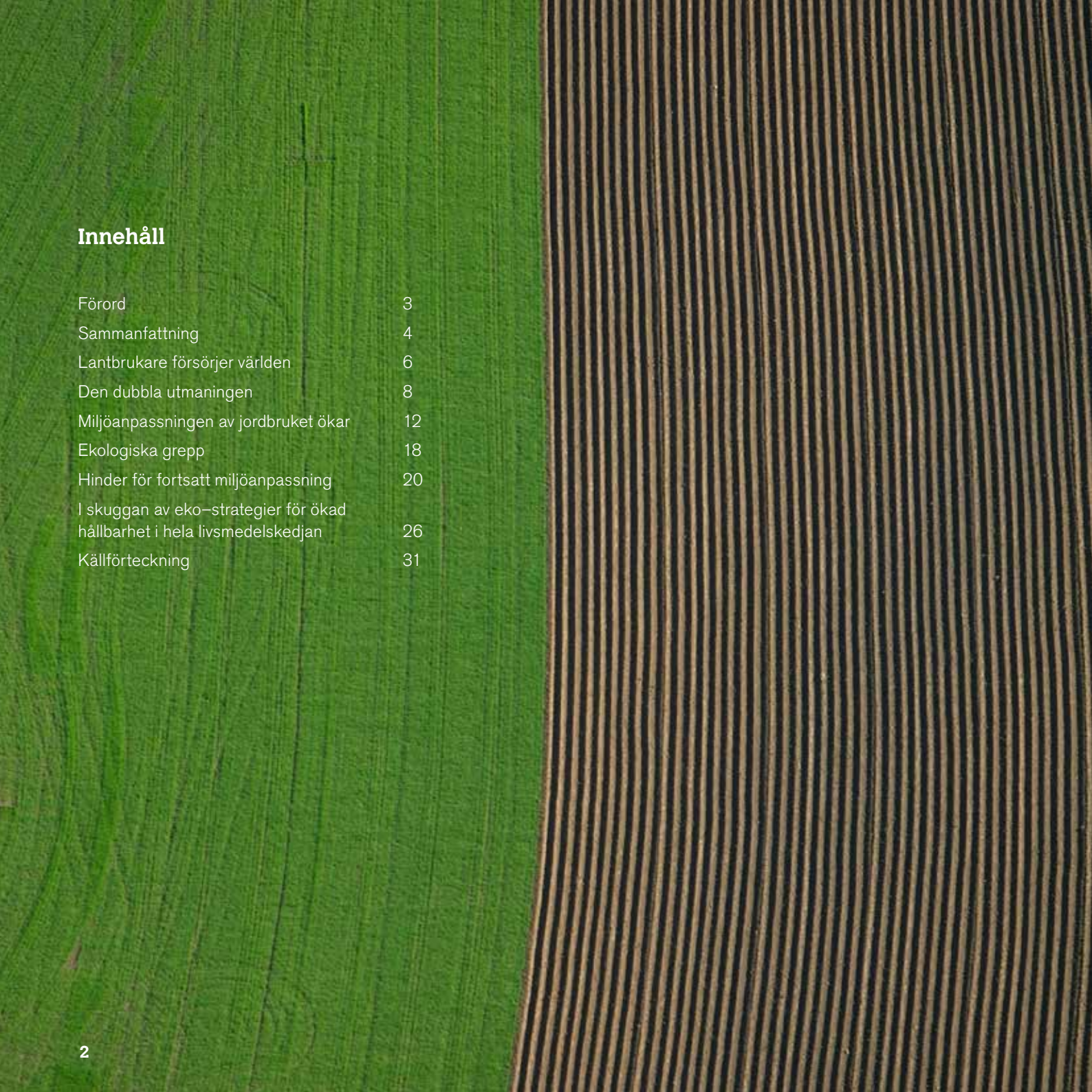


An aerial photograph of a lush green field, likely a grassland or pasture. The field is marked with numerous concentric, wavy circular lines, suggesting a form of circular agriculture or grazing management. Several small, irregularly shaped islands of trees and shrubs are scattered throughout the field, each surrounded by these circular patterns. The overall scene is vibrant green and shows a blend of natural and managed landscapes.

I skuggan av eko

– strategier för ökad hållbarhet i hela livsmedelskedjan



Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Lantbrukare försörjer världen	6
Den dubbla utmaningen	8
Miljöanpassningen av jordbruket ökar	12
Ekologiska grepp	18
Hinder för fortsatt miljöanpassning	20
I skuggan av eko–strategier för ökad hållbarhet i hela livsmedelskedjan	26
Källförteckning	31

Förord

I skuggan av ekologiskt finns en viktig men dåligt uppmärksamrad fråga om vilka krav som ställs på den resterande del som produceras, köps in och säljs vidare, och som erbjuds av privata och offentliga aktörer. Både på marknaden och i den offentliga upphandlingen saknas ett tillräckligt ansvarstagande för hållbarheten i hela sortimentet, i hundra procent av det som köps in. Det är den frågan som vi vill uppmärksamma i den här rapporten.

Vi som har tagit fram den här rapporten har tillsammans en bred bakgrund i frågan om hållbarhet och livsmedelskedjan, från bland annat forskningen, branschen och civilsamhället. Våra utgångspunkter har ibland varit olika, och det finns säkert en rad frågor där vi skulle ge olika svar, men inom ramen för rapporten ser vi en gemensam problembild och vi har en stark samsyn om behovet av att lyfta bottenplattan, som vi kallar den, och utveckla strategier för ökad hållbarhet i hela livsmedelskedjan.

Vi lägger fram en rad förslag, dels för att uppmuntra till direkta åtgärder bland aktörer i livsmedelsbranschen och inom den offentliga upphandlingen, dels som ett inspel till den nya livsmedelsstrategi för Sverige som nu diskuteras och utarbetas.

Om vi därmed kan bidra med nya perspektiv och till en utvecklad dialog, samt till en utveckling i riktning mot mer hållbara produkter och system så är vi nöjda.

Claes Johansson, Hållbarhetschef Lantmännen
Mikael Karlsson, Miljöforskare KTH; rådgivare 2050 Consulting
Ulf Sonesson, Forskare och docent SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut

Sammanfattning

Lantbruket bidrar med livsmedel till människans mest grundläggande försörjning och det producerar en rad andra ekosystemtjänster, såsom fibrer och biologisk mångfald. Samtidigt tar miljön skada av den ofta intensiva produktionen, med följden att flera av samhällets miljömål motverkas. Förhållandena på marknaden och dagens politik klarar tyvärr varken av att ersätta produktionen av ekosystemtjänster, som därför blir för liten, eller att stävja miljöproblemen.

Många lantbrukare, konsumenter, politiker och organisationer har reagerat mot miljöeffekterna och därför sker sedan länge ett arbete för att stärka hållbarheten i livsmedelskedjan. Övergång till ekologisk produktion är en åtgärd, och många lantbrukare i konventionellt jordbruk gör också stora insatser. Samtidigt försvåras miljöarbetet av de orimligt snäva ekonomiska marginalerna i lantbruket. Denna dubbla utmaning behöver mötas på nya sätt.

På senare tid har det skett ett starkt uppsving för konsumtionen av ekologiska produkter. Det är en positiv trend som vi hoppas fortsätter. Däremot är det beklagligt att den andra sidan av myntet – produkter med svag miljöprestanda, inte sällan i lågprissegmentet – knappast uppmärksammas på marknaden. Likaså fokuserar offentlig upphandling ofta att uppnå en viss andel med relativt sett bra produkter, medan kraven i övrigt ofta är svaga eller obefintliga. Frågan om denna bottenplatta utseende är glömd.

Vi menar att det i skuggan av produktion och konsumtion av ekologiska produkter är viktigt att ta ansvar för hållbarheten i hundra procent av det som köps in, såväl på marknaden som i den offentliga upphandlingen, inklusive i den del där miljökraven är eller riskerar att vara låga.

Trots en stark miljöretorik i både politiken och på marknaden, och trots att allmänheten överlag är välvilligt inställd till mer hållbara produkter och processer, så är efterfrågan och betalningsviljan för det miljöanpassade långt ifrån tillräcklig. Vi ser en rad önskvärda åtgärder:

- En grundläggande åtgärd är att lantbruket **ersätts** fullt ut för produktion som skapar kollektiva nyttor i form av olika ekosystemtjänster som inte är prissatta på marknaden. Då kan samtidigt ett tydligt pris sättas på miljöeffekter, vilket i slutskedet påverkar priset på produkter i konsumentledet. För att möjliggöra detta behövs förändringar i politiken och på marknaden så att en större del av varje krona som betalas för livsmedel går till miljöanpassning i lantbruket.
- Konsumenternas ökade intresse för och efterfrågan på hållbara produkter behöver mötas fullt ut. Det är inte en bra situation när betalningsviljan för miljöanpassade och ekologiska produkter är hög men **utbudet** till och från är begränsat. Här har alla aktörer i livsmedelskedjan ett ansvar att ta, vilket inkluderar samarbeten som snabbare möter den ökade efterfrågan på mer hållbara produkter.
- Marknadens aktörer behöver ta ett större ansvar för att **höja kraven** på produkter som tagits fram med låga hållbarhetskrav. På den svenska livsmedelsmarknaden finns i dagsläget i stor utsträckning varor med låga miljökrav, som inte stödjer miljömålen och ibland inte ens svarar upp mot vad som enligt svensk lagstiftning är tillåtet att producera i landet. Ändå står sådana produkter för en betydande del av konsumtionen.
- I den **livsmedelsstrategi** som regeringen nu tar fram för Sverige behöver målsättningar uttryckas som träffar båda sidorna av myntet, inte bara den ekologiska. Det är viktigt och bra att sätta mål för andelen ekologisk produktion men det behövs också andra målsättningar, som träffar

bottenplattan och bidrar till att de produkter som har sämst miljöprestanda fasas ut. Annars följs ett mål på exempelvis 40 procent ekologiskt lätt av 60 procent dåligt därutöver. Vi anser att regeringen nu behöver utreda hur sådana mål bäst formuleras.

- **Offentliga upphandlare** i kommuner, landsting, regioner och myndigheter behöver avsevärt öka och bredda sina ambitioner. Samtidigt som man inför eller behåller befintliga krav som rör "det bästa" så gäller det att höja nivån på bottenplattan, och välja bort produkter som inte håller utifrån miljöperspektivet.
- Det är rimligt att alla offentliga upphandlare ställer krav i linje med de **hållbarhetskriterier** som den nya Upphandlingsmyndigheten formulerar. För spannmålsbaserade produkter finns såväl baskrav (t.ex. gräns för kadmium) och avancerade krav (t.ex. inga stråförkortningsmedel), som spjutspetskrav (däribland ansvarsfullt producerad palmolja). Så länge sådana krav inte ställs gynnas de med låg grad av hållbarhet i produktionen.
- **Lagstiftningen** om offentlig upphandling behöver reformeras så att det blir obligatoriskt att alla upphandlare "ska" ta hänsyn till miljö och sociala aspekter. Det nuvarande "bör-kravet" i regelverket är orimligt svagt. Det medger faktiskt att upphandlare inte alls behöver beakta hållbarhet, år 2015, när allmänhetens pengar ska användas för allmänhetens bästa.
- Rådgivning och vägledning om miljöanpassad offentlig upphandling behöver utvecklas. Den nya **Upphandlingsmyndigheten** behöver arbeta proaktivt och med höga ambitioner, och inte minst bidra till att stimulera och sprida goda exempel.
- Inom lantbruket behöver alla aktörer öka ansträngningarna för miljöanpassningen. När det gäller exempelvis biologisk mångfald, övergödning och klimatpåverkan finns mycket att göra. Sveriges lantbrukare är på god väg mot ett hållbart

lantbruk men är inte framme ännu. Det gäller i såväl ekologiska som konventionella system. Erfarenheter från studier som Hållbara matvägar behöver kommuniceras och tillämpas. Ett mer **kunskapsintensivt** jordbruk är vägen framåt.

- **Forskning** och utveckling behöver förstärkas när det gäller hållbart lantbruk. Det gäller både ekologiska och konventionella metoder, och inte minst det agroekologiska perspektivet som utvecklas däremellan. Det finns också ett behov av offentligt finansierad forskning med ett tydligare fokus på hela livsmedelskedjan. Under flera år har forskningen om lantbruk fokuserat på miljöproblemen; det är viktigt men inte tillräckligt, särskilt inte eftersom forskning inriktad på hela kedjan också kan bära på nycklar till ökad hållbarhet ur flera perspektiv.
- Alla aktörer som värnar om hållbar livsmedelsproduktion behöver ta ansvar för att sluta den icke konstruktiva **debatten** om ekologiskt kontra konventionellt jordbruk. Båda systemen finns under överskådlig tid och båda behöver utvecklas. Debatt är viktig i varje samhälle men den bör vara konstruktiv. Med ömsesidigt lärande finns mycket att vinna när det gäller såväl miljö som ekonomi.
- **Dialoger** i likhet med de som genomförts om soja och palmolja visar på en bra väg framåt i komplexa frågor, där det krävs ett gemensamt ansvarstagande för att nå förändring. Erfarenheterna och framgången från dessa dialoger visar att det finns stor potential till förändring via samarbete.
- Det behövs en stor gemensam konsumentinriktad **kampanj** för hållbara livsmedel, där hållbart lantbruk ges bra betalt och svensk mat spelar en central roll. På så vis kan betalningsviljan för mer hållbara produkter ökas, vilket ger draghjälp åt inte minst svenska livsmedel. Kampanjen bör ske i bred samverkan mellan såväl producenter och livsmedelsbranschen som konsument- och miljöorganisationer. ■

Lantbrukare försörjer världen

Det är knappast en slump att ordet kultur – som på latin betyder odling – är så centralt, ett begrepp för levnadssättet i ett helt samhälle, från moral och lag till konst och lek. I grunden är nämligen odlingen, bruket av marken, det mest basala för mänskligt liv. Visst har människan alltid varit samlare och jägare, men det svarar inte på långa vägar mot dagens försörjnings-behov. Dessutom har bruket av marken i årtusenden stått för så mycket mer än överlevnad. Traditioner och grundläggande strukturer i samhället speglar sedan länge jordbruket. Det är först under senare decennier som avståndet mellan stad och land har växt till stora proportioner. Det medför både möjligheter och utmaningar, men bandet mellan systemen går aldrig att klippa av helt, om någon nu skulle önska det.

Jordbruket och lantbrukaren försörjer världen. Det låter enkelt men är ofantligt stort.

Men jordbruket ger också långt mer än välsmakande och hög-kvalitativ mat; allt från fibrer till vackra landskap och biologisk mångfald. Idag handlar mycket forskning om ekosystemtjänster som jordbruket både levererar och beror av, till exempel spannmål, oljor, bomull, mejerivaror, jordmånsbildning, kretslopp av näringsämnen, genetisk diversitet och en mångfald av arter och ekosystem. Utan att sätta ett pris på dessa tjänster kan de sammanfattas som mer eller mindre oersättliga för mänskligheten.

På marknaden ersätts dock inte lantbrukaren för mer än en bråkdel av dessa värden. Det är därför svårt att producera på ett sätt som upprätthåller och stärker ekosystemtjänsterna. Det har gällt i många decennier och den ekonomiska utmaningen har drivit på en alltmer intensiv produktion, som har satt ekosystemtjänsterna under stark press. Det industriella jordbruket har påverkat markens struktur, näringsämnenas flöden, havens kvalitet, den biologiska mångfalden och planetens klimatsystem.

Många lantbrukare, konsumenter, politiker och organisationer har reagerat mot miljöeffekterna. Utifrån eget engagemang, politiska krav och efterfrågan på marknaden arbetar lantbrukare sedan länge med miljöanpassning. Övergång till ekologisk produktion är en åtgärd och många lantbrukare i konventionellt jordbruk gör också stora insatser. Tyvärr svarar marknaden och politiken dåligt på miljöanpassningen. Det är därför svårt att samtidigt tackla den miljömässiga och ekonomiska utmaningen. Vi tar oss an den problematiken i rapporten, med syftet att ge förslag på hur den dubbla utmaningen kan mötas.

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att se bortom den förenklade debatten om dessa frågor, där aktörer i en konventionell och en ekologisk skyttegrav hivar argument med dålig pricksäkerhet utan insikt om att alla egentligen spelar i samma lag. Vi vill att man i båda lägren lyfter sig och i ett handslag diskuterar hur båda systemen kan utvecklas och bli mer hållbara. Vid sidan av systemspecifika utmaningar är många frågor gemensamma och de bör mötas med lärande över gränser.

Alla aktörer med intresse i livsmedelsproduktion behöver tillsammans slå ett slag för att hållbar produktion också blir lönsam produktion. Det rör långt mer än frågor om odlings-system och metoder; värderingen och betalningsviljan på marknaden och de politiska systemen har stor betydelse. Inte minst finns en stor möjlighet att höja ribban och välja bort de miljömässigt sämsta produkterna i varje kategori, produkter som idag tillåts ta stor plats. Mot den bakgrunden lyfter vi fram vikten av att marknads och politikens aktörer sätter nya och ambitiösa mål som blir hållbara ledstjärnor. Om vi därmed kan bidra med nya perspektiv och till en utvecklad dialog, samt till en utveckling i riktning mot mer hållbara produkter och system så är vi nöjda. ■



Den dubbla utmaningen

Hållbarhet rör miljömässiga, sociala och ekonomiska system som är sammanlänkade. Flöden av såväl energi och resurser som mänskligt kapital behöver stödja varandra för att kunna bidra till en hållbar utveckling. På global nivå kan inget socio-ekonomiskt system på lång sikt ligga utanför de planetära gränserna, utan att det medför allvarliga konsekvenser i naturen och samhället¹. Regionalt och lokalt kan resurser importeras och avfall exporteras, men också i sådana sammanhang är behovet stort av att anpassa produktionen efter den ekologiska ramen, i alla fall om miljö kvalitetsmålen ska klaras av.

Samtidigt fungerar inte jordbruket, vilket är ett kombinerat kulturellt och naturligt system, utan en ekonomisk motor som ger goda socioekonomiska förutsättningar på både kort och lång sikt. Hållbarhetsanalyser som avgränsas till ena sidan av myntet tillför lika lite som marknadsekonomiska eller politiska system som inte tar hänsyn till miljön. Tyvärr finns brister utifrån båda perspektiven i dag. Det gäller i de flesta länder och regioner. I korthet är varken det ekologiska fotavtrycket eller lantbrukarens ekonomi acceptabel. Denna dubbla utmaning behöver mötas på nya sätt.

I ett globalt perspektiv råder en allvarlig försörjningssituation. Utbud och efterfrågan rimmar illa med möjligheter och behov. Det produceras livsmedel så att det räcker för att försörja mänskligheten men fattigdom, kränkta rättigheter, bristande jämställdhet, svaga demokratier, bristande politik, dåligt fungerande marknader och ineffektiva system som inte nyttjar produktionspotentialen, ekosystemen eller det som produceras optimalt är några av de faktorer som hindrar global livsmedels-trygghet⁴.

Samtidigt som många trender som rör fattigdom och utveckling i världen är positiva⁵ så är vissa problem svårösta och erosionen

av naturresurser liksom den globala uppvärmningen gör den globala ekvationen svårare – men inte alls omöjlig – att lösa.

Miljöutmaningen

Den miljömässiga hållbarheten påverkas under hela livsmedelskedjan, från tillverkning av insatsmedel, via transport och primärproduktion, till handel och konsumtionsmönster. Ur ett livscykel-perspektiv är det dock främst i jordbruket som energi och näring tillförs och omsätts. I den här rapporten lägger vi därför störst vikt vid faktorer i primärproduktionen, även om övriga steg i förädlingskedjan från jord till bord också har betydelse. Likaså är frågor om en förändrad diet och hur mycket av maten som blir svinn andra viktiga faktorer.

I Sverige har forskare rödlistat omkring 1400 arter i odlings-landskapet⁶. Det beror bland annat på att många biotoper har förstörts eller förändrats genom åren, men också på användningen av kemiska bekämpningsmedel. Det är till och med så att antalet doser av kemiska bekämpningsmedel som används per hektar i det svenska jordbruket har ökat sedan 1990-talet⁹. Även om antalet doser inte nödvändigtvis säger något om vilka problem som uppstår (det beror förstås även på hur farliga preparaten som används är) så visar det på ett högt beroende av bekämpningsmedel. Det är därför viktigt att såväl fortsätta trenden med att utveckla mindre farliga preparat, som att börja minska antalet doser. När det gäller svenskproducerade livsmedel från jordbruket är resthalterna av bekämpningsmedel oftast låga, och nästan alltid under gällande gränsvärden¹⁰, men målet måste vara att inga farliga ämnen ska förekomma i mat.

Ett annat hållbarhetsproblem är att biotoper förändrats på grund av att jordbruksproduktionen har upphört, d.v.s. som en följd av den snabba nedläggning som sker av exempelvis mjölkgårdar

Viktiga frågor för spannmålsbaserade produkter – några exempel

Kadmium²

Kadmium är en tungmetall som ger skador på folkhälsan och miljön, till exempel benskörhet och njurskador på människor³.

Spannmål, främst vete, är en huvudkälla till att svenskar får i sig kadmium. Och vi har en hög total konsumtion av spannmålsbaserade produkter. De halter som vanligen detekterats cirka (0,03-0,05 mg/kg) ligger klart under gränsvärdet (0,2 mg/kg i veteprodukter). I spannmålskategorin är det trots marginalen till gränsvärdet viktigt att arbeta för att fortsatt hålla nere kadmiumhalterna i produkterna, i syfte att minimera risker och säkerställa att spannmål även fortsättningsvis är en viktig och hälsosam råvara i många typer av livsmedel.

Det är viktigt att kontrollera förekomsten av kadmium i livsmedel och att ställa krav på den råvara som används i produkterna. Lantmännen har satt upp ett eget strängare gränsvärde på råvaran än lagstiftningen för att säkerställa låga halter i livsmedelsprodukterna.

Stråförkortningsmedel

Stråförkortningsmedel är växtskyddsmedel som används för att motverka liggsäd, d.v.s. spannmål som viker sig i fältet p.g.a. långa eller svaga strån, med försämrad kvalitet och försvårat skördearbete som konsekvens. I Sverige har användningen sedan länge varit starkt begränsad och för andra spannmål än råg infördes ett förbud 1987, vilket upphävdes år 2000. Efter en ansökan 2005 pågick en rad rättsliga turer med följden att vissa stråförkortningsmedel sedan 2011 är tillåtna dock användning av stråförkortningsmedel även för vete, korn och havre i Sverige⁶.

Enligt Livsmedelsverkets senaste årliga stickprovskontroll av bekämpningsmedelsrester i livsmedelsprodukter⁷ hittades ofta rester av stråförkortningsmedel i svensk råg, men i halter under gällande gränsvärden. I svenskt vete fanns inga resthalter av bekämpningsmedel. För samtliga 241 prover på spannmål och spannmålsprodukter fanns resthalter i 28 procent, men med överskridande av gällande gränsvärde i mindre än 1 procent av proverna och då för produktgruppen ris. Lantmännen ställer som en försiktighetsåtgärd krav på att den spannmålsråvara som används för till exempelvis våra mjöl- och grynprodukter är odlad utan stråförkortningsmedel.

runt om i landet. Den igenväxning som sker är särskilt allvarlig i skogs- och mellanbygder.

Förluster av näringsämnen i form av kväve och fosfor som bidrar till övergödningen av Östersjön och andra vattenmiljöer är ytterligare ett problem¹¹. Jordbrukets utsläpp av olika växthusgaser, som är stora, driver på klimatförändringen och beroendet av ändliga resurser som fosfor och olja är starkt¹².

Palmolja¹³

I stora delar av tropikerna breder odling av oljepalmer ut sig snabbt, ofta efter skövling av skogar med hög biologisk mångfald och av stort värde för lokal- och urbefolkningen. Ofta används mycket bekämpningsmedel som förorenar mark och vatten. Palmerna ger mycket frukt och utvunnen palmolja används vid tillverkning av foder och livsmedel, för energiändamål samt i t.ex. hygien- och kosmetikprodukter. Industrin sysselsätter miljontals människor.

För att bättre kunna balansera mellan behov av palmolja och hållbarhet togs 2004 ett initiativ för att certifiera palmolja. Inom ramen för RSPO (Round table of Sustainable Palm Oil), som bland annat Världsnaturfonden står bakom, sätts principer och kriterier för ökad miljömässig och social hållbarhet.

Lantmännen har sedan 2011 RSPO-certifikat för all palmolja som används i olika produkter och målet för 2015 är att palmoljan inte bara ska vara certifierad och utan dessutom också kontrollerat särhållen. Stora delar av den svenska och internationella livsmedelsindustrin har liknande mål.

I sammanfattning finns det betydande utmaningar för jordbruket och livsmedelsproduktionen, som den ser ut i dag, att nå riksdagens miljökvalitetsmål om Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Ett rikt växt- och djurliv, Begränsad klimatpåverkan samt Giftfri miljö. I förhållande till miljömålen finns både positiva och negativa trender när det gäller jordbrukets roll men samtidigt som produktionen gör att vissa problem ökar, är bruk och hävd av marker nödvändigt för att kunna nå andra mål¹⁴.

Mot denna bakgrund behövs fortsatt miljöanpassning om miljömålen ska kunna nås och det gäller både det ekologiska och det konventionella jordbruket. Det står förvisso klart att det finns miljöfördelar med ekologisk produktion, inte minst när det gäller biologisk mångfald och förbudet av kemisk bekämpning, vilket bland annat Jordbruksverket bedömer bidrar till miljömålen¹⁵. Men även i det ekologiska jordbruket behövs förbättringar¹⁶ och båda systemen lider av ett högt beroende av fossila bränslen (ekologisk produktion tillåter dock inte mineralgödsel som i regel kräver stora insatser av fossil energi)¹⁷. Det finns också en stor variation inom systemen, vilket skapar överlapp mellan systemen ur miljösynpunkt. Därtill visar studier att konventionell produktion har vissa miljöfördelar om man betraktar miljöpåverkan per kilo produkt¹⁸.

Den ekonomiska utmaningen

Om man ser till ekonomin så är läget i jordbruket ofta problematiskt i flera länder idag. I Sverige har lönsamheten länge varit svag på många håll och idag är den överlag vikande, beroende på en rad komplexa skäl²⁰.

Ett aktuellt och omdiskuterat exempel är mjölknäringen²¹. Under en rad av år har producenterna blivit allt färre och besättningarna allt större, med minskade produktionsvolymen som sammantagen effekt. Särskilt i skogs- och mellanbygder, där betande djur är viktiga för den biologiska mångfalden, har förändringen varit påtaglig. Priset på mjölk har varierat under åren och på sistone har priset till producent fallit kraftigt. Denna utveckling beror bland annat på ökad obalans på världsmarkna-

den, på det ryska importstoppet och nyligen på att mjölkkvoterna inom EU har tagits bort. Kostnadsläget är högre i Sverige än i konkurrentländer beroende på ogynnsamma strukturer, högre kostnader för foder, maskiner och arbetskraft, samt hårdare lagkrav, men medan djurskyddsregler å ena sidan ger högre kostnader så bidrar till vinster i form av friskare djur och produkter med mervärden.

I förhållande till utlandet är handelsbalansen negativ på mejeriområdet och den minskning som skett av mjölkkonsumtionen i Sverige motverkas inte, ur det svenska jordbrukets perspektiv, av den ökning som skett av ostkonsumtionen, när så mycket som hälften av osten importeras. Det har påtalats att produktivitetsökning är den enskilt viktigaste faktorn för att klara sig bättre i den ökande internationella konkurrensen²².

Det positiva undantaget när det gäller mjölkproduktionen är den ekologiska andelen, som tar alltmer plats på marknaden. Under till exempel 2014 ökade produktgruppen KRAV-märkt mejeri med 38 %, varav mjölk stod för den största ökningen²³. Här finns å ena sidan särskilda stödsystem, å andra sidan en ökande betalningsvilja bland konsumenter.

Också när det gäller svensk köttproduktion finns lönsamhetsproblem. Konsumtionen av kött har förvisso ökat kraftigt sedan 1990-talet men samtidigt ligger andelen svenska råvaror mellan enbart 50 och 70 %, beroende på vilken produkt det rör sig om. I dagligvaruhandeln sker en liten ökning av svenskmärkta produkter men det gäller varken i den offentliga sektorn eller i restaurangbranschen. Den ekologiska andelen av köttkonsumtionen ökar, varav merparten är svenskproducerad²⁴.

På spannmålssidan är den svenska konkurrenskraften förhållandevis god och det produceras betydande mängder svensk spannmål som är konkurrenskraftig på exportmarknaden avseende både kvalitet och pris. Det finns dock stora regionala skillnader i Sverige avseende konkurrenskraften. Mot den här bakgrunden är det inte svårt att förstå att utmaningen är stor när det gäller att fortsätta att miljöanpassa jordbruket. På ett

sätt kan man säga att kombinationen av marknaden och politiken i växelverkan är lika ohållbar ur ekonomisk synpunkt för en lantbrukare, som fossilbränslena är ur ett klimatperspektiv. Vi ska senare i rapporten peka på möjligheter att samtidigt gynna ekonomi och miljö i produktionen, och omställning till exempelvis ekologisk produktion kan vara en lönsam affär, men många fall lönar det sig alltför dåligt, särskilt på kort sikt, att ta ökade kostnader för att miljöanpassa produktionen. Trots det har en rad åtgärder vidtagits av merparten lantbrukare under de senaste decennierna, vilket vi ska se närmare på i nästa kapitel. Där ska vi också redovisa möjligheterna att med stärkt kunskap ytterligare öka produktiviteten; med ett mer kunskapsintensivt jordbruk finns möjligheter att skapa dubbla vinster för både ekonomi och miljö i alla system. Utifrån det perspektivet har de gröna näringarna en ljus framtid. ■

Soja

Sojodialogen innebär att 2015 ska 100 procent av den soja som används och/eller säljs av företagen i den svenska "Sojodialogen" vara ansvarsfullt producerad. Det garanterar de 27 svenska matföretag och organisationer som tecknat en frivillig överenskommelse med mål att säkerställa att den soja som används för produktion av livsmedel som säljs i Sverige är socialt och miljömässigt ansvarsfullt producerad.

I ett brett, frivilligt nätverk som omfattar branschorganisationer, foderindustri, matproducenter och handelskedjor, vill företagen på det sättet säkerställa att de produkter som svenska konsumenter köper är producerade med certifierad soja, oavsett om det rör sig om produkter med svenskt eller importerat ursprung. Ansvarstagandet omfattar det som respektive företag i sin egen leverantörskedja själv kan påverka. Med certifierad soja menas här såväl fysiskt certifierad soja som köp av sojacerifikat. Båda tillvägagångssätten bidrar till ansvarsfullt producerad soja¹⁹.

Miljöanpassningen av jordbruket ökar

Många lantbrukare och andra aktörer inom lantbruket har sedan länge arbetat för att miljöanpassa produktionen samt att förbättra djuromsorgen. I många fall har svenska lantbrukare varit världsledande i det arbetet. Sedan 1960-talet har det förts en diskussion om effekterna av intensifieringen och rationaliseringen i odlingslandskapet, inklusive om effekterna av vissa bekämpningsmedel, vilket ledde fram till politisk reglering och frivilliga initiativ. Under 1970-talet kompletterades frågan med naturvårds- och landskapsperspektiv, men det var först på 1980-talet som debatten tog riktig fart, särskilt eftersom produktionen då samtidigt orsakade stora och kostsamma överskott²⁵.

Inom den ekologiska produktionen organiserade sig lantbrukare i föreningen "KRAV" 1985, och från politiskt håll gavs olika stöd till ekologiskt samtidigt som avgifter för kemiska insatsmedel infördes. Ett halveringsprogram för bekämpningsmedel genomfördes²⁶. Åren därefter stod en jordbrukspolitisk avreglering på agendan, men från 1995 kom den starkt reglerade EU-politiken istället att gälla.

Ungefär samtidigt började begreppet integrerad produktion användas i Sverige, med miljöanpassning som ett viktigt syfte, exempelvis inom ramen för "Odling i balans" (mellan ekonomi och ekologi) som startade 1992²⁷. Under samma period inledde Lantmännen arbetet med "Svenskt Sigill", som idag är en

certifiering²⁸. LRF:s initiativ "Miljöhusesyn, på väg mot världens renaste jordbruk" kom 1996.

Under de 20 år som har passerat sedan dess har en lång rad åtgärder och projekt initierats. Ett välkänt exempel är Greppa Näringen, som drivs av Jordbruksverket, Länsstyrelserna och LRF med syfte att bland annat minska utsläppen av näringsämnen och växthusgaser²⁹. Vi ska här lyfta fram ett par aktuella exempel på detta arbete.

Konventionellt jordbruk i utveckling

Olika ansatser och projekt för miljöanpassning av det konventionella jordbruket har utvecklats de senaste decennierna. Mångfalden är stor och antalet aktiva aktörer är många; från enskilda lantbrukare som genomför Miljöhusesyn, till hushållningssällskapen, Länsstyrelser och Jordbruksverket som driver projekt. På marknaden är Lantmännen och andra företag, liksom branschorganisationer involverade. Forskning bedrivs på bland annat SLU. I det följande ges endast ett fåtal exempel på pågående initiativ, arbete och framtida potentialer.

Inom **Greppa Näringen** som startade 2001, och som finansierats med både nationella och EU-finansierade medel, arbetar man sedan starten med att minska utsläppen av näringsämnen. När projektet firade 10-årsjubileum i slutet av 2011 gavs ett

starkt och brett stöd för fortsatt verksamhet mot bakgrund av de positiva resultat som hade uppnåtts efter flera tusen rådgivande gårdsbesök och tiotusentals rådgivande samtal inom både konventionell och ekologisk produktion²⁰.

Ett konstaterat resultat efter de första tio årens verksamhet var minskade kväveöverskott (inom växtodling, samt mjölk- och gris-, men inte köttjursproduktion) och fosforöverskott. Totalt bedömdes kväveutlakningen ha minskat med 1,5–7 procent (0,6–2,3 kg/ha, mest för mjölkproduktion). Det motsvarar ungefär 790 ton totalt, och avgången av ammoniak med 650 ton³⁰. För fosfor bedömdes en minskning på 15 ton i en "osäker" skattning. Samtidigt hade det skett en minskning av t.ex. kväveöverskottet i lantbruket nationellt sett. Det var därför svårt att avgöra hur stora insatser som ändå hade skett, utan Greppa Näringen (troligen en mindre del), och omvänt hur starkt projektet inverkade på praktiken på ej anslutna gårdar (troligen i betydande grad).

Helt klart har dock projektets fokus på växtnäringsbalanser, liksom rådgivningen om utfordring och våtmarker, varit mycket viktiga för jordbruksnäringens arbete för miljö och ekonomi. Med tiden har projektet dessutom lyft in även andra frågor, däribland växtskydd och klimatpåverkan. En alldeles ny sammanställning visar att projektet ger fortsatt positiva resultat³¹.

Ser man till **klimatfrågan** överlag så visar en analys att delar av den svenska animalieproduktionens klimatpåverkan har minskat mellan åren 1990 och 2015³². Klimatgasutsläppen för kyckling minskade med drygt 20%, för griskött med 15% och för mjölk med 20% (per kilo slaktvikt respektive liter mjölk). Utsläppen per kilo ägg var oförändrade och för nötkött redovisades en ökning av utsläppen på cirka 10%. Orsaken till ökningen för nötkött var att antalet mjölkkor minskade, med färre kalvar till nötköttsproduktion som följd, varvid en större andel av nötköttet kom från dikor. Dikobaserad nötköttsproduktion har högre klimatgasutsläpp.

De "enklaste" åtgärderna för att minska miljöpåverkan vid produktion av bröd:

- Kvävegödslingsmedel med låg klimatpåverkan.
- Teknik för att sprida gödsel med anpassad gödsling.
- Precisionsodling.
- Optimering av odling med olika grödor och årstider.
- Vid bakningen av brödet är elens ursprung viktig och elförbrukningen kan reduceras genom att baka med mikrovågor, vilket också ger ett godare och jämnare bröd.
- Minskat svinn i butik. Av det bröd som skickas till butiken går 10 procent tillbaka.
- Använda biprodukter och gödsel till biogasproduktion.
- Förbättrade växtföljder.
- Utnyttja stallgödseln i grödor där den är mest effektiv.

Resultat från projektet "Hållbara matvägar".

Ett mer kunskapsintensivt jordbruk

Projektet **"Hållbara matvägar"** tar ett brett grepp med sikte på hållbart jordbruk och genomfördes i samverkan mellan SIK, SLU och JTI under åren 2012–14³³. Syftet var att identifiera nya produktkedjor för vanliga livsmedel, med minskad negativ miljöpåverkan och ökad positiv miljöpåverkan, utan att tumma på produktion, produktsäkerhet, produktkvalitet, djurvälstånd och konsumentförtroende. En utgångspunkt för studierna var att primärproduktionen skulle vara ekonomiskt rimlig och helst kunna ske till lägre kostnad. Tidsramen för de åtgärder som studerades avgränsades till 5–10 år, vilket innebär att resultaten kan genomföras relativt snabbt. Mer genomgripande reformer för hållbarhet studerades inte.

Fem produktgrupper stod i fokus i projektet; nötkött, griskött, kycklingkött, mjölk, ost och bröd, tillsammans med sex slutprodukter till konsument; ryggbiff, rökt skinka, fryst kycklingfilé, mellanmjölk, lagrad ost i bit och styckbröd. De kedjor som studerades omfattar växtodling, animalieproduktion, industriella processer, logistik, förpackningar och avfallshantering.

Resultaten³⁴ visar att det finns stora möjligheter till betydande miljöförbättringar i samtliga studerade fall, d.v.s. utan negativt utfall vad gäller produktion, produktsäkerhet, produktkvalitet, djurvälstånd och konsumentförtroende. Den huvudsakliga strategin för att lyckas är att öka effektiviteten i produktionen, främst genom att tillämpa bästa tillgängliga kunskap. En god djuromsorg är allmänt sett en centralt viktig åtgärd.

En viktig slutsats i projektet är att det går att minska klimat-effekten i odlingen med upp till 25–30 procent. Om man samtidigt vill stärka den biologiska mångfalden och minska användningen av bekämpningsmedel blir klimatpotentialen mindre, sett utifrån dagens kunskap. Projektet fokuserade dock på renodlade scenarier för enskilda miljömål, medan det i verkligheten ofta går att kombinera olika lösningar till ett system där flera miljömål balanseras med ett samlat grepp.

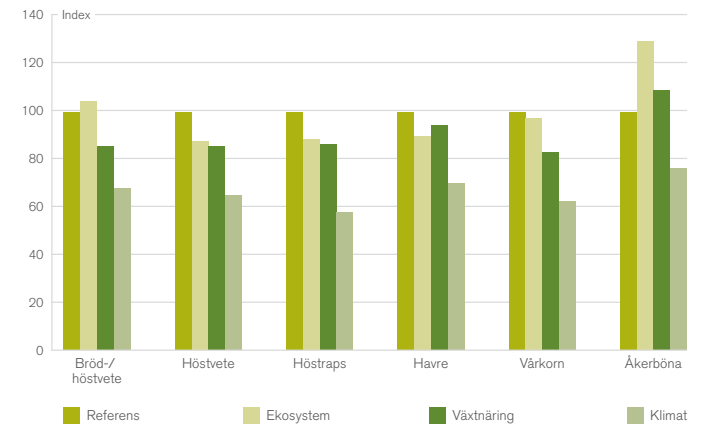
I övrigt uppnåddes bland annat följande resultat i projektet:

- Den viktigaste åtgärden ur ett miljö- och resursperspektiv är att fokusera på djurens produktion. Det innebär till exempel att foderstater i första hand ska utformas med tanke på hur effektivt de bidrar till djurproduktionen; vad som är en bra växtföljd i odlingen kommer i andra hand.
- Det finns en stor miljöförbättringspotential genom att minska svinn, både i lantbruket och i förädlingsledet.
- De val som görs av energislag i livsmedelskedjan påverkar det miljömässiga utfallet i de flesta produktionsgrenar.
- Ur miljö- och resurssynpunkt är rötning av biprodukter att föredra framför förbränning med fosforåtervinning. Genom rötning av animaliska biprodukter kan behovet av ny fosfor minskas betydligt.

Samtidigt som flera av de åtgärder som studerats säkerligen kan kombineras i ännu mer effektiva system i framtiden, finns även vissa möjliga målkonflikter. Ett exempel är att ökad hävd av naturbetesmarker kan försvåra klimatarbetet i köttproduktionen,

men andra åtgärder kan tänkas motverka den problematiken. Med den optimerade – kunskapsintensiva²⁵ – produktion som redovisas i Hållbara Matvägar kan dock miljömässiga och ekonomiska vinster åstadkommas parallellt i jordbruket. Även om projektet fokuserade på konventionellt jordbruk så har många av de slutsatser som drogs en klar relevans även för ekologisk produktion. Spridningen i produktivitet är stor från den ena gården till den andra i såväl konventionellt som ekologiskt lantbruk. Det går att oftast väsentligt höja ribban i alla system, och på de flesta gårdar.

Potential växtodling



Relativ klimatpåverkan för de grödor som odlades i samtliga scenarier från projektet "Hållbara matvägar"



Lärkruta: Inrättandet av lärkrutor är en åtgärd för att stärka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och förbättrar sånglärkans möjligheter att häcka.



Precisionsjordbruk: Sensorn som är monterad på traktorns tak läser av grödans behov av kväve och anpassar doseringen av kväve till behovet på varje del av fältet. På så vis blir kvaliteten på skörden jämnare och risken för kväveläckage minskar.

Klimat och Natur

Lantmännen har med ett nytt koncept som lanseras under 2015 – "Klimat och Natur" – tagit tillvara på möjligheterna att förbättra både miljö och ekonomi i veteodlingen. Med utgångspunkt i studier som Hållbara Matvägar, bygger konceptet på att ta tillvara den stora potentialen till ökad produktivitet, inte minst genom att bättre tillämpa befintlig kunskap, erfarenhet och bästa tillgängliga teknik.

Med bättre produktionsmetoder, krav på klimatanpassning av mineralgödsel, sparsam traktorkörning, och osådda ytor kan tydliga miljövinster uppnås. I studier har man kunnat visa på dels minskad klimatpåverkan med så mycket som 20 procent³⁶, dels skydd och stimulans av biologisk mångfald, exempelvis genom anläggning av så kallade lärkrutor på åkern. ■

Exempel på villkor i Klimat och Natur³⁵:

- Flyt- och biogödsel får inte höstspridas.
- "BAT-gödsel" (best available technology) ska användas, d.v.s. mineralgödsel som produceras med en teknik som innebär att utsläppen av växthusgaser reduceras.
- Precisionsodling (med s.k. N-sensor) ska användas.
- LRF:s program för säkert växtskydd ska följas.
- Funktionstestad spruta ska användas.
- Energikartläggning ska vara gjord och en plan för energi-effektivisering ska tas fram.
- Ursprungsgarantier för inköpt förnybar el för spannmåls-hantering ska kunna redovisas.
- Samtliga traktorförare ska vara utbildade i sparsam körning.
- För att öka den biologiska mångfalden ska en yta på 16–20 m² per hektar anläggas för s.k. lärkrutor.
- Ursprungsgarantier för inköpt förnybar el på kvarnarna ska kunna uppvisas.



Kungsörns vetemjölprodukter är producerade av ett vänligare vete, dvs råvara från lantbrukare som producerar spannmål enligt villkoren för "Klimat och Natur". Det ger ca 20% lägre klimatpåverkan jämfört med tidigare och stärkt biologisk mångfald via lärkrutor.

Ekologiska grepp

I det svenska ekologiska lantbruket följs EU-gemensamma regler och i de flesta fall även KRAV:s regler, som på vissa centrala punkter ställer högre krav än EU, exempelvis ogödslade zoner mot vattendrag³⁷. Bakom KRAV finns en bred uppslutning aktörer, och såväl Lantmännen och LRF som miljörelsen och handeln deltar. En kärna i det ekologiska lantbruket är att skapa system och metoder som klarar sig utan vissa miljöskadliga insatsmedel, och som ökar djuromsorgen. Växtodling sker utan mineralgödsel och kemiska växtskyddsmedel, genom särskilt anpassade växtföljder med bland annat närande grödor, användning av stallgödsel och exempelvis mekanisk ogräsbekämpning. Djurhållningen bygger i många fall på samma raser som i konventionellt lantbruk, men höga krav ställs på hänsyn till djurens naturliga beteenden, exempelvis genom regler om utevistelse, foder och djurtäthet. Förebyggande åtgärder är viktiga liksom en bra balans på gårdsnivå mellan växt- och djurproduktion. Miljömässigt finns vissa klara fördelar med ekologisk produktion, tydligast i form av minskad skada på biologisk mångfald, men även klimatprestandan är bättre för många grödor (dock inte exempelvis potatis)³⁸.

Forskning på SLU och andra håll bidrar, liksom många enskilda lantbrukare, till fortlöpande utveckling av den ekologiska produktionen. Många företag inom lantbruksnäringen, handeln och den offentliga upphandlingen bidrar till att skapa marknader och avsättning för ekologiska produkter. Konsumenternas ökade intresse är centralt.

I Sverige har utbud och efterfrågan på ekologiska produkter ökat sakta men stadigt alltsedan KRAV bildades. Drygt en halv miljon hektar brukades ekologiskt år 2013, vilket motsvarar över 16 procent av den totala arealen jordbruksmark i Sverige att jämföra med målet på 20 procent (samma år) i Landsbygds-

programmet³⁹. På senare tid har utvecklingen accelererat. Exempelvis ökade 2014 års konsumtion av ekologiska produkter med nästan 40 procent⁴⁰. När det gäller andelen svenskproducerat i de ekologiska produkterna ligger nivån upp emot 100 procent för olika slags kött, att jämföra med andelen svenskt bland konventionellt producerat kött (andelen svenskt varierar från runt 25% för lamm till runt 65% för fågel och griskött)⁴¹.

Även om den ekologiska produktionen har en del klara miljöfördelar finns det mycket som återstår att göra innan man kan tala om en hållbar produktion³². Bland de brister som brukar uppmärksammas hör låg produktion och produktivitet, läckage av näringsämnen och risker för långsiktigt minskad bördighet i marken över tid⁴². Klimatutmaningen är stor också inom det ekologiska lantbruket och även om vissa KRAV-regler på den fronten har utvecklats på senare år återstår mycket att göra.

Utanför Sverige och andra länder med industrialiserat jordbruk har mycket av odlingen en informell ekologisk karaktär i viss grad, i betydelsen att kemiska insatsmedel inte används, alternativt används i begränsad mängd. Ett allt vanligare begrepp för modernt utvecklade och vetenskapsbaserade system med en sådan ansats är agroekologisk produktion⁴³. **Agroekologi** är en vetenskaplig ansats som tar sig an hela livsmedelskedjan och som integrerar produktionsfokuserad forskning med ekologi och resultat från samhällsvetenskaplig forskning. Med ett systemperspektiv och platsbaserade resurser som utgångspunkt utforskar man möjligheten till mer effektiva men samtidigt hållbara system och metoder, exempelvis inom ramen för ett ekologiskt jordbruk, agroforestry eller integrerad produktion. Samodling av flera grödor, samproduktion med växter och djur på samma område,

komposter och närande grödor, biologisk bekämpning, men också undantagsvis användning av konstgödsel och kemisk bekämpning är viktiga komponenter i sådana system.

Agroekologi växer som en rörelse bland organisationer och lantbrukare runt om i världen, med fokus på ökad miljöanpassning i praktiken, och kan säkerligen få stor betydelse även i Sverige på sikt⁴⁴.

Andra aspekter på miljöanpassning

Förutom frågan om produktionsmetoder handlar hållbart jordbruk om en rad andra saker, däribland vilka produkter som efterfrågas och inte minst om vikten av att snabbt minska det stora svinnet i alla led i livsmedelskedjan. Minskade förluster är sannolikt de lägst hängande frukterna och potentialen till vinster för miljö och ekonomi är stor. En annan viktig fråga rör möjligheten till förändrade kostvanor, där positiva klimateffekter kan följa av till exempel minskad köttkonsumtion.

Diskussionen om en miljöanpassad diet rör dock mer än klimat – flera miljömål berörs och det är inte bara frågan om att varje enskild produkt ska vara så effektivt producerad som möjligt, det finns exempelvis landskapsperspektiv som måste hanteras parallellt.

En hållbar livsmedelskonsumtion handlar givetvis även om val mellan olika produktionsförhållanden och där har både metoder och ursprung betydelse – det finns stora skillnader mellan system men också inom system, liksom mellan länder och inom länder. I vissa fall har svenskt jordbruk en jämförelsevis låg miljöpåverkan⁴⁵ och kraven på exempelvis bekämpningsmedel och djurskyddsåtgärder är internationellt sett höga.

Vi ska nu se närmare på hur olika aktörer i Sverige tar sig an frågan om att förbättra relationen mellan miljö och ekonomi i lantbruket. ■

Vad Lantmännen gör på ekosidan

Lantmännen är marknadsledade för insatsvaror till ekoproduktionen och producerar ekologisk växtnäring, utsäde och djurfoder. På livsmedelsidan finns ett brett ekologiskt sortiment i de flesta av Lantmännens kategorier och en satsning görs hösten 2015 på att lyfta fram ursprunget på spannmålet till de ekologiska mjölprodukterna. Detta sker genom ett samarbete med ekologiska lantbrukare i Mälardalen. Även inom varumärket GoGreen görs nysatsningar på ekologiska produkter. Sammantaget är Lantmännen en stor aktör på ekomarknaden och är bland annat näst största medlemsföretag i KRAV sett till omsättning.

Hinder för fortsatt miljöanpassning

Trots en stark miljöretorik i både politiken och på marknaden, och trots att allmänheten överlag är välvilligt inställd till mer hållbara produkter och processer, så är efterfrågan på och betalningsviljan för det miljöanpassade långt ifrån tillräcklig. Det här gäller inom flera branscher och inte minst inom livsmedelskedjan. Som redovisats ovan finns visserligen en starkt växande efterfrågan på ekologiska och andra miljöanpassade produkter, men som vi ser det är dels betalningsviljan för mat rent allmänt för låg, dels är andelen som går till lantbrukare som miljöanpassar sin produktion för liten; därtill saluförs både produkter och varumärken som är miljömässigt svaga. Dessutom väljer många politiker och tjänstemän att sätta låga mål respektive ställa orimligt låga krav på hållbarhet i den offentliga upphandlingen.

Konkurrens är bra och ett lågt pris är viktigt för många konsumenter, men när det låga priset görs möjligt på grund av låga eller inga krav på miljö- och djurskyddsaspekter blir det ett hinder för utvecklingen av mer hållbara livsmedelsprodukter, vilket försämrar den övergripande utvecklingen av en mer hållbar livsmedelsmarknad.

Givetvis är det inte så att alla åtgärder för ökad miljöprestanda eller bättre djuromsorg är kostsamma – som vi såg i förra kapitlet kan en mer kunskapsintensiv produktion ge dubbla vinster för ekonomi och miljö – men om man exempelvis avsätter en del av sin produktiva yta för biologisk mångfald eller som skydd för vattendrag, så innebär det ofta en merkostnad. Om den kostnaden inte alls ersätts på marknaden eller i den offentliga upphandlingen så är det uppenbart att åtgärden med tiden blir svår eller omöjlig att upprätthålla. Detta gäller i än högre grad för investeringar med lång avskrivningstid, exempel-

vis vissa åtgärder för bättre djurskydd, eller när det handlar om att avstå från starkt miljöpåverkande men produktionshöjande insatsmedel i spannmålsproduktion.

När målen är lågt satta och kraven lågt ställda blir livsmedlen därefter. Hur stora volymer rör det sig då om som ligger på bottenplattan?

Livsmedelsbranschen

Livsmedelsföretagen och handeln har tillsammans gjort stora insatser genom åren för att anpassa sitt sortiment i hållbar riktning. De har varit aktiva i arbetet med att utveckla och lyfta fram miljömärkta produkter, liksom med att se över långa logistikkedjor och butikernas miljöarbete, samt med att informera konsumenter. Flera aktörer har tagit fram egen varumärkning eller svarat upp bra mot trenden med ökad efterfrågan på ekologiska varor. Den senaste tiden har åtgärder vidtagits för att stötta den svenska mjölkproduktionen.

Problemen inom livsmedelsbranschen ligger snarare i andra änden, att det vid sidan av ett premiumsortiment och ett mellansegment produceras och saluförs produkter med lågt pris och dålig hållbarhetsprofil. Billiga livsmedel är förvisso viktiga för många kundgrupper men prisjakten får inte ske på bekostnad av miljön eller leda till produkter som är mindre säkra.

Drygt 20 procent av det totala värdet i livsmedelshandeln (detaljvaror) består av ett lågprissegment och andelen är starkt växande⁴⁶. Standardsortimentet är något krympande och hamnar på knappt 40 procent. Slutligen står andelen premiumprodukter, där till exempel ekologiska produkter ofta hamnar, för



omkring 40 procent av värdet. Om man däremot ser till volyms-
ifferorna blir det andra storleksförhållanden, eftersom lågprispro-
dukter relativt sett är större volymmässigt än värdemässigt,
uppskattningsvis kanske upp emot 40 procent⁴⁷, vilket har
stor betydelse för marknadens totala hållbarhetsprofil.

Det kan ifrågasättas om den billigaste produkten alltid är den
sämsta ur ett hållbarhetsperspektiv, men allmänt sett råder ingen
tvekan om att det inom framförallt premium – men också i
standardsegmentet finns ett större utrymme att skapa mer-
värden ur miljösynpunkt⁴⁸, än inom lågprissegmentet. I lågpris-
segmentet försvårar prispressen annat än grundläggande krav
på livsmedelssäkerhet och där ser vi ofta import från produk-
tionskedjor med klart lägre hållbarhet på vissa viktiga punkter,
jämfört med det svenska jordbruket⁴⁹. Denna bild ger bran-
schens aktörer ofta själva uttryck för.

Politik och offentlig upphandling

Om vi ser till politiken så lyckas varken jordbruks-, inkomst-
eller klimatpolitiken särskilt väl när det gäller jordbruket. Den
dubbla utmaningen hanteras inte särskilt väl. Jordbrukspolitiken
har under årtionden gett ständigt föränderliga signaler⁵⁰ och
den förmår inte justera marknadsmisslyckanden, varken när
det gäller att stimulera och ersätta produktion av kollektiva
varor, som ekosystemtjänster, eller när det gäller att sätta ett
pris på miljön som leder utvecklingen innanför de planetära
gränserna. På samma sätt säkrar politiken heller inte en god
lönsamhet för ett miljöanpassat lantbruk, något som motverkar
de miljömässiga målen.

En viktig fråga rör vilka mål som sätts upp i samhället.
Målsättningar används frekvent på marknaden och inom
politiken. Nästan oavsett storlek har företag avkastningsmål
och lönsamhetsmål. Inom politiken används mål som rör såväl
arbetsmarknaden som miljökvalitet. På det jordbrukspolitiska
området sattes svenska (i flera fall kvantifierade) mål upp
redan tidigt under 1900-talet, med fokus på produktion och
grad av självförsörjning⁵¹. Jordbrukspolitikens mål i Sverige
kom sedan att variera i flera decennier och reflekterar sedan
EU-inträdet 1995 i hög grad den gemensamma jordbrukspoli-
tiken (CAP). Den härstammar från 1950-talet och har en svag
miljödimension.

Ekomål i politik och offentlig upphandling⁵⁶

1994: mål om 10 procent ekologiskt odlad areal
år 2000; uppnåddes 1999.

1999: mål om 20 procent ekologiskt odlad areal
år 2005 (blev 19%); 10 procent i ekologisk produktion
av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt.

2006: 20% av jordbruksmarken ekologiskt certifierad
år 2010; 25 procent av den offentliga konsumtionen
av livsmedel ska vara ekologiskt certifierad år 2010;
målen nåddes inte och sedan dessa saknas ett samlat
beslut om nya mål.

Jordbruksverket föreslog 2012 bland annat att
20-procentmålet skulle flyttas till 2020.

Ekologiskt forum föreslår att 50% av den offentliga
livsmedelskonsumtionen bör utgöras av ekologiskt
certifierade produkter år 2020, samt att minst 30%
av den svenska jordbruksarealen bör utgöras av
ekologiskt certifierat lantbruk samma år.

Miljöpolitikens mål är av senare datum, och inte minst riksdag-
ens 16 miljökvalitetsmål har en stor betydelse. Än viktigare är
vilka styrmedel som konkret påverkar jordbruket. Även på den
punkten står det klart att den dubbla utmaningen inte hanteras
bra⁵². Hittills har en samlad hållbar svensk livsmedelsstrategi
saknats. Inte ens då synergier lätt kan skapas mellan miljö
och ekonomi utnyttjas politiken på ett bra sätt. Ett bland flera
exempel på ett område med en stor outnyttjad potential är den
offentliga upphandlingen.

Stat, landsting och kommuner upphandlade livsmedel och
måltidstjänster för 10 miljarder kronor år 2013 (regionförbund
och offentliga bolag oräknade)⁵³. Antalet upphandlingar av
livsmedel har ökat på senare år och de rör stora värden och
styrts i hög grad av politiska beslut, ofta kodifierade i en policy,
där lågt pris är en viktig parameter, kvalitet en annan⁵⁴. I en
undersökning⁵⁵ bland kostchefer som svarade utifrån en
antagen policy var en viss andel ekologiskt det mest frekventa
kravet (81 procent). Krav om miljöpåverkan i stort fanns med
bland 57 procent av de svarande som hänvisade till en policy.

Oss veterligen saknas dock kunskap om vilka mer specifika
krav som ställs men det är en förvånansvärt stor andel som
inte verkar ställa några miljökrav alls. Också bland dem som
har krav på en viss andel ekologiskt saknas information om
vilka krav som ställs på den merpart upphandlade livsmedel,
som inte är ekologisk.

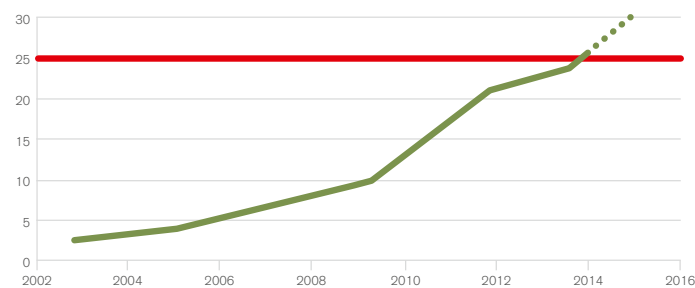
Diskussionen om hållbarhetskrav i upphandlingen har växt
fram steg för steg under framförallt det senaste decenniet och
lagstiftningen har gradvis ökat möjligheterna för, men knappast
pressen på, offentliga aktörer att bidra i miljöarbetet. Det har
bland annat varit viktigt att ta bort vissa hinder och oklarheter
i regelverken som försvårat formuleringen av hållbarhetskrav.

Likväl går det ännu inte att ställa krav på närodlade livsmedel⁵⁷,
såvida krav inte kan ställas på sammanfallande andra egen-
skaper på en produkt eller process. Inte minst saknas överhu-
vudtaget krav på att miljöhänsyn alltid ska tas i offentlig upp-
handling.

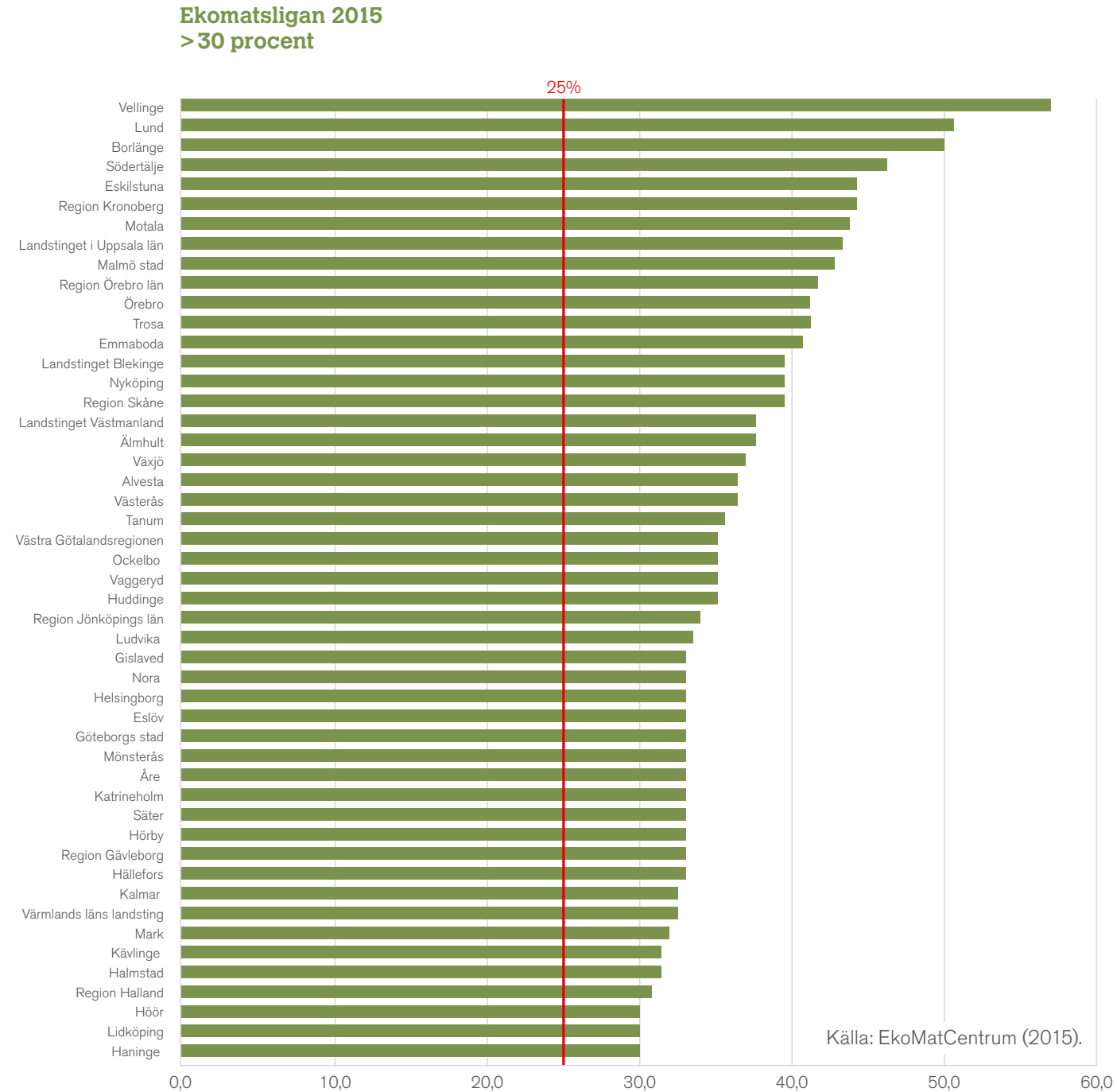
Det är på flera sätt bra och naturligt att ekologiskt ofta
diskuteras och krävs i offentlig upphandling av livsmedel, dels
eftersom det finns vissa klara miljöfördelar, dels eftersom det
finns både regelverk och tredjepartsmärkning som tydligt
definierar produkter⁵⁸. Men det finns begränsningar med detta
fokus. För det första är utbudet av ekologiska produkter ofta
otillräckligt (både volymmässigt och när det gäller typ av
produkter)⁵⁹. För det andra finns stora möjligheter att därutöver,
i den övriga delen, kräva mer hållbara produkter.

Om man ser till andelen ekologiskt i offentliga inköp låg den
under 2014 i genomsnitt på 27 procent, vilket var en ökning
med fyra procentenheter från 2013⁶⁰. Knappt hundra kommuner
och landsting nådde 25 procent ekologiskt eller mer⁶¹.

Andel ekologiska inköp i offentlig sektor 2003–2014



Ekologiska inköp, i procent av totala livsmedelsinköp, i Sveriges
kommuner och landsting 2014. Källa: EkoMatCentrum (2015)



I det som kallas Ekomatligan listas föregångare när det gäller att öka andelen ekologiska inköp av livsmedel. En rad kommuner ligger över 30 procent och tre av dem över 50 procent. Men om man vänder på tabellen så ser man att till och med de tre bästa kommunerna inte formulerar krav på ekologiskt på åtminstone 40 procent av inköpen.

Merparten kommuner ställer inte sådana krav på ens hälften av upphandlingen och i genomsnitt – bland dem som svarat på EkoMatCentrums enkät – sker ungefär 73 procent av upphandlingen utan krav på ekologiskt.

Detta leder till frågan om andra krav – och i så fall vilka – som ställs vid den upphandlingen. Det finns tecken⁶² på att den ökade medvetenhet som mynnar ut i krav på ekologiskt kan gå hand i hand med satsningar på minskat svinn, mer av svenska produkter och minskade köttvolymen. Men oss veterligen är det ingen som mer i detalj redovisat den saken, det verkar inte ens undersökas på djupet av någon aktör. Det riskerar leda till

att satsningar blir suboptimala eller helt enkelt att man inte tar ansvar för en stor del av inköpen.

Efter samtal med upphandlare och andra så kan vi dra slutsatsen att kravställandet varierar, från relativt höga till inga krav; allmänt sett får vi bilden av att uppmärksamheten är mycket liten för denna ”nedre del” av upphandlingen.

Frågan om bottenplattans utseende är med andra ord glömd. Den behöver åtgärdas – det är viktigt att ta ansvar för hållbarheten i hundra procent av det som köps in på både marknaden och i den offentliga upphandlingen. Rapporter om den snabba utvecklingen av ekologiskt kommer i en strid ström, och det är bra i sig, men det är viktigt att också uppmärksamma utvecklingen i den andra änden av marknaden, där miljökraven riskerar att vara låga. Vi ska i det avslutande kapitlet se på olika tänkbara vägar framåt för att utveckla hela marknaden i hållbar riktning. ■

I skuggan av eko

– strategier för ökad hållbarhet i hela livsmedelskedjan

Det händer mycket positivt i jordbruket och i livsmedelsbranschen. Människor och organisationer blir alltmer medvetna om miljöfrågan och om lantbrukets ekonomiskt besvärliga situation. Även förädlingsindustrin som helhet dras med låg lönsamhet, vilket är hämmande för utvecklingen av en mer hållbar livsmedelskedja. Enskildas och många handlares och företags växande engagemang för den svenska mjölkproduktionen på sistone är dock ett bland flera exempel på en positiv utveckling. I samma riktning pekar den snabbt ökande betalningsviljan för ekologiska livsmedel, vilket förhoppningsvis signalerar ett trendbrott som innebär att mat framöver tillåts få kosta mer beroende på hur den har producerats. Förhoppningsvis kan dessa trender ge bestående effekter.

Men samtidigt som många hjärtan slår för svenska lantbrukare, och parallellt med den växande ekotrenden, så glöms den andra sidan på myntet bort – att det finns ett bottenskiert av produkter där nästan inga moderna miljökrav ställs, där produktionsvillkoren ur miljösynpunkt i princip är helt odefinierade och därmed riskerar att vara ohållbara men likväl är denna del av marknaden konkurrenskraftig. Därför finns en stor potential i att höja ribban för det sämsta ur hållbarhetssynpunkt – och det är fullt möjligt om bara upphandlare och de största aktörerna i livsmedelsbranschen tar ett ökat ansvar. Uppskattningsvis skulle åtminstone 20 procent av marknaden på det sättet kunna miljöanpassas relativt snabbt.

Även i värdekedjan för produkter som ligger i mittensegmentet är stora förändringar möjliga, vilket projekt Hållbara Matvägar och Lantmännens koncept Klimat och Natur visar. Det är alltså viktigt med ett brett fokus på hela produktsortimentet och på

alla prissegment för att driva utvecklingen av hela livsmedelsmarknaden i hållbar riktning.

Vilka vägar framåt kan vi då se för att klara en sådan omställning; vad kan då tänkas krävas på lång, medellång och kort sikt?

Om man ser den dubbla miljömässiga och ekonomiska utmaningen i ett långsiktigt perspektiv så talar allt för att den ökande konsumtionen – inte minst av spannmålskrävande animalieprodukter – och världsbefolkningen kommer att öka efterfrågan på livsmedel rejält⁶³. I grunden leder det till ökade priser på livsmedel, vilket i sin tur rimligen leder till en bättre ekonomisk situation för lantbrukare världen över. Den som bedriver en förhållandevis hållbar produktion – som aktivt försöker motverka de tilltagande miljö- och resursproblemen – bör ha ännu bättre förutsättningar framöver att hantera den dubbla utmaningen. Men det, nära nog förutsätter att marknaden och politiken verkligen beaktar livsmedelsproduktionens fulla privata och samhällsekonomiska kostnader och nyttor, så att produktionen blir lönsam för såväl bonden som samhället. Och den förändringen behöver börja ske redan nu.

För att göra det möjligt att utveckla livsmedelsproduktionen i hållbar riktning och samtidigt kunna bedriva ett lönsamt lantbruk över hela landet behövs förändringar både på marknaden och i politiken, samt inom forskning och rådgivning.

En rad åtgärder är önskvärda:

- En grundläggande åtgärd är att lantbruket **ersätts** fullt ut för produktion som skapar kollektiva nyttor i form av olika ekosystemtjänster som inte är prissatta på marknaden.

Då kan samtidigt ett tydligt pris sättas på miljöeffekter, vilket i slutskedet påverkar priset på produkter i konsumentledet. För att möjliggöra detta behövs förändringar i politiken och på marknaden så att en större del av varje krona som betalas för livsmedel går till miljöanpassning i lantbruket.

- Konsumenternas ökade intresse för och efterfrågan på hållbara produkter behöver mötas fullt ut. Det är inte en bra situation när betalningsviljan för miljöanpassade och ekologiska produkter är hög men **utbudet** till och från är begränsat. Här har alla aktörer i livsmedelskedjan ett ansvar att ta, vilket inkluderar samarbeten som snabbare möter den ökade efterfrågan på mer hållbara produkter.
- Marknadens aktörer behöver ta ett större ansvar för att **höja kraven** på produkter som tagits fram med låga hållbarhetskrav. På den svenska livsmedelsmarknaden finns i dagsläget i stor utsträckning varor med låga miljökrav, som inte stödjer miljömålen och ibland inte ens svarar upp mot vad som enligt svensk lagstiftning är tillåtet att producera i landet. Ändå står de för en betydande del av konsumtionen.
- I den **livsmedelsstrategi** som regeringen nu tar fram för Sverige behöver målsättningar uttryckas som träffar båda sidorna av myntet, inte bara den ekologiska. Det är viktigt och bra att sätta mål för andelen ekologisk produktion men det behövs också andra målsättningar, som träffar bottenplattan och bidrar till att de produkter som har sämst miljöprestanda fasas ut. Annars följs ett mål på exempelvis 40 procent ekologiskt lätt av 60 procent dåligt därutöver. Vi anser att regeringen nu behöver utreda hur sådana mål bäst formuleras.

- **Offentliga upphandlare** i kommuner, landsting, regioner och myndigheter behöver avsevärt öka och bredda sina ambitioner. Samtidigt som man inför eller behåller befintliga krav som rör "det bästa" så gäller det att samtidigt höja nivån för bottenplattan, och välja bort produkter som inte håller utifrån miljöperspektivet.
- Det är rimligt att alla offentliga upphandlare börjar ställa krav i linje med de **hållbarhetskriterier** som den nya Upphandlingsmyndigheten formulerar. För spannmålsbaserade produkter finns såväl baskrav (till exempel gräns för kadmium) och avancerade krav (exempelvis inga stråförkortningsmedel), som spjutspetskrav (däribland ansvarsfullt producerad palmolja). Så länge sådana krav inte ställs gynnas de med låg grad av hållbarhet i produktionen.
- **Lagstiftningen** om offentlig upphandling behöver reformeras omgående så att det framöver blir obligatoriskt att alla upphandlare "ska" ta hänsyn till miljö och sociala aspekter. Det nuvarande "bör-kravet" i regelverket är orimligt svagt. Det medger faktiskt att upphandlare inte alls behöver beakta hållbarhet det minsta, år 2015, när allmänhetens pengar ska användas för allmänhetens bästa.
- Rådgivning och vägledning om miljöanpassad offentlig upphandling behöver utvecklas. Den nya **Upphandlingsmyndigheten** behöver arbeta proaktivt och med höga ambitioner, och inte minst bidra till att stimulera och sprida goda exempel.
- Inom lantbruket behöver alla aktörer öka ansträngningarna för miljöanpassningen. När det gäller exempelvis biologisk mångfald, övergödning och klimatpåverkan finns ännu

mycket att göra. Sveriges lantbrukare är på god väg mot ett hållbart lantbruk men är inte framme ännu. Det gäller i såväl ekologiska som konventionella produktionssystem. Erfarenheter från studier som Hållbara matvägar behöver kommuniceras och tillämpas. Ett mer **kunskapsintensivt** jordbruk är vägen framåt.

- **Forskning** och utveckling behöver förstärkas när det gäller hållbart lantbruk. Det gäller både ekologiska och konventionella metoder, och inte minst det agroekologiska perspektiv som utvecklas däremellan. Det finns också ett behov av offentligt finansierad forskning med ett tydligare fokus på hela livsmedelskedjan. Under flera år har forskningen om lantbruk fokuserat på miljöproblemen; det är viktigt men inte tillräckligt, särskilt inte eftersom forskning inriktad på hela kedjan också kan bära på nycklar till ökad hållbarhet ur flera perspektiv.
- Alla aktörer som värnar hållbar livsmedelsproduktion behöver ta ansvar för att sluta den icke konstruktiva

debatten om ekologiskt kontra konventionellt jordbruk. Båda systemen finns under överskådlig tid och båda behöver utvecklas. Debatt är viktig i varje samhälle men den bör vara konstruktiv. Med ömsesidigt lärande finns mycket att vinna när det gäller såväl miljö som ekonomi.

- **Dialoger** i likhet med de som genomförts om soja och palmolja visar på en bra väg framåt i komplexa frågor, där det krävs ett gemensamt ansvarstagande för att nå förändring. Erfarenheterna och framgången från dessa dialoger visar att det finns stor potential till förändring via samarbete.
- Det behövs en stor gemensam konsumentinriktad **kampanj** för hållbara livsmedel, där hållbart lantbruk ges bra betalt och svensk mat spelar en central roll. På så vis kan betalningsviljan för mer hållbara produkter ökas, vilket ger draghjälp åt inte minst svenska livsmedel. Kampanjen bör ske i bred samverkan mellan såväl producenter och livsmedelsbranschen som konsument- och miljöorganisationer. ■



³⁹ SCB (2014) Jordbruksstatistisk årsbok, kap 11. Se: <http://www.jordbruksverket.se/download/18.37e9ac46144f41921cd26f97/1406032002174/Kap+11+Ekologisk+produktion.pdf>

⁴⁰ KRAV (2015): <http://arkiv.krav.se/mr2015/marknadsrapport-2015-webb.pdf>

⁴¹ Se på Ekoweb <http://www.ekoweb.nu/?p=11374> samt <http://www.ekoweb.nu/?p=11331>.

⁴² Se diskussion i Tuomisto et al. (2012) a.a; Meier et al. (2015) a.a.

⁴³ Se exempelvis Lampkin NH, et al. (2015) The role of agroecology in sustainable intensification (<http://www.snh.gov.uk/docs/A1652615.pdf>); Francis C, et al. (2003) Agroecology: the ecology of food systems. Journal of Sustainable Agriculture 22, 99-118.

⁴⁴ Se t.ex. den nya SLU-utbildningen: <http://www.slu.se/sv/utbildning/masterprogram/agroecology>.

⁴⁵ Se exempelvis Cederberg C, Flysjö A, Sonesson U, Sund V, Davis J (2009) Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. SIK Report No 794. Göteborg: SIK – Institutet för Livsmedel och Bioteknik

⁴⁶ Nielsen (2014) Driver premium utvecklingen. Stencil.

⁴⁷ Egen uppskattning utifrån marknadssiffror.

⁴⁸ Det går dock inte att bortse från att det även i premiumsegmentet finns produkter med klart tveksam hållbarhetsprofil; premiumpris är i sig ingen garant för hållbar produktion.

⁴⁹ Se not 45.

⁵⁰ Domeij (2008) a.a.

⁵¹ Ibid

⁵² Se t.ex. Naturvårdsverket (2015a, 2015b) a.a.

⁵³ Double Check (2014). Totalt årligt värde i Sverige på 600 miljarder kronor, se Konkurrensverket (2014) Siffror och fakta om offentlig upphandling: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2014-1.pdf.

⁵⁴ Konkurrensverket (2015) Offentlig upphandling av mat. Rapport 2015:1. Stockholm: Konkurrensverket.
Se: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2015-1.pdf.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Se Ekologiskt Forum (2014) Samling ger eko: <http://ekologisktforum.se/wp-content/uploads/2011/05/Ekologiskt-Forum-2014.pdf>; samt Jordbruksverket (2012) a.a.

⁵⁷ Se vidare på: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/livsmedel/upphandla-livsmedel/upphandlingsprocessen/hur-ser-det-ut-i-din-kommun/narproducerat-och-lou>.

⁵⁸ Med nya EU-regler kommer nu nya möjligheter att ställa krav på tredjepartscertifiering, se vidare i: 2050 et al. (2015) Hållbar offentlig upphandling: <http://2050.se/wp-content/uploads/2013/01/H%C3%A5llbar-offentlig-upphandling-fr%C3%A5n-retorik-till-praktik.pdf>.

⁵⁹ Se exempelvis kommentarer från en rad aktörer i Ekologiskt Forum (2014) a.a.; samt Ekoweb:s Ekologisk livsmedelsmarknad: <http://www.ekoweb.nu/attachments/67/27.pdf>.

⁶⁰ EkoMatCentrum (2015) Ekologiskt i offentlig storhushåll 2014. Stockholm: EkoMatCentrum.

⁶¹ Ibid. Bland regioner och landsting når 76 procent denna nivå, bland kommunerna 28 procent.

⁶² Se en kommentar på: <http://www.ekoweb.nu/?p=11343>.

⁶³ Se resonemang i t.ex. Benton et al. (2015) a.a.



Mikael Karlsson

Fil. Dr. Miljöforskare, KTH
Senior Advisor, 2050 Consulting
Tel: 070-316 27 22
mikael.karlsson@2050.se



Ulf Sonesson

Senior forskare, Docent
Tel: 010-516 66 17
Ulf.sonesson@sp.se



Claes Johansson

Hållbarhetschef Lantmännen
Tel: 010-556 10 05
Claes.johansson@lantmannen.com