

Remiss om EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Ert diarienummer M2022/01470

Jordbruksverket har under sommaren 2022 haft ett regeringsuppdrag att analysera konsekvenserna av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur. Vi redovisade del 1 av uppdraget den 30 juni och del 2 den 30 september. Det här remissvaret utgår från redovisningen av regeringsuppdraget och innehåller inga ytterligare analyser. Jordbruksverkets svar på remissen begränsas till det som rör vårt verksamhetsområde.

Sammanfattning

Jordbruksverket ser positivt på att EU-kommissionen har höga ambitioner när det gäller att bevara biologisk mångfald. Ytterligare insatser behövs eftersom hittills genomförda naturvårdsinsatser inte gett det resultat som behövs för att långsiktigt bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Utvärderingar av de svenska miljökvalitetsmålen och EU:s biodiversitetsstrategi visar att målen för biologisk mångfald inte nås med nuvarande insatser. Att bevara biologisk mångfald och fungerande ekosystem har ett värde i sig, men det bidrar också genom olika ekosystemtjänster till en mer robust livsmedelsproduktion.

Jordbruksverket ifrågasätter om lagstiftning är rätt väg att gå när det gäller bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald. En bidragande orsak till att situationen för odlingslandskapets biologiska mångfald har försämrats under lång tid i Sverige är nedläggning av jordbruk med efterföljande beskogning eller igenväxning av tidigare öppna marker. Jordbruksverket bedömer att denna utveckling inte kan mötas med lagstiftning om att restaurera omfattande arealer av skötselberoende marker som inte efterfrågas inom dagens produktion.

Det svenska jordbruket minskar i omfattning och flera av målen i nuvarande förslag kommer därför att bli mycket svåra, om inte omöjliga, att nå. Det gäller främst förslagen i artikel 4.1 och 4.2, som innebär att stora arealer ängs- och betesmarker ska restaureras eller återskapas och därefter fortsatt skötas. Det omfattande betinget har sitt ursprung i Sveriges rapportering enligt artikel 17 i art-

och habitatdirektivet¹ om vilka arealer som krävs för att naturtypsklassade gräsmarker ska anses vara i gynnsam bevarandestatus. Jordbruksverkets bedömning är att det varken finns jordbruk eller betande djur i tillräcklig omfattning för att klara de kraven. Vi anser därför att det behövs en översyn av de referensvärden för naturtypsklassade gräsmarker som Sverige rapporterar till EU-kommissionen vart sjätte år. Referensvärdena måste vara möjliga att nå.

Jordbruksverket bedömer det som teoretiskt möjligt att vända den negativa utvecklingen för många av odlingslandskapets arter, men i praktiken är vi tveksamma till om Sverige kommer att kunna nå kraven i förordningsförslaget när det gäller jordbruksfåglar (artikel 9.3) och gräsmarksfjärilar (artikel 9.2) Trots de naturvårdsinsatser som hittills genomförts i Sverige har den långsiktiga positiva utveckling av index som krävs för att dessa arter ska nå gynnsam bevarandestatus uteblivit. När det gäller pollinatörer saknas det en komplett övervakning vilket gör att det är svårt att veta om det är möjligt att nå de uppsatta målen i artikel 8.1. Vår bedömning är dock att det är möjligt att nå målen om omfattande insatser genomförs.

Ytterligare komplicerande faktorer med förslaget är att de nivåer som ska nås är satta utifrån antagandet att all mark är tillgänglig för myndigheterna att bestämma över hur den ska skötas. En stor del av markerna som berörs är privatägd och används i dagsläget till annat än jordbruk. Det innebär att den inte alltid är tillgänglig för naturvårdsinsatser, eller att intresse finns hos markägare att ställa om marken till ängs- eller betesmarker.

För att följa utvecklingen för arter och livsmiljöer behöver miljöövervakningen förstärkas. I förslaget till förordning lyfts pollinatörer fram som en organismgrupp där den negativa populationsutvecklingen ska vändas till 2030 för att därefter öka. En standardiserad övervakning av pollinatörer i Sverige är under utveckling men är ännu inte i drift. I dagsläget är det därför inte möjligt att följa populationstrender hos pollinatörer på det sätt som kommissionen kräver. För gräsmarksfjärilar och jordbruksfåglar finns pågående miljöövervakning, men den kan behövas ses över beroende på vilken geografisk nivå som rapporteringar till EU ska göras.

Jordbruksverket anser att Sverige i första hand bör använda möjligheten att återväta skogsmark och tidigare torvtäkter för att klara målen för restaurering av torvjordar i artikel 9.4. Givet de höga kostnaderna för återvätning och den stora målarealen för åtgärder är det viktigt att utreda andra metoder än återvätning på organogen jordbruksmark.

Förslaget saknar en fördjupande analys om vad lagstiftningens ambitioner kopplade till naturtyper, ökning av fåglar, fjärilar och pollinatörer, återvätning av

¹Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

organogena jordar (som i dag används i jordbruket) samt områdesskydd kan få för konsekvenser för livsmedelsproduktionen och vattenbruksnäringen inom EU.

Övergripande kommentarer

Tillståndet för odlingslandskapets biologiska mångfald är fortsatt dåligt trots ambitiösa satsningar i form av lagstiftning, kompetensutveckling, formellt skydd och miljöersättningar inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik under lång tid. Uppföljning av EU:s biodiversitetsstrategi 2010–2020 visar att målen inte nåtts och att utvecklingen mot måluppfyllelse är begränsad.² Utvärderingar av de svenska miljömålen visar på liknande resultat. Kommissionen motiverar sitt förslag om direkt tillämpbar förordning utifrån att det naturvårdsarbete som gjorts hittills inte varit tillräckligt för att nå EU:s strategi om biologisk mångfald. Istället för att låta medlemsländerna fortsätta med frivilliga åtgärder föreslår kommissionen nu att skärpa åtagandet för medlemsländerna. Det kan ses som en styrka för naturvårdsarbetet, men eftersom det inte verkar finnas några möjligheter till sanktioner mot de medlemsländer som inte bidrar med sin del så kan förordningen upplevas som uddlös.

En bidragande orsak till att situationen för biologisk mångfald har försämrats under lång tid är nedläggning av jordbruk i delar av landet. Konsekvensen av detta är att livsmiljöerna för många av odlingslandskapets arter har minskat dramatiskt i omfattning. En annan orsak är att brukningsmetoderna inom jordbruket har förändrats, vilket fått negativa konsekvenser för många arter som varit anpassade till ett mer extensivt brukat landskap. Till exempel har de tidigare dominerande slåtterängarna i stor omfattning ersatts av vallodling på åkermark. Jordbruksverket menar att en sådan utveckling inte kan mötas med lagstiftning som syftar till att restaurera omfattande arealer av marker som till stora delar inte efterfrågas inom dagens jordbruksproduktion. För att återställa större arealer av gräsmarker anser Jordbruksverket därför att lagstiftning är olämpligt som styrmedel givet de bakomliggande drivkrafterna till att markerna inte längre hävdas. För att restaurera och därefter långsiktigt hävda sådana marker måste de framöver endera efterfrågas inom produktionen eller vara kraftigt subventionerade av samhället. Lagstiftning kan givetvis vara motiverat i andra sammanhang, t.ex. då det gäller naturvårdsinsatser i intensivt brukade områden.

Referensvärden för gräsmarker i Sveriges Artikel 17-rapportering behöver ses över

Referensvärdena för gynnsam bevarandestatus är centrala i förslaget till förordning. De referensvärden som medlemsländerna angett kommer att styra omfattningen på de åtgärder som behöver genomföras. Referensvärdena som Sverige rapporterade

² EU-kommissionen 2022. Commission staff working document evaluation of the EU Biodiversity strategy to 2020 [Evaluation of the EU Biodiversity Strategy to 2020 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-observatory/evaluation-of-the-eu-biodiversity-strategy-to-2020) Tabell 3, sidan 14.

2013 enligt Artikel 17 i art- och habitatdirektivet innebär att sammanlagt över en miljon hektar naturtypsklassade ängs- och betesmarker behöver restaureras eller återskapas för att nå gynnsam bevarandestatus. Jordbruksverket anser att det är osannolikt att Sverige kan återskapa så stora arealer fram till 2050. I första hand behöver Sverige arbeta för att bevara och restaurera befintliga marker som brukas eller nyligen har brukats och säkerställa att dessa marker når tillräcklig status, för att i andra hand påbörja arbete med att återställa marker som omvandlats till andra markslag, under förutsättning att det finns en efterfrågan på sådana marker. Jordbruksverket efterfrågar därför en översyn av referensarealerna för gräsmarker så att de bättre stämmer överens med jordbrukets utveckling och så att det blir möjligt för Sverige att nå de uppsatta målen. Jordbruksverket ifrågasätter inte det biologiska behovet av att större arealer naturtypsklassad gräsmark behöver återskapas, men vi menar att de arealer Sverige rapporterar utifrån direktivet måste vara möjliga att nå.

Utmaningar med förslaget

Jordbruksverket ser flera utmaningar med förslaget, där vissa hänger ihop med jordbrukets struktur och utveckling, medan andra beror på bristande rådighet när det gäller biologisk mångfald som rör sig över landsgränser.

Utvecklingen inom jordbruket styrs framför allt av marknadens efterfrågan, lönsamhet, teknisk utveckling och EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Förändringar inom dessa områden har stor påverkan på var det finns och kommer att finnas jordbruk och betande djur, samt hur jordbruket bedrivs, vilket i sin tur styr möjligheten att nå kraven om gynnsam bevarandestatus. Detta försvårar Sveriges möjligheter att agera på ett sätt som leder till att kraven i den föreslagna förordningen uppnås.

Jordbrukets utveckling med negativa trender för såväl antal företag som areal jordbruksmark samt specialisering och ökad koncentration av betesdjur till vissa områden innebär att det är en tillräckligt stor utmaning att bevara de naturtypsklassade ängs- och betesmarkerna som finns och används i dag. Att utöka betesmarksarealerna kräver fler betande djur, även i områden där jordbruk har lagts ner. Fler betesdjur kräver i sin tur ytterligare foderproduktion på åkermark och/eller transport av foder för att täcka behovet av foder vintertid. Hur detta ska kunna ske i den omfattning som den föreslagna förordningen kräver är oklart.

Utöver detta har Sverige heller inte rådighet över alla delar av biologisk mångfald, till exempel är många av våra jordbruksfåglar flyttfåglar som påverkas av förhållanden i andra länder än Sverige.

Vad innebär förslaget för produktion av livsmedel?

Vilka konsekvenser den föreslagna förordningen får för svensk livsmedelsproduktion beror på var i landet natur ska restaureras, vilken aktuell

markanvändning som ska ersättas och med vad. Om kommissionens förslag leder till att marker som i nuläget inte används för livsmedelsproduktion åter tas i bruk kommer det att innebära möjlighet till ökad produktion, medan den produktion som sker på marken i nuläget, främst skogsprodukter, trängs tillbaka. Kommissionens förslag medför en styrning mot en mer extensiv användning av den areal som används som åkermark i nuläget. Förslaget kan också leda till en förändrad produktion på åkermarken i dessa landskap. Ett ökat antal betesdjur kräver ytterligare stora arealer med vall för att täcka foderbehovet under vintern.

I de fall förslaget påverkar landskap som domineras av åkermark kan det komma att krävas att mark tas ur produktion, till exempel i form av träda. En minskad åkerareal leder till en minskad produktion av livsmedel. Sammantaget kan lagförslaget leda till stora ändringar i produktionen av livsmedel. En möjlig effekt av förslaget blir därför att produktionen av grovfoderbaserat kött ökar medan produktionen av spannmål och spannmålsbaserat kött från betesdjur minskar.

Om förändringarna sker i samstämmighet med marknadens efterfrågan kan producenterna dra nytta av detta i form av högre priser. Skulle det istället leda till överskott på marknaden leder det till negativ prispåverkan på hela utbudet. Den långsiktiga trenden går mot minskad konsumtion av kött, även om svenskt kött ökat sin marknadsandel under de senaste åren med bibehållen prisnivå. I rådande läge med snabbt stigande priser på livsmedel finns det en oro för att konsumenternas efterfrågan på förhållandevis dyra produkter kommer att minska.

Om nuvarande åkermark i större utsträckning än i dag kommer att användas för naturvårdsinsatser, både för återvätning av torvjordar eller för åtgärder för att gynna biologisk mångfald, innebär det att livsmedel som produceras där måste ske någon annanstans. I vissa fall kan det sannolikt innebära en ökad import av vissa livsmedel respektive minskad export av andra. Det måste givetvis säkerställas att den produktionen sker på ett miljömässigt hållbart sätt så att inte de samlade negativa konsekvenserna blir större än miljövinster av naturvårdsinsatserna. Samtidigt kan den svenska självförsörjningsgraden av vissa produkter till viss del påverkas negativt, vilket kan påverka Sveriges beredskap i en allt mer osäker framtid.

Konsekvensanalyser av förslaget

Det saknas en fördjupad analys om vad den föreslagna förordningens ambitioner kopplade till naturtyper, ökning av fåglar, fjärilar och pollinatörer, återvätning av organogena jordar (som i dag används i jordbruket) samt områdesskydd kan få för konsekvenser för livsmedelsproduktionen (inklusive vattenbruk) inom EU. Det saknas även analyser av vilka effekter det kan få på kolinbindning och skogsproduktion att skogsmark kan behöva ställas om till ängs- och betesmarker för att nå gynnsam bevarandestatus för gräsmarksnaturtyper. Den analys som gjorts pekar snarare på att jordbruket kommer att tjäna på förbättrade ekosystemtjänster,

men hur det ställs i relation till minskad produktion av livsmedel och andra råvaror framgår inte.

Jordbruksverkets kommentarer på enskilda artiklar

Artikel 4.1: Förbättra tillståndet för naturtypsklassad mark

I artikel 4.1 avses återställande av naturtyper som inte är i fullgod status, dvs. kvalitetsförbättringar i marker som hävdas eller nyligen har hävdats. Att markerna har lämnats tyder på att de inte är lönsamma att använda, vilket kan försvåra återupptagen hävd. Enligt Naturvårdsverkets analyser av naturtyper som är i behov av hävd genom bete och slätter ska cirka 193 000 hektar restaureras till 2050, varav 64 000 hektar till 2030³. Som en jämförelse kan nämnas att under perioden 2015–2018 var 5 700 hektar ängs- och betesmarker under restaurering inom landsbygdsprogrammet⁴. Inom det föregående landsbygdsprogrammet 2007-2013 restaurerades sammanlagt 10 000 hektar⁵. Marker restaureras även i andra sammanhang, t.ex. inom Life-projekt, men arealerna är oftast relativt små. I dag finns cirka 120 000 hektar naturtypsklassad ängs- och betesmark i miljöersättningen.

För att nå den nivå som förordningsförslaget kräver är jordbrukarstöden tillsammans med kommande program för kompetensutveckling för ängs- och betesmarker och Naturvårdsverkets stöd för restaurering viktiga, liksom marknadens efterfrågan på livsmedel som produceras helt eller delvis på betesmarker. Jordbruksverket anser att det kommer att krävas ytterligare omfattande satsningar på restaurering om målen ska nås till 2030 respektive 2050.

Artikel 4.2: Återetablera naturtypsklassad mark

Artikel 4.2 anger att för minst 30 procent av de naturtyper som inte är i god status ska medlemsländerna påbörja omfattande återställning till 2030. I Sveriges artikel 17-rapportering inom art- och habitatdirektivet år 2013 angavs referensarealer för vad som krävs för att naturtyperna ska vara i god status⁶. Sammantaget ska cirka 267 000 hektar återställas till 2030 och 890 000 hektar till 2050. Efter återställande måste markerna fortsatt skötas för att värdena ska bevaras och utvecklas. För den fortsatta skötseln har jordbrukarstöd tillsammans med marknadens efterfrågan en stor betydelse.

³ dnr NV-06625-22, daterat den 21 juli 2022

⁴ Jordbruksverket 2020. Restaurering och engångsröjning av betesmarker och slätterängar. Uppföljningsrapport 2020:2.

⁵ Jordbruksverket 2022. Restaurerade betesmarker och slätterängar. Uppföljningsrapport 2022:2

⁶ Wenche Eide (red.) 2014. Arter och naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013. ArtDatabanken SLU, Uppsala

Att till 2050 sammanlagt restaurera (artikel 4.1) och återställa (artikel 4.2) drygt en miljon hektar naturtypsklassad ängs- och betesmark är inte rimligt givet jordbrukets nuvarande utveckling.

En stor del av den mark som behöver tas i anspråk för att återställa ängs- och betesmarker kommer att vara marker som i dag är skog. En komplicerande aspekt är att det i EU:s förslag till avskogningsförordning⁷ inte är tillåtet att sälja kött från djur som betat på marker som nyligen ställts om från skog till betesmark. Detta gör det sannolikt ointressant för lantbrukare att restaurera före detta betesmarker som i dag är skog, vilket ytterligare försvårar att målen i artikel 4.2 nås.

Artikel 4.6 och 4.7: Naturtyper får inte försämrats

Artikel 4.6 och 4.7 innebär att de marker som är naturtypsklassade och är i god status inte får försämrats. Det innebär i praktiken att vissa betesmarker och slätterängar inte får tas ur produktion. Ett problem är att en stor andel av de marker som åsyftas i artikel 4.6 och 4.7 inte är reservat eller statligt ägda, vilket försvårar statens möjligheter att ställa krav på att de fortsatt hålls i hävd. Det är medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att kvaliteten i markerna inte försämrats, men det är viktigt att kravet i slutändan inte läggs över på enskilda brukare.

Här, liksom för artikel 4.1 och artikel 4.2, är miljöersättningar och kommande kompetensutvecklingsprogram för ängs- och betesmarker tillsammans med en ökad efterfrågan på produkter från naturbetesmarker avgörande för att Sverige ska kunna uppfylla villkoret.

Artikel 7: Restaurering av den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan

Vid utrivning av vandringshinder och byggnation av omlöp måste smittskyddet beaktas. I Sverige har vi ett gott hälsoläge för vattenlevande djur i inlandet delvis på grund av begränsad invandring av fisk från kustområden. Om alla älvar skulle få omlöp vid vandringshinder alternativt om vandringshindren skulle rivras kommer detta att påverka svenskt vattenbruk samt vilda bestånd av fisk, blöt- och skaldjur. Det är av stor vikt att Sverige verkar för att bibehålla det goda hälsoläget hos vattenbruksdjur och vilda bestånd av fisk, blöt- och skaldjur. Att utrota förekomst av fisksjukdomar som väl fått fäste i vilda populationer bedöms som nära nog omöjligt.

⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.

Artikel 8.1: Restaurering av populationer av pollinatörer

Jordbruksverket bedömer att det är möjligt att vända den negativa utvecklingen för pollinatörer i odlingslandskapet, men det kräver att konkreta åtgärder genomförs i tillräcklig omfattning. Utöver det behövs en standardiserad miljöövervakning av pollinatörer då det delvis är oklart i vilken omfattning pollinatörerna minskar i abundans, artrikedom och/eller utbredning i det svenska odlingslandskapet.

Bevarande och restaurering av naturbetesmarker är en nyckelfaktor för att förbättra populationsutvecklingen för grupper av pollinerande insekter. Skulle omfattande restaureringsåtgärder av gräsmarker enligt artikel 4.1 och 4.2 verkligen genomföras ger dessa givetvis positiva effekter även för pollinerande insekter, men även om detta inte sker kan åtgärder i andra miljöer stärka pollinatörerna. I slättbygd saknas det blomrika marker och landskapselement och där behöver det tillföras blommande resurser och boplatser. I skogsbygd gynnas pollinerande insekter av odlingsmark. Här är upprätthållandet av jordbruk en viktig åtgärd. Att utveckla nuvarande odlingsmetoder för att se till att det finns föda, boplatser och övervintringsmiljöer för pollinatörer, samtidigt som livsmedelsproduktionen bibehålls, är centralt för om Sverige ska kunna vända utvecklingen.

Artikel 9.1: Restaurera livsmiljöer för att gynna biologisk mångfald i jordbruksekosystem

Insatserna inom denna artikel skiljer sig åt mellan olika delar av landet. I slättbygd kan det handla om att skapa nya permanenta och temporära småbiotoper för att få fler livsmiljöer. Det kan handla om att nyskapa våtmarker, anlägga träd- och buskområden, öka andelen mark i träda eller avsätta fältkanter på åkermark. Restaurering av småbiotoper gynnar dock inte nödvändigtvis organismer som lever hela eller viktiga delar av sina livscyklar i åkermark. För dessa organismer är upprätthållen växtodling och anpassade odlingssystem nödvändiga. För att gynna biologisk mångfald i odlingslandskap krävs satsningar på att utveckla odlingssystem och metoder som skapar synergier mellan produktion och bevarande av biologisk mångfald.

I skogsbygderna handlar det snarare om att röja landskapselement, frihugga skyddsvärda träd och på andra sätt skapa mer ljusa miljöer i odlingslandskapet. I dessa bygder är bibehållen odling av ettåriga grödor också viktig. Flera av åtgärderna kan genomföras utan att det påverkar livsmedelsproduktionen, medan åtgärder som kräver att åkermark tas i anspråk kommer att göra det. Jordbruksverket vill lyfta fram att satsningen på att skapa blommande ytor och andra småbiotoper i Sveriges strategiska plan kan bidra till att restaurera odlingslandskapets ekosystem.

Artikel 9.2a: Öka index för gräsmarksfjärilar

För odlingslandskapets gräsmarksfjärilar visar populationsindex en negativ utveckling. Skulle omfattande restaureringsåtgärder av gräsmarker enligt artikel 4.1 och 4.2 verkligen genomförs får detta givetvis positiva effekter även för gräsmarksfjärilar. Det räcker dock inte enbart med ökad gräsmarksareal. Förutom behov av födoresurser är många fjärilar under sin reproduktion knutna till specifika värdväxter och i vissa fall har de också intrikata samspel med olika värdarter, till exempel samspel mellan vissa arter av myror och fjärilgruppen blåvingar. Finns inte värdväxter eller värdjur tillgängliga kan inte heller fjärilarna klara sig. Detta kan försvåra möjligheten att vända utvecklingen för index för gräsmarksfjärilar. Vår bedömning är att det är möjligt men i praktiken svårt att nå kraven om inte omfattande åtgärder genomförs.

Artikel 9.2b: Öka organiskt kol i mineraljordar på åkermark

Sverige har idag en stigande trend i mullhalten för mineraljordar enligt data från mark- och grödoinventeringen⁸ och det kommer därför troligen inte att vara några problem för Sverige att uppfylla kravet på ökad mullhalt baserat på mätdata givet att arealen vall fortsätter att öka.

Artikel 9.2c: Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar biologisk mångfald

Lagstiftningsförslaget anger att andelen landskapselement ska öka på jordbruksmark. Grundläggande krav är att de ska vara utan produktion och därmed att varken växtskyddsmedel eller växtnäring får användas. Eftersom kravet gäller jordbruksmark och inte explicit åkermark anser Jordbruksverket att även landskapselement på betesmarker bör ingå i kravet. Jordbruksverket anser även att Sverige bör fokusera nyskapande av landskapselement och trädor till de delar av landet där det är brist på livsmiljöer. Vi ser det som lägre prioriterat att öka arealen jordbruksmark utan produktion i skogs- och mellanbygd. Samarbetsåtgärden och kommande grundvillkor i den strategiska planen blir en viktig del för att uppfylla kraven i artikel 9.2c.

Artikel 9.3: Öka index för vanliga jordbruksfåglar

Enligt artikeln ska medlemsländerna genomföra åtgärder som bidrar till att index för vanliga jordbruksfåglar ökar. Farmland Bird Index (FBI) har under vissa perioder stabiliserats och till och med ökat något, men det har inte varit en stabil ökning av index över en längre period, vilket är kravet. Index består av 15 fågelarter knutna till odlingslandskapet, varav de flesta är flyttfåglar som även påverkas av förhållanden på sina övervintringsplatser.

⁸ Eriksson, J. (2021). Tillståndet i svensk åkermark och gröda: data från 2011-2017.

För att förbättra statusen för odlingslandskapets fåglar mätt som FBI krävs en populationsökning som Sverige inte haft sedan mitten och slutet av 1980-talet. Under den perioden lades hela jordbruk ned eller delar av markerna ställdes om till trädor eller beskogades. Under mitten av 1980-talet ökade arealen träda med nästan 300 procent för att åter minska 1992. Om samma omfattning på insatserna behövs för en kontinuerlig ökning av FBI under de kommande årtiondena kan det framöver behöva avsättas omfattande arealer träda eller andra mer extensivt brukade marker i odlingslandskapet. Sannolikheten för att kunna öka FBI i den takt och omfattning som föreslås bedömer Jordbruksverket som möjlig men i praktiken svår att uppnå, speciellt om det kräver mer storskaliga förändringar som mer spannmål i skogsbygd samt mer vårsådd på höstsåddens bekostnad. Sådana förändringar kräver större systemförändringar inom produktionen och det räcker inte med enstaka riktade åtgärder.

Artikel 9.4: Restaurera torvmarker

Jordbruksverket anser att man i första hand bör använda möjligheten att återvåta skogsmark och tidigare torvtäkter och undvika att ta aktivt brukad jordbruksmark i anspråk för att nå betinget om återvätning. Fördelar med detta är att det inte i lika stor omfattning kommer i konflikt med livsmedelsproduktionen samt att värdet på skogsmark generellt är lägre än för jordbruksmark. Därmed minskar risken för en försämrad svensk livsmedelssäkerhet, men också att den livsmedelsproduktion som i dag sker på jordbruksmarken inte behöver produceras någon annanstans, t.ex. i länder med miljömässigt sämre produktionsvillkor än Sverige.

Borträknat den areal med skogsmark och tidigare torvtäkt som kan tas i anspråk för återvätning återstår cirka 47 000 hektar jordbruksmark som fram till 2050 måste restaureras för att förordningens mål ska nås. Antar man att den enda effektiva åtgärden för organogen jordbruksmark är återvätning betyder det att stora arealer aktivt brukad jordbruksmark kan komma att läggas under vatten. Den jordbruksmark som i första hand är aktuell för återvätning är den som idag inte är lönsam eller som har väldigt liten lönsamhet. Denna areal skattas till i storleksordningen 3 000 hektar. För att komma upp till 47 000 hektar krävs därför även återvätning av bättre jordbruksmark, vilket kommer att påverka livsmedelsproduktionen. Det är möjligt enligt förordningsförslaget att även inkludera andra restaureringsåtgärder än återvätning för att nå målarealerna till 2050. Jordbruksverket har i tidigare yttranden ansett att återvätning är den mest effektiva åtgärden för organogena jordar. Givet de höga kostnaderna för återvätning och den stora målarealen för åtgärder är det viktigt att utreda andra metoder än återvätning på organogen jordbruksmark. Jordbruksverket har gett ett uppdrag till FORMAS att undersöka vilka åtgärder, förutom återvätning, som skulle kunna vara lämpliga för att minska utsläppen av växthusgaser från organogena jordar.

Artikel 12: Innehåll i de nationella restaureringsplanerna

I artikel 12.2 h används i den svenska versionen termen effektivitet, medan den engelska versionen använder effectiveness. Effectiveness betyder ändamålsenlighet och inte effektivitet, vilket är olika saker. Svenskans effektivitet motsvaras närmast av engelskans efficiency.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Johan Wallander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Anna Blomquist, Jacob Landsjö, Lisa Karlsson, Sandra Lindström, Per Bodin och Bengt Johnsson deltagit.

Christina Nordin

Johan Wallander

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Näringsdepartementet