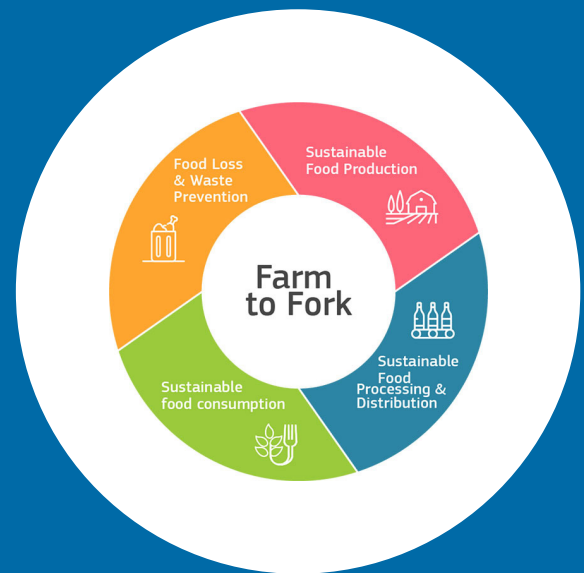




FUTURE  
FOOD



# Jord till bord-strategin

– En jämförelse av hanteringen av akvakultur  
i EU:s och Sveriges livsmedelsstrategier

## Jord till bord-strategin

### – En jämförelse av hanteringen av akvakultur i EU:s och Sveriges livsmedelsstrategier

**Författare:** Anders Kiessling

**Publikation:** SLU Future Food Reports 16:5

**Utgivningsår:** 2021, Uppsala

**Utgivare:** Sveriges lantbruksuniversitet, framtidsplattformen SLU Future Food

**Layout:** Karin Jonsell, SLU Future Food

**Omslag:** Illustration av Farm to Fork strategin: © European Commission, se [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en).

Illustrationen är inte ändrad och använd under licens CC BY 4.0, se [https://ec.europa.eu/info/legal-notice\\_en#copyright-notice](https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en#copyright-notice).






Illustration av svenska flaggan: Karin Jonsell.

**Foto:** –

**ISBN nummer:** 978-91-576-9883-4 (elektronisk), 978-91-576-9884-1 (tryckt)

## SLU Future Food

SLU Future Food är en forskningsplattform vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som samordnar forskning och samverkan för att utveckla ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart livsmedelssystem.

-  [www.slu.se/futurefood](http://www.slu.se/futurefood)
-  SLU Future Foods nyhetsbrev
-  @SLUFutureFood
-  Feeding your mind
-  [futurefood@slu.se](mailto:futurefood@slu.se)



SCIENCE AND  
EDUCATION **FOR**  
**SUSTAINABLE**  
**LIFE**

# Sammanfattning

---

**Att bedriva livsmedelsproduktion i god konkurrens, etiskt och uthålligt förenar den svenska livsmedelsstrategin och EU:s jord till bord-strategi, men skillnaden ligger i angreppssättet, handlingsplaner och implementering. Vattenbruk behandlas som en gren bland andra i livsmedelsproduktionen inom jord till bord-strategin, medan det i den svenska livsmedelsstrategin finns en mycket tydlig gränsdragning mellan vattenbruk och de andra produktionsgrenarna. Båda strategierna framställer vattenbruk som en framtidsnäring, men skillnaden i de båda strategiernas insikt i näringsens realiteter och viljan att gå från ord till handling är slående.**

När man ser presentationen av den svenska livsmedelsstrategin<sup>1</sup>, respektive EU:s Farm to Fork/jord till bord-strategi<sup>2</sup> slås man av att jord till bord-strategin i sin beskrivning är mycket tydligare i att det är en central del i en betydligt större plan, nämligen ”The Green Deal”. Med andra ord så är livsmedelsproduktionen en central spelare i ett uthålligt samhälle. Samma tanke kan man ana i livsmedelsstrategin, men systematiken och hanterandet är mer konceptuellt i den svenska strategin, medan i EU:s framställning ser man att det finns ett mer systematiskt tänkande och framför allt att man är mer konkret i att sätta just konkreta och mätbara mål, även i den övergripande strategin och i relation till samhällets övriga områden. Jord till bord-strategin torde därför ge en helt annan användbarhet i samhällsdebatten och i samhällets övergripande beslutsprocess än vad livsmedelsstrategin möjliggör. Denna skillnad i inställning mellan EU:s dominerande medlemmar och Sverige, vill en del förklara med att på kontinenten och Brittiska öarna minns man fortfarande hungersnöden efter andra världskriget, medan senast det hände här är många generationer bort. Att vi också ser en så stor skillnad i angreppssätt mellan jord till bord-strategin och livsmedelsstrategin kan bero på att EU har en styrande myndighet i kommissionen som är van vid att initiativ i princip alltid skall komma ”top down”, och där top alltid vet bäst, medan vi i Sverige har en lång tradition av decentralisering. Detta i sig behöver inte betyda att saker per

automatik sker ”bottom up” i Sverige, men man har i alla fall närmare till en sådan process genom att avståndet från medborgaren till den styrande politiska nivån har fler väl etablerade mellansteg. Allt detta syns tydligt i hur EU kontra Sverige nu arrangerar sina respektive handlingsplaner för området akvakultur, där kommissionen tydligt tar ansvar för genomförande och uppföljning, medan man i livsmedelsstrategin lika tydligt lägger ansvaret för en lyckad strategi på livsmedelskedjans olika aktörer. Ett bra exempel är att man i livsmedelsstrategin lägger ett stort fokus på forskning och utbildning, och sen implicerar att livsmedelskedjans aktörer själva skall vilja tillgodogöra sig denna kunskap. Kommissionen däremot inser att om man inte aktivt ser till att informationen kommer till de som i verkligheten är de som avgör om strategin skall lyckas, nämligen handläggare, lägre tjänstemän och den enskilde konsumenten, så kommer strategin jord till bord att misslyckas. ”Communication Campaign on Sustainable EU Aquaculture to be launched in 2021” är ett uttryck för denna insikt, som till stor del har ignorerats i livsmedelsstrategin.

Att bedriva etisk produktion i god konkurrens och uthålligt förenar livsmedelsstrategin med jord till bord-strategin. Det kan därför vara svårt att vid första anblicken skilja de två strategierna åt. Den verkliga skillnaden är därför tydligast i angreppssätt, i handlingsplaner och implementering. Inom livsmedelsstrategin tycks uppföljande aktiviteter vara mer slumpmässiga än de vi ser inom jord till bord-strategin, även om man i sin struktur följer sina tre delmål. Man inom jord till bord-strategin en klar uppfattning om hur arbetet skall organiseras mellan de olika aktörerna, medan livsmedelsstrategin är

1 Livsmedelsstrategin: En strategi för mat – ja vilken strålande ide, och klart vattenbruk skall med, men är det verkligen mat? Bäst vi håller det separat.

2 Farm to fork/jord till bord-strategin: Ett målstyrt arbetsdokument för att säkra en av samhällets centrala funktioner, där vattenbruk är ett av flera verktyg.

mer organiserad runt sitt övergripande mål och tre delmål med uppföljande tre steg i handlingsplanen. Vilka i sin tur tycks formas under gång och mer slumpmässigt utifrån vad som råkar komma upp på bordet. Man kan därför tycka att livsmedelsstrategin bygger mer på abstrakta mål, medan i jord till bord-strategin är i arbetssättet mer strukturerat och man visar klart vad man vill att strategin skall åstadkomma.

Vad som framträder tydligt när man läser dokumenten utifrån vattenbrukets aspekter är att vattenbruket behandlas som en produktionsgren inom jord till bord-strategin, inte mer och inte mindre. I motsats till livsmedelsstrategin får man härigenom att alla aktiviteter riktade mot en stärkt livsmedelssektor gäller vattenbruket lika mycket som jordbruket, den terrestra animalieproduktionen och fisket. Detta stärks ytterligare av att man i motsats till livsmedelsstrategin inte särskiljer terrest animalieproduktion och akvatisk animalieproduktion. I livsmedelsstrategin finner vi däremot en mycket tydlig gränsdragning mellan vattenbruk och de andra produktionsgrenarna. För att förstå detta, där vattenbruk klumpas ihop med fiske och separeras från alla andra produktionsgrenar, måste man förstå vattenbrukets historia. Akvakultur i Europa har tre distinkta rötter, där vi skiljer på akva-fiske, akva-agri och extensiv odling. Detta är viktigt att beakta när man skall förstå indelning av akvakultur rent administrativt hos våra myndigheter på såväl EU- som Sverige-nivå. Rent generellt är såväl Sveriges som EU:s strategier kraftigt färgade av akvakulturs rötter i fiske exemplifierat av kassar i öppna havet och musslor och ostron längs stränderna. Härigenom har vattenbruk i såväl EU som Sverige kommit att organiseras som en del av fisket. I Sverige låg akvakultur under fiskeriverket tills det lades ner och i EU under den så kallade Common Fisheries Policy, CFP. Detta trots att majoriteten av världens akvakultur har sina rötter i aqua-agro segmentet, och borde därför rent logiskt legat under Common Agricultural Policy, CAP. Både inom EU och i Sverige ser vi nu en insikt att akvakultur både har en del som relaterar till fiske och en del som relaterar till jordbruk. I Sverige är nu akvakultur organiserat under Jordbruksverket och inom EU har akvakultur en helt separat sektion inom såväl CFP som på DG-Fish inom kommissionen. Däremot har detta inte fått genomslag i livsmedelsstrategin, men i jord till bord-strategin tycks man ha lyckats bättre i att frigöra sig från ett föråldrat synsätt.

Båda strategierna framställer vattenbruk som en framtidsnäring, men skillnaden i de båda strategiernas insikt i näringens realiteter och viljan att gå från ord till handling är slående. Antagligen kan denna skillnad hänföras till att många av EU:s större medlemsländer har en lång historia som fiskerationer, och därmed har ”mat från vatten” kunnat bygga upp en substantiell kompetensbas på kommissionen inom både fiske och akvakultur. Sverige har helt enkelt inte haft samma intresse beroende på att fiske traditionellt är så mycket mindre än jordbruket. Fisket har i myndighetens ögon handlat mer om att förhandla kvoter för våra fiskare som yrkeskår än att säkra en livsmedelsresurs. Detta kan ha lett till att även vattenbruk har fått en liten verkstad trots ganska många stora och fina ord om dess potential ända sedan slutet av 70-talet och den Ackerforska utredningen.

Båda strategierna bygger sitt genomförande av aktiviteter inom vattenbruk på EU:s och de nationella handlingsplanerna. Skillnaden är att jord till bord-strategin skapar nya och uppgraderade aktiviteter som formuleras utifrån den mer övergripande handlingsplanen ”Green Deal”. Sverige och livsmedelsstrategin nöjer sig däremot med att referera till befintlig handlingsplan i själva livsmedelsstrategin och dess utveckling för 2020–2025 får nu ske utan en tydlig koppling till livsmedelsstrategins övergripande principer och delmål. Som redan påpekats är det en signifikant skillnad i riktade medel för genomförande av vattenbruks aktiviteter inom jord till bord-strategin både för akademiska, tillämpade och rena näringslivsutvecklande insatser. Om de inom jord till bord-strategin inkluderar alla nivåer och är en del av en strukturerad plan tycks de inom livsmedelsstrategins satsning för kunskapsutveckling av svenskt vattenbruk mest vara riktad mot den akademiska sfären, medan insatser mot tillämpad forskning och näringslivsutveckling tycks mer ”ad hoc”. Ett undantag är aktiviteter påbörjade innan livsmedelsstrategin och som sen återfinns i livsmedelsstrategin. Regelförenkling är ett sådant exempel där man har en linje från livsmedelsstrategin för medelstilldelning, men egentligen är det bara en förlängning av en redan påbörjad aktivitet. Det skall dock medges att man för vattenbruk ser en utveckling i medelstilldelning i livsmedelsstrategin från steg ett till tre i handlingsplanen. Detta sker till Jordbruksverket och utöver löner till redan anställd personal så är en stor del vikta för nya

satsningar, även om storleken fortfarande är blygsam. Faktum är att den årliga tilldelningen för 2021–2025 kan jämföras med vad till exempel Eldrimner får som ett enskilt center i Jämtland för utveckling av svenskt mathantverk (ej vattenbruksprodukter). Men återigen så känns kopplingen mellan dessa medel och livsmedelsstrategin otydlig utan det tycks mer vara andra dokument och faktorer som styr inriktningen på dessa satsningar, vilket som påpekat ovan, är en markant skillnad mot jord till bord-strategin. Vad vi lätt glömmar i Sverige är att vattenbrukets bredd kan jämföras med hela jordbrukets bredd och har i sin förlängning en lika stor potential att bidra till vår matsäkerhet.

Även om båda strategierna understryker regelverkets betydelse för konkurrensmöjligheter, så är jord till bord-strategin betydligt mer klar över dess helt centrala betydelse, och den utgör basen för dess övergripande aktiviteter, medan det i livsmedelsstrategin är ett av tre delmål. I livsmedelsstrategin, ges många exempel på problemområden vad gäller lagar, äganderätten med mera inom jord- och skogsbruk, men inget om hur vattenbruket berörs, trots att dessa frågor är helt centrala även här. Detta kan bero på avsaknad av insikt i vattenbrukets villkor inom livsmedelsstrategin, vilket inte är fallet inom jord till bord-strategin.

I båda dokumenten finner man en enorm övertro på just den egna ekologiska certifieringen. Detta istället för att definiera ekologiskt/organiskt, som uthålligt, vilket i sin tur inte alls behöver vara certifierad för att fungera. Certifieringen är bara ett verktyg för att underlätta för den mindre sakkunnige. I båda fallen gör man nog näringen och miljön en björntjänst om man inte reder ut detta i sina texter, även om det är det man menar, och samtidigt breddar sin tillämpade definition av ekologiskt/organiskt. Detta är speciellt viktigt för vattenbruket där vare sig EU:s ”Organic” eller Sveriges ”Krav” är speciellt tillämpbara, utan här är det kanske i första hand Aquaculture Stewardship Council, ASC, som i nuläget har förutsättning att bli en standard.

Fisk är ett livsmedel som i alla rapporter om klimat, miljö och hälsa pekas ut som ett livsmedel där konsumtionen bör öka. Detta då fisk och sjömat innehåller unika näringsämnen som vi vet är viktiga för fostrets och barnets mentala utveckling, men även för att vi skall kunna åldras med en bibehållen mental kapacitet. Fisk och

sjömat i kosten är också viktig för ett hälsosamt liv av många andra orsaker med positiva effekter på hjärtfunktion, hormonbalans och mycket mer. Det framgår också att den odlade andelen måste öka relativt den vildfångade andelen, för att klara den ökade konsumtionen. Just detta, blå mat som ett hälsosamt livsmedel tycks glömmas bort både i Sverige och i EU:s strategier. Åtminstone återfinns det inte i jord till bord-strategin eller livsmedelsstrategin, där det är socker, rött kött och fett som utpekas som bovorna och mer vegetabilier som den enda lösningen.

För att säkra tillgång till livsmedel i tider av kris är kassodling, men också damm och genomflödes tråg, av speciellt intresse då denna form av matproduktion är robust. Den kan fortsätta att leverera ett gott och näringsrikt livsmedel i upp till ett år efter eventuella avbrott i tillförsel av externa resurser, oavsett graden av isolering från omvärlden. Detta kan jämföras med andra matproducerande system, som till exempel fiskodling på land eller jordbruk, där även en kortare isolering från omvärlden kommer resultera i förlust av leveranskapacitet. Detta beror på att det är naturens egen vattenkraft som är pådrivande i öppna system, genom att vattnet flyter, inte pumpas, genom kassen, trågen eller dammarna. Detta samtidigt som fisk naturligt är anpassade rent fysiologiskt till långa perioder av låg eller inget intag av föda, utan att behöva mobilisera mer än en liten del av sina kroppsreserver. EU är världens största marknad för sjömat (jord till bord-strategin) och importerar mer än 60 procent av sin konsumtion av blå mat, och i Sverige är det betydligt mer. Det är därför naturligt att vattenbruk finns med i båda strategierna. Men även om livsmedelsstrategin tycks nämna vattenbruk i förbifarten, så behandlas området med enfaset i jord till bord-strategin. Däremot är det ingen av strategierna som tycks inse det traditionella vattenbrukets potential att säkra tillgång på högvärdigt livsmedel också i tider av kris.

Slutligen så ser vi i jord till bord-strategin en vilja till harmonisering mellan EU:s medlemmar. Man understryker att det är en viktig faktor för vattenbrukets utveckling. Detta kommer till uttryck i målet om nationella handlingsplaner, vars mål är en lokal anpassning av ett gemensamt system. Nationell harmonisering som ett mål i sig saknas däremot i den svenska livsmedelsstrategin. Detta trots att man understryker vikten av att vattenbruket utvecklas i hela landet och utgör






en möjlighet till arbetstillfällen också i glesbygd. Livsmedelsstrategin understryker också att vattenbrukets olika produktionsformer är olika lämpade för Sveriges växlande förutsättningar, men vad hjälper en sådan insikt om tillstånd, stödformer, kontroll och tillämning av regelverket kan skilja som natt och dag mellan en region till nästa. Här behövs dels en parallell till jord till bord-strategins kommunikationskampanj riktad mot handläggare och regionala myndigheter. Dels behöver man i både jord till bord-strategin och livsmedelsstrategin handlingsplaner en insikt i att vattenbruket måste få samma lokala anpassning för beräkning och hantering av närsalter, som framför allt finns tydligt uttryckt i jord till bord-strategin vad gäller jordbruket, och impliceras för detsamma i livsmedelsstrategin, men till del redan är implementerat i Sveriges jordbruk vad gäller gödselgiva.

Uppsala, 2021

Anders Kiessling  
Institutionen för husdjurens utfodring och vård,  
SLU

## SLU Future Food

SLU Future Food är en forskningsplattform vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som samordnar forskning och samverkan för att utveckla ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart livsmedelssystem.

-  [www.slu.se/futurefood](http://www.slu.se/futurefood)
-  SLU Future Foods nyhetsbrev
-  @SLUFutureFood
-  Feeding your mind
-  [futurefood@slu.se](mailto:futurefood@slu.se)



SCIENCE AND  
EDUCATION **FOR**  
**SUSTAINABLE**  
**LIFE**



SCIENCE AND  
EDUCATION **FOR**  
**SUSTAINABLE**  
**LIFE**