

**Åke Hagström**

[Ake.hagstrom@havsmiljoinstitutet.se](mailto:Ake.hagstrom@havsmiljoinstitutet.se)

031-786 64 60

**REMISSVAR**

2010-09-28

Jo2010/1467

registrator@agriculture.ministry.se

**Remissvar angående Jordbruksverkets handlingsprogram för "Minskade växtnäringsförluster och växthusgasutsläpp till 2016". Rapport 2010:10.**

Jordbruksverkets förslag till handlingsprogram för att minska jordbrukets inverkan på miljö och klimat kommer vid en tidpunkt då denna närings miljöeffekter fått ökad uppmärksamhet. Genom de beting som fastställts i HELCOMs aktionsplan har arbetet på att minska övergödningen av Östersjön kommit in i en ny fas, och regeringen har i sin skrivelse "Åtgärder för levande hav" lagt stor vikt vid åtgärder inom jordbruket. Även i klimatfrågan finns en växande insikt om betydelsen av emissioner från jordbruket.

Mot ovanstående bakgrund är Jordbruksverkets förslag till åtgärder otillräckliga. Enligt verkets beräkningar kan jordbrukets kväve- och fosforbelastning av havet minska med ca 1700 respektive 17 ton under perioden 2011-2016, och detta kan ställas i relation till regeringsskrivelsens uppskattningar som är 3500-6250 respektive 40 ton för perioden 2010-2016. Jordbruksverkets förslag till minskade emissioner av växthusgaser präglas också av pessimistiska bedömningar med totalt endast ca 5% minskning av jordbrukets utsläpp av växthusgaser under samma period.

HMI anser att diskrepansen mellan Jordbruksverkets handlingsprogram och Sveriges internationella åtaganden stämmer till eftertanke och att det därför är nödvändigt

*att ytterligare analysera behovet av strukturella förändringar inom jordbruket och att utveckla planeringsinstrument som utgår från att ett uthålligt brukande av naturresurser är ett överordnat mål*

HMI vill också framhålla behovet av

*att organisera utvärderingen av vidtagna åtgärder på ett nytt och effektivare sätt så att såväl beräkningsmodellens prediktionsförmåga som kvalitén av insamlade data utsätts för oberoende granskningar*

I det följande utvecklas dessa huvudtankar med fokus på förluster av växtnäringsämnen.

Aktionsplanen i ett vidare perspektiv

HMI har tidigare i år lämnat ett remissvar angående Naturvårdsverkets förslag till åtgärder enligt Baltic Sea Action Plan (BSAP). Där har institutet framhållit att jordbrukets och tätorternas hantering av växtnäringsämnen bör bygga på en gemensam princip enligt vilken man samtidigt eftersträvar såväl energieffektivitet som recirkulering av näringsämnen. Därför är det ett steg i rätt riktning att båda dessa aspekter beaktas i

Jordbruksverkets förslag till handlingsprogram. Däremot kvarstår HMIs kritik mot att de föreslagna åtgärderna så starkt präglas av ett gårdsperspektiv på bekostnad av en mer utvecklad regional planering.

Det har sedan lång tid tillbaka varit känt att förlusterna av växtnäringsämnen till havet varierar kraftigt med jordart, specifik avrinning och retentionen från jordbruksmark till hav. Precis som man kan visa att en produktion är mer eller mindre energieffektiv kan man därför fastställa att en viss jordbruksproduktion på en viss plats präglas av en mer eller mindre effektiv hantering av växtnäringsämnen. HMI konstaterar därför

*att den kunskap som idag utnyttjas för att uppskatta effekter av olika specifika åtgärder mot växtnäringsförluster även kan ligga till grund för regler och incitament som är nationellt enhetliga och dessutom långsiktigt bidrar till önskvärda strukturella förändringar.*

Jordbruksverket föreslår i sitt handlingsprogram ytterligare forskning för att man bättre ska kunna beräkna utsläppens storlek i varje enskilt fall. Detta är i och för sig angeläget, men inget skäl att skjuta upp konkreta åtgärder. HMI vill framhålla att det inom den offentliga förvaltningen finns flera exempel på att myndigheter med framgång kan hantera och följa upp ett stort antal aktörer eller objekt. Speciellt anser HMI

*att Vattenmyndighetens system för att bedöma och åtgärda ett mycket stort antal vattenförekomsternas miljöstatus skulle kunna tjäna som mall för ett nationellt och regionalt planeringsinstrument för att överblicka och minska jordbrukets miljöeffekter.*

Det arbete som utförts inom Vattenmyndighetens projekt "Finn de områden som göder havet mest" har gett kunskap om var åtgärder kan sättas in bäst. Detta är ett bra exempel på en arbetsmodell för att ta fram information om kostnader och tidsåtgång för att få bästa möjliga åtgärdsinsatser.

.

#### Verktyg för uppföljning och utvärdering

Att utvärdera effekten av vidtagna åtgärder är en grannlaga uppgift eftersom flera åtgärder ofta verkar parallellt. När det gäller växtnäringsförluster från jordbruket tillkommer dessutom problemet att skilja mellan naturlig (väderberoende) variation och effekter av vidtagna åtgärder, samt att informationen om åtgärdernas implementering kan vara bristfällig.

I Jordbruksverkets handlingsplan har uppföljningsfrågorna fått en undanskymd plats, trots att resultaten av uppföljningarna ska ligga till grund för viktiga beslut 2013 och 2016. De korta avsnitt som ägnas åt dessa frågor präglas dessutom av en bristande medvetenhet om att retrospektiv utvärdering och scenariebaserade beräkningar är två skilda uppgifter som kräver skilda verktyg och metoder.

Medan scenarierna utgår från att modellen är rimligt korrekt och att osäkerheten i prediktionerna kan bedömas genom att modellen körs med olika tänkta förutsättningar, måste utvärderingar präglas av en större distans till både modellernas förmåga att förutsäga förändringar och kvaliteten hos insamlade data avseende såväl genomförandet av åtgärder som tillståndet i miljön. Vidare krävs en starkare samverkan mellan operativ miljöövervakning och modellering. För att utvärdera åtgärder vars effekt är väderberoende ställs dessutom mycket höga krav på metoder för att separera slumpmässiga fluktuationer från effekter av åtgärder. HMI anser därför

*att arbetet på att utforma en arbetsgång och metodik för utvärdering av vidtagna åtgärders effekter bör inledas utan dröjsmål*

HMI anser vidare

*att utvärderingar av olika åtgärders effekter bör utföras av organisationer som är oberoende av de enheter som utarbetat åtgärdsförslagen och predikterat deras effekt.*

Ovanstående rollfördelning är en självklarhet inom de flesta sektorer av samhället och bör genomföras fullt ut även inom miljöområdet. HMI ser också ett egenvärde i att utvärderingarna får ett betydande internationellt inslag.

*Sammanfattningsvis tvingas HMI, precis som Jordbruksverket, konstatera att det inte finns någon enkel och snabb väg att klara de viktigaste betingen avseende belastningsminskningar. De alternativ som HMI förespråkar visar dock på möjligheterna att växla in på nya spår som långsiktigt leder till ett jordbruk som bättre harmonierar med överordnade mål avseende energieffektivitet och recirkulation av näringsämnen. HMI betonar speciellt vikten av att utan dröjsmål inleda arbetet ed att skapa nya nationella och regionala planeringsinstrument samt nya arbetsgångar för oberoende utvärderingar av effekterna av redan vidtagna åtgärder.*

Yttrandet har utarbetats av professor Anders Grimvall, vetenskaplig koordinator vid Havsmiljöinstitutet, och diskuterats i institutets ledningsgrupp.