

## Yttrande över remiss från Jordbruksverket om preliminär miljökonsekvensbeskrivning av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) 2023-2027 (3.1.17-06296/2021)

### Sammanfattning

SLU har följande övergripande kommentar till samrådsversionen av Preliminär miljökonsekvensbeskrivning av Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) 2023-2027:

Hur jordbruket utvecklas de kommande åren är avgörande för hållbar utveckling. Utöver produktion av livsmedel, foder och energi, genererar jordbruket en rad kollektiva nyttigheter som ofta kommer i konflikt med rationell råvaruproduktion, såsom bevarande av biologisk mångfald och kulturlandskap samt kolinlagring i matjorden. Dagens jordbruk bidrar även till avsevärd miljöpåverkan genom t.ex. närings- och kemikalieläckage samt utsläpp av växthusgaser. Den gemensamma jordbrukspolitiken är det mest omfattande styrmedlet som samhället har för att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan samtidigt som den stödjer tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter och hållbar livsmedelsproduktion. Den föreliggande miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) av Sveriges strategiska plan för implementering av den nya jordbrukspolitiken är en viktig byggsten i utvecklingen av en jordbrukspolitik som verkar mot samhällets alla mål för jordbruket. Därför anser SLU att den preliminära MKB:n behöver vidareutvecklas för att kunna fungera som ett robust beslutsunderlag.

Några övergripande påpekanden är:

- Det saknas en kvantitativ överblick av miljöeffekterna.
- Det beaktas inte i tillräckligt stor utsträckning att huvuddelen av stödet till det svenska jordbruket går till inkomst- och produktionsstöd.

- Det saknas en systematisk analys av potentiella negativa och positiva miljöeffekter av de olika stödåtgärderna.

SLU har följande kommentarer kopplade till särskilda kapitel:

#### Sammanfattningen

- Det framgår inga övergripande slutsatser om den strategiska planens miljöpåverkan.
- Osäkerheten kring den slutliga utformningen bör inte begränsa analysen av det nuvarande förslaget.

#### 3.3.2 Nollalternativ

- Det saknas ett relevant Nollalternativ för att bedöma miljöeffekterna av de föreslagna åtgärderna.

#### 5.2 Bedömning av varje enskilt åtgärdsförslag, Tabell 7

- Det saknas en oberoende beskrivning av miljöeffekterna som har tagits fram av SJV, vilket återverkar också på kap. 7.2.

#### 7.2 De föreslagna åtgärdernas samlade effekt

- Det saknas en systematisk bedömning av miljöeffekterna.

### Generella synpunkter

#### ***Det saknas en kvantitativ överblick av miljöeffekterna***

Svenskt jordbruk står för en avsevärd miljöpåverkan. Exempelvis ger jordbruket upphov till 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter i Sverige årligen enligt Naturvårdsverket. Som helhet står nötkreaturproduktionen för ungefär 11 procent av dessa utsläpp. Jordbruk står även för ett väsentligt bidrag till övergödning av Östersjön och sötvatten. Däremot är betande djur nödvändiga för att hävda naturbetesmarker och därigenom för att bevara biologisk mångfald i Sverige. Jordbruket står med andra ord för både negativa och positiva effekter på miljön. Hur stora dessa effekter blir i förhållande till varandra avgörs, i stor utsträckning, av hur jordbruket bedrivs och var. Exempelvis bidrar inte många nötdjur i Sverige idag till hävd av naturbetesmarkerna eftersom de föds upp i stallar och med foder från åkermark. De bidrar emellertid till utsläpp av växthusgaser (Larsson et al., 2020). EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) påverkar hur jordbruket bedrivs i Sverige och därigenom jordbrukets miljöeffekter. Den strategiska planen är därför

av stor betydelse för om Sverige kommer att uppnå sina mål för jordbruket och miljön. MKB:n saknar dock en överblick av de miljöeffekter som jordbruket i Sverige står för och hur dessa påverkas av de olika stödåtgärderna.

***Det beaktas inte i tillräckligt stor utsträckning att huvuddelen av stödet till det svenska jordbruket går till inkomst- och produktionsstöd***

SLU saknar en överblick över pengaflöden bland stödåtgärderna och därför vilka stöd MKB:n bör lägga särskilt fokus på. År 2019 betalades det ut drygt 11 miljarder kronor i jordbruks- och investeringsstöd till de svenska lantbrukarna (se Tabell B1 i bilaga till detta remissvar). Trots att den strategiska planen innehåller 32 olika stödåtgärder gick hela 75% till endast tre åtgärder (gårdsstöd, nötkreaturstöd och kompensationsstöd) med huvudsyfte att stödja jordbrukarnas inkomster och jordbruksproduktion, medan enbart 16% av stödet gick till miljöstöd, d.v.s. stöd med huvudsyfte att främja miljön.

***Det saknas en systematisk analys av potentiella negativa och positiva miljöeffekter av de olika stödåtgärderna***

SLU håller med om att gårdsstödet, nötkreaturstödet och kompensationsstödet indirekt kan ha positiva effekter på miljön. De har emellertid även negativa miljöeffekter eftersom de resulterar i mer jordbruksproduktion och fler djur än vad som annars hade varit fallet (Jansson et al., 2019, Larsson et al., 2018). Dessa potentiella miljöeffekter varierar också över landet beroende på de lokala förutsättningarna. Exempelvis har Götalands södra skogsbygder en hög andel naturbetesmark och relativt liten areal ettåriga grödor medan Götalands södra slättbygder består främst av intensivt odlade ettåriga grödor (med till följd därav hög användning per hektar av mineralgödsel och kemiska bekämpningsmedel). Denna komplexitet innebär att det är omöjligt att avgöra miljöeffekterna av dessa stödåtgärder genom en rent teoretisk ansats likt den som används i den preliminära MKB:n. Istället krävs systematisk och helst kvantitativ analys för att kunna avgöra betydelsen av stödets potentiella miljöeffekter och om de är övervägande positiva eller negativa i ett visst område. Den föreliggande MKB:n består endast av en teoretisk ansats utan något stöd av analytiska metoder för att beskriva miljöeffekter av de olika åtgärderna. Det är därför omöjligt att dra några slutsatser om den strategiska planens miljöeffekter utifrån den preliminära MKB:n.

***Det framgår inga övergripande slutsatser om den strategiska planens miljöpåverkan***

Avsnitt: Sammanfattning, s. 2

Sammanfattningen saknar en sammanfattning av resultaten och slutsatserna av den preliminära MKB:n, den beskriver endast syftet med rapporten. Detta gör det omöjligt att ta ställning till vad rapporten har kommit fram till.

### ***Osäkerheten kring den slutliga utformningen bör inte begränsa analysen av det nuvarande förslaget***

#### Avsnitt: Sammanfattning, s. 2

SLU håller inte helt med om påståendet: ”Det finns alltså en osäkerhet när det gäller vilka åtgärder som kommer att få stöd genom den strategiska planen och i vilken utsträckning de kommer att få det.” De stora dragen är klara, d.v.s. vilka typer av styrmedel som kommer att finnas och budgetramen. Exempelvis kommer gårdsstödet att fortsätta vara den största utgiftsposten och även det kopplade nötkreaturstödet kommer att vara kvar och på samma nivå. Vidare kommer Pelare II att vara i stort sett oförändrad, i synnerhet miljöstödet. Däremot kan vissa av miljöstyrmedlen komma att flyttas över till Pelare I som Eco-schemes, men med liknande villkor (t.ex. stödet till ekologisk odling). Det som är oklart är exakt vilka nya åtgärder som kommer att finansieras via Eco-schemes, men SJV har lämnat förslag på två nya åtgärder och det ungefärliga finansieringsutrymmet (20% av direktstödet): stöd till mellangrödor och blommande slättbygd/kantzoner. Därför bör inte osäkerheten kring den slutliga utformningen begränsa analysen av det nuvarande förslaget, i synnerhet inte av de åtgärder som kommer att få högst andelen av stödet.

### ***Det saknas ett relevant Nollalternativ för att bedöma miljöeffekterna av de föreslagna åtgärderna***

#### 3.3.2 Nollalternativ, s.17

SLU håller med om att det inte går att beskriva den strategiska planens exakta miljöeffekter eftersom planen fortfarande är preliminär, däremot kommer en stor del av stödet och typen av styrmedel (se s.10 där de 32 olika typer av stöd beskrivs och Tabell B1 i bilaga till detta remissvar) att vara oförändrade jämfört med idag. Därför vore det mycket värdefullt att beskriva miljökonsekvenserna av att fortsätta med vissa typer av stöd (i synnerhet gårdsstöd, djurstöd och kompensationsstöd). Detta kräver naturligtvis ett relevant nollalternativ, som saknas i den preliminära MKB:n.

För att bedöma potentiella miljöeffekterna måste även ett nollalternativ specificeras. Enligt flera inkomna remissvar genom ”Avgränsningssamrådet” har flera myndigheter krävt ett nollalternativ ”Ingen CAP” eller kraftigt förändrat CAP. I den levererade MKB:n har detta alternativ avfärdats i sin helhet med motiveringen att det är orealistiskt. Kvar blev Nollalternativ 1, fortsättning av den nuvarande politiken. Detta är mycket olyckligt eftersom de nya ramarna för CAP ger medlemsländerna mycket större friheter att utforma politiken utifrån nationella preferenser än tidigare (i synnerhet genom de nya Eco-schemes). Trots att det är osannolikt att CAP helt skulle tas bort finns det en stor potential att förbättra effektiviteten genom att ta bort eller minska vissa typer av stöd. Därför vore en bättre kompromiss att istället utvärdera miljökonsekvenserna av att ta bort vissa typer av stöd medan alla andra antas vara kvar. Exempelvis är det kopplade nötkreaturstödet särskilt intressant att utvärdera eftersom det driver på djurproduktion med ökade växthusgasutsläpp och näringsläckage till följd. Trots att

nötkreatur kan bidra till biologisk mångfald i samband med betesdrift är kopplade stöd ett ineffektivt sätt att optimera miljönyttan (Larsson et al., 2020). Det är därför angeläget att beskriva miljökonsekvenserna av denna typ av stöd, och detta kräver ett relevant nollalternativ.

SLU förstår att en fullständig analys av alla de föreslagna 32 åtgärderna hade varit svårt att genomföra inom tidsramen för MKB:n. Många åtgärder är emellertid relativt obetydliga i termer av stödets storlek (Tabell B1 i bilaga till detta remissvar) och har därför troligen begränsade effekter på miljön. Således kunde en prioritering ha gjorts där fokus på MKB:n lagts på de mest betydelsefulla stöden. Därefter kunde en mer grundlig MKB göras av dessa stöd jämfört med ett nollalternativ utan just detta stöd.

### ***Det saknas en oberoende beskrivning av miljöeffekterna som har tagits fram av SJV***

#### 5.2 Bedömning av varje enskilt åtgärdsförslag, s. 24-45 Tabell 7

Det är oklart vad syftet med Tabell 7 är eftersom den har tagits fram av SJV som en del av deras SWOT-analys och följaktligen inte är en produkt av denna rapport. Det är oklart om denna tabell ska betraktas som en del av den prelimära MKB:n eller som bakgrund. Om den betraktas som en del av MKB:n (beskrivning av miljöeffekter) är den inte en oberoende beskrivning då SJV även har tagit fram den strategiska planen.

Vidare är de bedömningar som framkommer i Tabell 7 teoretiska, och inga kvantitativa metoder/analyser har använts för att beskriva miljöeffekterna av de olika stöden.

#### 7.2 De föreslagna åtgärdernas samlade effekt, s. 53

Här står: ”Nedan sammanfattas effekterna i relation till de föreslagna åtgärderna främst utifrån bedömningarna i tabell 7.” Eftersom dessa bedömningar har gjorts av SJV, innehåller inte MKB:n en oberoende bedömning av den strategiska planens miljöeffekter. Därför behöver det tydliggöras vad syftet med MKB:n är.

### ***Det saknas en systematisk bedömning av miljöeffekterna***

#### 7.2 De föreslagna åtgärdernas samlade effekt, s. 53-54

SLU håller inte med om påståendet: ”av de 32 bedömda åtgärderna i huvudförslaget är merparten sådana åtgärder som avser att potentiellt bidra till positiva miljöeffekter om de genomförs.”. Detta är en bedömning som baseras på ett cirkulärt resonemang och inte på analys. Många av dessa åtgärder har i praktiken även negativa effekter som det bortses från då endast potentiellt positiva effekter som uttrycks i syftena med stöden beaktas. Vidare har inte merparten av dessa stöd miljöförbättringar som huvudsyfte, t.ex. nötkreaturstödet och gårdsstödet där huvudsyftet är att stödja produktion respektive inkomster. Dessa två stöd har bevisligen både positiva och negativa effekter på miljön, och står för

hela 63% av de utbetalda stöden år 2019. Därför krävs en systematisk analys för att bedöma miljöeffekterna av de olika stöden, i synnerhet dessa två huvudstöd.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av vicerektor, samverkan och miljöanalys Anna Lundhagen efter föredragning av samverkanskoordinator Mariette Manktelow. Innehållet har utarbetats av docent Mark Brady och professor Robert Hart vid institutionen för ekonomi.

Anna Lundhagen

Mariette Manktelow

## **Bilaga**

Tabell B1. Fördelning av jordbruksstöd år 2019 bland olika stödåtgärder

Referenser

## Bilaga. Fördelning av jordbruksstöd år 2019 bland olika stödåtgärder.

### Referenser.

**Tabell B1.** De 32 föreslagna åtgärderna enligt den strategiska planen och utbetald stöd år 2019

ID	ÅTGÄRD ENLIGT DENSTRATEGISKA PLANEN	UTBETALD STÖD (MILJ. KRONOR)
1	Gårdsstöd	6 170
2	Stöd till unga jordbrukare	112
3	Ersättning för mellangröda för kolinlagring, fånggröda och vårbearbetning	
4	Ersättning för blommande slättbygd och kantzon i skogsbygd	
5	Nötkreatursstöd	951
6	Stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker	
7	Stöd till biodlingssektorn	
8	Ersättning för ekologisk produktion (eco-scheme)	651
9	Ersättning för skötsel av våtmarker och dammar	37
10	Ersättning för skyddszoner och anpassade skyddszoner	22
11	Ersättning för hotade husdjursraser	8
12	Djurvälfärdersättning för får	45
13	Djurvälfärdersättning för kor	46
14	Djurvälfärdersättning för suggor	110
15	Kompensationsstöd	1 288
16	Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft	85
17	Investeringsstöd för gårdsbaserade biogasanläggningar	164
18	Investeringsstöd för bevattningsdammar	11
19	Investeringsstöd för vattenvårdsåtgärder	
20	Investeringsstöd för restaurering av betesmarker och slåtterängar	20
21	Investeringsstöd för jobb och tillväxt	
22	Stöd till bredband	
23	Stöd till kommersiell service	
24	Startstöd	
25	Stöd till innovationsgrupper och innovationsprojekt inom EIP	
26	Stöd till samarbete	
27	Stöd till lokalt ledd utveckling genom Leader	77
28	Stöd till kompetensutveckling	
29	Finansiella instrument	
30	Fäbodrar	19
31	Ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar	798
32	Investeringsstöd för strukturkalkning och kalkfilterdiken	
	<b>Åtgärder som inte finns med i den strategiska planen</b>	
33	Nationellt stöd norra Sverige	394

<b>34</b>	Vallodling	99
<b>35</b>	Minskat kväveläckage	115
<b>36</b>	Smittsamma djursjukdomar	21
	<b>Summa utbetald stöd 2019 exkl. torkstöd</b>	<b>11 243</b>
	<b>De sex största stödutbetalningar</b>	
	Del summa (ID 1+5+8+15+31+33)	10 252
	- % av det totala normala stödet (ID 1+5+8+15+31+33)	91%
	<b>Andel av olika stöd av den totala utbetalda stöden</b>	
	% direkt stöd (ID 1+5)	63%
	% direktstöd + kompensationsstöd (ID 1+5+15)	75%
	% Pellare II miljöstöd + eko production (ID 8+9+10+20+30+31+34+35)	15.7%

Källa: SCB (2020). "Jordbruksstatistik sammanställning 2020" (Tabeller 9.1 och 9.6).

## Referenser

Jansson, T., H. E. Andersen, B. G. Gustafsson, B. Hasler, L. Höglind and H. Choi (2019). "Baltic Sea eutrophication status is not improved by the first pillar of the European Union Common Agricultural Policy." *Regional Environmental Change*.

Larsson, C., N. Boke Olén and M. Brady (2020). "Naturbetesmarkens framtid - en fråga om lönsamhet." *Rapport 2020:1* Lund: AgriFood Economics Centre. Available: <https://www.agrifood.se/publication.aspx?fKeyID=1988>.

Larsson, C., M. Brady, J. Hristov and H. Johansson (2018). "Reformen av CAP 2013 -- Lärdomar för en bättre jordbrukspolitik efter 2020." *Rapport 2018:1* Lund: AgriFood Economics Centre. Available: [http://www.agrifood.se/Files/AgriFood\\_Rapport\\_20181.pdf](http://www.agrifood.se/Files/AgriFood_Rapport_20181.pdf).