av landskapet har skapat förutsättningar för ekosystem, naturtyper och arter att uppstå, utvecklas, eller gynnas.” Mänsklig markanvändning har i det svenska landskapet haft stora effekter och har skapat förutsättningar för vissa ekosystem, naturtyper och arter. Det är dock fortfarande oklart om människan har orsakat att nya arter har uppstått, däremot utvecklas vissa arter eller gynnas eftersom vår markanvändning skapar selektionstryck. Men andra ekosystem och arter har missgynnats, och skogen har t.ex. drastiskt förändrats eftersom nästan inga naturliga processer längre dominerar skogarna. Meningarna behöver omformuleras för att tydliggöra vad man menar.

Sid 20 och framåt. Avsnittet om åtgärder (generellt). I flera fall sammanfaller syfte och mål på ett olyckligt sätt. Att målet är att genomföra syftet är kanske lite torftigt. Det finns goda exempel på motsatsen. Åtgärd 7 om planering har t.ex. tydlig och klar avgränsning mellan syfte och mål.

Sid 28: Här skrivs :”En betad hage kan innehålla så mycket som 50 olika arter per kvadratmeter...”. Observera att detta gäller antal växtarter, vilka sedan har ett ännu större antal insekter, svampar och andra markorganismer direkt knutna till sig.

Sid. 30, punkt k) ”Genomför projekt om aktiv spridning av arter, både växter och insekter, till lämpliga lokaler.”: Vilken typ av projekt avses här? Forskningsprojekt? Det är också en stor principiell skillnad mellan att aktivt sprida arter till platser där de funnits tidigare men av någon anledning försvunnit, och att sprida arter till helt nya platser där de inte funnits tidigare. I det senare fallet är det viktigt att systematiskt och långsiktigt övervaka inte bara hur det går för de arter man sprider, utan även vilka effekter de har på andra arter som redan finns på platsen.

Sid 30. Aktiviteter kopplat till kunskapshöjande och kompetensutvecklande insatser.

Punkt y. ta bort koppling miljöstöd och sanktioner på gårdsstöd samt ett arealstöd för miljöersättning. Möjliggör för den enskilde markägaren att utforma sitt gynnande av den biologiska mångfalden.

Punkt z. Genomför kurser och rådgivning för alla markägare och lantbrukare som önskar förändra sin produktion så att det bättre gynnar biologisk mångfald.

Sid 41. Högra spalten 3:e stycket. Här skrivs ”När jordbrukets monokultur ökar ...”. Detta är en tveksam och otydlig formulering. Vad exakt menas? Det behövs precision för att tydliggöra åtgärder. Vad i jordbruket ökar monokulturer? – Det beror på efterfrågan på mat och andra varor som produceras på just detta sätt (ex.vis. IPBES visar detta). Regleringar (t.ex. EU-stöd och EU-krav) och andra morötter kan motverka detta, och det finns redan många lantbrukare som aktivt ökar variationen i landskapet och de grödor de odlar. Men just det enskilda fältet är vanligtvis en monokultur (av goda anledningar).

Det finns ett fåtal stavfel och felsyftningar i texten, samt ett antal länkar som inte fungerar från dokumentet. SLU förutsätter att detta åtgärdas i nästa version.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av professor Jan Bengtsson och universitetslektor Erik Öckinger vid institutionen för ekologi, inspektör Jarl Ryberg vid fastighetsavdelningen samt miljöchef Johanna Sennmark vid avdelningen för service, säkerhet och miljö.

Torleif Härd

Fredrika von Sydow