

2020-05-07

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se  
emi.hijino@regeringskansliet.se

## Vägen till en klimatpositiv framtid SOU 2020:4

Ert dnr: M2020/00166/K1

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda utredning.

Vi kommenterar enbart de delar som berör vårt ansvarsområde, det vill säga avsnitten om LULUCF-sektorn.

### *Sammanfattande slutsatser*

Vi ser positivt på initiativet att ta fram en strategi med konkreta mål som ger vägledning för samhällets arbete med de kompletterande åtgärderna och hur de förhåller sig till det övriga klimatpolitiska ramverket.

Utredningen pekar ut ett antal åtgärder inom LULUCF-sektorn som behöver genomföras för att målet ska nås. När det gäller dessa åtgärder

- tillstyrker vi utredningens förslag till uppdrag om fång- och mellangrödor samt återvätning,
- tillstyrker uppdraget om förstärkta informationsinsatser riktade till markägare och
- avstyrker vi uppdragen om agroforestry, beskogning, energiskog samt biokol.

### **En nödvändig strategi för kolinlagring som tar hänsyn till andra samhälleliga mål**

De åtgärder som diskuteras i utredningen och som relaterar till jordbruksmark är av varierande karaktär. Gemensamt är att de binder in kol i marken. Syftet i detta sammanhang är att binda in kol för att minska vår klimatpåverkan. Samtidigt är organiskt kol en av de viktigaste faktorerna för markens bördighet och något som jordbruket i alla tider förhållit sig till. Att arbeta med kolinlagring är alltså något som jordbruket behöver arbeta med även i en eventuell framtid där klimatfrågan är löst. Något som också är gemensamt för åtgärderna är att de alltid har andra effekter utöver kolinlagring som också behöver tas hänsyn till, inte minst i det enskilda landskap där åtgärden genomförs. Det kan handla om effekter för produktion, biologisk mångfald, vattenkvalitet och så vidare.

Vi ser dock inget alternativ till att utforma en särskild strategi för de kompletterande åtgärderna som enbart fokuserar på kolinlagring som enda aspekt. Vi ser tvärtemot positivt på initiativet att ta fram en strategi med konkreta mål som ger vägledning för samhällets arbete med de kompletterande åtgärderna och hur de förhåller sig till det övriga klimatpolitiska ramverket. Däremot är det viktigt att i den mån det är möjligt beakta alla övriga aspekter när styrmedel som syftar till att bidra till strategins genomförande utformas. Jordbruksverket håller med utredningen om att åtgärder som bidrar till flera värden och mål har förutsättningar att vara mer uthålliga eftersom det då finns fler drivkrafter som kan leda till att åtgärderna bibehålls. Vi vill ge beröm till utredningen som också lyckats med att göra avvägningar mot livsmedelsstrategin och miljömålen. Åtgärderna påverkar inte pågående markanvändning i någon större utsträckning men är ändå tillräckligt ambitiösa för att målen ska nås.

Vi ser i likhet med utredningen att det är nödvändigt med ett utvecklat redovisnings- och uppföljningssystem.

### **Uppdrag om kolinlagring i jordbruksmark samt om återvätning**

Utredningen anser att Jordbruksverket bör få i uppdrag att se över och undersöka möjlig utformning av både befintliga och nya åtgärder för att gynna kolinlagring på jordbruksmark inom landsbygdsprogrammet. Arbetet med kommande jordbrukspolitik pågår. Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen redan tagit fram underlag som relaterar till flera av de åtgärder som utredningen nämner, exempelvis vallstöd, investeringsstöd, stöd till fång- och mellangrödor samt våtmarker.

De åtgärder inom LULUCF som har störst betydelse för genomförandet av den föreslagna strategin är fång- och mellangrödor samt återvätning. För att målet ska nås måste arealen fång- och mellangrödor öka med flera hundratusen hektar. Fång- och mellangrödor kan ha flera olika funktioner i ett odlingssystem och har under lång tid lyfts som en del av ett hållbart jordbruk. Även biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) använder sig av samma potentialbedömning. Inom ramen för arbetet med nästa period för jordbrukspolitiken har Jordbruksverket utrett en ny ersättning till mellangrödor. Vår slutsats i det uppdraget är att det finns goda möjligheter att utforma en kostnadseffektiv ersättning i syfte att gynna en ökad odling av mellangrödor. Det är dock värt att betona att utredningens potentialbedömning på 400 000 hektar ligger nära den tekniska potentialen. När det gäller övriga åtgärder har utredningen landat i en mer försiktig potentialbedömning. Det bör därför finnas en beredskap för att revidera fång- och mellangrödornas bidrag till målet efter hand. Odling av mellangrödor i denna omfattning kommer att påverka odlingssystemet genom att man behöver odla mer vårsådda grödor vilket kan ge lägre lönsamhet. Dagens odlingstekniker är också ofta beroende av växtskyddsmedlet glyfosat vilket innebär att potentialen blir mycket svår att uppnå om det blir ett förbud för glyfosat från 2023. För att arealen fång- och mellangrödor ska kunna öka behövs det därför satsningar på forskning och utveckling för att utveckla odlingstekniker för svenska förhållanden.

Vi tillstyrker utredningens förslag när det gäller återvätning där skogsmark är prioriterad. Förslagen är i linje med Jordbruksverkets tidigare slutsatser inom området, både utifrån egna arbeten och i samarbete med andra myndigheter.

### **Kommentar om stöd till vallodling i nästa period av jordbrukspolitiken**

Utredningen anser att det är viktigt att befintliga stöd för andra åtgärder som ökar eller upprätthåller kolförråden på jordbruksmark, till exempel för vallodling som i dag omfattar stora arealer, finns kvar i kommande programperiod för landsbygdsprogrammet. Vi vill dock betona att stöden varken bör, eller kan, bära hela den befintliga arealen. Om inte efterfrågan på animalieprodukter, i synnerhet mjölk ökar, kommer ökad produktivitet i mjölkproduktionen att leda till minskat arealbehov.

### **Beskogning av jordbruksmark och åtgärder på skogsmark**

Utöver åtgärderna fång- och mellangrödor samt återvätning föreslår utredningen agroforestry, energiskog och beskogning både på igenväxt tidigare jordbruksmark men också på aktivt brukad jordbruksmark. Utredningen diskuterar också åtgärder på skogsmark. Trots att åtgärderna på skogsmark har en större potential föreslår inte utredningen några kompletterande åtgärder på denna mark. Detta eftersom arbetet med Samverkansprocess skogsproduktion och Skogsutredningen 2019 (M 2019:02) fortfarande pågår, att utfallet fortfarande är oklart och att de skogspolitiska målen inte ger tydlig vägledning för hur skogsbruket ska bidra i klimatarbetet.

De föreslagna åtgärderna agroforestry, energiskog och beskogning samt de möjliga skogliga åtgärderna innebär alla ökad kolinlagring i träd och i tillhörande mark. De är i viss mån utbytbara mot varandra. Att inte ta hänsyn till de skogliga åtgärderna innebär att strategin är ofullständig. Många av de åtgärder som diskuteras bedöms vara lönsamma för markägaren. Andra kan behöva stödåtgärder. För att underlaget för ett beslut om ett så kostnadseffektivt genomförande som möjligt ska vara fullständigt behöver alla möjliga åtgärder ingå. Vi föreslår därför att resultaten från dessa processer inväntas och att en ny prioritering görs. Vi avstyrker också i detta läge uppdragen som relaterar till dessa åtgärder.

Vi vill också tillägga att det kan finnas fler samhälleliga önskemål om vad den nedlagda jordbruksmarken ska användas till. Exempelvis redovisar biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) potentialbedömningar som utgår ifrån källor som räknar med att vall från idag nedlagd jordbruksmark används som råvara till biogasproduktion. Ytterligare ett exempel är att enligt Prioritized Action Framework for Natura 2000 (PAF) behöver cirka 80 000 hektar betesmarker med utpekade naturtyper restaureras. Det kan alltså till viss del handla om samma arealer som vägvalsutredningen räknar med ska beskogas. Hur miljömålet Ett rikt odlingslandskap påverkas av beskogning beror på hur beskogningen sker, vilka trädslag som används och var i landskapet beskogningen sker.

## **Uppdrag om agroforestry**

Utredningen skriver att landskapsvärdet kan försämrans i vissa fall av beskogning och att agroforestry kan vara en möjlig lösning för att öka kolinlagringen i mer öppna landskap.

Jordbruksverket främjar redan idag kunskap kring agroforestry genom projektstöd och våra rådgivningsprojekt. De som är aktiva inom området motiverar odlingssystemet utifrån dess mångfunktionalitet och inte enbart utifrån möjligheten att binda in kol. En viss del av de befintliga trädbeklädda betesmarkerna i Sverige kan i ett internationellt perspektiv ses som agroforestry, även om syftet med träden inte är att avverka dem. Det finns också ett antal mindre företag, i huvudsak inom trädgårdsnäringen, som arbetar utifrån principerna om ett mångfunktionellt odlingssystem. Heterogeniteten kan göra det svårt att bedöma betydelsen för kolinlagringen av åtgärden.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket bör utforma kriterier för vilken mark som är lämplig för agroforestry och vilka trädslag som är lämpligast för åtgärden. Vi bedömer att agroforestry behöver gå från ett omtalat koncept till att omfatta fler praktiska erfarenheter utifrån svenska förhållanden innan det går att utforma ett kostnadseffektivt stöd. Vi tror inte heller att ett stöd med särskilda kriterier i det här läget skulle gynna metodutvecklingen. Dessutom är kolinlagringen i sammanhanget mycket liten. Vi avstyrker därför uppdraget som det är formulerat av utredningen. Vi förespråkar istället att agroforestry som brukningsperspektiv främjas genom forskning samt olika typer av projektstöd. De metoder och lärdomar som tas fram kan användas i rådgivningssammanhang.

## **Kunskapen om biokolets effekter bör förbättras**

Utredningen föreslår att det bör utredas om stöd på sikt bör ges till användning av biokol för kolinlagring och jordförbättring inom ramen för landsbygdsprogrammet. Utredningens redovisade kostnad för klimateffekt är hög och det krävs därför andra sidonyttor med biokolet för att uppnå kostnadseffektivitet. Vi anser att kunskapen om biokolets effekter i dagsläget är alltför bristfällig för att det ska vara motiverat att föra en diskussion om möjliga och lämpliga stöd. Det pågår idag ett flertal projekt i Sverige för att förbättra kunskapsläget, inte minst projekt med finansiering från Europeiska Innovationspartnerskapet (EIP) samt övriga projektstöd inom Landsbygdsprogrammet.

## **Uppdrag om utvecklad och intensifierad rådgivning**

Utredningen anser att Jordbruksverket bör få i uppdrag att utveckla och intensifiera befintlig rådgivning vad gäller föreslagna åtgärder. Vi tillstyrker uppdraget och delar utredningens bedömning att förstärkta informationsinsatser riktade till markägare är ett nödvändigt styrmedel för att målet ska nås.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Tobias Markensten har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Anna Blomquist, Johan Wallander, Lisa Karlsson, Magnus Bång, Sunita Hallgren och Pär Åkesson deltagit.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Christina Nordin

Tobias Markensten

*Jordbruksverket skickar kopia för kännedom till Näringsdepartementet.*