



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Rapport

Det subventionerade köttet

– Finansiera ekosystemtjänster i jordbruket med
en klimatavgift på kött

Februari 2015
Omslagsfoto: Thinkstock
Författare: David Kihlberg, Naturskyddsföreningen
Layout: Anki Bergström, Naturskyddsföreningen
ISBN: 978-91-558-0160-1

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Ekosystemtjänster i jordbruket	6
Jordbruket påverkar miljön och klimatet både negativt och positivt	6
Mångfalden i jordbruket utarmas	6
Ekosystemtjänsterna behöver kompenseras	7
Animalieproduktionens miljöpåverkan	8
Stor och växande miljöpåverkan från animaliska livsmedel	8
Konsumtionen av animaliska livsmedel behöver minska	9
Bete behövs för mångfalden – men lagom är bäst	10
Styrmedel för att klimatmaxa jordbruket	11
Slopa de miljöskadliga subventionerna	11
Principen att förorenaren ska betala	11
Klimatavgift på kött kan korrigera marknadsmisslyckandet	11
Stor skillnad på utsläpp mellan olika livsmedel	13
Flera sätt att utforma en avgift	13
Låt inte det bästa bli det godas fiende	14
Avgiftens nyckelkomponenter	14
Vilken konsumtionseffekt kan avgiften få?	14
Intäkterna kan finansiera ekosystemtjänster i jordbruket	15
Fler åtgärder och styrmedel behövs	15

Förord

Klimatskadliga subventioner kan ta olika uttryck. Antingen kan det ske genom direkta utbetalningar eller skattelättnader, eller genom att negativa externa effekter inte är prissatta - så kallade marknadsmisslyckanden. I en marknadsekonomisk miljöpolitik är grundidén att så länge det finns ett pris som speglar skadan så kommer miljöproblemen att lösa sig. Men trots att de flesta är överens om den idén är politiker dåliga på att omsätta teorin i praktik. Vår köttkonsumtion är ett exempel på subventionerade miljöskador, som står i vägen för att nå riksdagens miljömål.

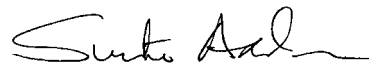
Köttproduktionen står globalt för större klimatpåverkan än hela transportsektorn, och konsumtionen fortsätter att öka. Även om den skiljer en hel del mellan olika slags kött, så är klimatpåverkan avsevärt större än för vegetabilier. Trots det är köttet rabatterat, inte minst genom fodersubventioner som ingår i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och genom att priset inte alls speglar skadorna på miljö och klimat.

Ett problem med de här subventionerna är att Sverige har begränsad rådighet över dem. EU:s jordbrukspolitik kan Sverige inte heller ensamt förändra (även om stora förändringar kan göras av hur Sverige använder sin del av utbetalningarna).

Sverige måste naturligtvis göra sitt yttersta för att verka för en radikal förändring av EU:s jordbrukspolitik. Men det bästa Sverige på kort sikt kan göra för att påskynda de processerna är att införa korrigerande styrmedel för att skapa ett mer korrekt pris på hemmaplan. Då minskar svenskarernas klimatpåverkan både i Sverige och i världen orsakat av vår konsumtion.

Det här handlar alltså om att ta bort rabatten på kött genom att korrigera några allvarliga marknadsmisslyckanden. Regeringen kan förslagsvis utreda en klimatavgift i konsumentled på allt kött som säljs i Sverige.

Intäkterna från en sådan klimatavgift skulle kunna användas för att betala för de livsviktiga ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med men som inte heller är prissatta - också det ett allvarligt marknadsmisslyckande.



Svante Axelsson,
Generalsekreterare Naturskyddsföreningen

Sammanfattning

Jordbrukets nyttor behöver stärkas samtidigt som dess negativa miljöpåverkan måste minska

- Jordbruket påverkar miljön både negativt och positivt. Påverkan ser olika ut beroende på hur jordbruket är utformat.
- Jordbruket bidrar till nyttor i form av ekosystemtjänster som idag inte är prissatta på marknaden. Dessa behöver ges ersättning med ekonomiska styrmedel.
- Produktionen av vissa livsmedel har stor klimatpåverkan. Störst växthusgasutsläpp orsakar animaliska livsmedel, framförallt kött.
- Stora miljöskadliga subventioner går till jordbruket, bestående både av ekonomiska stöd till bland annat foderproduktion, och ej prissatta negativa externa effekter. Dessa subventioner måste fasas ut.
- Konsumtionen av animaliska livsmedel i Sverige orsakar utsläpp på över ett ton koldioxidekvivalenter per person och år. Konsumtionen av kött och ost, de livsmedel som har störst klimatpåverkan, ökar. För att klara Sveriges klimatmål behöver dessa utsläpp minska.
- En avgift på konsumtionen av kött kan bidra till att minska klimatpåverkan och korrigera något för det marknadsmisslyckande som köttproduktionens ej prissatta miljöskador innebär. Potentialen att minska utsläppen i produktionsledet är begränsad.
- Det finns flera sätt att utforma en avgift. Ett enkelt första steg som skulle uppnå effekt vore en avgift per kilo kött i konsumentled.
- Intäkterna bör användas för att betala för ekosystemtjänster i jordbruket. Då ger avgiften dubbel nytta, och pengarna återförs till jordbruket.
- Minskad köttkonsumtion bidrar utöver minskad klimatpåverkan bland annat till mindre övergödning, minskad spridning av miljögifter, förbättrad folkhälsa, samt minskad markanvändning och avskogning, vilket ökar potentialen för biobränsleproduktion och lämnar mer utrymme för ökad livsmedelsproduktion.

Ekosystemtjänster i jordbruket

Jordbruket påverkar miljön och klimatet både negativt och positivt

Att producera livsmedel innebär alltid påverkan på naturliga system. Jordbrukets ingrepp i naturen är nödvändigt givet behovet av livsmedel, men miljöeffekterna, både negativa och positiva, beror mycket på hur jorden brukas. De problem som uppstår kan inte hanteras genom att avstå från brukande, vilket är fallet med en del andra miljöproblem. Ingreppet måste därför göras så skonsamt som möjligt samtidigt som behovet av livsmedel möts.

Världen över ser jordbruket olika ut men utvecklingen följer ungefär samma mönster - från system som tidigare byggde på solenergi och nyttjande av platsgivna resurser, det vill säga jordart, vattentillgång, klimat med mera, till storskaliga specialiserade system som förutsätter fossil energi och insatsmedel som konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel. Så har utvecklingen sett ut även i Sverige. I stora delar av världen har de nya systemen fört med sig ökad välfärd och minskad hunger, men det har skett på bekostnad av ekosystemens tillstånd och har lett till ett förändrat klimat, något som nu äventyrar såväl livsmedelsproduktionen som samhällen och ekosystem i stort.

Jordbrukets miljöproblem utgörs av bland annat utsläpp av växthusgaser, övergödning, rester av kemiska bekämpningsmedel i miljön och produkterna, skogsskövling, artutarmning och markförstörelse i form av erosion, bortodling av mull och jordpackning. Men jordbruket producerar också mycket som är värdefullt för samhället - många ekosystemtjänster - av vilka livsmedel, fibrer och bioenergi kanske är de mest uppenbara. Men många av de andra tjänster jordbruket bidrar med (eller undergräver) är minst lika viktiga för människans välbefinnande och utveckling, så som luft- och vattenrening, klimatstabilisering, erosionskontroll, pollinering av grödor och estetiska värden¹. För att klara de stora miljö- och fattigdomsrelaterade utmaningarna världen står inför är det helt centralt att både komma

tillrätta med problemen och stärka produktionen av ekosystemtjänster.

Mångfalden i jordbruket utarmas

En av de mest centrala ekosystemtjänsterna är biologisk mångfald. Jordbrukslandskapet utgör livsmiljö för en rik biologisk mångfald, både vanliga arter och hotade. Artrikedomen är i sin tur nyckeln till en rad ekosystemtjänster som pollinering, vattenrening, kolets kretslopp, kvävefixering, och nedbrytning av organiskt material.

I Sveriges odlingslandskap, som utgör endast sju procent av landets yta, trivs nära hälften av Sveriges alla växter och däggdjur, alla kräl- och groddjur, en fjärdedel av svenska häckfåglar och hälften av alla Sveriges insekter². Dessutom är många moss-, lav- och svamparter knutna till miljöer i jordbrukslandskapet, och i marken finns en stor mängd bakterier, svampar, encelliga djur, dagmaskar och insekter.

Den europeiska miljömyndigheten, EEA, visar att odlingslandskapets variation av växter och djur fortfarande minskar och att många arter är hårt ansatta av intensiva produktionsmetoder, men även av igenväxning³. Jordbruk använder nästan hälften av den europeiska landytan, vilket gör att biologisk mångfald beror starkt av hur jordbruksmiljöerna ser ut och vilka produktionsmetoder som används.

Det totala antalet arter har inte minskat men vanliga arter har trängts tillbaka till begränsade områden och vanliga biotoper är artfattigare⁴. För jordbrukets del, i Sverige och globalt, handlar det både om att monokulturer breder ut sig, att artrika miljöer som regnskog och savanner odlas upp och att marker växer igen. Med andra ord är problemet i vissa regioner att jordbruket är för intensivt och ensidigt, medan det i andra snarare råder brist på aktivt lantbruk med betande djur.”

1. SOU 2013:68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

2. Artdatabanken SLU

3. EEA 2010. 10 messages for 2010. Agricultural ecosystems. ISBN 978-92-9213-142-5

4. Naturvårdsverket 2011. Biologisk mångfald i Sverige. ISBN 978-91-620-1290-8

Ekosystemtjänsterna behöver kompenseras

Ett hållbart jordbruk utgår från platsgivna resurser och förutsättningar, som markens mikroliv, biologisk mångfald, vattenkvalitet med mera. Jordbruket är beroende av allt detta och påverkar samtidigt i hög grad alla dessa gemensamma resurser, som inte är prissatta på marknaden. Eftersom priset på livsmedel inte speglar i vilken grad vattnet har förorenats eller landskapet har hållits öppet kan inte marknaden ensam styra jordbruksproduktionen. När viktiga kostnader (till exempel miljöpåverkan) eller värden (till exempel landskapsbild⁵) inte speglas i priset fattar producenten beslut som inte är optimala ur ett samhällsperspektiv. Det kan för ett enskilt företag vara klokt att producera mycket kött på ett ställe och köpa in allt foder, men ur ett samhällsperspektiv kan detta ge en rad problem såsom hög klimatpåverkan; ensidiga växtföljder som ökar bekämpningsmedelsanvändningen; för stora mängder gödsel som kan förorena vatten; ökad smittrisk på grund av hög djurtäthet; brist på betande djur i andra regioner och så vidare.

Från samhällets perspektiv är det med andra ord motiverat att undvika de negativa konsekvenserna och förstärka värdena genom politiska ingrepp. Detta beroende av och påverkan på biologiska system är också skäl till att handel med livsmedel inte fullständigt kan hanteras på samma sätt som handel med många andra varor. Den statliga utredningen om ekosystemtjänster⁶ konstaterar att ekosystemtjänster behöver synliggöras och integreras i beslutsprocesser, och i vissa fall värderas och ersätts med ekonomiska styrmedel. Utredningen lämnar dock inga konkreta förslag på hur sådana ersättningar skulle kunna finansieras utöver den begränsade ersättning som redan finns i befintliga jordbruks- och landsbygdsstöd. Här finns ett behov av en finansieringslösning för ersättning av ekosystemtjänster i jordbruket.

5. Som exempel har betalningsviljan i Sverige för att bevara det traditionella odlingslandskapet uppskattats till i storleksordningen 5-10 miljarder kronor per år. Naturvårdsverket 2012. Sammanställd information om Ekosystemtjänster. Skrivelse 2012-12-31. Ärendenr. NW-00841-12.

6. SOU 2013:68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

Animalieproduktionens miljöpåverkan

Stor och växande miljöpåverkan från animaliska livsmedel

Uppfödningen av djur i lantbruket orsakar stor påverkan på klimatet och miljön. Klimatpåverkan kommer främst från idisslarnas matsmältning, gödsel, foderproduktion, energianvändning och från markanvändningsförändringar (bland annat skogsavverkning) för att ge plats för betesmarker och odling av fodergrödor. Globalt står animalieproduktionen⁷ för 15-18 % av de totala utsläppen av växthusgaser^{8,9} om hela produktionskedjan inklusive energianvändning, transporter och effekterna av förändrad markanvändning beaktas¹⁰. De totala utsläppen från svensk animaliekonsumtion, inklusive ägg och mejeriprodukter och inklusive importerade livsmedel, beräknas till cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter (Mton CO₂e) per år^{11,12} vilket motsvarar nästan 10 % av Sveriges utsläpp ur ett konsumtionsperspektiv¹³. Enbart den svenska köttkonsumtionen orsakar utsläpp på över 6,3 Mton CO₂e per år (2005¹⁴).¹⁵ I dessa siffror ingår inte klimatpåverkan från förändrad markanvändning som bete/foderproduktion orsakar¹⁶. Merparten av dessa utsläpp är idag befriade från utsläppsbeskattning eftersom de till största delen inte utgörs av koldioxid utan metan och lustgas.

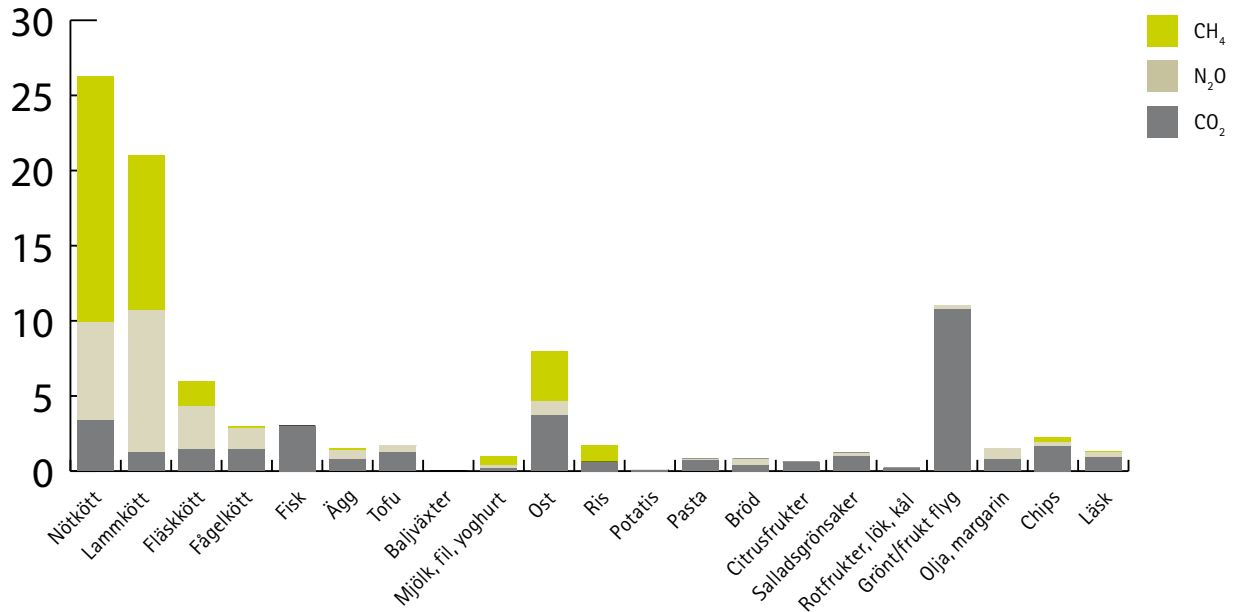
Nya siffror från FN:s klimatpanel IPCC:s senaste rapport tyder på att klimatpåverkan kan vara större än tidigare känt, då klimatpåverkan från metan uppges vara 40-50 % större än vad som angetts i tidigare rapporter i ett 100-årsperspektiv¹⁷. Med dessa nya siffror är klimatpåverkan från den

globala animalieproduktionen uttryckt i koldioxidekvivalenter cirka 15 % högre än vad som tidigare redovisats¹⁸. *Alla siffror som används i denna rapport bygger på beräkningar som gjorts innan den senaste IPCC-rapporten, varför de är underskattade.*

Sedan 1990 har köttkonsumtionen i Sverige ökat med 47 % till 88,5 kg (slaktkroppsvikt¹⁹) per person och år 2013²⁰. Konsumtionsökningen består främst av importerat kött, och andelen svenskt kött i den svenska konsumtionen ligger mellan 35 % (får och lamm) och 68 % (gris)²¹. Nötköttet, som utgör 30 % av svensk köttkonsumtion²², står för cirka 75 % av köttkonsumtionens klimatpåverkan²³. Den största konsumtionsökningen står kyckling för, medan griskött är det kött svenskar konsumerar mest av²⁴. Konsumtionen av ost och ägg ökar också, medan övriga mejeriprodukter uppvisar en svag minskning²⁵.

7. Fisk och skaldjur utesluts av praktiska skäl från kategorin animalier i denna rapport. Fiskets miljöpåverkan är stor men dess klimatpåverkan kommer huvudsakligen från fossila bränslen till skilnad från kött och mejeriproduktion. Dock ska noteras att en del av den fisk som fångas går till djurfoder.
8. FAO 2013. Tackling Climate Change Through Livestock. ISBN 978-92-5-107920-1.
9. FAO 2006. Livestock's long shadow. ISBN 978-92-5-105571-7.
10. Däremot ingår inte kolsänkor och utsläpp från mark under kontinuerligt bruk, dvs. exempelvis kolinlagring i betesmark, eller effekter av indirekta markanvändningsförändringar (ILUC).
11. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2.
12. SIK 2009. Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. Rapport 794.
13. Naturvårdsverket 2013. Växthusgaser – utsläpp av svensk konsumtion. www.naturvardsverket.se
14. Siffran gäller 2005, sedan dess har köttkonsumtionen i Sverige ökat med cirka 10 %.
15. SIK 2009. Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. Rapport 794.
16. Notera att det förekommer många olika avgränsningar för vad som inkluderas i köttproduktionens klimatpåverkan. Ofta utelämnas sådant som transporter eller produktionen av konstgödsel som används i foderproduktionen.

17. IPCC 2013. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. WGI contribution to the Fifth Assessment Report. Kap. 8.
18. Baserat på: IPCC 2013. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. WGI contribution to the Fifth Assessment Report. Kap. 8.; FAO 2013. Tackling Climate Change Through Livestock. ISBN 978-92-5-107920-1.; FAO 2006. Livestock's long shadow. ISBN 978-92-5-105571-7.
19. Slaktkroppsvikt avser hela djuret inkl. ben och andra delar som inte blir till livsmedel.
20. Jordbruksverkets statistikdatabas. Totalkonsumtion av kött. www.statistik.sjv.se; Jordbruksverket 2013-12-19. Den svenska förbrukningen av kött ökar igen. Pressmeddelande.
21. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2.
22. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2.
23. SIK 2009. Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. Rapport 794.
24. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2.
25. Jordbruksverkets statistikdatabas. Totalkonsumtionen av vissa livsmedel. www.statistik.sjv.se



Figur 1 Beräknad klimatpåverkan (kg CO₂e/kg produkt) från olika livsmedel, samt fördelning på olika växthusgaser. Sammanvägd bedömning baserad på flera källor. Från Bryngelsson et al 2013²⁶. Utsläppen av koldioxid (grå) omfattas i viss utsträckning av koldioxidskatt eller utsläppshandel. Utsläppen av metan (grönt) och lustgas (beige) är däremot obeskattade. Observera att IPCC:s senaste rapport²⁷ uppger att klimatpåverkan av metan är nära 40 % högre än vad som tidigare varit känt, vilket här skulle ytterligare höja staplarna för framförallt nötkött och lamm.

Konsumtionen av animaliska livsmedel behöver minska

En minskad animaliekonsumtion som ersätts med vegetabiliska livsmedel minskar klimatpåverkan avsevärt (se figur 1) samtidigt som det bidrar till lägre risk för övergödning, minskad spridning av miljögifter tack vare minskad foderproduktion, minskat behov av markexploatering och ökad livsmedelsproduktionspotential, samt ger positiva hälsoeffekter och minskad risk för cancer, hjärt- kärlsjukdomar och diabetes^{28,29,30,31}. I första hand bör importerade animaliska livsmedel minska eftersom svensk produktion oftast har något lägre klimatpåverkan. Idag är ungefär hälften av köttet som konsumeras i Sverige importerat³². Produktionen

bör styras bort från djuruppfödning som inte samtidigt bidrar till ekosystemtjänster (till exempel positiva effekter på biologisk mångfald) det vill säga alla djur som inte går på bete (gris, fågel och andra djur uppfödda på stall) och bort från produktion där djuren äter sådant som människor kan äta direkt. Ekologisk produktion bör prioriteras då den bidrar till i snitt 30 % högre biologisk mångfald³³. Kombinerad produktion av kött och mejeriprodukter är mer resurseffektiv än produktion där djuren föds upp för enbart köttet.

26. Bryngelsson et al 2013. Scenarier för klimatpåverkan från matkonsumtionen 2050. Chalmers rapport 2013:3. Värderna för baljväxter ingick inte i originalrapporten; kompletterande data från Bryngelsson 2014, opubl.
27. IPCC 2013. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. WGI contribution to the Fifth Assessment Report. Kap. 8.
28. FAO 2006. Livestock's long shadow. ISBN 978-92-5-105571-7.
29. Jordbruksverket 2013. Hållbar köttkonsumtion. Rapport 2013:1.

30. Livsmedelsverket 2013. Risker med rött kött och chark. Webbsida. www.slv.se.
31. Levine et al 2014. Low Protein Intake Is Associated with a Major Reduction in IGF-1, Cancer, and Overall Mortality in the 65 and Younger but Not Older Population. Cell Metabolism vol. 19 nr. 3 ss. 407-417.
32. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2
33. Tuck et al 2014. Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. Journal of Applied Ecology. doi: 10.1111/1365-2664.12219

Bete behövs för mångfalden – men lagom är bäst

Betande djur håller landskapet öppet, gynnar den biologiska mångfalden och är viktiga för produktion av ekosystemtjänster. Det finns också lågproduktiva och svårbrukade marker som är dåligt lämpade för annan livsmedelsproduktion än bete. Idag finns ett behov av att öka snarare än minska arealen betad mark i Sverige för att nå miljömålet om ett rikt odlingslandskap³⁴. Samtidigt minskar antalet betesdjur, trots ökande köttkonsumtion, och de som återstår trängs ihop på allt mindre yta i större besättningar³⁵. Det går alltså att bibehålla och förbättra betesmarkernas utbredning och nyttor samtidigt som det totala antalet djur kan minskas. Genom bränning, betesfria år, bättre fördelning av befintliga djur där en större del går på bete och med hjälp av maskiner kan den biologiska mångfalden på betesmarkerna förbättras och arealen ökas³⁶. Enbart med förflyttning av befintliga djur och odling av träd i naturbetesmarker skulle miljömålet för betesmark (hållbar skötsel av 450 000 hektar) kunna nås med god marginal med 10 % färre kor och får än idag, enligt Jordbruksverket³⁷.

Betesdjurens positiva effekter är alltså inte ett argument för bibehållen animaliekonsumtion på dagens höga nivåer. Merparten av animaliska livsmedel bidrar inte till ett rikt odlingslandskap. Viktigt är dock att åtgärder för minskad animaliekonsumtion också tar hänsyn till de positiva effekter som djurhållning kan ha, och att dessa värnas förslagsvis genom ekonomiska ersättningar.

34. Jordbruksverket 2012. Ett klimatvänligt jordbruk 2050. Rapport 2012:35.

35. Jordbruksverket 2013. Kan nya metoder stärka skötseln av våra ängs- och betesmarker? Rapport 2013:22.

36. Jordbruksverket 2013. Kan nya metoder stärka skötseln av våra ängs- och betesmarker? Rapport 2013:22.

37. Jordbruksverket 2011. Den svenska kött- och mjölkproduktionens inverkan på biologisk mångfald och klimat – skillnader mellan betesbaserade och kraftfoderbaserade system. Rapport 2011:21.

Styrmedel för att klimatmaxa jordbruket

Slopa de miljöskadliga subventionerna

Samtidigt som många av jordbrukets nyttor inte är värderade får jordbruket stora subventioner som många gånger istället är direkt miljöskadliga. Detta trots att Sverige och EU har skrivit under en lång rad internationella konventioner om vikten av att skyndsamt avveckla alla miljöskadliga subventioner³⁸.

EU:s jordbrukspolitik, CAP, är EU:s enskilt största utgiftspost, drygt fyrtio procent av EU:s totala budget. Av bidragen till lantbrukare är den absolut största delen ett inkomststöd som kallas gårdsstöd. Gårdsstödet infördes 2005 i stället för de produktionskopplade arealersättningarna och djurbidragen som fanns tidigare i CAP, och uppgick 2014 till 6,1 miljarder kronor³⁹. Gårdsstödet ges till all åker och betesmark som brukas och beloppet är beräknat utefter tidigare produktion. Detta har lett till att gårdar med intensiv produktion, oftast producenter av foderspannmål, har gynnats. Så trots att gårdsstödet idag sägs vara frikopplat från produktionen gynnas fortfarande regioner med intensiv produktion då stödet är högst i dessa regioner. I den senaste reformen av CAP infördes dels en successiv utjämnning av gårdsstödet mellan regionerna och en ”förgröning”. Förgröningen innebär att miljökrav knyts till gårdsstödet för att öka stödets samhällsnytta och göra det förenligt med WTO:s handelsregler. Om reglerna kommer att ge miljöeffekter är dock mycket tveksamt och förändringen har kritiserats för att endast ge ökade administrativa konsekvenser.

Principen att förorenaren ska betala

Att miljöpåverkan från animaliska livsmedel inte speglas i priset är ett enormt marknadsmisslyckande. Det innebär att varje gång någon köper en köttbit så betalar den per-

sonen bara en del av priset själv; resten är i praktiken subventionerat och betalas av alla andra - i skattekonor och försämrade miljö. De negativa externa effekterna behöver därför prissättas. Till att börja med bör de miljöskadliga subventioner som idag gynnar ett suboptimalt jordbruk tas bort. Det är dock inte helt enkelt att göra fullt ut på kort sikt, eftersom jordbrukssubventionerna till stor del styrs av EU, som har lagt fast sin jordbrukspolitik för många år framöver. Detta faktum talar ännu starkare för att åtgärder behöver vidtas för att korrigera den dubbla miljöskadliga snedvridningen som kombinationen av subventioner och icke prissatta externa effekter skapar.

Klimatavgift på kött kan korrigera marknadsmisslyckandet

Potentialen att minska utsläppen från animalier genom förbättrad produktion är begränsad eftersom en stor del av utsläppen är en oundviklig effekt av idisslarnas matsmältning och den markanvändning djurhållningen förutsätter. Det finns viktiga åtgärder på produktionssidan, bland annat förbättrad gödselhantering och foderproduktion, men en betydande utsläppsminskning kan bara åstadkommas genom förändrad konsumtion. Att minska matsvinnet är en viktig åtgärd, men otillräcklig när konsumtionen samtidigt ökar snabbt. Att minska konsumtionen av animalier genom informativa styrmedel har visat sig ha dålig effekt⁴⁰, och att använda administrativa styrmedel som förbud eller regleringar skulle sannolikt inte vara politiskt genomförbart. Däremot skulle ekonomiska styrmedel i form av en skatt eller avgift i konsumentledet vara en naturlig tillämpning av principen om att förorenaren ska betala. Denna slutsats har dragits av såväl forskare^{41,42,43} som myndigheter^{44,45,46}.

38. Se till exempel statschefernas deklaration vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Rio 2012, EU-kommissionens manifest för ett resurseffektivt Europa 2012 och G20-ländernas deklaration från sitt möte i Mexiko 2012.

39. Finansdepartementet 2014. Budgetpropositionen 2015. Utgiftsområde 23. Prop. 2014/15:1.

40. Trots kostråd och kampanjer ökar konsumtionen av animalier, och följaktligen utsläppen, i Sverige.

41. Bryngelsson et al 2013. Scenarier för klimatpåverkan från matkonsumtionen 2050. Chalmers rapport 2013:3.

42. Säll, Sarah & Gren, Ing-Marie 2012. Green consumption taxes on meat in Sweden. SLU Department of Economics. Working paper 10/2012.

43. Wirsenius et al. 2011. Greenhouse gas taxes on animal food products: rationale, tax scheme and

climate mitigation effect. Climatic Change 108:159-184.

44. Jordbruksverket 2013. Hållbar köttkonsumtion. Rapport 2013:1.

45. Naturvårdsverket 2011. Köttkonsumtionens klimatpåverkan. Rapport 6456.

46. Naturvårdsverket 2012. Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050. Rapport 6537.

Ett förslag kan därför vara en klimatavgift på kött vars intäkter återförs till jordbruket för att finansiera betalning av ekosystemtjänster.

Syftet är alltså att korrigera ett marknadsmisslyckande som innebär en miljöskadlig prisrabatt. Animaliska livsmedel är idag jämförelsevis billiga, eftersom de inte betalar sina miljöskadkostnader. Svenskarna lägger en allt mindre andel av sin inkomst på livsmedel⁴⁷, och priset på kött sjunker i relation till konsumentprisindex KPI^{48,49}.

47. Jordbruksverket 2010. Svenska matvanor och matpriser. Prisutvecklingen under de senaste åren. Rapport 2010:20.

48. SCB 2014. Konsumentprisindex (KPI). www.scb.se

49. Svenskt kött. Prisutveckling. www.svenskttott.se

Stor skillnad på utsläpp mellan olika livsmedel

Det finns flera aspekter att beakta när en klimatavgift på animalier utformas. Dels skiljer sig klimatpåverkan åt beroende på djurslag, där idisslare orsakar överlagset störst utsläpp, men också produktionsmetod har betydelse, där svensk produktion generellt har lägre miljöpåverkan än det kött som importeras (se tabell A). Svensk animalieproduktion har jämförelsevis höga miljö- och djurskydds krav, och som regel något lägre klimatpåverkan. Samtidigt bör det noteras att merparten av importen sker från EU⁵³, och skillnaden i klimatpåverkan mellan svenskt och annat europeiskt kött är liten⁵⁴. De miljökador som övergödning skapar talar för att köttproduktion i delar av Sverige rent av kan vara extra problematiskt, med tanke på Östersjöns hårt förorenade och känsliga miljö.

Livsmedel	kg CO ₂ e per kg produkt (slaktkroppsvikt)	
	Svenskt	Importerat
Nöt	20	20,5-28,7 ⁵⁰
Fläsk	3,54	3,82
Kyckling	2,15	2,88
Mejeri	1,08 ⁵¹	-
Ost	10,8	-
Ägg	1,47	2,15

Tabell A: Beräknad klimatpåverkan från animaliska livsmedel, fram till butik. Utsläppen från mjölkkor (65 % av nötköttsproduktionen i Sverige utgörs av mjölkkor och kalvar) har allokerats till 85 % på mjölken och 15 % på köttet. Från SIK 2009⁵². Värdena skiljer sig åt på vissa produkter (främst fläsk) från figur 1, på grund av olika datakällor samt olika enheter (slaktkroppsvikt respektive rent kött).

Flera sätt att utforma en avgift

En klimatavgift på animalier behöver vara tillräckligt hög för att få effekt på konsumtionen, men också styra så att den inte leder till en ökad konsumtion av livsmedel med stor annan miljöpåverkan än växthusgasutsläpp eller sämre djurvälstånd. Också de miljönyttor som betande djur ger måste beaktas. Det bästa ur miljösynpunkt vore en avgift som tar hänsyn till varje livsmedels sammanvägda miljöpåverkan. Det är dock varken tekniskt, ekonomiskt eller administrativt rimligt att bedöma varje produkt för sig, varför en ”näst bästa” lösning måste sökas som ändå uppnår en positiv korrigerings av marknadsmisslyckandet. Genom att i första hand ta ut avgiften på kött omfattas merparten av utsläppen⁵⁵. En avgift som sätter ett pris i kronor per kilo växthusgasutsläpp av en produkt, med schabloner för varje köttslag, skulle innebära ett kraftigt påslag på nötkött, och ett lite mindre påslag på fläsk och fågel. Effekten skulle då bli en minskning av nötköttskonsumtionen, men sannolikt en ökning av fläsk och fågel^{56,57}. Ur bred miljösynpunkt vore det olyckligt, eftersom fläsk och fågel inte ger samma miljönyttor som betande djur, och ofta bidrar mer till övergödning⁵⁹.

Ett alternativ kan vara att utforma avgiften som en schablon baserad på respektive köttslags genomsnittliga miljöpåverkan och utöver klimatpåverkan också inkludera skadekostnader för kväve- och fosforläckage, vilket har föreslagits av forskare vid SLU⁶⁰. Då skulle avgiftsnivåerna utjämnas mellan köttslagen (se tabell B), och styra mot mindre kött och mer vegetabilier. Nackdelen med det är att det vore svårt att hitta rätt nivåer på schablonerna, och att kompensera för att övergödning till skillnad från klimatpåverkan i första hand är ett lokalt och regionalt problem.

50. 20,5 kg gäller import från EU, 28,7 kg gäller import från Brasilien.

51. För torrmjök är värdet 11,3. 15 % av mjölkens påverkan allokeras på nötkött eftersom de samproduceras.

52. SIK 2009. Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. Rapport 794

53. Jordbruksverket 2013. Köttkonsumtionen i siffror. Rapport 2013:2

54. SIK 2009. Greenhouse gas emissions from Swedish consumption of meat, milk and eggs 1990 and 2005. Rapport 794

55. Också mejeriprodukters klimatpåverkan bör avgiftsbeläggas, men att inkludera dem innebär en svårare allokering av utsläppen.

56. Säll, Sarah & Gren, Ing-Marie 2012. Green consumption taxes on meat in Sweden. SLU Department of Economics. Working paper 10/2012.

57. Wirsensius et.al. 2011. Greenhouse gas taxes on animal food products: rationale, tax scheme and climate mitigation effect. Climatic Change 108:159-184.

58. Säll, Sarah & Gren, Ing-Marie 2012. Green consumption taxes on meat in Sweden. SLU Department of Economics. Working paper 10/2012.

59. Säll, Sarah & Gren, Ing-Marie 2012. Green consumption taxes on meat in Sweden. SLU Department of Economics. Working paper 10/2012.

60. Säll, Sarah & Gren, Ing-Marie 2012. Green consumption taxes on meat in Sweden. SLU Department of Economics. Working paper 10/2012.

Livsmedel	Miljöskadestkostnad kronor per kilo kött					
	CO ₂ e	N	P	NH ₃	Totalt	Relativt prispåslag
Nöt	21	1,58	0,17	1,93	24,69	28,1%
Gris	3,4	6,5	2,14	1,7	13,74	26,4%
Fågel	1,9	8,32	1,51	2,92	14,65	39,6%

Tabell B: Beräknad miljöskadestkostnad i kronor per kilo kött. Klimatkostnaden utgörs här av den svenska koldioxidskatten som appliceras på de olika köttslagens klimatpåverkan i koldioxidekvivalenter, där förändrad markanvändning samt klimatpåverkan från foderproduktion inte har räknats med. För näringsläckage används svenska uppskattningar av marginalkostnaderna att minska läckaget av kväve (N), fosfor (P) och ammoniak (NH₃). Skadestkostnaden som uppstår av läckage inkluderas inte, varför värdena sannolikt är underskattade. Kostnaderna för N och P gäller specifikt för läckage till Östersjön, och kan till skillnad från klimatpåverkan variera stort geografiskt. Annan miljöpåverkan, negativ och positiv, är inte medräknad. Från Säll & Gren⁶¹.

Låt inte det bästa bli det godas fiende

Att tillämpa olika schabloner för olika produkter riskerar att bli komplext och kostsamt, då de skulle behöva ta hänsyn till en mängd faktorer och ha svårt att fånga den stora skillnaden inom och mellan varje köttslag. Det blir sannolikt mer kostsamt än den marginella miljönyttan motiverar.

Ett mer kostnadseffektivt alternativ kan därför vara att sätta en schablon som gäller för allt kött, i kronor per kilo kött. Denna ”näst bästa” lösning kan sägas likna dagens energiskatt som i princip är lika för alla energislag, baserad på energiinnehåll. En sådan avgift vore enklare att tillämpa, och skulle bidra till ett ökat skifte mot vegetabilier snarare än mot sämre kött. En sådan lösning skulle inte heller bara fokusera på klimateffekten, utan indirekt ta hänsyn till delar av produktionens övriga miljöbelastning (jfr tabell B). Fördelen med ett sådant system skulle vara att det kan implementeras med betydligt enklare medel. Det skulle inte vara perfekt, men ett bättre alternativ än att avstå från styrmedel för att minska köttkonsumtionens klimatpåverkan.

61. Wirsenius et al. 2011. Greenhouse gas taxes on animal food products: rationale, tax scheme and climate mitigation effect. *Climatic Change* 108:159-184.

62. Jordbruksverket 2009. Konsumtionsförändringar vid ändrade matpriser och inkomster. Rapport 2009:8.

Avgiftens nyckelkomponenter

En klimatavgift på kött måste implementeras i konsumentled vilket innebär att den slår lika mot svenskt och importerat kött (jämför med alkohol- och tobaksskatterna), och bör relatera till kilo produkt istället för att påföras som ett procentuellt påslag på priset. Detta eftersom avgiften samtidigt som den styr mot lägre konsumtion av animalier inte bör proportionerligt missgynna svenskt och ekologiskt kött, som normalt är dyrare. Ekonomisk teori om priselasticitet säger att konsumenter är mer känsliga för relativa priser, och därför reagerar starkare på prisökningen på det billiga köttet.

Ett prispåslag som relaterar till kilo produkt innebär alltså att den relativa prishöjningen blir lägst på de dyra produkterna, och högst på de billiga, och konsumenterna antas då minska mer på det billiga köttet än på det dyra. Givet att svenskt kött och kött med högre kvalitet och striktare djurskydds- och miljökrav är dyrare än importerat kött och kött med lägre krav, innebär det att konsumtionen av det ”sämre” köttet kommer att minska mest.

För bästa effekt skulle denna avgift också omfatta mejeriprodukter och andra animalier. Produktionen av mejeriprodukter hänger nära samman med köttproduktionen, och en hög konsumtion av mejeriprodukter innebär en hög nötköttproduktion. Klimatpåverkan av ost är större än från gris och fågel (se figur 1), och konsumtionen av ost i Sverige ökar. Att utforma en schablon för avgift på mejeriprodukter är dock mer komplicerat, och bör kunna ske i ett senare skede för att inte försena detta första viktiga steg, som skulle omfatta merparten av klimatpåverkan från animalier.

Vilken konsumtionseffekt kan avgiften få?

Egenpriselasticiteten för kött har uppskattats i olika studier. En studie från Chalmers som vägt samman flera andra studier uppskattar elasticiteten till -0,8 (gris), -1,0 (fågel) och -1,3 (nötkött)⁶¹. Jordbruksverket har angett elasticiteten för kött som aggregerad produktgrupp till -1,12⁶². Det innebär att en prisökning på 1 % minskar konsumtionen 1,12 %. Elasticiteten är högre (högre priskänslighet) på kött jämfört

med andra livsmedel⁶³. Det talar för att ekonomiska styrmedel kan fungera väl för att påverka konsumtionen av kött.

En rimlig avgiftsnivå kan vara att utgå från den svenska koldioxidskatten (108 öre/kg CO₂) och inkludera metan och lustgas i koldioxidekvivalenter. Schablonvärdet bör förslagsvis utgå från klimatpåverkan av svenskt nötkött. Avgiften skulle då landa på i storleksordningen 20-25 kr/kg kött. Det skulle med nuvarande konsumtionsnivå ge en intäkt på i storleksordningen 9-12 miljarder kronor per år⁶⁴.

Intäkterna kan finansiera ekosystemtjänster i jordbruket

Intäkterna från en klimatavgift på kött bör användas för att betala för en del av de ekosystemtjänster jordbruket bidrar med. Därmed erhålls resurser för det behov av ekosystemtjänstfinansiering som har identifierats. Samtidigt kan det öka acceptansen för en avgift hos konsumenter och producenter om intäkterna från en avgift går till att ersätta de nyttor jordbruket ger. En klimatavgift på köttkonsumtionen kan därmed komma åt två marknadsmisslyckanden samtidigt i form av en prissättning av negativa externa effekter av köttproduktion samt en betalning för viktiga ekosystemtjänster.

Fler åtgärder och styrmedel behövs

För att nå det svenska klimatmålet om ”inga nettoutsläpp av växthusgaser” år 2050 är ovanstående förslag inte tillräckligt. Men i kombination med andra styrmedel är det ett nödvändigt första steg för att styra mot en mer långsiktigt hållbar livsmedelskonsumtion. Detta bör kombineras med konsumentinformation, förbättringar i produktionsledet, minskat matsvinn, offentlig upphandling (exempelvis minskad andel animalier i offentlig bespisning) samt att upphöra med miljöskadliga subventioner.

63. Jordbruksverket 2009. Konsumtionsförändringar vid ändrade matpriser och inkomster. Rapport 2009:8.

64. 2012 var direktkonsumtionen av kött i Sverige 467 300 ton (Jordbruksverkets statistikdatabas). Direktkonsumtion avser det kött som konsumeras, alltså utan ben, slaktrester och svinn i alla led fram till konsumenten.

I miljöpolitiken är en av grundidéerna att så länge det finns ett pris som speglar en miljöskada så kommer problemen att lösa sig. Men trots att de flesta är överens om den idén är politiker dåliga på att omsätta teorin i praktik. Vår köttkonsumtion är ett exempel på subventionerade miljöskador, som står i vägen för att nå riksdagens miljömål.

Köttproduktionen står globalt för större klimatpåverkan än hela transportsektorn, och konsumtionen fortsätter att öka. Trots det är köttet rabatterat, inte minst genom fodersubventioner som ingår i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och genom att priset inte alls speglar skadorna på miljö och klimat. Sverige bör därför införa korrigerande styrmedel för att skapa ett mer korrekt pris på hemmaplan. Då minskar svenskarnas klimatpåverkan både i Sverige och i världen orsakat av vår konsumtion.

Det handlar alltså om att ta bort rabatten på kött genom att korrigera några allvarliga marknadsmisslyckanden. Regeringen kan förslagsvis utreda en klimatavgift i konsumentled på allt kött som säljs i Sverige.

Intäkterna från en klimatavgift skulle kunna användas för att betala för de livsviktiga ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med men som inte heller är prissatta – också det ett allvarligt marknadsmisslyckande.



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm.
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt. Föreningen har ca 221 000 medlemmar och finns i lokalföreningar och länsförbund över hela landet.

Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning
Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval