

Översiktlig analys av strategin Från jord till bord - ur Jordbruksverkets aspekter

Innehåll

1	Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem	1
2	Sammanfattning.....	2
3	Synpunkter på förslag till åtgärder	3
3.1	Minskad förbrukning av bekämpningsmedel	4
3.2	Minskad överanvändning av växtnäring.....	5
3.3	Minskad förbrukning av antibiotika.....	5
3.4	Förbättrat djurskydd.....	6
3.5	Ökad ekologisk produktion och vattenbruk	6
3.6	Minskade förluster av biologisk mångfald.....	7
3.7	Minskade växthusgasutsläpp.....	7
3.8	Effektiva kunskaps- och innovationssystem	9
3.9	Tryggad livsmedelsförsörjning	9
3.10	Innovationer och ny teknik.....	10
4	Synpunkter på horisontella frågor som tas upp i visionen	10
4.1	Påverkan på jordbrukets och fiskets konkurrenskraft.....	10
4.2	Påverkan på konsumentrelaterade frågor.....	11
4.3	Global påverkan.....	14
5	Reflektioner över kopplingen till vårt arbete med.....	15
5.1	Livsmedelsstrategin	15
5.2	Den gemensamma jordbrukspolitiken	16
5.3	Den gemensamma fiskeripolitiken	16

1 Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem

Våren 2020 lämnade EU-kommissionen fram en vision om hur Europa till 2050 ska bli den första klimatneutrala världsdelen. EU har därefter följt upp denna vision med mer specifika förslag till hur jordbruket ska bidra. En hållbar livsmedelsproduktion utgör en central del i de strävanden som EU-kommissionen lagt fram i den gröna given och dess strategi Från jord till bord (From Farm to Fork, hädanefter kallad F2F) som nu färdigställts. Strategin F2F är också en central del i EU:s arbete med FN:s globala hållbarhetsmål.

Strategin F2F har samlat olika instrument/incitament som påverkar utvecklingen mot ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. Syftet med strategin är att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet. Det finns likheter med den svenska livsmedelsstrategin, men F2F har mer fokus på den miljömässiga hållbarheten. Detta gör att livsmedelsstrategin tydligare är en tillväxtstrategi än vad F2F är. F2F har också en större tyngd på folkhälsa, även om den slutliga versionen har en annan balans jämfört med tidigare utkast. F2F omfattar hela livsmedelskedjan inklusive förpackningsindustrin, vilket gör att den är mer omfattande än EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik (CAP och GFP). F2F har också tydliga hänvisningar till den pågående pandemin och lågkonjunkturen.

Detta är Jordbruksverkets preliminära och översiktliga analys av F2F. Ambitionen har varit att analysera vilka effekter strategin kan komma att få inom myndighetens områden, vilka möjligheter respektive problem vi ser i strategin och vad vi anser behöver göras från svensk sida. Analysens omfattning har begränsats utifrån den korta tidsramen i uppdraget.

2 Sammanfattning

Jordbruksverket välkomnar strategin Från jord till bord och ser fram emot att öka takten i arbetet för att nå ett hållbart livsmedelssystem, samt att bidra i de landsövergripande åtgärder och samarbeten som strategin ger upphov till.

Generella reflektioner

- Det saknas en tydlig konsekvensanalys av de effekter som uppstår av de förändringar i produktionsmetoder som föreslås. Minskad användning av insatsvaror på jordbruksmark såsom växtnäring och kemiska bekämpningsmedel leder kortsiktigt till minskad produktion. För att göra F2F trovärdig bör de positiva miljöeffekter som uppstår av dessa förändringar vägas mot effekter på livsmedelsförsörjning, konkurrenskraft för producenterna och global påverkan på miljö- och klimatmål.
- Siffersatta mål som fastställs centralt riskerar att få låg acceptans bland dem som ska genomföra förändringarna. Det finns också en risk för urvattning eftersom referensvärden måste fastställas; dessa tenderar att anpassas så att de verkliga förändringarna blir små. Det är också osäkert om samma krav på förändringar ska gälla lika i alla länder eller om redan gjorda förändringar kan tillgodoräknas. Siffersatta mål för utbud och efterfrågan riskerar att leda till störningar på marknaden. Konkurrenskraftig produktion riskerar att trängas undan och produktion som inte efterfrågas leder till prisfall som måste kompenseras.
- När det gäller flera av de områden där F2F föreslår åtgärder ligger Sverige redan väl till, exempelvis när det gäller minskad användning av kemiska växtskyddsmedel, förbättrat djurskydd och låg antibiotikaanvändning.
- Vid en preliminär analys av de siffersatta målen förefaller det som att Sverige är på god väg mot måluppfyllelse. Avgörande kommer dock att vara hur målen definieras, om det t.ex. ska vara EU-övergripande mål eller individuella mål per land.
- Det är positivt att det i F2F står att Kommissionen ska undersöka hur livsmedelsförluster kan förebyggas men det kunde lyftas fram ännu mer. Vi menar att matsvinn är både livsmedelsförluster och livsmedelsavfall och att det är viktigt att se till hela livsmedelskedjan så att inte svinnet skjuts framåt eller bakåt i kedjan, eller att det uppstår svinn på gården som inte registreras (så kallade mörkertal).
- Det kan finnas en risk att livsmedel från andra delar av världen får svårare att importeras till EU om reglerna i EU skärps. Sverige bör bevaka att strategin inte används som en ursäkt för en ökad protektionism.
- Jordbruksverket vill betona vikten av att inte enbart fokusera på reglering i omställningen mot en hållbar produktion, där F2F verkar ha sin tyngdpunkt, utan även på forskning, innovation, rådgivning med mera.

Konkurrenskraft

- På kort sikt kan de åtgärder som föreslås i F2F leda till högre kostnader för producenterna. Hårdare krav inom EU än i andra delar av världen riskerar också att försämra konkurrenskraften för EU:s primärproducenter. Det finns dock även möjligheter för EU att gå före övriga delar av världen och redan nu genomföra förändringar som på sikt även andra länder måste genomföra.
- Vid förändringar är det viktigt att hela livsmedelskedjan tar sitt ansvar och samarbetar. Det får inte leda till att bara primärproducenterna förändrar sina beteenden medan övriga delar av kedjan inte ställer om. Eftersom primärproducenterna ofta har en svag ställning är det viktigt att denna grupp får hjälp av samhället i omställningen.
- F2F indikerar ett nytt försök att se över handelsnormerna för jordbruks-, fiskeri- och vattenbruksprodukter kommer att göras inom kort. Jordbruksverket välkomnar detta, men vid översynen måste det tydliggöras vad som är syftet med handelsnormerna.

Livsmedelsstrategin

- Syftet med F2F är att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet. Det finns stora likheter mellan den svenska livsmedelsstrategin och F2F, men också vissa skillnader. Till exempel har F2F tydligare miljöfokus och betonar folkhälsoaspekten och konsumtionsvanorna både när det gäller miljömässig hållbarhet och social hållbarhet. F2F kan snarare betraktas som en omställningsstrategi medan livsmedelsstrategin är mer av en tillväxtstrategi.
- Grundläggande för att genomföra den svenska livsmedelsstrategin är att involvera alla parter i livsmedelskedjan. Genom samverkan och ett ömsesidigt ansvar ska flaskhalsar elimineras och ett framåtskridande uppnås. I F2F är det mera ett ovanifrån-perspektiv där mål sätts på en central nivå och genomförandet bygger mer på lagstiftning och regler än på samverkan. Med ett sådant förhållningssätt är risken stor att delaktigheten blir mindre.

3 Synpunkter på förslag till åtgärder

De förslag till åtgärder som lämnas i F2F ger enligt Kommissionen möjlighet att uppnå en högre miljö- och klimatnytta för samhället samtidigt som företagen vinner företagsekonomiskt och konsumenterna erbjuds livsmedel av bättre kvalitet och till överkomliga priser.

Den omställning som föreslås ska stödjas av den gemensamma jordbrukspolitiken så att uppsatta mål kan nås.

Generellt riskerar centralt satta mål att få låg acceptans och vattnas ur

Siffersatta mål som fastställs centralt riskerar att få låg acceptans bland dem som ska genomföra förändringarna. Det är effektivare att målen sätts nära den nivå där förändringen ska genomföras, t.ex. på företagsnivå eller för enskilda produktionsgrenar. Dessutom måste

det förtydligas hur de siffrersatta målen sätts. Är målet till exempel resultatet av ett EU-genomsnitt eller ska alla medlemsländer nå det?

När siffrersatta mål sätts finns det också en risk för urvattning eftersom referensvärden måste fastställas och dessa tenderar att anpassas så att de verkliga förändringarna blir små. EU:s förgröningsstöd är ett exempel på en åtgärd som urvattnades i hög grad då den skulle tillämpas i de olika medlemsländerna.

Det är också osäkert om samma krav på förändringar ska gälla lika i alla länder eller om redan gjorda förändringar kan tillgodoräknas.

Siffrersatta mål för utbud och efterfrågan riskerar också att leda till störningar på marknaden. Konkurrenskraftig produktion riskerar att trängas undan och produktion som inte efterfrågas leder till prisfall som måste kompenseras.

I kommande kapitel beskriver vi i korthet de konkreta förslag till åtgärder i F2F som har koppling till Jordbruksverkets ansvarsområden, och reflekterar över dem utifrån Sveriges och Jordbruksverkets perspektiv.

3.1 Minskad förbrukning av bekämpningsmedel

Kommissionen kommer enligt F2F att vidta åtgärder för att minska den totala användningen av och risken med kemiska bekämpningsmedel med 50 procent. Användningen av bekämpningsmedel med hög risk ska minska med 50 procent fram till 2030. Det är oklart vad ett sådant mål skulle betyda på nationell nivå. Sverige har redan en användning av växtskyddsmedel som ligger på en mycket låg nivå jämfört med de flesta andra EU-länder.

Kommissionen kommer även att revidera direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel, stärka bestämmelserna om integrerat växtskydd och främja en ökad användning av säkra alternativa metoder för att skydda skördar från skadegörare och sjukdomar. Eftersom det är oklart hur dessa ändringar kommer att se ut är det svårt att uppskatta effekterna för Sveriges del. Den kommande nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel kommer att uppdateras i enlighet med förändringar i direktivet under 2022.

Kommissionen kommer också att underlätta utsläppandet på marknaden av bekämpningsmedel som innehåller biologiskt verksamma ämnen, förstärka miljöriskbedömningen och minska längden på medlemsländernas godkännandeförfarande för bekämpningsmedel. I Sverige arbetar redan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen med sådana åtgärder.

Kommissionen kommer att föreslå ändringar av förordningen från 2009 om statistik om bekämpningsmedel, för att överbrygga uppgiftsluckor och främja ett evidensbaserat beslutsfattande. Sverige arbetar redan mycket med denna fråga. Eftersom det inte finns några konkreta förslag om hur förordningen ska ändras är det svårt att förutspå vilka effekter dessa ändringar har för Sveriges del.

3.2 Minskad överanvändning av växtnäring

Kommissionen kommer enligt F2F att vidta åtgärder för att minska näringsförlusterna med minst 50 procent och samtidigt se till att markens bördighet inte försämras, vilket kommer att minska användningen av gödselmedel med minst 20 procent fram till 2030. Detta kommer att uppnås bland annat genom att den relevanta miljö- och klimatlagstiftningen till fullo genomförs och verkställs, samt genom att de minskningar av näringsämnesbelastningen som krävs för att uppnå dessa mål fastställs tillsammans med medlemsländerna. Utsläpp av näringsämnen regleras redan i nitratdirektivet, Helsingforskonventionen, ramdirektivet för vatten och takdirektivet. De mål som finns i dessa direktiv är satta som absoluta mål och inte som procentuella minskningar. Det kan dock sägas att en minskning av näringsförlusterna med 50 procent på EU-nivå är ett ytterst ambitiöst mål.

Kommissionen kommer att tillsammans med medlemsländerna utarbeta en integrerad handlingsplan för hantering av näringsämnen som förhindrar övergödningen vid källan och ökar hållbarheten i djurhållningssektorn.

Kommissionen kommer också att samarbeta med medlemsländerna för att utvidga användningen av precisionsgödslingstekniker och hållbara jordbruksmetoder, särskilt i områden med intensiv djuruppfödning. Detta kommer att genomföras genom de åtgärder som medlemsländerna tar med i sina strategiska planer. I förra programperioden fanns det investeringsstöd till denna typ av åtgärder. Denna typ av stöd är något som Sverige ställer sig positiva till.

3.3 Minskad förbrukning av antibiotika

Kommissionen ska enligt F2F halvera försäljningen av antimikrobiella medel för husdjur och inom vattenbruket till 2030. En låg användning av antimikrobiella substanser är en mycket högt prioriterad fråga för Sverige och skrivningarna i F2F är helt i linje med vad Sverige önskar.

Noteras bör att området djurhälsa fortfarande saknas i strategin, trots att det är något som bland annat Sverige framfört tidigare. Bland annat saknas skrivningar om förbyggande djurhälsoarbete och arbete för friska djur, vilket är något som både näringen och myndigheter påtalat vikten av. Djurhälsa nämns dock i samband med djurvälstånd och antibiotikaanvändning på flera ställen och det står att en god djurvälstånd är en förutsättning för en god djurhälsa. Man kan också vända på det; friska djur gynnar en god djurvälstånd. I början av juni kommer Jordbruksverkets smittskyddsstrategi att beslutas och ett av de övergripande målen under djurhälsa är:

”En bibehållen god djurhälsa i landet med friska djur gynnar en god djurvälstånd, en fortsatt låg användning av antibiotika och en minskad klimatpåverkan.”

3.4 Förbättrat djurskydd

Enligt F2F ska Kommissionen se över djurskyddslagstiftningen (transport och slakt) och överväga alternativ för djurskyddsmärkning. F2F:s förslag inom djurskyddsområdet ligger helt i linje med det arbete Sverige driver när det gäller djurskydd och djurvälstånd. Sverige är drivande på flera nivåer för att höja djurskyddet inom EU. Detta är bland annat tydligt uttalat i livsmedelsstrategin och det är viktigt för både djuren och för Sveriges intressen.

I början av juni kommer en djurskyddsstrategi för Jordbruksverkets arbete och i den finns två målsättningar som direkt relaterar till F2F: dels att få en ökad efterlevnad av EU:s gemensamma djurskyddslagstiftning, dels att arbeta för att ny EU-lagstiftning införs eller att existerande revideras.¹

Se även kommentaren under punkt 3.3 när det gäller avsaknaden av skrivningar om djurhälsa.

3.5 Ökad ekologisk produktion och vattenbruk

Kommissionen kommer enligt F2F att lägga fram en handlingsplan om ekologiskt jordbruk. Den kommer att bidra till att uppnå målet i F2F om att minst 25 procent av EU:s jordbruksareal ska vara ekologiskt jordbruk år 2030 och till en betydande ökning av det ekologiska vattenbruket.

Regeringens inriktningsmål är att 30 procent av den svenska åkermarken (i hektar) ska utgöras av certifierad ekologisk jordbruksmark år 2030, vilket är högre än målet i F2F. År 2018 uppgick den ekologiska åkerarealen i Sverige till 20 procent. Från år 2021 finns dock inga uppdrag i livsmedelsstrategin eller medel i livsmedelsstrategins handlingsplan för ekologiska livsmedel. Tillgång på naturgödsel som behövs i den ekologiska produktionen är dessutom idag inom vissa områden en begränsande faktor för en ökad ekologisk produktion. Av F2F framgår att hållbara livsmedelssystem är beroende av en tryggad tillgång till utsäde och av ett brett utbud av fröer, vilket är av särskild betydelse för ekologisk produktion. Skrivningen kan med fördel innefatta även djurmateriäl, eftersom utbudet av lämpliga raser inom ekologisk djurhållning (främst av fjäderfä och gris) är otillräckligt. Detta har också bäring på djurhälsofrågan.

När det gäller hållbar vattenbruksproduktion är Sverige drivande för en ökning, men för att det ska vara möjligt att öka det ekologiska vattenbruket i Sverige behöver reglerna ses över. Anledningen är att det finns regler kring ekologiskt vattenbruk som hämmar produktionen i de mest hållbara vattenbrukssystemen (t.ex. recirkulerande system). Produktionen av bland annat ekologiska musslor och ostron skulle kunna öka om regelverket reviderades. Sverige främjar ett hållbart vattenbruk oavsett om det kan certifieras som ekologiskt eller inte.

¹ A3. Internationellt: Förbättrad efterlevnad inom EU för ökad svensk konkurrenskraft och bättre djurvälstånd i EU. Fortsätta och stärka arbetet med att öka efterlevnaden inom EU av EU:s gemensamma djurskyddslagstiftning och globalt av OIEs rekommendationer. Fortsätta arbetet för att uppdatera och införa ny EU-lagstiftning för att stärka djurvälstånden och de svenska intressena.

B4. Utveckla djurvälstånden för minskad antibiotikaanvändning. Fortsätta bidra till att djurvälstånden utvecklas och antibiotikaanvändning globalt minskar som en del i att trygga framtidens djur- och folkhälsa.

3.6 Minskade förluster av biologisk mångfald

Frågor som berör biologisk mångfald behandlas till största delen inom Strategin för biologisk mångfald (COM(2020) 380). I F2F nämns därför inga specifika mål vad gäller detta. F2F handlar istället om hur de olika strategierna kopplar till varandra och till de strategiska planerna inom den gemensamma jordbrukspolitikerna.

Kommissionen kommer att lämna rekommendationer till varje medlemsland angående den strategiska planen med särskild uppmärksamhet åt målen i den gröna given samt åt målen i F2F och i strategin för biologisk mångfald. Kommissionen kommer också att se till att F2F genomförs i nära överensstämmelse med de andra delarna av den gröna given, särskilt strategin för biologisk mångfald, den nya handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och nollföroreningsstrategin.

Eftersom biologisk mångfald behandlas i en separat strategi tar vi inte upp det i denna analys. Vi vill dock nämna några generella reflektioner om strategin för biologisk mångfald då den kopplar nära an till F2F:

- Strategin för biologisk mångfald är liksom F2F en ambitiös strategi, och Kommissionen visar tydligt vikten av att agera i dessa frågor. De olika strategierna i kombination förstärker varandra.
- Strategin för biologisk mångfald riskerar liksom F2F att vattnas ur, beroende på hur strategierna kommer att hanteras och tillämpas. Om strategin för biologisk mångfald tillämpas så som avsetts har den goda chanser att bidra för att gynna biologisk mångfald. Detta kräver att medlemsstaterna inte enbart tar redan pågående aktiviteter och åtgärder som alibi för att uppfylla strategins mål.
- Jordbruksverkets ser positivt på att strategin för biologisk mångfald nämner att en utvärdering av måluppfyllnad med mera ska göras, och att juridiska åtgärder kan behövas om arbetets fart och riktning inte överensstämmer med strategin.
- Strategin för biologisk mångfald kan innebära att Kommissionen förväntar sig ambitiösa krav inom grundvillkor 9, om miljöytor, och i Sveriges strategiska plan.
- Sverige ligger bra till när det gäller vissa av målen i strategin för biologisk mångfald. Exempelvis gäller det målen om ekologisk produktion.

3.7 Minskade växthusgasutsläpp

Kommissionen ska enligt F2F ta fram ett nytt initiativ för koldioxidinlagring inom ramen för "klimatpakten", samt utarbeta ett regelverk för certifiering av avlägsnande av koldioxid. Ett nytt EU-initiativ för koldioxidinlagring inom ramen för klimatpakten kommer att främja nya affärsmodeller som ger jordbrukare en ny inkomstkälla och hjälper andra sektorer att minska koldioxidutsläppen i livsmedelskedjan. Enligt handlingsplanen för den cirkulära ekonomin kommer Kommissionen också att utarbeta ett regelverk för certifiering av avlägsnande av koldioxid. Kopplat till nya CAP står det att de nya miljösystemen (eco-schemes) kommer att erbjuda mycket finansiering till stöd för hållbara metoder, såsom precisionsjordbruk, agro-ekologi (bl.a. ekologiskt jordbruk), koldioxidinlagring och skogsjordbruk. Det finns därför en koppling mellan förslaget på regelverk för certifiering och eco-schemes. Eftersom varje land väljer vilka eco-schemes man vill införa ser vi ingen risk med detta för Sveriges del.

Inom Sveriges klimatpolitiska ramverk ingår kolinlagring i jordbruksmark som en möjlig åtgärd för att nå Sveriges mål om netto-nollutsläpp. De bokföringsregler som Sverige ska använda ska bygga på EU:s LULUCF²-förordnings bokföringsregler. Ett certifieringssystem på EU-nivå bör även det följa LULUCF-förordningen. Därför kan detta certifieringssystem även koppla till hur vi i Sverige räknar på kompletterande åtgärder inom Sveriges klimatpolitiska ramverk.

I F2F nämns att regelverk för certifiering av avlägsnande av koldioxid även ska gälla för skogsbruket. Det finns dock inga tydliga formuleringar om att det skulle inkluderas i eco-schemes.

Kommissionen kommer enligt F2F att vidta åtgärder för att påskynda införandet av lösningar för att öka produktionen av förnybar energi inom jordbruket. I förra programperioden fanns det investeringsstöd till denna typ av åtgärder. Denna typ av stöd är något som Sverige ställer sig positiva till.

Kommissionen kommer att göra en översyn av EU:s program för främjande av jordbruksprodukter, i syfte att öka dess bidrag till hållbar produktion och konsumtion. När det gäller kött bör denna översyn, enligt F2F, inriktas på hur EU kan använda programmet för att främja de mest hållbara och koldioxideffektiva produktionsmetoderna inom djurhållningen. Redan genom dagens regelverk finns möjlighet att söka medel för kampanjer inriktade på miljö och hållbarhet. Varje år ser EU-kommissionen över behoven och bestämmer vilken typ av åtgärder och produkter som ska prioriteras och hur mycket pengar man kan få för de olika delarna. Kommissionen kan därmed redan inom dagens regelverk precisera vilka områden som ska prioriteras och inte. Genom revideringen kommer man sannolikt att styra fördelningen av säljfrämjandemedlen i en mer hållbar riktning och möjligen till stor del prioritera den typen av ansökningar. Koldioxideffektiva produktionsmetoder inom djurhållning blir en nyhet i regelverket. De svenska organisationernas intresse för att söka säljfrämjandemedel har tidigare varit lågt men Jordbruksverket arbetar målinriktat för att öka intresset och få fler godkända ansökningar. Den revidering av regelverket som föreslås kommer förhoppningsvis att underlätta svenska organisationers möjligheter att få del av stöden.

Kommissionen kommer också att underlätta utsläppandet på marknaden av hållbara och innovativa fodertillsatser för att minska utsläppen av växthusgaser. Vad gäller fodertillsatser och alternativa foderråvaror är det European Food Safety Authority (EFSA) som genomför detaljgranskningen av fodertillsatsansökningar och i deras uppdrag ingår att bedöma säkerheten för djur, människor (personal och konsumenter) och miljö.

Enligt F2F kommer Kommissionen även att överväga EU-bestämmelser för att minska beroendet av foderråvaror med hög klimatbelastning genom att främja EU-odlade vegetabiliska proteiner och alternativa foderråvaror, såsom insekter, marina råvaror (t.ex. alger) och biprodukter från bioekonomin (t.ex. fiskavfall). Rimligen borde EFSA utföra granskningen av alternativa foderråvaror liksom av fodertillsatser. Det är heller inte klart vad som menas med ett främjande av vegetabiliska proteiner. När stöd införs till produktion av t.ex. grödor finns risk för snedvridning av konkurrensen vilket kan störa marknaden både inom EU och globalt. Jordbruksverket bedömer att det behövs en utredning gällande främjande av vegetabiliska proteiner och hur Sveriges produktion kan påverkas av ett stöd till vegetabiliska proteiner.

² LULUCF står för "Land Use, Land Use Change and Forestry", vilket på svenska blir "markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk".

3.8 Effektiva kunskaps- och innovationssystem

Kommissionen kommer enligt F2F främja effektiva kunskaps- och innovationssystem inom jordbruket (Akis) som omfattar alla aktörer i livsmedelskedjan. Vidare kommer kommissionen föreslå lagstiftning för att omvandla informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter till ett system för jordbruksföretagens hållbarhet. Det är oklart om lagstiftningen ska gälla hela livsmedelskedjan, eller bara jordbruket. Syftet sägs vara att samla in uppgifter om målen i F2F, strategin för biologisk mångfald och andra hållbarhetsindikatorer för att möjliggöra jämförelser på regional, nationell eller sektoriell nivå. EU-strategin för data nämns och det gemensamma europeiska dataområdet för jordbruk som ska stärka den konkurrenskraftiga hållbarheten genom uppgifter om bl.a. produktion, markanvändning och miljö. Ambitionen är att göra det möjligt att tillämpa precisa och skräddarsydda produktionsmetoder på gårdsnivå och övervaka sektorns resultat och initiativet för koldioxidinlagring. EU-programmen Copernicus och Europeiskt nätverk för marina observationer och datainsamling kommer att minska investeringsriskerna och underlätta hållbara metoder inom fisket och vattenbruket.

Noteras kan att EU-kommissionen inom ramen för Horisont Europa föreslår att 10 miljarder euro ska anslås till forskning och innovationer om livsmedel, bioekonomi, naturresurser, jordbruk, fiske, vattenbruk och miljö samt om användning av digital teknik och naturbaserade lösningar för jordbruksbaserade livsmedel. Sannolikt kommer viktiga forskningsområden att vara mikrobiom, livsmedel från haven och urbana livsmedelssystem samt ökad tillgång och fler källor till alternativa proteiner, såsom vegetabiliska, mikrobiella, marina och insektsbaserade proteiner samt köttsubstitut.

Livsmedelskedjans konkurrenskraft är beroende av bland annat en hög innovationstakt och det är därför viktigt att livsmedelskedjan integreras i de generella tillväxt- och innovationssystemen. Den svenska livsmedelskedjans innovationsranking ligger lågt, både jämfört med livsmedelssektorer i andra länder och med andra branscher i Sverige.³

3.9 Tryggad livsmedelsförsörjning

Det är viktigt att planeringen för en tryggad livsmedelsförsörjning sker samordnat med frågor som rör livsmedelssäkerhet, epizootier, växtskadegörare mm. Här kan nämnas epizooti-lagstiftningen och fytosanitära regelverk, som också ska bidra till att trygga tillgången på animaliska livsmedel.

På kort sikt kan krav på stora omställningar av jordbruket i EU leda till produktionen minskar och att avkastningen varierar mer. För att uppnå samma produktion som tidigare kan större arealer behöva tas i anspråk. Tillgång på ny mark är en begränsande faktor för EU:s jordbruk.

På längre sikt kan övergång till mer hållbara metoder i produktionen ge förutsättningar för en mer trygg livsmedelsförsörjning.

³ Jordbruksverket (2020), Utvärdering och uppföljning av livsmedelsstrategin – årsrapport år 2020, rapport 2020:3.

För att trygga livsmedelsförsörjningen är det viktigt att övergången inte sker snabbt utan att jordbruket ges tid för omställningen. Å andra sidan måste det finnas ett visst förändringstryck för att en önskad utveckling ska komma till stånd.

3.10 Innovationer och ny teknik

Ny innovativ teknik, inklusive bioteknik och utvecklingen av biobaserade produkter, kan bidra till ökad hållbarhet, förutsatt att tekniken är säker för konsumenterna och miljön och samtidigt gynnar samhället som helhet. Ny teknik kan också påskynda processen med att minska beroendet av bekämpningsmedel. På medlemsländernas begäran genomför Kommissionen en studie som undersöker vilken potential ny genteknik har när det gäller att förbättra hållbarheten i livsmedelskedjan.

4 Synpunkter på horisontella frågor som tas upp i visionen

Det saknas en tydlig konsekvensanalys av de effekter som uppstår av de förändringar i produktionsmetoder som föreslås. Minskad användning av insatsvaror på jordbruksmark såsom växtnäring och kemiska bekämpningsmedel leder i varje fall kortsiktigt till minskad produktion. För att göra F2F trovärdig bör de positiva miljöeffekter som uppstår av dessa förändringar vägas mot effekter på livsmedelsförsörjning, konkurrenskraft för producenterna och global påverkan på miljö- och klimatmål.

4.1 Påverkan på jordbrukets och fiskets konkurrenskraft

På kort sikt kan de åtgärder som föreslås i F2F leda till högre kostnader för producenterna. Om alternativ saknas till de metoder som används i nuläget behövs tid för att utveckla nya metoder. Initialt är det troligt att dessa är dyrare och inte lika effektiva som dagens produktionsteknik. Erfarenheter från exempelvis ekologisk produktion visar att gapet till den konventionella produktionen har minskat över tid. Mjölkavkastningen för ekologisk produktion är numera i stort sett densamma som för konventionell produktion. Om producenterna inte kan lägga över kostnadsökningen på konsumenterna eller få ersättning kommer lönsamheten att försämrans för producenterna. De senaste åren har det dock visat sig vara möjligt att ta ut ett högre pris för olika mervärden i produktionen, såsom god djuromsorg. Ökar utbudet av ekologisk produktion torde det bli svårare att hävda ett merpris. I lägen med en svag ekonomisk utveckling, som nu, brukar konsumenterna i större utsträckning välja produkter med ett lägre pris framför högkvalitativa produkter med ett högre pris.

Hårdare krav inom EU än i andra delar av världen riskerar att försämra konkurrenskraften för EU:s primärproducenter. Det finns dock även möjligheter för EU att gå före övriga delar av

världen och redan nu genomföra förändringar som på sikt även andra länder måste genomföra.

När det gäller konkurrensförhållanden i fisket är lika villkor för fiskets aktörer viktigt. Regelefterlevnad och kontroll, som uppfylls på ett likvärdigt sätt i medlemsstaterna, är viktiga element för att säkerställa ett hållbart fiske och för att målen som sätts upp inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken ska nås. Det är viktigt med en ekosystembaserad förvaltning av fisk och skaldjur som även tar rovdjur i beaktande vid sjömatsproduktion. Dessa påverkar både fångst inom fisket samt produktion inom vattenbruk.

Vid förändringar är det viktigt att hela livsmedelskedjan tar sitt ansvar och samarbetar. Det får inte leda till att bara primärproducenterna förändrar sitt beteende medan övriga delar av kedjan inte ställer om. Eftersom primärproducenterna ofta har en svag ställning är det viktigt att denna grupp får hjälp av samhället i omställningen.

För att stötta primärproducenterna i övergången till en mer rättvis, hälsosam och miljövänlig livsmedelskedja överväger Kommissionen att se över konkurrensreglerna för att främja kollektiva initiativ för hållbarhet. Kommissionen kommer också övervaka ländernas genomförande av Direktivet om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (UTP-direktivet). Jordbruksverket är positivt till den lagstiftning som föreslås för att införliva UTP-direktivet i svensk rätt. Reglerna främjar sunda och rättvisa villkor i jordbruks- och livsmedelssektorn och kan därmed bidra till resurseffektivitet, ökad livsmedelsproduktion och stärkt konkurrenskraft. Det svenska lagförslaget har varit ute på remiss och bereds nu vidare på regeringskansliet. Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 1 maj 2021 och den svenska lagen ska träda i kraft senast den 1 november 2021. Jordbruksverkets fortsatta arbete inom området kommer att bestå av att bevaka direktivets genomförande i svensk rätt, att genomföra informationsinsatser och att upprätthålla en löpande dialog med näringen i dessa frågor.

4.2 Påverkan på konsumentrelaterade frågor

Kort sammanfattat ska Kommissionen enligt strategin:

- föreslå rättsligt bindande mål för minskat matsvinn och se över datummärkningen
- föreslå ett system med märkning för hållbart producerade livsmedel
- föreslå harmoniserad och obligatorisk näringsvärdesmärkning

F2F har stort fokus på konsumentrelaterade frågor såsom folkhälsa och felaktiga matvanor, som primärt är Livsmedelsverkets ansvarsområde. Av strategin framgår att det genomsnittliga intaget av kalorier, rött kött, socker, salt och fett överskrider rekommendationerna. När det gäller miljöeffekterna av konsumtionen av rött kött bör noteras att det finns stora skillnader i hur köttet produceras. Dessutom har betande får och nötkreatur betydelse för bland annat öppna landskap och biologisk mångfald.

Före slutet av år 2023 ska Kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag om en ram för ett hållbart livsmedelssystem. Ambitionen är att inkludera hållbarhet i all livsmedelsrelaterad politik och stärka livsmedelssystemens motståndskraft. Kommissionen ska ta fram gemensamma definitioner, allmänna principer och krav för hållbara livsmedelssystem och livsmedel. Ramen ska behandla ansvaret i livsmedelskedjan. Detta förslag har en direkt koppling till vårt

regeringsuppdrag om hållbara livsmedelssystem, där det planeras en analys av F2F och även andra internationella initiativ för att studera deras innebörd och konsekvenser för Sverige.

Kommissionen kommer även att fastställa obligatoriska minimikriterier vid upphandling av hållbart konsumerade livsmedel. Detta för att främja hållbara och hälsosamma kostvanor i storhushåll. Den offentliga måltidsverksamheten i Sverige är omfattande (3 miljoner portioner/dag) jämfört med andra länder. Det som står i F2F är därför självklarheter för oss. Utveckling av offentliga måltider är mycket mer än att jobba med upphandlingsfrågan och "hälsosamheten". Upphandling av livsmedel till offentliga sektorn står för 3-4 procent av de totala livsmedelsinköpen i Sverige. Rent volymmässigt så har de inte så stor betydelse men de spelar stor roll som förebild/föregångare och moraliskt. Den största utmaningen vi har i Sverige är att få ihop helheten kring måltiderna. Vi har sedan några år tillbaka en modell⁴ som Livsmedelsverket tagit fram som stöd för att inte tappa någon aspekt kring vad som är viktigt för att få till bra offentliga måltider

Vidare kommer EU:s skolprogram ses över för att bidra till en hållbar livsmedelskonsumtion och stärka utbildningsbudskapet om vikten av hälsosam kost, hållbar livsmedelsproduktion och minskat livsmedelsavfall. Skolprogrammet består av två olika delar: skolmjölk och skolfrukt (inkl. grönsaker). De två delarna har separata budgetar och det är möjligt att överföra 20 procent av den ena budgeten till den andra. I Sverige används av administrativa skäl bara skolmjölksdelen. Detta gör att Sverige avstår från 20-30 miljoner kronor i EU-stöd/år som omfördelas till de länder som använder skolfruktsprogrammet inklusive grönsaker. Kopplat till utbildningsbudskapet kan Jordbruksverkets projekt Hållbart nämnas. Det syftade till att öka kunskapen hos ungdomar om hållbar produktion och konsumtion av mat i ett brett perspektiv, visa komplexiteten men ändå vara tydliga med vad man som konsument kan göra. Läromedelsmaterialet MatRätt var och är centralt i projektet. Det riktar sig till årskurs 6-9, framför allt i Hem- och konsumentkunskap men även andra ämnen.⁵

Handelsnormer

F2F indikerar att ett nytt försök att se över handelsnormerna för jordbruks-, fiskeri- och vattenbruksprodukter kommer att göras inom kort. Jordbruksverket välkomnar detta. Kommissionen har tidigare gjort försök att uppdatera handelsnormerna, men utan framgång. En viktig aspekt vid översynen är att identifiera syftet med normerna inom EU. Detta är idag oklart. Handelsnormers egentliga syfte är att i form av en standardiserad produktbeskrivning fungera som ett verktyg för att underlätta kommunikationen mellan köpare och säljare och därmed minska transaktionskostnaderna. I EU har handelsnormer i flera fall kopplats till stöd och andra reglerande åtgärder vilket avviker från deras grundläggande syfte. Detta har också gjort att överensstämmelse med handelsnormerna inom EU har underkastats kontroller som då knutits till exempelvis olika former av stöd. Handelsnormernas syfte behöver tydliggöras och då blir det också lättare att avgöra om det finns ett behov av att myndigheterna ska kontrollera huruvida normerna följs.

⁴ <http://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg/maltidsmodellen>

⁵ <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/laromedel-och-pedagogiskt-material>
<https://gratisiskolan.se/all-products?avsandare=418/>

Matsvinn

F2F refererar en till en del av det globala hållbarhetsmålet 12.3, nämligen att halvera livsmedelsavfallet i butiks- och konsumentled. Däremot anger inte F2F den andra delen av mål 12.3 som lyder att "minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd". Skrivningarna i F2F skiljer därmed från målet i Agenda 2030 och det förslag som myndigheterna⁶ lämnat till regeringen om ett svenskt etappmål inom miljömålssystemet. Det svenska arbetet på myndighetsnivå har varit att inkludera matsvinn från hela kedjan, d.v.s. både livsmedelsförluster och livsmedelsavfall, eftersom begreppet livsmedelsavfall inte täcker det matsvinn som uppkommer på gård, och inte heller biprodukter som hade kunnat ätas.

I det svenska matsvinnarbetet har vi dessutom valt att synliggöra förluster före skörd och slakt såsom djur som dör men hade kunnat ätas, eller grönsaker som lämnas i fält, då vi ser att det har betydelse för resurseffektiviteten och primärproducenternas ekonomi.

Det är positivt att F2F skriver att Kommissionen ska undersöka hur livsmedelsförluster kan förebyggas men det kunde lyftas fram ännu mer. Vi menar att matsvinn är både livsmedelsförluster och livsmedelsavfall och att det är viktigt att se till hela livsmedelskedjan så att inte svinnnet skjuts framåt eller bakåt i kedjan, eller att det uppstår svinn på gården som inte registreras (så kallade mörkertal).

Gällande datummärkning så är det Livsmedelsverkets ansvarsområde, men vi följer arbetet och ser det som en viktig fråga. Det handlar bl.a. om hur man undviker att datummärkning driver svinn. Bäst-före märkning för ägg är en viktig fråga där Sverige vill se en ändring mot längre hållbarhetstid, men det har varit svårt.

Livsmedelsförpackningar spelar en avgörande roll för livsmedels hållbarhet. Kommissionen kommer att se över lagstiftningen om material som kommer i kontakt med livsmedel för att förbättra livsmedelssäkerheten och folkhälsan (särskilt när det gäller att minska användningen av farliga kemikalier), stödja användningen av innovativa och hållbara förpackningslösningar som använder miljövänliga, återanvändbara och återvinningsbara material samt bidra till att minska matsvinnet.

För att styra konsumtionsutvecklingen i önskad riktning föreslås i F2F att skatter ska användas. Erfarenheten visar att det varit svårt att använda skatter som styrmedel för att ändra konsumtionen. Svaga konsumentgrupper har drabbats hårt och tvingats förändra konsumtionen i icke önskvärd riktning.

Noteras kan att Sverige sedan EU-inträdet har diskuterat och verkat för att handelsnormerna inte ska driva matsvinn. Det är viktigt att normerna utformas så att de inte driver svinn men också att marknadens aktörer utnyttjar normernas möjligheter. Inom frukt- och grönsakshandeln innebär det framför allt att klass II bör användas i större utsträckning. När det gäller handelsnormer för färska frukter och grönsaker så är slutsatsen från såväl Sverige som andra länder att om de internationella handelsnormer som tagits fram av UNECE⁷ och Codex⁸

⁶ Naturvårdsverket var ansvarig för detta i samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket

⁷ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) tar bland annat fram standarder för kött, frukt och grönt, ägg m.m.

⁸ Codex Alimentarius har skapats av Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) och World Health Organization (WHO) för att ta fram normer och riktlinjer bl.a. i syfte att skydda konsumenternas hälsa.

används bidrar det till att minska svinnet. Om dessa inte används kommer handeln att använda så kallade privata specifikationer.

Sverige initierade (för cirka 5 år sedan) ett mer aktivt arbete om svinn i UNECE och har varit pådrivande i att inkludera svinnsaspekten i arbetet med handelsnormer för frukt och grönsaker. Normerna i UNECE ligger till grund för EU:s normer. Sverige har koordinerat arbetet i UNECE med en *Code of Good Practise* för att minska svinnet i handeln med frukt och grönsaker. Den är nu klar och antagen.

4.3 Global påverkan

Kort sammanfattat ska EU enligt strategin:

- samarbeta med länder utanför EU och internationella aktörer och arbeta för en global standard och beräkning av miljöavtryck i multilaterala forum
- ta fram en rättslig ram för hållbara livsmedelssystem

En av ambitionerna med F2F är att profilera livsmedel från EU som hållbara, vilket kan vara en konkurrensfördel och öppna nya affärsmöjligheter för producenterna. De förslag till åtgärder som lämnas i F2F för hela livsmedelssektorn ger enligt Kommissionen möjlighet att både uppnå en högre miljö- och klimatnytta för samhället samtidigt som företagen kommer att vinna företagsekonomiskt och konsumenterna erbjuds livsmedel av bättre kvalitet och till överkomliga priser. Den omställning som föreslås ska stödjas av den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken så att uppsatta mål kan nås.

F2F skapar affärsmöjligheter för EU:s livsmedelssektor. Förändringarna ligger i linje med ett ökat intresse för hållbart producerade livsmedel. Om förändringarna leder till högre pris kan det särskilt i situationer med sämre ekonomisk utveckling leda till hårdare konkurrens för EU:s livsmedelssektor.

EU kommer att främja internationella standarder i relevanta internationella organ och uppmuntra till höga säkerhets- och hållbarhetsnormer. EU kommer att integrera en konsekvent politik för att hållbar utveckling inom alla politikområden för att minska det globala trycket på den biologiska mångfalden och bygga upp motståndskraft mot eventuella framtida sjukdomar och pandemier. Importerade livsmedel ska följa relevanta EU-bestämmelser och standarder. Kommissionen kommer också att ta hänsyn till miljöaspekter vid bedömningen av ansökningar om importtoleranser för bekämpningsmedel som inte längre är godkända i EU, samtidigt som normerna och skyldigheterna inom ramen för World Trade Organization (WTO) respekteras. Jordbruksverket är tillsammans med Kemikalieinspektionen en aktiv part i dessa förhandlingar.

För att främja en utveckling mot säkrare växtskyddsmedel ska importtoleranserna för ämnen som uppfyller uteslutningskriterierna och som utgör en hög risk för människors hälsa ses över. Importerade animaliska produkter måste uppfylla kraven på användningen av antibiotika.

Det kan finnas en risk att livsmedel från andra delar av världen får svårare att importeras till EU om reglerna i EU skärps. Sverige bör bevaka att strategin inte används som en ursäkt för en ökad protektionism.

Syftet med strategin är att göra EU:s livsmedelssystem till en global standard för hållbarhet. I detta arbete kan frihandelsavtalen spela en roll. Det ska enligt F2F finnas ett ambitiöst

hållbarhetskapitel (Trade and Sustainable Development, TSD-kapitlen) i alla frihandelsavtal. Detta finns redan i de moderna frihandelsavtalen, men de tenderar att bli mer ambitiösa med tiden. Alla tre dimensioner av hållbarhet täcks av kapitlen och de beskrivs som ett verktyg för att samarbeta med andra länder om åtgärder som är positiva för miljön liksom åtgärder som bidrar till goda arbetsvillkor och sociala förhållanden. Kapitlen innehåller inte bestämmelser som tvingar parterna att ändra lagstiftning. Syftet med Jordbruksverkets arbete med frihandelsavtal är att svenska producenters och konsumenters intressen tillgodoses. Sverige är generellt positiva till ambitiösa hållbarhetskapitel och speciellt till de utvärderingar som görs av potentiella frihandelsavtal (så kallade *Sustainability Impact Assessments*). Sverige anser dock att utvärderingarna om möjligt ska publiceras i ett tidigare skede i förhandlingarna så att informationen kan tillvaratas på ett bättre sätt.

5 Reflektioner över kopplingen till vårt arbete med

5.1 Livsmedelsstrategin

Det finns stora likheter mellan den svenska livsmedelsstrategin och F2F, men också vissa skillnader. Till exempel har F2F tydligare miljöfokus och betonar folkhälsoaspekten och konsumtionsvanorna både när det gäller miljömässig hållbarhet och social hållbarhet. Livsmedelsstrategin är därmed mer av en tillväxtstrategi än vad F2F är.

Grundläggande för att genomföra den svenska livsmedelsstrategin är samverkan och att alla parter i livsmedelskedjan involveras. Genom samverkan och ett ömsesidigt ansvar ska flaskhalsar elimineras och ett framåtskridande uppnås. I F2F är det mer ett ovanifrån-perspektiv där mål sätts på en central nivå och genomförande bygger mer på lagstiftning och regler än på samverkan. Med ett sådant förhållningssätt riskerar man få mindre delaktighet.

F2F kan betraktas som mer av en ren omställningsstrategi, jämfört med livsmedelsstrategin, och det betonas att omställningen till hållbara livsmedelssystem kräver en kollektiv strategi som inkluderar offentliga myndigheter, privata näringslivet i hela livsmedelskedjan, icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter och konsumenter. I F2F finns det inom vissa områden sifferställda mål, medan livsmedelsstrategin anger riktningar. Dessutom fokuserar den svenska livsmedelsstrategin på rådgivning och en översyn av regler och villkor för att nå målen, medan F2F förefaller ha en tyngdpunkt mot förslag på nya regler. Rådgivningstjänster, utbyte av uppgifter och kunskap samt kompetenser nämns dock som avgörande i F2F för att få till en omställning. Jordbruksverket håller med om vikten av att inte bara fokusera på reglering i omställningen mot en hållbar produktion, utan även på forskning, innovation, utbildning, rådgivning med mera.

Livsmedelsstrategin betonar att produktionen ska vara hållbar i alla tre dimensioner, vilket även F2F gör och båda strategierna omfattar hela livsmedelskedjan. I F2F framhålls dock t.ex.

globala standarder, värdekedjor och förpackningarnas betydelse mer än vad som görs i livsmedelsstrategins fyra mål.

Vid en preliminär analys av de siffrsatta målen förefaller det som att Sverige är på god väg mot måluppfyllelse. Avgörande kommer dock att vara hur målen definieras, om det t.ex. ska vara EU-övergripande mål eller individuella mål per land.

En närmare analys behöver göras för att studera kopplingen mellan F2F och regeringens proposition om livsmedelsstrategin och dess handlingsplaner.

5.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken

De mål som satts upp för CAP stämmer väl överens med målen för F2F. Eftersom F2F omfattar en större del av livsmedelskedjan än vad CAP gör (konsumentfrågor som kost och hälsa, märkningsregler m.m.) finns en risk att CAP utvidgas vilket inte är önskvärt enligt svenska ståndpunkter.

De förslag till åtgärder som ingår i F2F, t.ex. stöd till innovationer och investeringar samt kunskapsöverföring, ligger väl i linje med hur Sverige vill utveckla CAP. I det budgetförslag som lämnades den 27 maj föreslog Kommissionen förstärkningar av pelare II i CAP, vilket stämmer överens med förslagen i F2F.

5.3 Den gemensamma fiskeripolitiken

Målen i den Gemensamma fiskeripolitiken (GFP) stämmer väl överens med målen i F2F. GFP ska se till att fiske och vattenbruk är hållbara näringar miljömässigt, ekonomiskt och socialt. Samtidigt ska det vara en källa till nyttig mat.

Den gröna given med dess strategi F2F är en viktig del i GFP:s nästa programperiod. Ersättningarna i programmet ska bidra till att utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk. De ska också bidra till genomförandet av en del av den integrerade havspolitikerna och olika EU-miljödirektiv. Både i havs- och fiskeriprogrammet och i F2F är arbetet mot illegalt fiske en viktig del och det utförs också noggrant kontrollarbete.

Kommissionen ska via havs- och fiskeriprogrammet se till att nå målen i GFP om långsiktigt hållbara fisken och vattenbruk, samt EU:s integrerade havspolitik. Vid framtagandet av åtgärder i nästa programperiod läggs det stort fokus på miljörelaterade åtgärder, samtidigt som man vill ha ett hållbart fiske och en ökad livsmedelsproduktion i vattenbruket vilket är helt i linje med skrivningarna i F2F. Genomgående är det inte tillåtet att ge några stöd som kan bidra till överfiske eller överkapacitet i fiskerinäringen.