

# Ett grönare CAP?

– analys av kommissionens förslag till förgröning av den gemensamma jordbrukspolitiken



- Miljöeffekterna av förgröningen blir små i förhållande till uppkomna kostnader och administrativa konsekvenser.
- Förgröningskraven är alltför generella, vilket kan leda till tvingande anpassningar i skogsbygden med liten eller negativ miljöeffekt.
- Om de mer effektiva åtgärderna inom landsbygdsprogrammet måste ändras på grund av förgröningen, kan programmets positiva miljöeffekter minska.



# Ett grönare CAP?

*Denna rapport ingår i "CAPs miljöeffekter" som är ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket som tillsammans med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet fortlöpande ska följa och utvärdera miljöeffekterna av EUs gemensamma jordbrukspolitik.*

*Rapporten tar upp vilka konsekvenser den föreslagna s.k. förgröningen kan ha på jordbrukets ekonomi och vilken påverkan det blir på miljön. Rapporten har en teknisk karaktär och vänder sig i första hand till berörda institut, myndigheter och departement.*

Analysenheten

Författare

Bo Norell  
Torben Söderberg

Foto på omslaget  
Urban Wigert



# Greening of CAP?

In this report, the project “Environmental Effects of the CAP” raises the consequences the so-called Greening may have on the economy of Swedish Agriculture, and what effect it may have on the environment. The most important conclusions are.

- The environmental effects of Greening are small in relations to arisen costs and administrative consequences.
- Greening requirements are too general, which may lead to compulsory adaptations in forested areas with little or no environmental effect.
- If the more efficient measures within the Rural Development Programme must be changed due to greening, the positive environmental effects for the Programme may diminish.

Environmental Analysis Division

Authors

Bo Norell  
Torben Söderberg

Photo on the cover  
Urban Wigert



# Sammanfattning

Den 12 oktober 2011 presenterade kommissionen ett reformförslag för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP. Den kanske största förändringen i reformen är förslaget att införa ytterligare miljökrav, den s.k. förgröningen, för att jordbrukare ska få gårdsstödet. Tre krav ska vara uppfyllda för att stödet ska betalas ut. Bedömningar av konsekvenserna är osäkra eftersom effekterna för jordbruket beror på detaljutformningen av kraven, där betydande delar har lämnats öppet i förslaget. Inte desto mindre kan en del anpassningar för jordbruket till de olika kraven på förgröning pekats ut och tänkbara miljöeffekter synliggöras.

**1. Diversifiering av grödor: varje jordbrukare ska odla minst tre grödor och ingen av grödorna får täcka mer än 70 procent av arealen.** Anpassningar kommer framförallt att krävas i skogsbygden och norra Sverige där vallodlingen dominerar och där sämre odlingsförutsättningar begränsar antalet grödor. I slättbygden uppfylls i allmänhet kravet, men problem kan uppstå med variation mellan åren. Bara tio procent av spannmålsgårdarna i Sverige hade 2009 övervägande spannmålsodling. Problem kan uppstå speciellt på små gårdar där det är kostsamt att varje år ha en viss grödmix. De tvingande anpassningarna i skogsbygder leder generellt sett till ett försämrat miljötillstånd, bl.a. i form av ökat kväveläckage. Detta eftersom spannmålsodlingen kan tränga ut delar av den nödvändiga vallodlingen av foder till betesdjuren. Det är svårt att se att nettoeffekterna av förgröningskravet skulle kunna bli positiva.

**2. Permanent gräsmark: arealer med gräsmark som legat i minst fem år ska bevaras.** För naturbetesmarkerna innebär det ingen anpassning utöver dagens krav eftersom markerna saknar alternativ användning för t.ex. spannmålsodling. Kravet motverkar knappast heller att hävden upphör på marker som är olönsamma och att dessa beskogas. För åkermarken innebär det att vallar som legat i mer än fem år inte tillåts rotera i växtföljden utan tvingas ligga kvar på samma plats. Jordbrukare som inte vill se sina marker fastlåsta kan komma att minimera arealen med långliggande vall. Detta kan få negativa miljöeffekter genom att långliggande vallar plöjs upp. Den totala arealen vall kommer sannolikt inte att påverkas särskilt mycket. Det är främst skogsbygden, där miljöbelastningen redan är liten, som kommer att beröras.

**3. Ekologiska fokusområden: varje jordbrukare ska avsätta sju procent av sin åkermark till miljöinsatser.** Anpassningen blir helt beroende av vad som kommer att räknas som "fokusområde". Om det innebär produktionsbegränsningar t.ex. i form av träda kommer slättbygden att påverkas mest med minskad produktion som följd. Minskad spannmålsproduktion i den intensiva slättbygden leder till minskad miljöbelastning, men till en hög kostnad (Jordbruksverket 2011). För gränsöverskridande miljöproblem som växthusgaser kan produktionsminskningar i högavkastande områden totalt sett leda till större globala utsläpp. Även företag i skogsbygd kan tvingas att träda en del av vallarealen. Detta kan medföra minskat antal betesdjur eller minskad spannmålsodling med negativa effekter på biologisk mångfald.

**Många av kraven i förgröningen ger bara små positiva miljöeffekter och ibland medför kraven till och med negativa miljöeffekter.** Vid tillämpningen av de nya förgröningskraven visar de sig främst påverka företag i skogsbygd och norra Sve-

rige. Detta är olyckligt eftersom det övergripande syftet är att begränsa miljöbelastningen av intensiv och ensidig produktion. I skogsbygd är problemet idag snarare en minskad biologisk mångfald i takt med nedläggningar och extensivering av jordbruken.

I Sverige är flertalet av landskapselementen belägna i betesmarker. Skötseln av dessa miljöer är beroende av betesdjur. Av analyserna i förgröningsförslaget framgår att vallodlingen och därmed indirekt djurhållningen kan komma att påverkas negativt. Om djurhållningen minskar kan det leda till minskad hävd, igenväxning, beskogning och utebliven skötsel av kulturmiljöer. Detta medför att förgröningsförslaget kan ha en synbar påverkan på kulturmiljön och innebära en förändrad landskapsbild.

Kraven att åtgärderna inom pelare 1 (direktstöden) ska vara årliga, enkla och gemensamma för alla medlemsstater begränsar möjligheten att införa krav som på ett kostnadseffektivt sätt ger miljönytta. Detta gäller särskilt om man jämför med ett motsvarande syften och mål istället kan appliceras inom pelare 2 och landsbygdsprogrammet. Då uteblir också mycket av de administrativa bördor och kostnader som följer av förgrönningen.

I de avslutande delarna av rapporten genomförs dels en scenarioräkning för att söka belysa förgröningskravens effekter på svenskt jordbruk till år 2020, dels diskuteras några alternativa förgröningsåtgärder och deras möjliga miljönytta.

När den här rapporten ges ut (maj 2012) pågår förhandlingar om reformförslaget och om alternativa utformningar. Enligt de flesta bedömare kommer inte något beslut att tas förrän under 2013. Förslag finns från flera medlemsländer om ökad valmöjlighet för jordbrukarna genom en utökad meny av åtgärder inom förgrönningen. Ett större val av mer regionalt anpassade miljöinsatser ger troligen mer positiva effekter på miljön. Samtidigt kan det uppstå ytterligare komplexa kopplingar till landsbygdsprogrammet.



# Innehåll

1. Bakgrund och syfte .....	3
1.1 CAP:s miljöeffekter - ett regeringsuppdrag .....	3
2. Hur är det nuvarande CAP uppbyggt.....	4
2.1 Den första pelaren - direktstöden .....	5
2.2 Den andra pelaren – landsbygdsutvecklingen.....	5
3. Förslag till förgröning av jordbrukspolitiken efter 2013.....	7
3.1 Krav på förgröning .....	7
4. Analysmetod för utvärdering av förslaget till CAPs förgröning .....	8
4.1 De tvärvillkorsliknande kraven.....	8
4.2 Metod .....	9
4.3 Förutsättningar för svenskt jordbruk .....	10
4.4 Beräkning av miljöeffekterna .....	12
5. Analys av kommissionens tre förslag till förgröningsåtgärder.....	13
5.1 Diversifiering av grödor.....	13
5.1.1 Vad har analyserats .....	13
5.1.2 Resultat.....	14
5.1.3 Konsekvenser för jordbruket .....	18
5.1.4 Miljöeffekter .....	19
5.1.5 Slutsatser och förslag .....	20
5.2 Permanent gräsmark.....	21
5.2.1 Vad har analyserats .....	21
5.2.2 Resultat.....	24
5.2.3 Konsekvenser för jordbruket .....	27
5.2.4 Miljöeffekter .....	29
5.2.5 Slutsatser och förslag .....	30
5.3 Områden med ekologiskt fokus.....	30
5.3.1 Vad har analyserats .....	31
5.3.2 Resultat.....	32
5.3.3 Konsekvenser för jordbruket .....	33
5.3.4 Miljöeffekter.....	34
5.3.5 Slutsatser och förslag .....	34
6. Mindre påverkan genom undantag från kravet på förgröning .....	35
6.1 Kommissionens tillägsvillkor .....	35
6.1.1 Stödet till små gårdar .....	35
6.1.2 Gårdar med ekologisk odling .....	36
6.1.3 Gårdar med jordbruksmark inom Natura 2000.....	37

7. Kostnads- och nyttoberäkningar utifrån förgröningen .....	39
7.1 Hur ser jordbruket ut i Sverige?.....	39
7.2 Hur påverkar förgröningen jordbruket?.....	40
7.3 Vilka blir kostnaderna för jordbruket? .....	42
7.3.1 Förutsättningar, antaganden och metod.....	42
7.3.2 Resultat.....	42
7.4 Vad blir miljönyttan? .....	44
8. Vad blir förslagets effekter på svenskt jordbruk .....	46
8.1 Ett scenario till 2020 .....	46
8.1.1 Förutsättningar, antaganden och metoder.....	46
8.2 De tre förgröningsåtgärderna.....	47
8.2.1 Diversifiering av grödor.....	48
8.2.2 Permanent gräsmark.....	49
8.2.3 Områden med ekologiskt fokus .....	50
8.2.4 Slutsatser och sammanfattande resultat .....	50
9. Några alternativa förgröningsåtgärder .....	52
10. Sammanfattande slutsatser .....	55
11. Referenser .....	57
12. Bilagor .....	58
12.1 Sveriges fem geobiologiska regioner.....	58
12.2 Underlag för permanenta gräsmarker till kostnads/nytta analysen.....	59
12.3 Indelningen av Sverige i LFA områden.....	60

# 1. Bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade i oktober 2011 ett förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014-2020. I reformen finns ett förslag om förgröning av CAP.

Syftet med denna rapport är att analysera och beskriva hur de av kommissionen föreslagna åtgärderna i förgröningen kan komma att påverka det svenska jordbruket. Vilka gårdar påverkas, vilka insatser behöver göras och i vilka regioner blir påverkan störst. Rapporten innehåller också en beräkning av hur mycket åtgärderna kan komma att kosta och hur miljöeffektiva de olika förslagen blir.

## 1.1 CAP:s miljöeffekter - ett regeringsuppdrag

Sedan 1996 har Jordbruksverket i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket utvärderat miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) i ett fortlöpande regeringsuppdrag. Arbetet har drivits i projektform med namnet *CAP:s miljöeffekter* och med projektledningen knuten till Jordbruksverket.

Denna rapport ligger i linje med att CAP:s miljöeffekter på senare tid övergått till att lägga mer fokus på framåtsyftande analyser med ökat helhetsgrepp på miljöfrågorna och dessutom med större hänsyn till samhällsekonomiska aspekter.

### Projektets arbetsgrupp

I arbetet med rapporten har följande personer deltagit:

Torben Söderberg, Jordbruksverket                      Ingrid Rydberg, Naturvårdsverket

Gunilla Zeidlitz, Riksantikvarieämbetet              Bo Norell, Jordbruksverket

Sofia Blom, Jordbruksverket

## 2. Hur är det nuvarande CAP uppbyggt

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har sitt ursprung i ett behov att säkra tillgången på livsmedel, höja produktiviteten inom jordbruket och ge jordbrukarna i medlemsländerna en skälig inkomstnivå (Romfördraget, artikel 37, 1957).

En genomgripande omorientering, bort från marknadsregleringarna, påbörjades med 1992 års reform (Mac Sharry - planen). Minskade marknadsregleringar komprimerades med produktionskopplade inkomststöd, som var fördelade utifrån odlad areal av olika grödor och produktion av vissa djur. Ytterligare produktionsbegränsningar infördes i form av uttagsplikten (den obligatoriska trädan). Med Mac Sharry-planen infördes för första gången miljömål och miljöersättningar som en del av politiken.

Agenda 2000 blev namnet på 1999 års reform som fortsatte på den inslagna vägen. De direkta inkomststöden ökade ytterligare och marknadsregleringarna avvecklades ytterligare. Landsbygdsutveckling infördes som ett nytt politikområde inom den gemensamma politiken. Till detta programpaket fördes även de nationellt utformade miljöersättningarna.

Nästa stora reform kom redan 2003. I denna reform omvandlades merparten av de direkt produktionskopplade inkomststöden till ett gårdsstöd, vilket utbetalas utan krav på produktion (frikopplade stöd). Grundtanken är att produktionen ska marknadsanpassas och då styras av marknadens efterfrågan och inte av politiken. Gårdsstödet blev alltså frikopplat från produktionskrav.

1. Konkurrenskraft (forskning & infrastruktur)	9 %
2. Sammanhållningspolitiken (strukturfonderna)	29 %
3. Bevarande och förvaltning av naturresurser (CAP)	47 %
varav	
Marknadsstöd	6 %
Direktstöd (Gårdsstödet och vissa produktionskopplade stöd) (pelare 1)	33 %
Landsbygdsutveckling (Landsbygdsprogrammet) (pelare 2)	8 %
4. Rättsliga och inrikes frågor/medborgarskap	2 %
5. Extern politik	7 %
Administration	6 %

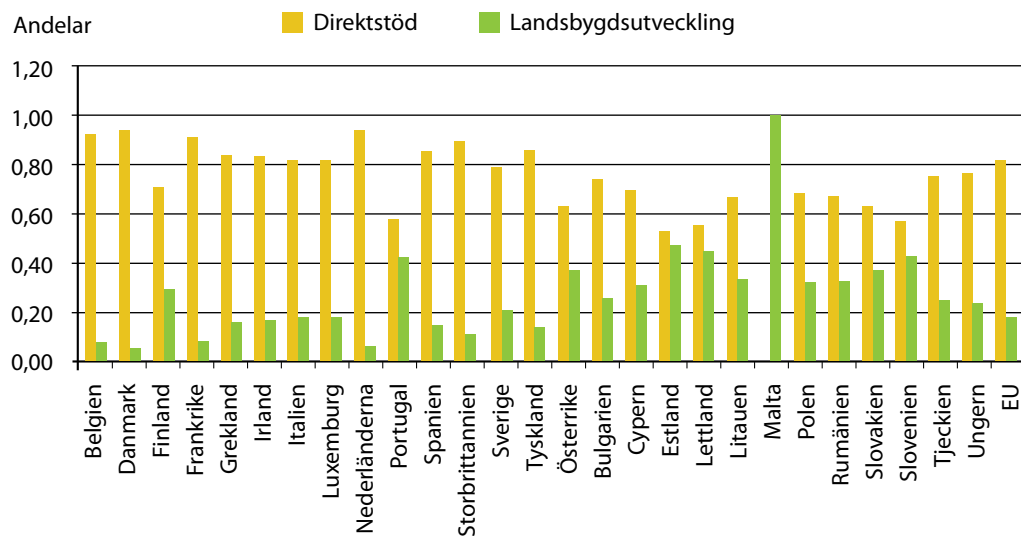
**Figur 1.** EU:s totala budget för 2009. Uppdelat på de fem politikområdena inom EU inklusive CAP. Källa: EU-kommissionen.

Figur 1 visar hur EU:s budget har fördelats mellan de olika politikområdena 2009. Av den totala budgeten på drygt 118 miljarder euro (1060 miljarder SEK) användes 47 procent inom CAP (cirka 500 miljarder).

### Fördelningen av pengar i 2009 års budget

Medlemsstaterna (MS) har lite olika budget för de nuvarande jordbrukarstöden, till viss del kopplat till när landet blev medlem i EU och till viss del beroende på hur mycket nationella pengar som tillförts. Figur 2 visar fördelningen mellan

direktstöd (gårdsstöd, m.m.) och ersättningarna i programmet för landsbygdsutveckling i EU:s 27 medlemsstater.



**Figur 2.** Fördelning av budgetmedel till direktstöd (inkomststöd) respektive landsbygdsutveckling i EUs 27 medlemsstater för 2007-2013. Källa: OECD.

## 2.1 Den första pelaren - direktstöden

Gårdstödet som är frikopplat från produktionen betalas ut till jordbruksmark, all stödberättigad åker- och betesmark. Stödet är regionaliserat i Sverige till fem stödregioner. Stödet har karaktären av ett inkomststöd och betalas ut per hektar med lite olika belopp för varje region. Stödrätterna till betesmark har en lägre stödnivå än de till åkermark.

I och med 2003 års reform (Gårdstödet) som infördes 2005 i Sverige, kopplades tvärvillkor till EU:s jordbrukarstöd. Tvärvillkoren är lagregler rörande miljö, folkhälsa, växtskydd, djurhälsa och djurskydd, samt regler om hur åkermark, betesmark och slätteräng ska skötas. Dessa regler måste följas för att jordbrukarna ska få full utbetalning av gårdstödet.

En modulering genomfördes också som en del av 2003 års reform. Det innebar att budgetmedel överfördes från pelare 1, som bekostar framförallt gårdstödet, till pelare 2, som bekostar landsbygdsprogrammet inklusive miljöersättningarna.

## 2.2 Den andra pelaren – landsbygdsutvecklingen

Sverige har i 2007-2013 års landsbygdsprogram valt följande struktur:

- Ett program för hela landet
- 52 % medfinansiering
- Programmet omfattar cirka 40 åtgärder
- Miljön väger tungt, finns kopplingar till tio av de sexton nationella miljökvalitetsmålen

Varje medlemsstat (MS) har valt (inom givna gränser) vilken fördelning av medlen de vill ha mellan landsbygdsprogrammets fyra tillåtna axlar. Tabell 1 visar

sju olika budgetar för några av de äldre medlemsstaternas (EU 15) satsningar inom landsbygdsprogrammet.

**Tabell 1.** Fördelningen av budgetmedel mellan landsbygdsprogrammets (2007-2013) fyra axlar för sju av medlemsstaterna (EU 15) inkl. Sverige.

	Konkurrens- kraft	Miljö- åtgärder	Landsbygd- projekt	LEADER	Teknisk assistans
	axel 1	axel 2	axel 3	axel 4	TA
Belgien (endast Flandern)	60 %	25 %	8 %	5 %	2 %
Danmark	20 %	63 %	5 %	10 %	2 %
Finland (utom Åland)	11 %	74 %	14 %	0 %	1 %
Frankrike (utom kolonierna)	34 %	54 %	6 %	5 %	1 %
Grekland	43 %	35 %	14 %	6 %	2 %
Irland	10 %	80 %	0 %	10 %	0 %
Sverige	16 %	71 %	12 %	0 %	2 %

Källa: EU-kommissionen.

Sverige har tillsammans med främst Finland och Irland valt att lägga en betydande del av landsbygdsutvecklingsprogrammets budget på miljöåtgärder (71 %, 74 % respektive 81 %). Av medlemsstaterna inom EU 15 har Sverige tillsammans med Finland, Österrike och Portugal valt att lägga över 20 procent av sin totala CAP budget på landsbygdsutvecklingsprogrammet (se figur 2).

### 3. Förslag till förgröning av jordbrukspolitiken efter 2013

För pelare 1 (direktstöden) föreslår kommissionen (KOM) en utjämning av stödnivån inom och mellan medlemsstaterna (MS). Det finns även ett förslag om obligatorisk förgröning av direktstöden (gårdsstödet). Dessutom finns ett förslag om möjlighet för jordbrukare med mindre gårdar att istället för basstödet plus förgröningen välja ett förenklat stöd för små gårdar.

Kommissionen föreslår också att direktstöden under pelare 1 förändras i riktning mot mer omfördelning och utjämning, mot mer målinriktade insatser (förgröning) samt att de uteslutande blir riktade till aktiva jordbrukare.

Direktstöden föreslås att fortsättningsvis utbetalas på tre olika nivåer:

- Basnivå – frikopplat inkomststöd (gårdsstöd), enhetligt stöd per hektar inom MS/region.
- Grön nivå – förgröning, enkla ettåriga och generella miljöersättningar som är obligatoriska.
- LFA-nivå – ytterligare inkomststöd till områden med specifika naturliga begränsningar.

#### 3.1 Krav på förgröning

Förgröningen är tänkt som en särskild, men obligatorisk del av direktstödet. Jordbrukarna ska som krav använda miljövänliga brukningsmetoder såsom flerårig betesmark, grön mark, växtföljder, ekologisk odling och ekologisk träda. Det är åtgärder som redan finns i vissa medlemsstaters skötselkrav (GAEC) eller som en miljöersättning inom landsbygdsprogrammet. Åtgärderna i förgröningen ska dock vara årliga. I den nya reformen finns ett större fokus på att få med både klimat- och miljöproblematiken i direktstöden, liksom att införliva Natura 2000 områden. Förgröningsåtgärder inom pelare 1 (direktstöden) ska vara obligatoriska, enkla, generella, inte vara några avtal samt vara ettåriga insatser. Detta för att tydligt skilja dem från olika åtgärder inom pelare 2 (landsbygdsprogrammet).

Kommissionens syfte med förgröningsåtgärderna är att alla jordbrukare inom unionen uppnår miljö- och klimatfördelar genom koldioxidbindning i marken och de gräsmarkshabitat som är förknippade med ”permanent betesmark”, genom skydd av vatten och habitat till följd av att det inrättas ”områden med ekologiskt fokus” samt genom förbättrat bevarande av jordmån och ekosystem till följd av diversifieringen av grödor (Europeiska kommissionen, 2011).

De föreslagna förgröningsåtgärderna innebär i mycket en extensivering av produktionen. Detta leder till att ersättningen för förgröningen i mycket blir en kompensation för uteblivna intäkter eller försämrad lönsamhet. Extensivering innebär också att miljöpåverkan sannolikt flyttar till andra platser eller länder.

## 4. Analysmetod för utvärdering av förslaget till CAPs förgröning

Rapporten analyserar uppkomna konsekvenser i Sverige av den förväntade utformningen av förgröningsstödet. De verkliga konsekvenserna blir helt avhängiga av detaljutformningen av systemet. Hur kommissionen har tänkt sig denna utformning är hittills bara delvis känt (se kap 5 och 6).

### 4.1 De tvärvillkorsliknande kraven

Referensalternativet för analysen blir ett enhetligt generellt system för förgröningen över hela EU-27. Utgångspunkten har varit att analysera effekterna och konsekvenserna av ett system liknande det för tvärvillkoren. Syftet är att visa effekterna när en strikt ”pelare 1-ansats” väljs. Utifrån denna kan sedan andra varianter diskuteras.

Förutsättningar och antaganden

Villkoren för förgröningen är ännu inte fastställda. Dels har kommissionen lämnat mycket av utformningarna av detaljreglerna öppna, dels återstår många förhandlingar mellan medlemsstater, parlamentet och ministerrådet innan alla villkor är fastställda.

#### Några obesvarade frågor kring kraven på förgröning

Det finns därför fortfarande ett antal övergripande frågor kring kommissionens förslag som inte helt är besvarade och som har betydelse för miljöeffektiviteten i förgröningen.

1. Måste alla medlemsstater/regioner ha samtliga krav? Vi utgår i analyserna från att alla måste uppfylla samtliga krav om de inte har möjlighet att kunna utnyttja kommissionens föreslagna undantag.
2. Måste varje jordbrukare uppfylla alla krav? Vi utgår i analyserna från att varje jordbrukare ska uppfylla kommissionens ställda krav utifrån gårdens produktionsriktning 2009.
3. I vilken utsträckning tillåts liknande miljöåtgärder inom pelare 1 och pelare 2? Vi har i analyserna utgått från att det inte är tillåtet. Ersättning inom pelare 2 kan inte ges för kostnader som uppstår genom krav i pelare 1.
4. I vilken grad kan medlemsstaterna anpassa respektive förgröningskrav för nationella eller lokala förhållanden? Vid analyserna har en sådan anpassning inte ansetts möjlig.
5. Vad händer för de gårdar som inte uppfyller förgröningskraven? Blir det ett avdrag på förgröningsstödet? Eller ett avdrag på alla direktstöd, typ tvärvillkorssanktioner? Det blir troligvis en kombination av olika sanktioner, men om detta vet vi inget ännu.

Förtydliganden kring dessa frågor och ytterligare andra kan förväntas först under 2012 och det blir först då möjligt att mer preciserat kunna förutse miljöeffekterna.



## Utvärdering av förgrönings konsekvenser utifrån olika aspekter

Rapporten kommer att ta upp och utvärdera följande aspekter för att bedöma förgrönings påverkan, konsekvenser, kostnader samt miljöeffektivitet:

- Kostnader i produktion (för brukare, skattebetalare).
- Administrativa konsekvenser för jordbrukare och för myndigheter.
- Andra konsekvenser för jordbruket (produktionspåverkan, strukturomvandling, brukarattityder).
- Miljöeffekter.
- Möjlighet att frigöra medel i landsbygdsprogrammet (Pelare 2). Detta kan ge ökade möjligheter för alternativa miljöinsatser.
- Kontroll- och sanktionsaspekter.
- Kopplingar (samverkan, konflikt, kompatibilitet) till lagstiftning, tvärvillkor, landsbygdsprogrammets åtgärder och WTO.

## 4.2 Metod

Nedanstående skiss redovisar en del av vad som har beaktats i analysen. Dels vilka faktorer utöver CAP som kan påverka svenskt jordbruk, dels vilken produktion som förekommer i svenskt jordbruk och slutligen vilket utfallet och konsekvenserna blir i form av inkomster, produkter och miljöeffekter. En del av analysen är gjord med ett tioårs perspektiv, med en prognostiserad förändring över tiden genom beräkningar med SASM (se kapitel 8).



**Figur 3.** Skiss över de analytiska stegen vid analysen av EU kommissionens förslag om förgrönning av CAP. Källa: Egen bearbetning.

Analysen innehåller även en genomgång av hur de hittills kända reglerna för förgröningsåtgärderna (våren 2012) skulle påverka jordbrukarnas produktionsinriktning, om de varit tvungna att följa dessa regler inför 2010 års ansökan om jordbrukarstöd (gårdsstödet).

Huvudsakligen har Jordbruksverkets stöddatabaser, IAKS stöddatabas och DAWA databas om landsbygdsprogrammet, använts för att samla in underlag om Sveriges

jordbruk inför analyserna. Dessa databaser har kopplats ihop till en gemensam databas innehållande alla gårdar som har gårdsstöd, miljöersättningar, etc. I denna databas finns också alla gårdars totala jordbrukarstöd, grödfördelning, betesmarksareal, miljöersättningar, djurantal, etc.

Utifrån materialet har sedan vissa generella avgränsningar gjorts. Exempelvis har bara jordbruk som har ansökt om gårdsstöd på åker och/eller betesmark tagits med. En nedre arealgräns på 4 hektar jordbruksmark har också lagts in. Minst denna gårdsareal på 4 ha krävs i Sverige för att en jordbrukare ska få något gårdsstöd utbetalt.

Jordbruksverkets stöddatabas har använts i de analyser där olika villkor i förgröningen lagts in som avgränsningar. Analysresultatet blir antalet gårdar och arealer med gårdsstöd som påverkas av förgröningskravet.

### 4.3 Förutsättningar för svenskt jordbruk

Som utgångspunkt för analyserna av förgröningen har Jordbruksverkets stöddatabas för 2009 använts. Tabell 2 visar antalet gårdar 2009 som hade gårdsstöd och som har mer än fyra hektar jordbruksmark. Den visar även vilka grödor som odlades och hur jordbruksmarken användes under 2009.

**Tabell 2. Sveriges jordbruk 2009, antal gårdar och arealer med olika mark- och grödslag. Antalet gårdar med gårdsstöd och med över 4 hektar jordbruksmark.**

	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar spannmål	hektar träda	hektar vall	hektar betesmark	hektar gräsmark
Gårdar med gårdsstöd	65 085	3 060 951	1 056 395	149 892	1 107 325	400 347	1 507 672
Spannmåls-gårdar med över 70 % spannmål	6 477	492 561	389 746	17 512	27 098	16 388	43 486
Mjölkgårdar	6 022	640 010	152 426	9 102	330 179	99 670	429 849
Gårdar anslutna till ekologisk produktion	10 275	671 689	157 111	19 883	321 692	109 748	431 440

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas 2009

Det är totalt 65 000 gårdar som på det ena eller andra sättet kan bli påverkade av kraven i förgröningen (tabell 2). Bland dessa gårdar finns det en mängd produktions-inriktningar, både inom och mellan stödregionerna.

Sveriges jordbruksareal är i gårdsstödssammanhang indelad i fem regioner. Indelningen i regioner är baserad på historiska avkastningsnivåer av spannmålsodling, med högst avkastning i region 1 och lägst i region 5. Kartan över regionerna belyser ganska väl var de bördigaste jordbruksbygderna finns i Sverige.

De bruna partierna visar var jordbruksslätterna är belägna. De orange områdena är mellanbygder och de gula partierna är skogsbygder.

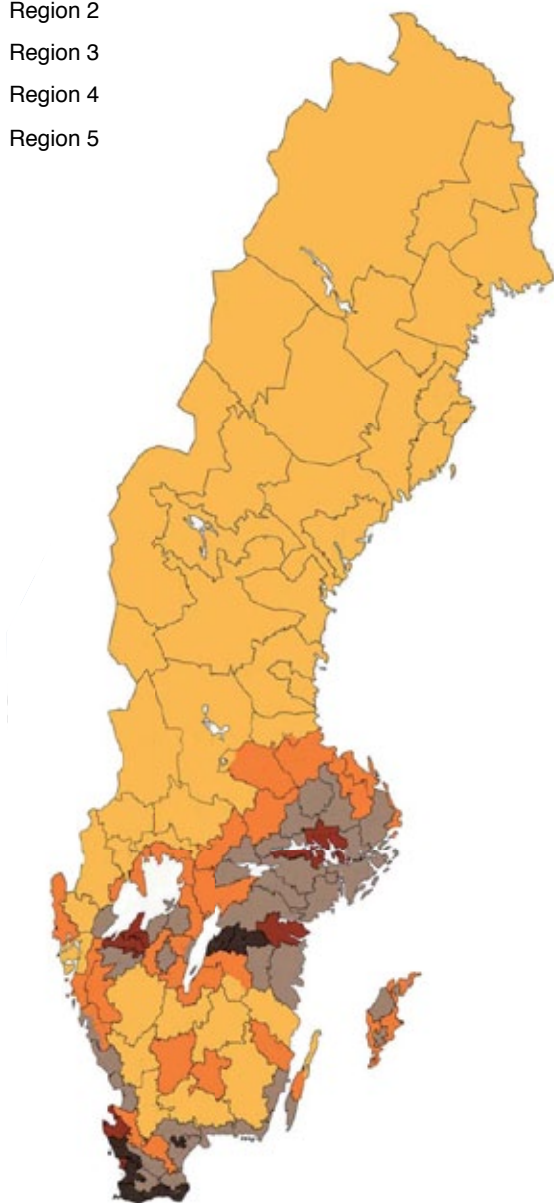
De olika färgade områdena visar med samma fördelning som ovan var andelen jordbruksmark är som störst.

Andelen jordbruksmark i Sverige är sju procent. I de södra slättbygderna är andel jordbruksmark i vissa områden över 50 % medan andelen i Norrland oftast bara är några få procent.

Eftersom Sverige är utsträckt i syd nordlig riktning är det stora skillnader i vad som kan odlas i de olika regionerna. Eftersom kraven på förgröning i mycket avgör vad som får odlas uppkommer stora skillnader i påverkan mellan de olika områdena.

## Gårdsstödsregioner

- Region 1
- Region 2
- Region 3
- Region 4
- Region 5



**Karta 1.** Sveriges fem regioner med gårdsstöd. Källa: Jordbruksverket.

## 4.4 Beräkning av miljöeffekterna

Hur omfattande miljöpåverkan blir beror på hur mycket jordbrukarna behöver anpassa sig till olika förgröningskrav. Medför förgröningskraven att produktionsinriktningen eller odlingen måste förändras drastiskt blir sannolikt även miljöpåverkan stor. Men att en stor förändring av produktionen alltid skulle medföra en specifik miljöpåverkan är inte säkert. Därför bör varje förändring av produktionen bedömas utifrån lokala förutsättningar och lokal påverkan.

### Åtgärds kostnader kontra miljönytta

För att kunna bedöma miljöeffektiviteten för de olika förgröningskraven krävs en värdering av miljönyttan. Dessutom behövs en beräkning av de kostnader jordbrukarna har för att genomföra förgröningsåtgärderna (se avsnitt 7.3).

Åtgärds kostnaderna kan beräknas utifrån det intäktsbortfall jordbrukarna får när de måste anpassa sig till kraven i förgrönningen. En värdering av miljönyttan är svårare att genomföra. Genom att använda tidigare beräknade åtgärds kostnader (utbetalda miljöersättningar, etc.) kan en godtagbar skattning fås av den politiska betalningsviljan och därmed en översiktlig värdering av miljönyttan (se avsnitt 7.4).

Blir den beräknade kostnaden för att genomföra miljöåtgärderna större än den beräknade miljönyttan kan miljöeffektiviteten ifrågasättas (se avsnitt 7.4). Värdet av biologisk mångfald är dock inte med i denna kostnad/nytta-analys eftersom biodiversitet visat sig vara mycket svår att värdera, och i dagsläget finns det ingen tillräckligt användbar modell tillgänglig för värdering. Analysen blir därför inte fullständig.

### Läsorientering

Analysen utgår från EU-kommissionens förslag (12 okt 2011) till ny gemensam jordbrukspolitik (kapitel 3). Vi beskriver i kapitel 4 de analysmetoder vi använt och vilka förutsättningarna är för svenskt jordbruk. Vi analyserar därefter hur de enskilda gårdarna, utifrån 2009 års produktion, skulle klara de tre åtgärderna i förgrönningen (kapitel 5). I nästa kapitel (kap 6) redovisar vi vilka undantag i förgrönningen som kommissionen föreslår. Därefter utreds vilka konsekvenserna och kostnaderna blir för svenskt jordbruk och vilka miljöeffekter de föreslagna förgröningsvillkoren bidrar till (kapitel 7). Vi gör även en analys över hur det svenska jordbruket (förändring över tiden till 2020) skulle klara anpassningen till kraven i förgrönningen (kapitel 8). Sedan för vi en diskussion om alternativa förgröningsåtgärder för, i första hand, Sverige (kapitel 9). Därefter avslutas rapporten med sammanfattande slutsatser kring utfallet av kommissionens förslag (kapitel 10).

## 5. Analys av kommissionens tre förslag till förgröningsåtgärder

Kommissionen avser att förbättra miljönyttan genom att införa miljöanpassningsåtgärder (förgröning) i direktstödet. Dessa åtgärder ska vara obligatoriska och tillämpliga i hela EU. Åtgärderna ska gälla på all stödberättigad jordbruksmark. De bör utgöras av enkla, allmänna, icke avtalsmässiga och årliga åtgärder som går längre än tvärvillkor och är kopplade till jordbruksverksamhet. Till detta föreslår kommissionen åtgärder som att diversifiera grödor, upprätthålla permanenta gräsmarker och upprätta områden med ”ekologisk” inriktning.

### 5.1 Diversifiering av grödor

#### Utformning

Enligt kommissionens förslag ska varje jordbruk ha minst tre grödor, ingen gröda får uppta en större andel än 70 % av gårdens totala åkerareal. Den permanenta gräsmarken ska inte räknas in i underlaget till företagets totala åkerareal. Däremot ska växtföljdsvallarna räknas in.

#### Tillkommande villkor

Ett krav finns också på en minsta andel på 5 % för vardera av de tre valda, valfria grödorna. Vidare måste det fastställas vad som ska räknas som en separat gröda. Ska t.ex. vårvete och höstvete räknas gemensamt som veteodling eller som två olika grödor? I analyserna har vår och höst varianterna räknats som en gröda. De olika spannmålsslagen har i analysen räknats som enskilda grödor, t.ex. havre, korn, vete, vilket är den mildaste tolkningen av förslaget.

#### Förutsättningar i Sverige

Växtföljderna i Sverige varierar kraftigt beroende på var i Sverige odlingen sker. Vid en indelning av Sveriges växtodling i gårdsstödet fem regioner (se sid 10) framträder en tydlig skillnad i grödfördelning mellan region 1 (södra Skåne och västra Östergötland med de bästa odlingsjordarna) och region 5 (Norrland och Småländska höglandet med de sämsta odlingsförutsättningarna).

När odlingsbetingelserna är goda som inom region 1 kan ett flertal grödor, som sockerbeter och oljeväxter, odlas med lönsamhet och växtföljderna kan lätt varieras. När odlingsbetingelserna är sämre som inom region 5 kan enbart några få grödor, som slättervall och vårkorn, odlas med lönsamhet och växtföljderna blir därför lätt enformiga (se figur 4).

Detta blir samtidigt inget större problem inom region 5 eftersom det är slättervallen till djurfoder som är den mest lönsamma grödan och spannmålsgrödan, som är en mer miljöpåverkande gröda än vall, blir därför aldrig den dominerande grödan.

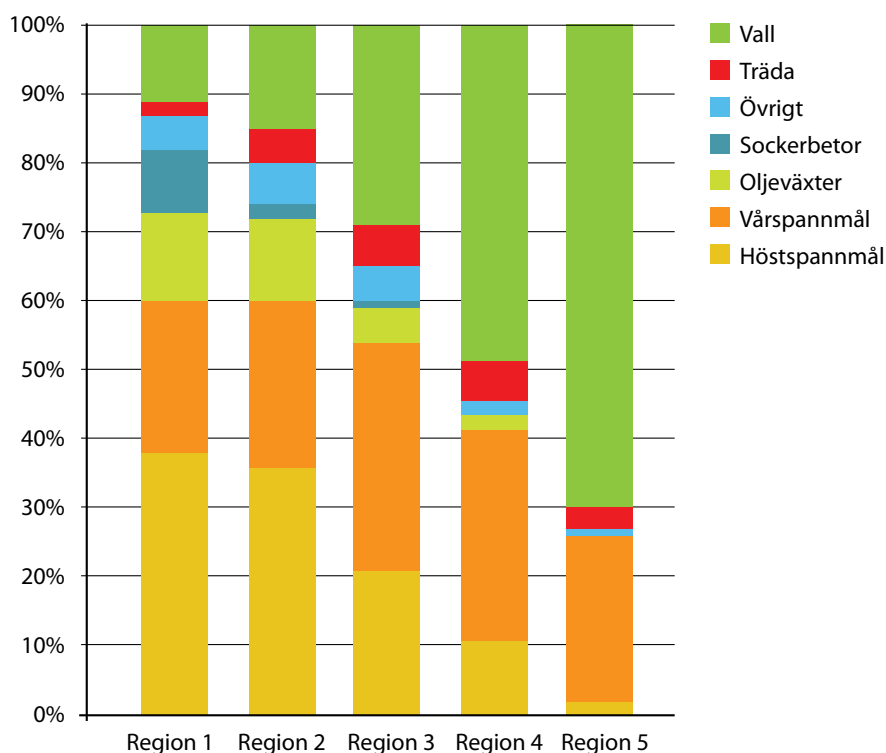
##### 5.1.1 Vad har analyserats

Jordbruksverkets stöddatabas används för att analysera vad kommissionens förslag om diversifiering av grödor kan få för konsekvenser för de svenska jordbru-

karna och miljön. Resultaten från nedanstående villkor har sorterats fram ur Jordbruksverkets stöddatabas och utvärderats.

1. Minst tre grödor ska odlas årligen.
2. Alla grödor som förekommer i en återkommande växtföljd inkl. vallar räknas.
3. Maximalt 70 procent av en gröda.

Grödfördelningen under 2009 i Sveriges fem stödregioner visas i figur 4. De bästa förutsättningarna till diversifiering fanns i region 1 (södra Sverige och slättbygd), de sämsta förutsättningarna fanns i region 5 (norra Sverige och skogsbygd).



**Figur 4.** Grödfördelningen inom gårdsstödet fem stödregioner. Staplarna avspeglar den regionala grödfördelningen under 2009.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

Det kan även finnas skillnader i grödfördelning mellan två så snarlika produktionsgrenar som mjölk- och nötköttsproduktion. Grödfördelningen skiljer sig åt genom att gårdar med dikor tenderar att enbart ha vallodling medan gårdar med mjölkkor ofta även odlar foderspannmål.

### 5.1.2 Resultat

Utgångspunkten i analyserna har varit den totala åkerarealen på drygt 2,6 miljoner hektar med gårdsstöd som fanns i Sverige 2009. Om den träda som fanns 2009 räknas bort blir arealen knappt 2,5 miljoner hektar. Det är i första hand denna areal som diversifieringskravet i förgröningen kan påverka.

**Tabell 3.** Sveriges areal jordbruksmark med gårdsstöd, och mindre än 30 % träda eller vall.

Gårdstyp	Åker, hektar
gårdar med gårdsstöd	2 610 790
gårdar med mindre än 30 % träda	2 482 958
gårdar med mindre än 30 % vall	1 091 453

Villkor 1: > 4 hektar jordbruksmark.

I Sverige odlas mycket vall och sorteras alla gårdar som har mindre än 30 % vall fram återstår endast en miljon hektar. Det är sannolikt främst på dessa arealer som kravet på diversifiering av grödor kan få positiva miljöeffekter.

**Tabell 4.** Antalet gårdar med gårdsstöd som har över 70 % vall.

med minst 70 % vall	antal gårdar	åker hektar	andel gårdar
Sverige	35 179	750 363	0,53

Villkor 2: villkor 1 plus > 70 % vall.

På över hälften av alla gårdar i Sverige odlades 2009 mer än 70 procent vall. På dessa gårdar skulle sannolikt kravet på diversifiering av grödor få små positiva miljöeffekter.

**Tabell 5.** Antalet gårdar med gårdsstöd som har över 70 % spannmål.

med minst 70 % spannmål	antal gårdar	åker hektar	andel gårdar
Sverige	6 486	476 058	0,10

Villkor 3: villkor 1 plus > 70 % spannmål.

De gårdar där det odlas mer än 70 procent spannmål är betydligt färre än de valldominerande gårdarna. Bara tio procent av spannmålgårdarna i Sverige hade 2009 övervägande spannmålsodling.

**Tabell 6.** Antalet gårdar med gårdsstöd som har över 70 % spannmål och färre än tre grödor.

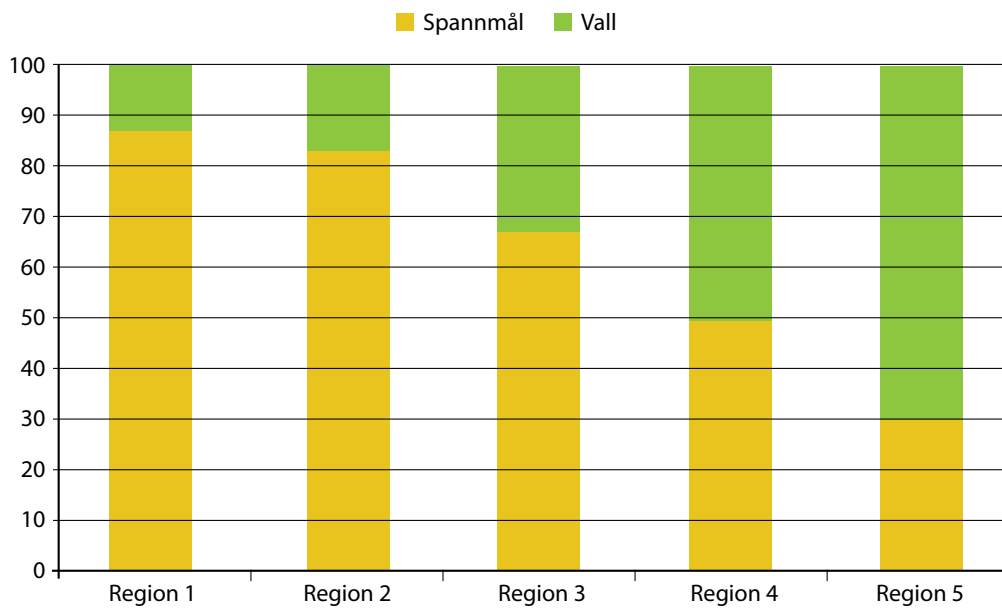
med minst 70 % spannmål och mindre än tre grödor	antal gårdar	åker hektar	andel gårdar
Sverige	2 281	46 149	0,03

Villkor 4: villkor 3 plus mindre än tre grödor.

Villkoret att minst tre grödor ska odlas och att ingen enskild gröda får vara över 70 procent tar ner antalet gårdar med övervägande spannmålsodling till några få procent eller till drygt 2 000 av Sveriges 65 000 gårdar som hade gårdsstöd 2009. Det är mestadels få och små gårdar som påverkas.

### **Förhållandet mellan spannmåls- och vallodlingen i Sverige**

Grödfördelningen förändras märkbart från att i södra Sverige domineras av spannmål till att i norra Sverige domineras av vall. Regionerna 1-3 är övervägande slättbygder medan regionerna 4-5 är skogsbygder (figur 5).

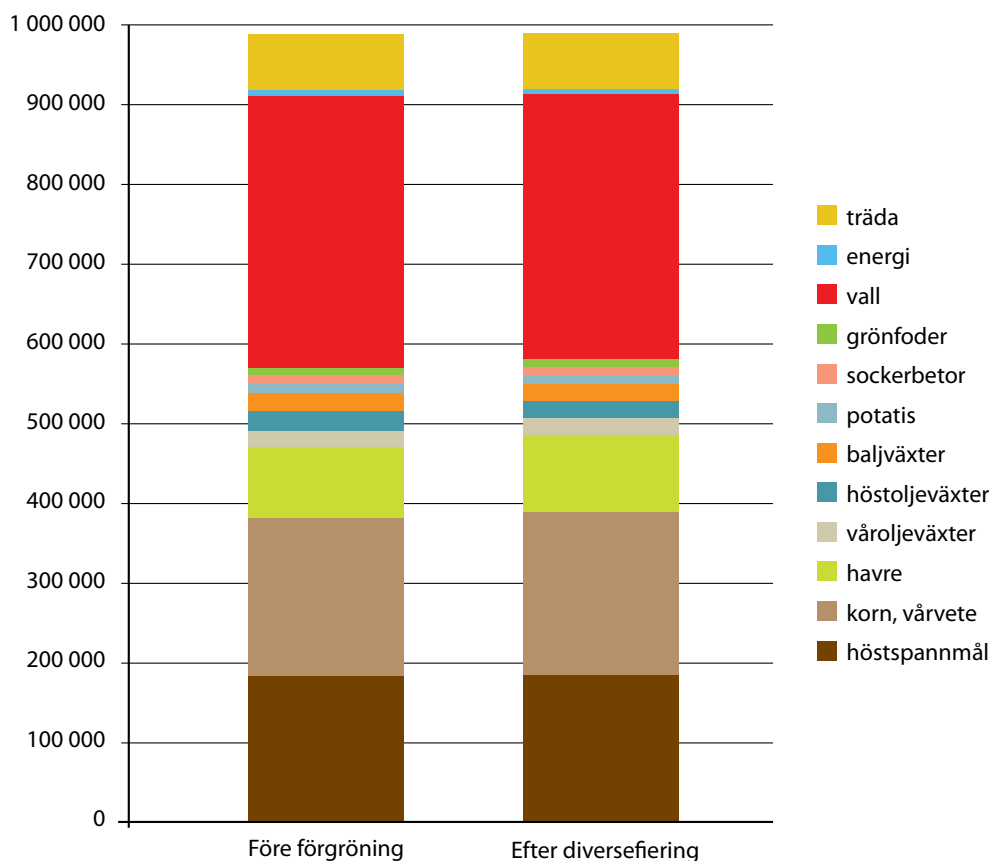


**Figur 5.** Andelar av arealen odlad med spannmål eller vall i de olika stödregionerna. Källa Jordbruksverkets stöddatabas.

### Grödfördelningen i stödregion 3

Stödregion 3 omfattar huvudsakligen slättbygderna i Svealand och är Sveriges till arealen största jordbruksområde. På slätterna i Svealand dominerar spannmålsodling och odlingen av alternativa grödor är begränsad jämfört med den i Götalands södra och norra slättbygder (stödregionerna 1-2). Om de föreslagna villkoren i åtgärden ”diversifiering av grödor” läggs in på gårdsnivå (se avsnitt 5.1 och avsnitt 8.3) för stödregion 3 kommer grödfördelningen att förändras enligt figur 6.



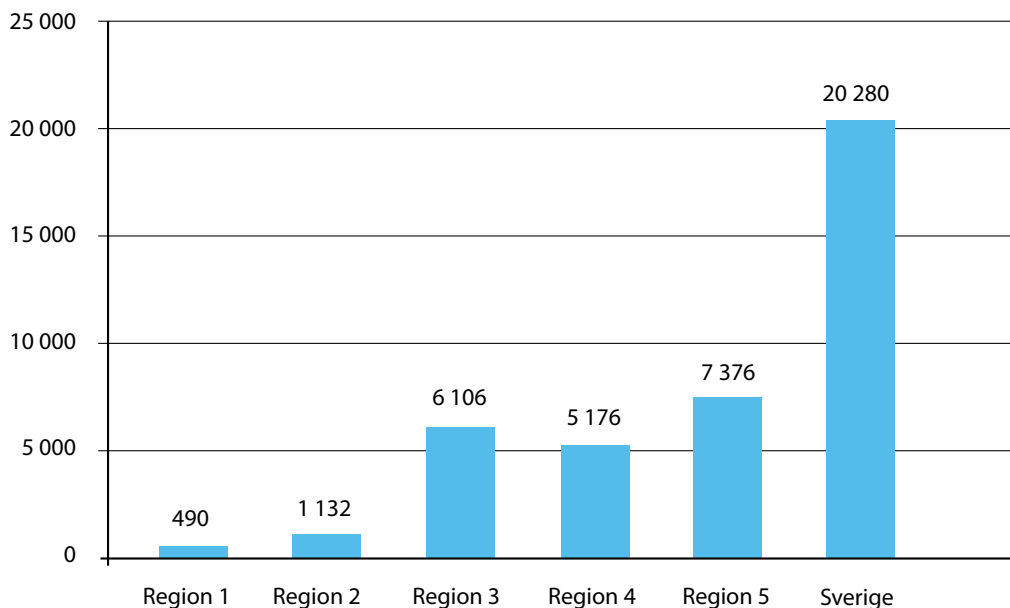


**Figur 6.** Grödfördelningen 2009 i stödregion 3, före och efter uppfyllelse av villkoren för åtgärden: Diversifiering av grödor. Hektar av odlade grödor. Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

På regionsnivå förändras grödfördelningen bara marginellt medan förändringen och påverkan för den enskilda gården kan bli stor. Genomslagskraften i Sverige är således liten även inom det område (norra slättbygderna) som borde påverkas mest av åtgärden och därmed få störst miljönytta.

### **Gårdar som skulle påverkas av kravet på diversifiering av grödor**

Figur 7 visar antalet gårdar som skulle påverkas om de antagna villkoren i åtgärden diversifiering av grödor infördes (kapitel 5.1). I figuren redovisas även antalet gårdar per stödregion som kan påverkas. I hela Sverige skulle drygt 20 000 gårdar påverkas av kravet. Det är ungefär en tredjedel av Sveriges alla jordbrukare.



**Figur 7.** Antalet gårdar i de olika stödregionerna som 2009 skulle påverkas av villkoren i åtgärden diversifiering av grödor. Villkor 5: < 3 grödor, < 100 % vall och > 3 hektar åker.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

### 5.1.3 Konsekvenser för jordbruket

Ett rimligt antagande är att jordbrukarna i stort sett redan har de företagsekonomiskt mest fördelaktiga växtföljderna. Förslagets motiv skulle då vara att det ur samhällets perspektiv vore önskvärt med en annan grödfördelning ur biologisk mångfalds synpunkt. Motiven kan vara av två slag: önskemål finns om att det inte bör ske ensidig växtodling på varje enskilt skifte, ”årlig variation”, eller att man önskar öka andelen grödor som annars inte skulle odlas i samma omfattning.

Det är osäkert på vilket sätt jordbrukarna kommer att anpassa sin odling p.g.a. kravet på diversifiering av grödor. Med en utformning där vallodling omfattas av kravet tvingas mjölk- och nötköttsproducenter med ”ensidig” vallodling till ökad areal öppen växtodling, exempelvis öka spannmålsodlingen. Detta kan ske genom minskat djurantal, intensifiering eller tilläggsarrenden. På företag med en stor areal vall och lite spannmål kan problem uppstå om man tvingas öka antalet grödor. Ska t.ex. ett företag med 50 hektar vall och 5 hektar spannmål tvingas att öka arealen av ettåriga grödor? Det kan även bli problem för små företag med få skiften och för trädgårdsföretag. Om gårdarna är tillräckligt små kan de klara sig från alla förgröningskrav genom att istället välja stödet till små företag (se avsnitt 6.1.1). Möjligheterna för tilläggsarrendering av lämplig mark för öppen växtodling kan vara liten i vissa områden, särskilt i delar av Norrland. Med en utformning där vallodlingen undantas, vilket beskrivs i kapitel 9, blir givetvis detta problem inte lika accentuerat.

På spannmålsgårdar kommer anpassningsbehoven i hög grad att bestämmas av villkorens detaljutformning vad det gäller minsta areal för enskild gröda, gröddefinitioner m.m. Vid en mindre stram utformning torde det inte krävas några större anpassningar på flertalet gårdar.

Det är föga troligt att förslaget kommer att få några avsevärda effekter på det svenska jordbrukets totala produktionsvolym. I de fall en märkbar omläggning skulle ske i någon region kommer sannolikt anpassningar att ske i någon annan region, via prissignalerna.

Vissa gårdar, främst de med mjölkproduktion, som har huvuddelen av sin areal i vall kan få mycket kännbara kostnadsökningar om villkoren om diversifiering införs. För övriga företag torde kostnaderna inte öka i någon avgörande omfattning, såvida inte detaljkraven blir strama. Livsmedelskonsumenter och skattebetalare påverkas endast obetydligt om detta krav kopplas till gårdsstöden.

### **Anpassning av landsbygdsprogrammet**

Några generella växtföljdskrav finns inte med i det svenska landsbygdsprogrammet eftersom det inte bedömts vara ett effektivt sätt att uppnå miljöeffekter. I vilken utsträckning åtgärder inom landsbygdsprogrammet kan utgå, på grund av att villkoren i förgröningsåtgärden ”diversifiering av grödor” införs, beror av uppnådd miljöeffektivitet av villkoren. Troligtvis blir denna effekt mycket liten.

### **Administrativa konsekvenser**

Kravet medför ökad uppföljning av grödkoder och kontroll av grödor på samtliga företag. De administrativa kostnaderna för myndigheterna kan bli betydande om kontrollen ska omfatta många företag, eftersom fältbesiktningar kan bli nödvändiga. Jordbrukarna kommer inte att få några nämnvärda transaktionskostnader, annat än möjligen vid kontroll.

#### **5.1.4 Miljöeffekter**

Ökad diversifiering av grödor kan påverka läckaget av växtskyddsmedel, växtnärläckaget, odlingslandskapets biologiska mångfald, samt åkerjordarnas kolinlagring och mullhalt. Även landskapsbilden kan förändras visuellt genom mer öppen/brukad areal och fler grödor. Genom att undvika att ha samma gröda flera år i följd eller ensidigt utbrett över stora områden minskar man risken för spridning av specialiserade ogräs och växtsjukdomar. Därmed minskar också behovet av växtskyddsmedel, med tillhörande hälso- och miljöproblem. Det är dock inte säkert att ett årligt krav på grödmix medför detta eftersom man faktiskt kan odla samma gröda på samma skifte år efter år om bara gårdsmixen är ok. Den andra effekten, att styra över till andra grödor, är positiv om den t.ex. innebär att vallarealen ökar (som ger lägre användning av växtskyddsmedel och högre kolinlagring). Om det istället innebär ökad odling av spannmål och oljeväxter ökar sannolikt användningen av växtskyddsmedel. Det medför sannolikt också ökad utlakning av växtnäring och växtskyddsmedel.

Kravet kan vara positivt för odlingslandskapets biologiska mångfald, men troligen bara högst marginellt. Ökad areal ettåriga grödor i valldominerande distrikt och ökad trädes- eller vallareal i spannmålsområden kan förbättra villkoren för vissa insekter och fåglar. Även för växtnärläckaget torde effekterna bli små, även om det lokalt kan få viss betydelse i endera positiv eller negativ riktning.

Det krävs en djupare analys för att se vilka företag som tvingas till förändrade växtföljder p.g.a. förgröningskravet. Samtidigt är det svårt att analysera effekterna på växtföljderna av ett årligt krav på grödsammansättning eftersom fördelningen

kan vara ensidig ett enstaka år men varierande över tiden. Även om kravet skulle leda till mer varierande växtföljder är positiva miljöeffekter inte alltid självklara. Detta kan hända om t.ex. en gröda som kräver mer växtskyddsmedel eller läcker mer växtnäring tvingas in p.g.a. villkoren för diversifiering av grödor. Exempelvis om gårdar med övervägande vall (nötkött- och mjölkproducenter) skulle behöva odla mer spannmål eller oljeväxter.

För kulturmiljön är det viktigt att andelen jordbruksmark inte minskar i skogs- och mellanbygder och att den diversitet av grödor som eventuellt finns kvar, även om det bara är två grödor, inte försvinner. Effekten av detta krav kan därför bli negativ i framför allt dessa områden. Även små gårdar i slättbygder kan få problem då det kan vara kostsamt att hålla en variation på tre grödor. Beroende av hur förslaget påverkar tillgången av vall kan mängden betesdjur komma att påverkas negativt med minskad hävd som följd. Ovanstående antaganden kan eventuellt leda till påverkan på kulturmiljöer och landskapsbild genom minskad hävd, igenväxning, beskogning och utebliven skötsel.

Sannolikt kommer diversifieringskravet att få förhållandevis små miljöeffekter, framför allt för att bara några få företag behöver göra drastiska anpassningar. Där företagen måste ändra i sina växtföljder kommer effekterna på ekosystemen i allmänhet att bli svagt positiva.

### **5.1.5 Slutsatser och förslag**

Huvudkonklusionen är att förslagets miljönytta totalt sett kommer att bli liten i Sverige samtidigt som vissa företag kan drabbas hårt ekonomiskt. För flertalet företag medför förslaget inga större kostnader. Tillsammans med myndigheternas ökade transaktionskostnader leder det till att förslaget måste betraktas som ineffektivt ur miljösynpunkt.

Dagens växtföljder är ofta ganska ”fria”, vilket gör att grödfördelningen på en gård kan variera från år till år. Det gör det svårt att påverka en gynnsam markanvändning under ett enstaka år. Detta framgår av studien ”Miljöeffekter av träda och olika växtföljder” (Jordbruksverkets rapport 2006:4). Resultaten där pekar i riktningen att det är svårt att uppnå kostnadseffektiva miljöeffekter med styrmedel som försöker påverka växtföljderna. Det skulle därför kunna vara bättre med ett mindre strikt krav t.ex. årligt upprättande av en växtodlingsplan eller deltagande i rådgivning. En bra växtföljd ligger dessutom i jordbrukarens eget intresse för att öka skörden eller minska sjukdomar och skadegörare, så andra åtgärder mer inriktade på själva miljöproblemet skulle sannolikt vara effektivare.

Om åtgärden diversifiering av grödor införs skulle förslaget behöva åtföljas av möjligheter till undantag och begränsningar i kravet så att företag inte drabbas utan att någon egentlig miljöeffekt uppnås (kapitel 9). Speciellt gäller detta för gårdar med mycket vall eller träda, små företag samt trädgårdsföretag. Det bör exempelvis inte finnas någon begränsning av andelen vall, tvärtom bör kravet på antal grödor reduceras vid höga andelar med vall, eftersom det då redan finns en miljömässigt bra odling.

## 5.2 Permanent gräsmark

### Utformning

Varje jordbruk ska behålla en bestämd areal permanent gräsmark motsvarande minst den areal som fanns under referensperioden (1999-2003).

### Tillkommande villkor

EU:s definition på permanent gräsmark avser de betesvallar på åker eller naturbetesmarker som legat i 5 år eller mer.

### Förutsättningar i Sverige

För Sverige fastställdes en referensareal för år 2005 till 564 000 hektar permanent gräsmark. Sverige inrapporterade 702 000 hektar permanenta gräsmarker för 2009. Det är dessa långliggande gräsmarker som enligt de nuvarande gårdsstödkraven (tvärvillkor) inte får ändras till t.ex. spannmålsodling så att den totala gräsmarksarealen understiger referensarealen 564 000 hektar (10 % marginal finns) (se figur 8 nästa sida). Det ursprungliga syftet med kravet om bibehållen referensareal var att förhindra att spannmålsodlingen skulle öka på bekostnad av långliggande gräsmarker i samband med frikopplingen i MTR-reformen.

#### 5.2.1 Vad har analyserats

Vid analysen av kommissionens förgröningsförslag om permanent gräsmark har Jordbruksverkets stöddatabas använts. Vilka ekonomiska eller miljömässiga konsekvenser det blir av förgröningsåtgärden har sedan utvärderats. Resultaten från följande villkor har sorterats fram ur stöddatabasen.

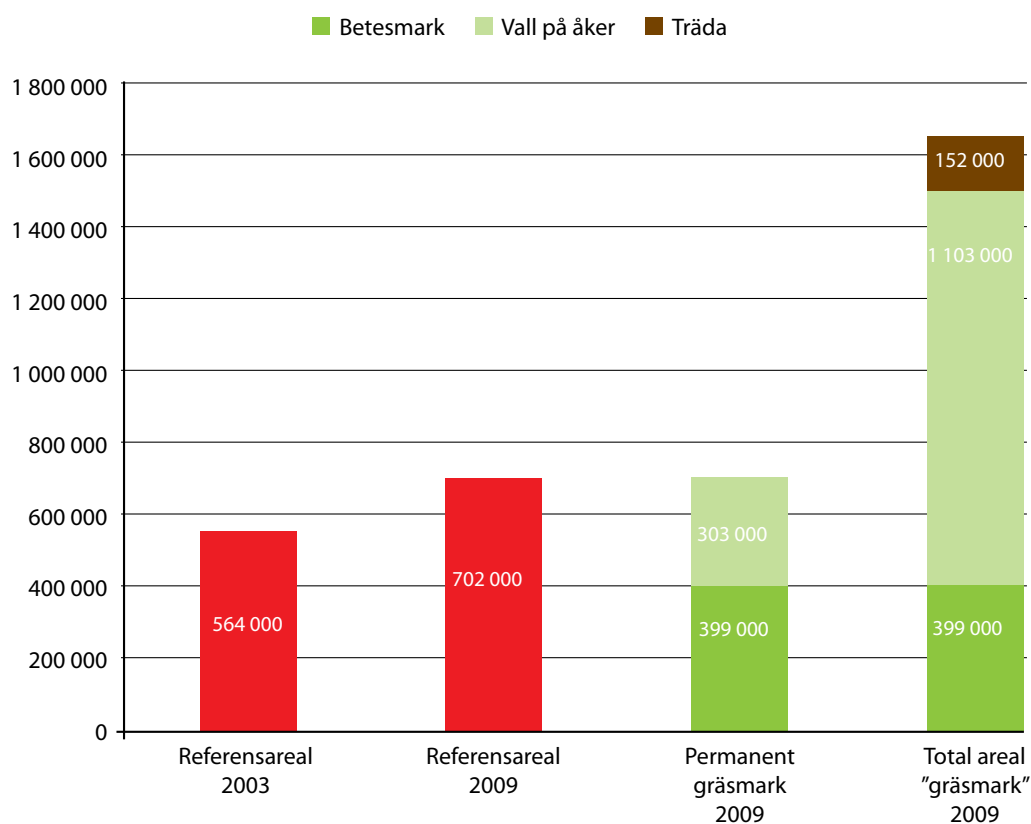
1. Referensarealer på gårds- och nationell nivå
2. Gårdar med gårdsstöd till betesmark och betesvall på åker
3. Gårdar med naturbetesmarker
4. Gårdar med vall på åker och villkor om 10 procent eller 20 procent permanent gräsmark
5. Alla mjölkgårdar

#### Förutsättningar utifrån den svenska referensarealen

Vid en fastställd referensareal på gårdsnivå kan inlåsnings effekterna för åkermarken bli ett problem om/när driften ska läggas om eller mark utarrenderas. Med inlåsnings av jordbruksmark menas att marker p.g.a. av hindrande regler och/eller gynnsamma ekonomiska villkor för passivt ägande inte blir tillgängliga/lönsamma för odling (förloras som produktionsresurs).

Varje år redovisar Sverige den nationella referensarealen för permanenta gräsmarker till EU-kommissionen. Nedanstående tabell visar referensarealerna tillsammans med naturbetesmarksarealerna per län. De permanenta gräsmarkerna består dels av naturbetesmarkerna som i Sverige inte får plöjas upp, dels av långliggande vallar på åkermark. I Sverige var 2009 förhållandet fyra till tre (4/3) mellan arealen naturbetesmarker och långliggande vallar. Det fanns cirka 400 000 hektar betesmark och 300 000 hektar långliggande vall.

Av de drygt 700 000 hektaren permanenta gräsmarker är det främst de långliggande vallarna som sannolikt kommer att påverkas av villkoren i förgröningsåtgärden permanent gräsmark.



**Figur 8.** Den fastställda referensarealen 2003, referensareal 2009, uppdelad på naturbetesmark och långliggande vall samt den möjliga totala arealen med gräsbevuxen mark 2009. För Sverige och i hektar.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

I referensarealen ingår de flesta av Sveriges naturbetesmarker. För 2005 var den ansökta arealen till gårdsstödet cirka 480 000 hektar naturbetesmarker. De resterande gräsmarkerna var långliggande vallar på åker. Det rör sig därmed om cirka 80 000 hektar långliggande vallar på åkermark i den totala referensarealen på 564 000 hektar för 2003. Vid 2009 års kontroll har den faktiska arealen långliggande vallar på åker (referensarealen) ökat till drygt 300 000 hektar (cirka 30 % av Sveriges vallareal).

Eftersom det idag (2012) finns cirka 400 000 hektar naturbetesmarker med gårdsstöd skulle en tvingande referensareal (dock tvingande på gårdsnivå) medföra att drygt 160 000 hektar (15 %) av vallen måste fortsatt vara långliggande. Detta måste beaktas när analysen görs av de ekonomiska och miljömässiga effekterna av ett krav om att utvidga åtgärden permanenta gräsmarker inom gårdsstödet till att gälla på gårdsnivå istället för på nationell nivå.

**Tabell 7.** Sammanställning av Sveriges naturbetesmarker och referensarealer för 2009.

län	permanent gräsmark	varav betesmarker	varav långliggande vallar
Stockholm	23 330	10 915	12 415
Uppsala	26 127	15 789	10 338
Södermanland	28 682	17 429	11 253
Östergötland	62 018	41 879	20 139
Jönköping	60 429	40 278	20 151
Kronoberg	38 801	21 278	17 523
Kalmar	67 931	50 591	17 340
Gotland	23 070	16 055	7 015
Blekinge	17 231	11 126	6 105
Skåne	85 330	57 001	28 329
Halland	25 512	15 684	9 828
Västra Götaland	101 902	58 949	42 953
Värmland	24 148	6 363	17 785
Örebro	19 002	8 800	10 202
Västmanland	11 848	8 337	3 511
Dalarna	14 657	5 215	9 442
Gävleborg	16 440	4 136	12 304
Västernorrland	14 180	2 186	11 994
Jämtland	14 718	4 143	10 575
Västerbotten	16 961	1 542	15 419
Norrbottn	9 717	1 449	8 268
Sverige	702 036	399 145	302 891

Not: Uttagna arealer 2009 till nationella referensarealen för tvärvillkoret permanenta gräsmarker.

Utifrån ovanstående sammanställning och uppgifter om andelen långliggande betesvallar per region (Statistiska meddelanden, 2011a) har nedanstående tabell 8 tagits fram. Av de 300 000 hektaren långliggande vall antas 180 000 bli kvar som permanent gräsmark.

**Tabell 8.** Beräknad kvarvarande areal långliggande vall.

område	antal gårdar med vall	långliggande vallar, hektar
region 1	2 562	5 687
region 2	2 702	8 112
region 3	16 694	52 347
region 4	13 314	44 401
region 5	20 449	72 368
Sverige	55 721	182 915

Villkor 1: Gårdsstöd, > 4 hektar jordbruksmark, har vall och/eller bete, andel långliggande vallar.

## 5.2.2 Resultat

De grundläggande förutsättningarna för uttag och analys av gårdar är att de dels har gårdsstöd, dels har mer än 4 hektar jordbruksmark. Denna analys omfattar bara de gårdar och jordbrukare som har gårdsstöd och dessutom ansökt om gårdsstöd på sina vall- eller betesmarksarealer.

### Alla gårdar i Sverige som har vall på åker eller betesmark

Tabell 9 visar att de flesta gårdar som har jordbruksmark också har vall på åker eller betesmark. När endast gårdar med mer än 30 procent vall på åker tas med återstår ändå mer än 70 procent av alla Sveriges gårdar. Det har varit omöjligt att knyta de långliggande vallarna till några enskilda gårdar. Därför har i denna första analys bara de gårdar som haft en vallandel över 30 procent tagits med.

Tabell 9. Gårdar 2009 med gräsmark.

gårdstyp	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar vall	hektar betesmark
gårdar med jordbruksmark	65 085	3 060 951	1 103 340	453 984
gårdar med gräsmarker	58 735	2 854 731	1 103 340	453 984
gårdar > 30 % vall	46 593	1 791 868	1 006 578	373 304

Villkor 2: Gårdsstöd > 4 hektar jordbruksmark

### *Om det skulle bli ett krav på tio procent permanent gräsmark*

Nästa steg är att lägga ett krav på att dessa gårdar med över 30 procent vall ska ha minst tio procent av sin vallareal som permanent gräsmark. Jordbrukare som haft mer än tio procent betesmarker av den totala jordbruksmarken undantas från kravet. Betesmarkerna räknas med automatik som permanenta gräsmarker.

Tabell 10. Gårdar med mer än 30 % vall och ett krav på 10 % permanent gräsmark.

område	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar vall	hektar betesmark	krav 10 % hektar perm gräsmark	krav på areal med vall
mjölk-gårdar	2 684	257 710	163 379	8 912	25 771	16 859
region 1	404	12 868	6 773	336	1 287	951
region 2	787	31 822	18 183	906	3 182	2 276
region 3	6 130	231 284	136 046	7 270	23 128	15 858
region 4	5 129	161 248	104 366	4 824	16 125	11 301
region 5	10 405	295 071	234 804	5 495	29 507	24 012
Sverige	22 855	732 293	500 172	18 831	73 229	54 398

Villkor 3: villkor 2 plus > 30 % vall, <10 % betesmark.

Skulle ovanstående villkor införas skulle cirka 23 000 jordbrukare i Sverige påverkas och de skulle få lägga runt 55 000 hektar av sina vallar som permanent gräsmark. Många jordbrukare med mjölkgårdar (2 700) skulle påverkas av dessa villkor och de skulle tvingas lägga minst tio procent (17 000 ha) av sin vallareal som permanent gräsmark (se mjölkgårdar, tabell 10).



### *Om det skulle bli ett krav på tjugo procent permanent gräsmark*

Detta alternativ innefattar även ett krav på över 30 procent vall men här ska jordbrukarna ha minst tjugo procent av sin vallareal som permanent gräsmark. Jordbrukare som haft mer än tjugo procent betesmarker av den totala jordbruksmarken ska undantas från kravet.

**Tabell 11.** Gårdar med mer än 30 % vall och ett krav på 20 % permanent gräsmark.

	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar vall	hektar betesmark	krav 20 % hektar perm gräsmark	krav på areal med vall
mjölkgårdar	3 909	391 820	234 550	28 529	78 364	49 835
region 1	528	21 787	10 692	1 728	4 357	2 629
region 2	996	49 068	26 226	3 461	9 814	6 353
region 3	8 085	348 080	197 756	24 375	69 616	45 241
region 4	6 920	257 198	158 213	19 073	51 440	32 367
region 5	12 307	361 275	281 206	15 301	72 255	56 954
Sverige	28 836	1 037 408	674 093	63 938	207 482	143 544

Villkor 4: villkor 2 plus > 30 % vall, <20 % betesmark.

Skulle ovanstående villkor införas skulle cirka 29 000 jordbrukare påverkas och de skulle få lägga runt 144 000 hektar av sina vallar som permanent gräsmark. Många jordbrukare med mjölkgårdar (3 900) skulle påverkas av dessa villkor och de skulle tvingas lägga minst tjugo procent (50 000 ha) av sin foderareal som permanent gräsmark. Detta alternativ (20 % permanent vall) kommer arealmässigt närmast ett sannolikt utfall i Sverige av kommissionens förslag till förgröningsåtgärden permanent gräsmark. Den fastställda referensarealen från 2003 innebär att cirka 160 000 hektar vall måste läggas som permanent gräsmark. Alternativet med 20 % av vallarealen som permanent visar att mjölk- och nötköttproducenter i Sverige kan komma att påverkas relativt kraftigt av förgröningsåtgärden och kravet om permanenta gräsmarker.

### **De gårdar i Sverige som sannolikt har en referensareal**

En alternativ metod för att få fram vilka gårdar och arealer som kan bli aktuella för förgröningsåtgärden permanent gräsmark är att analysera vilka typer av gräsmarker som finns på gårdarna.

### *Om arealen med gräsmark styr vilka gårdar som får krav på permanent gräsmark*

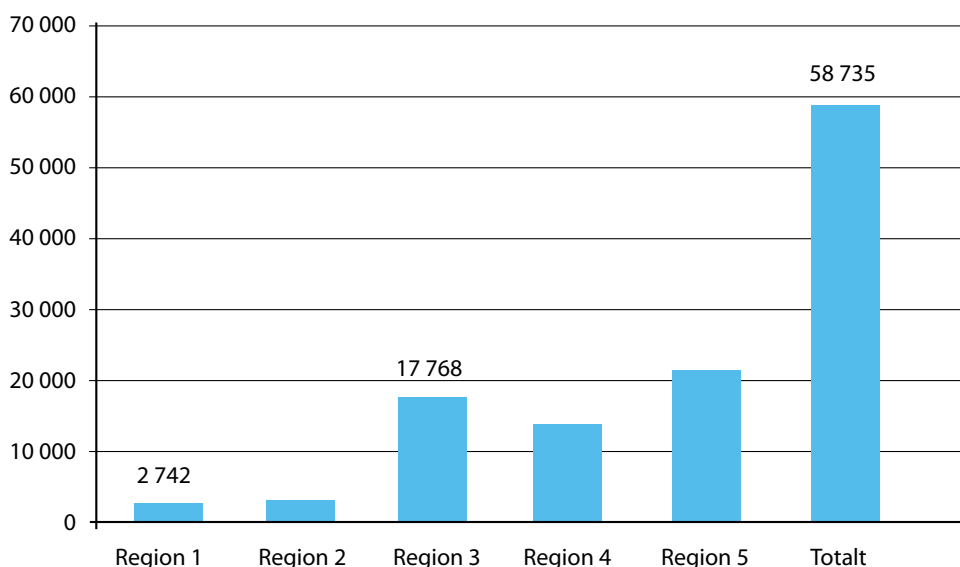
Totalt är det cirka 59 000 jordbrukare som har gräsmarker (vall på åker, eller betesmarker, eller ängsmarker). Av dessa jordbrukare finns drygt 25 000 (42 %) i stödregion 4 eller 5 (mellan- och skogsbygd eller Norrland). I dessa områden är andelen gräsmarker av den totala jordbruksmarken minst 65 procent.

**Tabell 12.** Antal gårdar, hektar jordbruksmark och olika gräsmarkstyper i de fem regionerna.

	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar vall	hektar GS1 bete	hektar HNV2 betesmark	andel GS bete	andel GS gräsmark
gårdar med gräsmarker	58 735	2 854 731	1 103 340	400 347	453 984	0,14	0,53
region 1	2 742	278 908	34 609	18 397	18 488	0,07	0,19
region 2	2 935	251 076	49 542	19 154	19 516	0,08	0,27
region 3	17 768	1 074 084	339 292	131 785	153 898	0,12	0,44
region 4	14 020	594 343	272 018	113 342	124 882	0,19	0,65
region 5	21 270	656 320	407 879	116 599	137 200	0,18	0,80

GS=med gårdsstöd 2 HNV= inkluderar även jordbruks(betes)marker med höga naturvärden utanför gårdsstödet.

Gårdarna och regionerna kan grovt indelas i tre grupper. Stödregion 1-2 består av slättjordbruk där relativt få gårdar har gräsmarker. Stödregion 4-5 består av skogsjordbruk där relativt många gårdar har gräsmarker. Stödregion 3 som är den arealmässigt största är närmast ett mellanting av de båda andra.



**Figur 9.** Totala antalet gårdar per stödregion som har gräsmarksareal med gårdsstöd. Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

### *Om arealen med naturbetesmark styr vilka gårdar som får krav på permanent gräsmark*

Totalt är det cirka 37 000 jordbrukare som har och sköter naturbetesmarker (betesmark eller ängsmark). Av dessa jordbrukare finns drygt 22 000 (60 %) i stödregion 4 eller 5 (mellan- och skogsbygd eller Norrland). I dessa områden är andelen gräsmarker av jordbruksmarken över 68 procent.

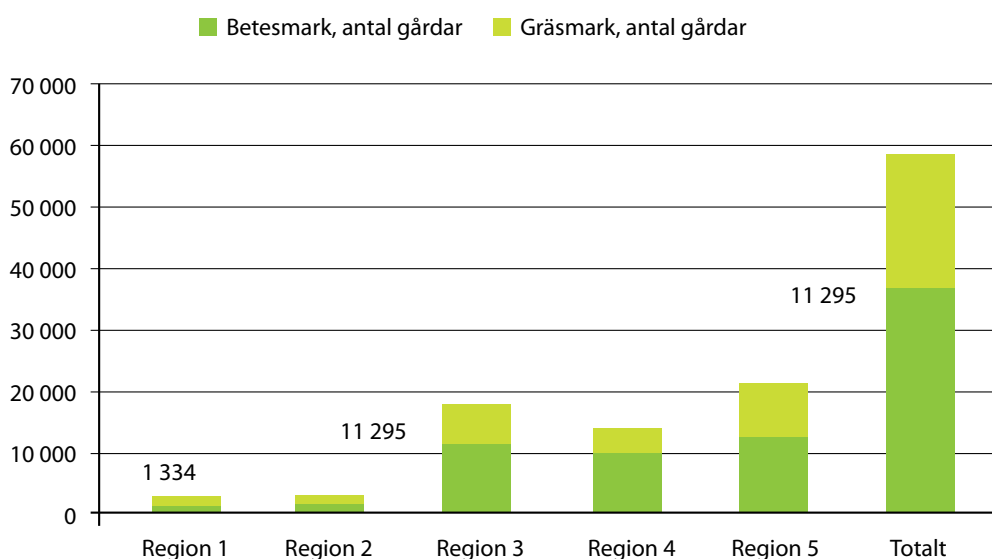
Figur 9 antyder att en stor del av referensarealen kommer att finnas i norra Sverige och i skogsbygderna där det redan finns mycket vallareal. Däremot hamnar en försvinnande liten del permanenta gräsmarker i de södra slättbygderna, där de ur miljösynpunkt egentligen behövs mer.

**Tabell 13.** Antal gårdar med betesmark, hektar jordbruksmark och olika gräsmarkstyper i de fem regionerna.

	antal gårdar	hektar jordbruksmark	hektar vall	hektar GS <sup>1</sup> bete	hektar HNV2 betesmark	andel GS bete	andel GS gräsmark
gårdar med betesmarker	36 961	2 050 982	802 247	400 347	451 613	0,20	0,59
region 1	1 334	138 511	21 882	18 397	18 475	0,13	0,29
region 2	1 644	161 933	34 747	19 154	19 503	0,12	0,33
region 3	11 295	792 193	260 350	131 785	152 794	0,17	0,49
region 4	9 805	486 142	218 639	113 342	124 253	0,23	0,68
region 5	12 723	467 563	265 021	116 599	135 478	0,25	0,82

<sup>1</sup> GS=med gårdsstöd 2 HNV= inkluderar även jordbruks(betes)marker med höga naturvärden utanför gårdsstödet.

Figur 10 visar det totala antalet gårdar som har gräsmarker samt antalet gårdar med betesmarker. Stapeldiagrammet antyder i vilka regioner förgröningsåtgärden permanent gräsmark kommer att få störst konsekvenser för jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft. Var miljöeffekterna blir som störst är svårare att förutse. Sannolikt är det där det finns en stor andel med långliggande betesvallar som jordbrukarna idag (2012) använder mer intensivt.



**Figur 10.** Antalet gårdar, per stödregion, som har naturbetesmarker med gårdsstöd. Jämfört med totala antalet gårdar som har gräsmarker. Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

### 5.2.3 Konsekvenser för jordbruket

Det finns många potentiella problem med en historisk referensperiod. Ett företag kan t.ex. ha lagt om driften från mjölk till spannmål sedan 2003, begynnelseåret för referensperioden, vilket innebär svårigheter att uppfylla kraven. Dessutom kan växtföljder på nötkött- eller mjölkgårdar försvåras eftersom man ständigt måste ha en viss andel vall som legat i minst fem år. Det nuvarande kravet på nationell nivå ger större flexibilitet eftersom arealer som plöjs upp på en gård kan ersättas av arealer på en annan gård, medan den totala arealen är oförändrad.

De företag som hade permanenta gräsmarker (betesmarker) under referensperioden får stödet utan några extra krav medan de med vallodling (växtföljdsvallar) kan få mer marker som blir fastlåsta (inlåsta) och ytterligare krav ifall de har haft långliggande vallar.

Kraven kan komma att uppfattas som orättvisa (se nedan), eller omotiverade med hänsyn till den begränsade miljönyttan. Det förefaller troligt att de föreslagna förgröningskraven inte kommer att göra jordbrukarna mer positivt inställda till EU, CAP eller myndigheterna.

Eftersom jordbrukarna förhindras att fritt välja den företagsekonomiskt optimala lösningen så kan kravet komma att medföra fördyringar. Åkermark som skulle ge högre vinst med andra grödor eller som kortliggande vall, blir kvar som långliggande vall. Kultiverade betesmarker och naturbetesmarker som inte är företagsekonomiskt lönsamma måste ändå fortsatt betas. Hur stora kostnaderna blir är svårt att kalkylera, men troligen blir kostnaderna relativt små. Långt ifrån alla företag kommer att beröras. Det är främst mjölk- och nötköttsföretag som önskar avveckla eller måste reducera grovfoderarealen som kan få ökade kostnader. Deras kostnader påverkas av möjligheterna att arrendera gräsmarker godkända för gårdsstöd.

Kostnaderna kommer i första hand att falla på de animalieproducenter som tvingas anpassa sig till kravet. Givet att gårdsstödet ändå ska utgå så berörs inte skattebetalarna. Livsmedelskonsumenterna kommer troligen att få försumbara kostnadsökningar, eftersom annan, mer dominerande, produktion kommer att kompensera för effekterna via prismekanismerna.

### **Anpassning av landsbygdsprogrammet**

Eftersom ersättningar i landsbygdsprogrammet redan finns för vall och betesmark kan dessa behöva ses över när ett förgröningskrav tillkommer. Eventuella förändringar blir dock beroende av hur förgröningsvillkoren blir utformade.

Ett syfte med åtgärden permanent gräsmark är att få till längre liggtider på gräsmarkerna bl.a. med sikte på kolinbindning. Kravet om längre liggtider påverkar inte naturbetesmarkerna eftersom begränsningar redan finns i den nationella lagstiftningen om att de inte får plöjas.

Om bevarande av biologiska värden genom hävd blir förgröningskrav eller tvär-villkor (verksamhetskrav) innebär det att det hävdkrav som tidigare ställts inom miljöersättningarna till betesmarker istället kommer att finnas inom förgröningsstödet (eller som Baseline). Detta medför sannolikt sänkningar av miljöersättningarna till betesmarker generellt, oavsett om marken är permanent gräsmark eller inte. Om det istället införs en lägre ersättning till de ”inlåsta” markerna (permanent gräsmark) ökar komplexiteten och de administrativa kostnaderna kraftigt.

### **Administrativa konsekvenser**

Jordbruksverkets erfarenheter av referensperioder är inte odelat positiva eftersom de medför betydande administrativa problem. Om det kommer att ingå ett moment då den ursprungliga nivån eller arealen ska fastställas på gårdsnivå uppstår risk för felaktigheter. Det skapar bedömningsproblem som ökar ju längre från referensåret som arealerna per gård fastställs. Referensperioder tenderar också att vara krångliga att hantera administrativt.

Det är lockande att använda trädesarealer för att uppfylla kravet eftersom dessa kan se likadana ut och ge samma miljöeffekter som extensiva vallar. Här kan det komma att ställas krav från kommissionens sida på betande djur eller skörd. Detta är inte motiverat från miljösynpunkt och ett sådant krav kan leda till komplicerade kontroller.

Sammanfattningsvis kommer förslaget inte innebära några påtagligt höjda transaktionskostnader för jordbrukarna. Myndigheterna kan däremot få avsevärda kostnader för att införa kravet och för att kunna kontrollera uppfyllelsen.

#### 5.2.4 Miljöeffekter

Kravet har tillkommit i syfte att begränsa att slätter/betesvall på åker övergår till ettåriga grödor eller blir intensivare växtföljdsvallar. Långliggande vallar, kulturerade betesmarker och framförallt naturbetesmarker har positiva effekter på biologisk mångfald, växtnäringssläckage, kolinlagring och läckage av växtskyddsmedel jämfört med spannmåls- och oljeväxtodling.

För svensk del kan en positiv effekt främst förväntas på den biologiska mångfalden, och då framförallt av att bevara naturbetesmarker. Samtidigt begränsas denna effekt av att det är summan av åkerbeten/vall (som legat mer än 5 år) och naturbetesmark som ska bevaras. Om ett företag riskerar att komma under sin kvot för ett visst år måste anpassning ske eller stödbeloppet minska. Det enklaste sättet är förmodligen att låta arrendera gräsmark som legat fem år eller mer, t.ex. trädesarealer. Om krav ställs på skörd eller bete på sådana åkermarker (vilket skulle kunna bli ett EU-krav, jfr 50-träds diskussionen) kan miljöeffekten försämrats t.ex. genom att djur flyttas från naturbetesmark till åkermark. Det är inte så troligt att kravet på permanent gräsmark förhindrar att olönsamma naturbetesmarker läggs ned – det är troligare att man lägger in mer av långliggande vallar på åkermark eftersom detta i allmänhet torde vara billigare.

Om kravet på permanent gräsmark på nationell nivå ska finnas kvar kommer sannolikt inte kravet på gårdsnivå att ge någon större miljöeffekt. Troligtvis kommer de jordbrukare som inte vill få sin åkermark fastlåst att minska sin areal permanent gräsmark. Det kan de göra ända tills den nationella referensarealen nås. Sannolikt kommer den slutliga anmälda arealen permanent gräsmark att hamna nära den nuvarande nationella referensarealen. En större areal permanent gräsmark kan sannolikt uppnås lättare med ett hårdare krav på nationell nivå, som dock blir mindre betungande för den enskilda jordbrukaren.

I skogsbygder som helt domineras av vallodling kan kravet bli svagt negativt för den biologiska mångfalden. Orsaken är att biodiversiteten i dessa områden skulle gynnas av något större areal med ettåriga grödor, eftersom vissa växter, insekter och fåglar kräver sådana habitat.

I framför allt spannmålsdominerade områden kommer den minskade användningen av växtskyddsmedel att ha vissa positiva effekter på den biologiska mångfalden, i den mån kravet verkligen medför att de (relativt få) permanenta vallar som finns i spannmålsdominerade områden förhindrar en ökad öppen växtodling. Snarare finns risk för ytterligare minskande vallarealer innan 2014 för att slippa låsa fast åkermark till permanenta vallar i dessa områden.

Förslaget om permanent gräsmark stärker inte kulturmiljön och det innebär inte

heller någon anpassning i naturbetesmarkerna utöver dagens krav. Förslaget antas inte heller kunna motverka att hävden upphör på olönsamma naturbetesmarker och att dessa i förlängningen beskogas. Även detta förgröningsförslag kan leda till en negativ påverkan på kulturmiljö och landskapsbild. Detta eftersom förslaget kan innebära att fler marker blir fastlåsta (inlåsta) så jordbrukarna förhindras att fritt välja den företagsekonomiskt optimala lösningen. Det är främst de mjölk- och nötköttsföretag som tvingas reducera arealen med grovfoderproduktion som kan få ökade kostnader eller tvingas skära ner djurantalet eller helt avveckla djurhållningen.

### **5.2.5 Slutsatser och förslag**

När förgröningskravet permanent gräsmark omfattar både vall på åker och naturbetesmarker finns det risk för, dels att mer åkermark måste bli vall när naturbetesmarken slutar betas, dels att långliggande vallar plöjs upp för att undvika krav på permanent gräsmark.

Det ideala systemet bör kunna ge ekonomiska incitament att öka arealen naturbetesmark och att höja gräsmarkernas kvalité ur natur- och kultursynpunkt. Det är varken vidare effektivt eller rättvist att bara bevara de arealer som råkade finnas på en gård under en viss referensperiod. För gynnande av biologisk mångfald kan ett ökat hävdkrav (stöd villkor/tvär villkor) bli negativt och medföra lägre miljöersättning till vallar och betesmarker.

Tvär villkorsliknande sanktioner med en historisk referensperiod för gräsmarksarealen leder till omfattande administration och risk för fastlåsnings i produktionen. Om förgröningspremien i stället skulle betalas per hektar ansökt permanent gräsmark skulle detta ge betydligt mindre problem för jordbrukarna och en mer direkt koppling till miljöeffekterna. Det skulle då även vara möjligt att frigöra medel inom landsbygdsprogrammet. Att kravet avser summan av betesvallar och betesmarker som legat i minst fem år försämrar effektiviteten. Det hade varit bättre om kravet på lång liggtid bara hade avsett betesmark (utanför åker), eller att det varit ett separat krav för vall på åker som gällt oavsett om vällen legat i minst två eller minst fem år.

## **5.3 Områden med ekologiskt fokus**

### **Utformning**

Förslaget är att varje gård som har mer än fyra hektar jordbruksmark (gårdsstödsareal) ska omvandla minst sju procent av denna areal till områden med ekologiskt fokus. I områden med ekologiskt fokus kan exempelvis ingå träd, landskapselement, buffertzoner, etc.

### **Tillkommande villkor**

De arealer som förblir permanenta gräsmarker behöver inte räknas in i gårds/basa-realen. Vilka arealer, element eller marktyper som slutligen kan komma att ingå i de föreslagna sju procenten är ännu inte beslutat av kommissionen.

### **Förutsättningar i Sverige**

I stora delar av Sverige finns det omfattande arealer av extensivt brukade gräsmarker. Är de inte redan avsatta till permanent gräsmark kan de till viss del istället

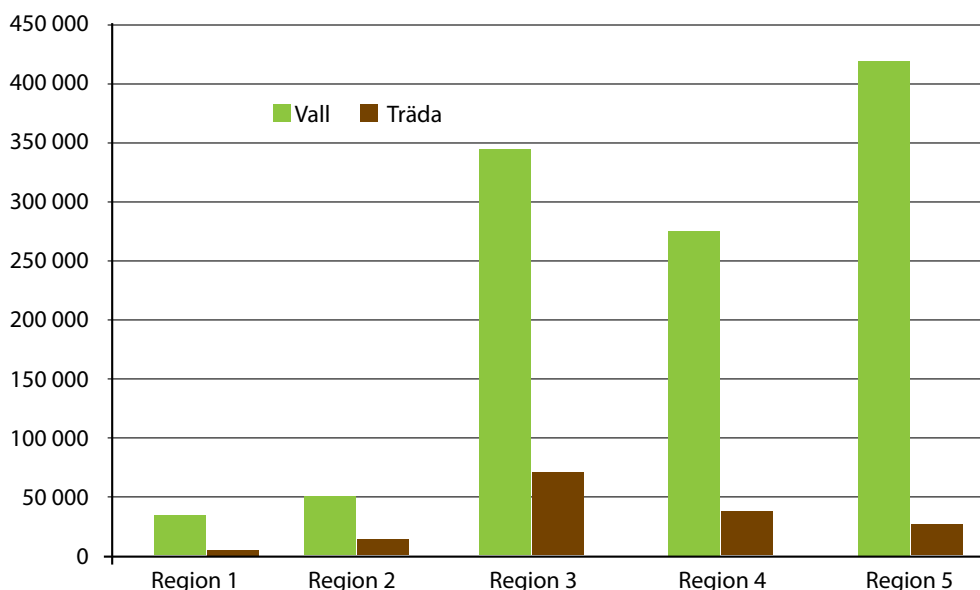
användas till att uppfylla kraven på områden med ekologiskt fokus. Dessutom finns det cirka 150 000 hektar träda som till stor del kan användas till miljöträda. Tyvärr har mycket av de marker där de större landskapselementen finns tagits bort som stödberättigad jordbruksmark av administrativa skäl. Därmed är de inte längre aktuella till miljöområden. Större problem med tillgänglig areal finns främst i de södra slättbygderna där den övervägande andelen av arealen brukas aktivt och därmed finns det lite av trädor och extensiva vallar. Dessutom är landskapselementen fåtaliga där.

### 5.3.1 Vad har analyserats

Vid analysen av kommissionens förgröningsförslag kring område med ekologiskt fokus har Jordbruksverkets stöddatabas använts. Vilka ekonomiska eller miljömässiga konsekvenser det blir av förgröningsåtgärden har sedan utvärderats. Resultaten från följande villkor har sorterats fram ur stöddatabasen.

1. alla gårdar som odlar spannmål
2. alla gårdar med mindre än 20 procent vall
3. alla gårdar med trädesareal
4. minst 5 eller 7 % av gårdens åker ska vara ekologisk fokusareal

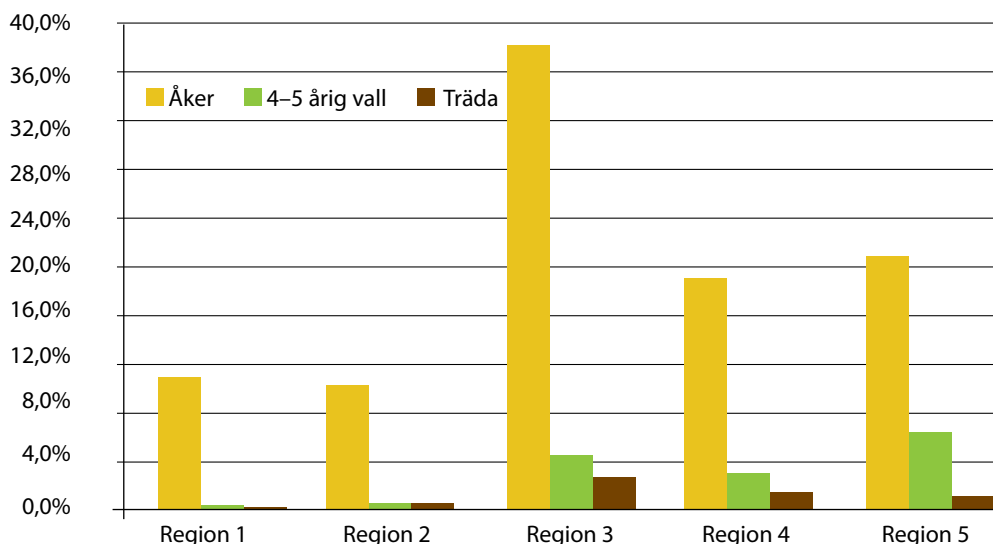
Möjligheten för jordbrukarna att kunna avsätta en del (5 - 7 %) av den stödberättigade åkermarken till ekologiska fokusområden finns främst genom den tillgängliga trädesarealen. Dessutom finns det en del extensivt skötta vallar att tillgå. Problemet är att dessa arealer är ojämnt fördelade inom Sverige. I södra Sveriges slättbygder, region 1-2, krävs exempelvis 31 000 hektar åkerareal (se tabell 15) för att uppfylla ett krav på sju procent med ekologiska fokusområden. Men det finns bara cirka 4 000 hektar träda att tillgå för de jordbrukare som påverkas av kravet (tabell 15).



**Figur 11.** De totala trädes- och vallarealerna i hektar inom de olika stödregionerna.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

Även om jordbrukarna skulle utnyttja den fleråriga vallen för att uppfylla kravet på exempelvis sju procent ekologiskt fokusområde skulle inte arealen flerårig vall och träda räcka till, med undantag för region 3 och 5 (figur 12). Sannolikt skulle arealen inte räcka till i dessa regioner heller, om jordbrukarna även måste uppfylla kravet på permanenta gräsmarker.



**Figur 12.** Andel långliggande vall och träda "extensiv mark" samt åker av Sveriges totala åkerareal per stödregion. Källa: Jordbruksverkets stöddatabas och Jordbruksverkets rapport 2006:4.

### 5.3.2 Resultat

Genom förgröningsåtgärden område med ekologiskt fokus ställs 30 000 jordbrukare inför kravet att avsätta jordbruksmark. Det är jordbrukare som odlar grödor i en växtföljd, har gårdsstöd och som sökt stöd på mer än 4 hektar jordbruksmark som påverkas. Gårdar med 100 % vall eller träda är uteslutna eftersom de inte behöver uppfylla kravet. Kravet att sju procent av all stödberättigad åkermark ska vara områden med ekologiskt fokus innebär att det kommer att saknas 106 000 hektar åkermark med denna inriktning.

**Tabell 14.** Antal gårdar och påverkad areal av åtgärden ekologiskt fokusområde.

område	antal gårdar	areal träda, hektar	åkerareal, hektar	påverkad areal
Sverige	29 429	17 979	1 789 409	105 803

Villkor 1: gårdsstöd, > 4 hektar jordbruksmark, < 100 % vall, < 100 % träda, krav 7 % fokusområde.

Eftersom all åkermark ska räknas med i underlaget, utom permanent gräsmark på åker, blir kravet i norra Sverige och skogsbygderna ungefär lika omfattande som i de södra slättbygderna. Det innebär exempelvis att i region 4-5 ska jordbrukarna avsätta drygt sex procent av sin åker till i första hand miljöträdor.



**Tabell 15.** Påverkad areal per region av åtgärden ekologiskt fokusområde.

område	antal gårdar	areal träda, hektar	Åkerareal, hektar	påverkad areal
region 1	2 471	1 483	256 834	16 057
region 2	2 167	2 461	196 168	10 943
region 3	9 671	8 056	659 717	37 580
region 4	6 537	3 491	328 663	19 420
region 5	8 583	2 488	348 027	21 803

Villkor 2: villkor 1 plus < 7 % träda, krav 7 % fokusområde

Sorterar vi ut alla gårdar som har spannmål, mindre än tjugo procent vall och med mindre än fem procent träda får vi nedanstående resultat. Det speglar väl var den mer intensiva odlingen sker i Sverige. Dessa gårdar och jordbrukare får vid ett krav på fem procent ekologiska fokusområden en brist på drygt 27 000 hektar åker. Vid ett krav på sju procent blir det 41 000 hektar. Detta gäller om den träde-sareal som finns på gårdarna inräknas i det krävda ekologiska fokusområdet.

**Tabell 16.** Påverkan av ekologiskt fokusområde på gårdar med spannmål och mindre än 20 % vall.

område	antal gårdar	antal hektar	hektar träda	brist med 5 % krav fokusområde	brist med 7 % krav fokusområde
region 1	1 840	216 856	958	10 843	15 180
region 2	1 303	136 262	1 454	6 813	9 538
region 3	2 926	261 098	2 898	13 055	18 277
region 4	650	39 476	439	1 974	2 763
region 5	303	10 703	102	535	749
Sverige	7 022	664 395	5 851	33 220	46 508

Villkor 3: villkor 1 plus < 5 % träda, < 20 % vall

### 5.3.3 Konsekvenser för jordbruket

De flesta jordbrukare kommer inte att behöva anpassa odlingen för att uppfylla kravet på områden med miljöfokus. Många jordbrukare kan sannolikt uppfylla kravet eftersom det finns marginalmarker att tillgå i alla regioner (dock lite beroende på vilka regionala avgränsningar som införs). Anpassningsproblem kommer att uppstå, för t.ex. mjölkföretag (även i skogsbygd) med begränsade markarealer, innan de kan arrendera ny jordbruksmark.

I de intensivare odlade slättbygderna kan dock kravet komma att innebära minskad odling och minskade intäkter. Man kan även förvänta sig en negativ inställning från jordbrukarna till systemet eftersom reglerna redan ändrats ett antal gånger. Några företag har till och med betalat eller gett bort uttagsrätter för att slippa uttagsplikten och inte behöva lägga mark i träda. Detta har jordbrukarna exempelvis gjort för att få tillgång till mer foderareal till sina djur. Höga spannmålspriser och global efterfrågan på livsmedel kan också minska acceptansen för systemet.

#### Anpassning av landsbygdsprogrammet

Om kraven på miljöeffekter från områden med ekologiskt fokus får liten omfattning ersätter åtgärden ekologiskt fokus inga riktade åtgärder inom landsbygdsprogrammet. Om det däremot skrivs in i förgröningsåtgärden om skyddszoner, landskapselement, mångfaldsträda, etc. kan det svenska landsbygdsprogrammet påverkas kraftigt.

## **Administrativa konsekvenser**

I princip innebär förgröningskravet om områden med ekologiskt fokus att ett system liknande uttagsplik en återinförs. Det medför bl.a. en ökad kontroll ner på delskiftesnivå över var de villkorade arealerna har placerats, vad som finns på dem och hur stora de är.

### **5.3.4 Miljöeffekter**

Tidigare studier (Rapport 2008:13 ”Miljöeffekter av slopad uttagsplikt”) inom projektet CAP:s miljöeffekter pekade på att miljöeffekterna (utlakning, biologisk mångfald, användning av växtskyddsmedel) av uttagsplikten var liten. I det här förslaget ställs dessutom ett lägre arealkrav än vad uttagsplikten hade vilket tyder på en ännu mindre miljöeffekt än vad uttagsplikten gav. Om möjligheten till undantag för energigrödor (som fanns inom uttagsplikten) inte finns inom förgrönningen ökar dock miljöeffekten men det ökar även kostnaden (mindre intäkter). De grödor som främst odlades som energigrödor inom uttagsplikten var oljeväxter och höstvete. Det innebär att dessa arealer brukades lika intensivt och gav samma intäkter som odlingen till livsmedel och foder.

I skogsbygder kan effekten vara negativ eftersom biologisk mångfald är kopplat till aktiviteter och ett varierat landskap. I slättbygder som odlas intensivt kan en positiv men begränsad effekt uppnås, genom att mer areal odlas extensivt eller är obrukad. Det är inte säkert att det är en kostnadseffektiv miljöåtgärd att minska produktionen i slättbygden. Kostnaden för att nå någon effekt blir hög eftersom ett enhetligt krav ställs på samtliga företag oavsett vilken miljöeffekt kravet kommer att få på det specifika företaget.

Utfallet för kulturmiljö och landskapsbild beror mycket av vad som kommer att räknas som ”fokusområde”. För områden med ekologiskt fokus blir resonemanget om kulturmiljö i skogsbygder liknande det för diversifiering av grödor, det vill säga att förslaget kan medföra negativ påverkan genom minskat antal betesdjur med minskad hävd, igenväxning och utebliven skötsel.

Om landskapselement ingår i områden med ekologiskt fokus och det innebär ett bättre skydd för landskapselement är det positivt. Men det måste ändå finnas möjlighet att ersätta skötseln av landskapselementen genom miljöersättningarna. Skötselåtgärderna krävs för att landskapselementen ska synas och vara ett viktigt inslag i kulturmiljön, men också för att bevara den biologiska mångfald som många gånger förekommer på och invid dessa landskapselement.

### **5.3.5 Slutsatser och förslag**

Ett generellt krav på områden med ekologiskt fokus (miljöträda) för alla jordbruk oavsett miljömässiga förutsättningar blir ett kostsamt sätt att uppnå miljöeffekter. Det verkar orimligt att ställa ett krav på områden med miljöfokus i mellan- och skogsbygder eller att företag med vallodling i slättbygd ska ha ett krav på sådana områden. Ett sätt att lösa problemet är att kravet på områden med ekologiskt fokus endast ska omfatta den öppna växtodlingen. Möjligheten att utnyttja förgröningspremien till riktade ersättningar per hektar, t.ex. till vissa regioner, jordarter och åtgärder som t.ex. skydds/kantzoner längs vattendrag eller mångfaldsträda, skulle höja effektiviteten och frigöra medel från landsbygdsprogrammet.

## 6. Mindre påverkan genom undantag från kravet på förgröning

### 6.1 Kommissionens tilläggsvillkor

I sitt förslag till förgröning har kommissionen även lagt in att vissa jordbrukare kan få undantag från kravet på förgröning. Den stora gruppen av jordbrukare som undantas från förgröningskravet är småbrukarna. Motivet är att kommissionen vill förenkla administrationen och stödutbetalningen för jordbruk med låga totala gårdsstödbelopp genom att betala en klumpsumma i stöd och lätta på skyldigheterna när det gäller miljöanpassning, tvärvillkor och kontroller.

En annan grupp jordbrukare som får undantag från förgröningskravet är de som driver ekologiskt jordbruk. Kommissionens motiv här är att de ekologiska jordbrukarna bör undantas från kraven, med tanke på de erkända miljöfördelarna med ekologiska jordbrukssystem. Slutligen kan jordbrukare med verksamhet i Natura 2000 områden få undantag från förgröningskravet i den mån förgröningsåtgärden inte är förenlig med reglerna för Natura 2000 området.

#### 6.1.1 Stödet till små gårdar

Kommissionen föreslår att gårdar som haft gårdsstöd som varit lägre än 9 000 kr (1 000 euro) per år ska kunna välja bort förgröningen och istället välja ett enhetligt "Gårdsstöd" utan några förgröningskrav alls. För Sveriges del gäller även att gårdarna måste ha mer än 4 hektar jordbruksmark för att kunna få det "förenklade gårdsstödet".

Tabell 17. Antalet små gårdar 2009 som hade mindre än 9000 kr i gårdsstöd.

område	antal gårdar	åker, hektar	antal gårdar	åker, hektar	jordbruksmark, hektar
Sverige	18 414	66 023	6 809	26 156	36 716

Villkor 1: mindre än 9000 kr i gårdsstöd samt med mer än 4 hektar jordbruksmark.

Totalt fanns det 2009 drygt 18 000 gårdar som hade mindre än 9 000 kr i gårdsstöd. Antalet gårdar som hade mer än 4 hektar jordbruksmark var cirka 6 800 stycken och på dessa fanns drygt 26 000 hektar åker.

Tabell 18. Antalet små gårdar 2009 som skulle påverkas av åtgärden "diversifiering av grödor".

område	antal gårdar	åker, hektar	påverkad areal
Sverige	820	4 145	207

Villkor 2: Enligt 1 plus > 4 ha jordbruksmark, > 3 ha åker, mindre än 3 grödor, inte 100 % vall eller träda.

Åtgärden "diversifiering av grödor" i förgröningen skulle påverka ungefär 800 av de småbrukare som uppfyller kraven för det förenklade stödet. Om dessa jordbrukare istället anslutit sig till förgröningen skulle de behöva byta gröda på drygt 200 hektar av sin åkerareal.

**Tabell 19.** Antalet små gårdar 2009 som skulle påverkas av åtgärden "ekologiska fokusområden".

område	antal gårdar	träda, hektar	åker, hektar	påverkad areal
Sverige	1 021	629	4 824	201

Villkor 3: Enligt 1 plus > 4 ha jordbruksmark, < 100 % vall eller träda, 7 % av tillgänglig åkermark till miljöinriktade åtgärder.

Om villkoren i åtgärden "områden med ekologiskt fokus" läggs in för de småbrukare som har mer än 4,0 hektar jordbruksmark, skulle cirka 200 hektar av totalt 4 800 behöva åtgärdas på något vis. Förgröningskraven skulle gälla för drygt 1 000 av smågårdarna.

### Slutsats

De flesta jordbrukare skulle klara villkoren med redan tillgänglig obrukad mark (trädor, etc.) eller så har de ingen åkermark eller bara permanenta gräsmarker (betesmarker) och berörs därmed inte av åtgärden.

## 6.1.2 Gårdar med ekologisk odling

### Utformning

Alla som har EU-certifierad ekologisk odling ska kunna få förgröningsstödet utan ytterligare några villkorskrav. Här skiljer sig inriktningen helt från de övriga villkoren.

### Förutsättningar

Hela arealen måste vara certifierad för att förgröningsstödet ska kunna utgå ograverat till all jordbruksmark på gården.

Vad har analyserats

1. Alla gårdar som 2009/2010 hade certifierad ekologisk areal
2. Den ekologiska areal som inte behöver klara
3. kravet på permanent gräsmark
4. kravet på sju procent av arealen som områden med ekologiskt fokus
5. kravet på diversifiering av grödor på gårdar med mindre än 3 grödor

Tabell 20 visar antalet gårdar 2009 som till någon del var anslutna till miljöersättningen Ekologiska produktionsformer samt dessa gårdars totala åkerareal.

**Tabell 20.** Antalet gårdar 2009 som var anslutna till ekologiska produktionsformer.

område	antal gårdar	åker, hektar	eko åker, hektar
Sverige	10 275	537 521	267 243
ekoareal > 95 %	4 963		143 224

Villkor 1: Gårdar med åtagandearial för ekologiska produktionsformer samt gårdar med > 95 % ekologisk areal.

Enligt officiell statistik fanns det cirka 439 000 hektar ekologiskt odlad åker eller ekologisk åker i omställning under 2010. Det innebär att det under 2009 troligtvis

fanns drygt 160 000 hektar åker under omställning. Totalt fanns det 2009 cirka 5 000 gårdar med mer än 95 % av sin areal i ekologisk odling. Detta motsvarar en certifierad ekologisk areal på ungefär 143 000 hektar.

Tabell 21 visar de ekologiska gårdar som 2009 hade mindre än 100 procent vall och mindre än sju procent träda och som inte skulle ha klarat av ett krav på sju procent områden med ekologiskt fokus. Totalt sett skulle knappt 3 000 gårdar med 7 000 hektar kunna bli påverkade.

**Tabell 21.** Ekologiska gårdar 2009 som skulle påverkas av åtgärden "ekologiska fokusområden".

område	antal gårdar	antal påverkade hektar
Sverige	2 943	7 089

Villkor 2: Enligt 1 plus < 100 % vall och < 7 % träda.

Tabell 22 visar de gårdar som 2009 var helt anslutna till *Ekologiska produktionsformer* och som inte skulle ha klarat kravet om diversifiering av grödor inom förgröningen. Det är 2 200 gårdar med 4 400 hektar som skulle kunna bli påverkade.

**Tabell 22.** Ekologiska gårdar 2009 som skulle påverkas av åtgärden "diversifiering av grödor".

område	antal gårdar	antal påverkade hektar
Sverige	2 208	4 377

Villkor 3: Enligt 1 plus < 3 grödor eller 3grödor > 70 % vall. Samt < 100 % vall eller < 100 % träda.

## Slutsats

Det blir sannolikt problem med att ha åtgärder med villkor som har inverkan på båda pelarna. Om ersättningsbeloppet till miljöersättningarna måste justeras p.g.a. att Baseline ändras (en gräns för hur stor ersättning som kan utbetalas) bör justeringen bara gälla för de arealer på de gårdar som måste uppfylla kraven i förgröningsstödet. Om man inte kan få eller vill ha förgröningsstöd, eller vill ha mer areal med miljöersättning än vad förgröningsvillkoret kräver bör miljöersättningarna ligga på en högre ersättningsnivå. Detta blir komplext och administrativt komplicerat jämfört med om man utformar miljöersättningarna i pelare 2 (landsbygdsprogrammet) utan några kopplingar till pelare 1 (direktstöden).

### 6.1.3 Gårdar med jordbruksmark inom Natura 2000

#### Utformning

Alla som har ett Natura 2000-område på sin jordbruksmark ska kunna få förgröningsstödet utan att behöva följa alla förgröningsvillkor. Detta villkor skiljer sig dock lite från de andra villkoren. Undantaget gäller bara för de villkor som är i strid med villkoren för Natura 2000-området och enbart på denna areal. Det gäller alltså att följa kraven i förgröningen på den övriga jordbruksmarken för att få förgröningsstödet.

## Förutsättningar

Förutsättningen är att hela eller delar av gårdens jordbruksmark ligger inom ett Natura 2000-område och att denna areal har rätt till gårdsstöd. Villkoret innefattar både ängs- och betesmark liksom åkermark.

## Vad har analyserats

1 Alla gårdar som 2010 har något del av sin jordbruksmark inom ett Natura 2000 område

### *Jordbruksmark belägen inom Natura 2000 områden*

I Sverige fanns 2010 knappt 50 000 hektar ängs- och betesmarker med gårdsstöd som var beläget inom ett Natura 2000-område. Dessa hektar var fördelade på knappt 10 000 olika fält varav cirka hälften fanns i Skåne, Kalmar eller Västra Götalands län. Andelen Natura 2000-marker av betesmarkerna är för Sverige 12 procent, med minst andel i Jönköpings och Kronobergs län (3 %) och störst andel i Västerbottens (27 %) och Norrbottens (54 %) län. Ofta i närhet av dessa ängs- och betesmarker finns det också drygt 20 000 hektar åkermark på knappt 1700 fält inom Natura 2000-områden.

**Tabell 23.** Areal Natura 2000 mark på jordbruksmark.

markslag	hektar	antal fält
ängs- och betesmark	48 500	9 600
åkermark	21 300	1 700

Not GIS uttag av N 2000 skikt från Jordbruksverkets blockdatabas och stöddatabas.

## Slutsats

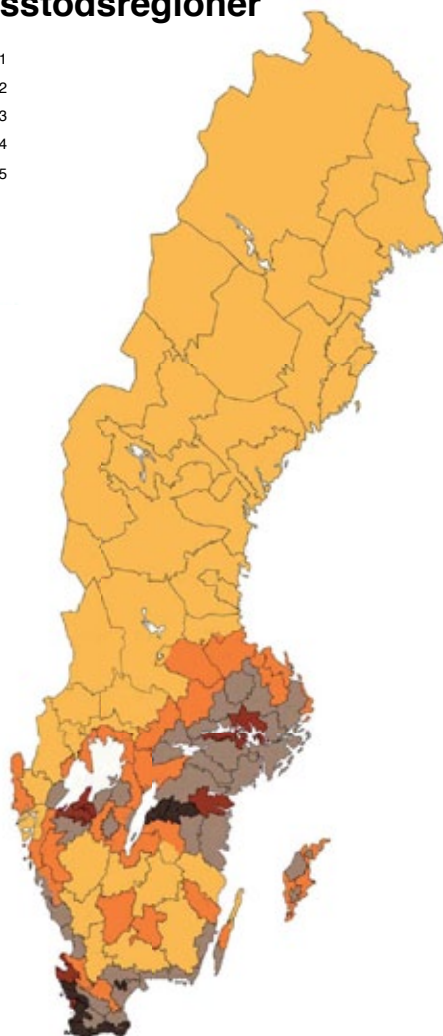
Det är sannolikt bara på Natura 2000 områden med åkermark som förgröningskravet kan få någon betydelse. I de fall reglerna skiljer sig åt är det Natura 2000 reglerna som gäller. Därmed blir det i princip ingen förändring mot tidigare när förgröningskravet införs. Totalt sett är det cirka 70 000 hektar jordbruksmark varav 20 000 hektar åker som kan komma att beröras av förgröningsvillkoren i Natura 2000 områden.

## 7. Kostnads- och nyttoberäkningar utifrån förgröningen

### 7.1 Hur ser jordbruket ut i Sverige?

#### Gårdsstödsregioner

- Region 1
- Region 2
- Region 3
- Region 4
- Region 5

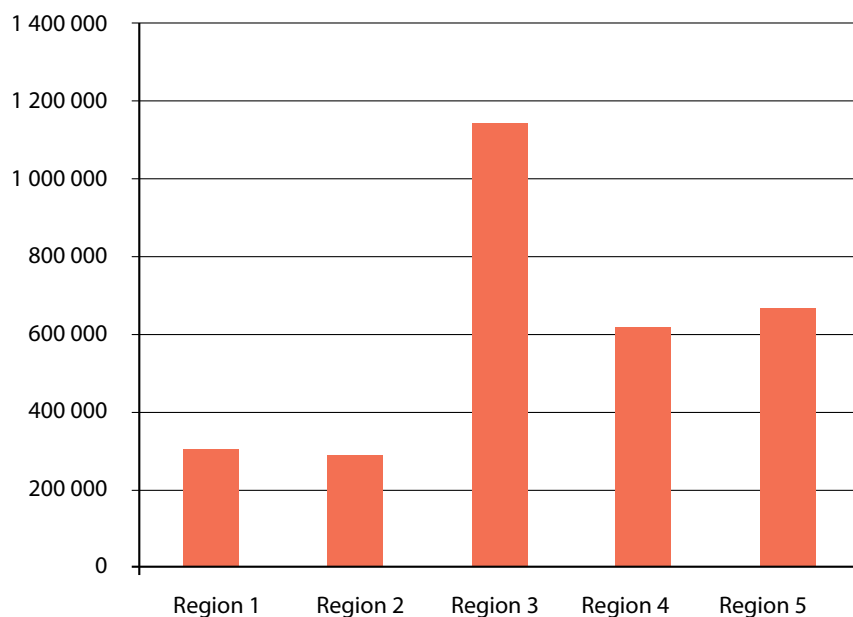


Karta 2. Indelningen av Sverige i fem stödregioner.

Förutsättningarna för att bedriva jordbruk i Sverige är mycket varierande. Dels finns det fem geobiologiska regioner i landet som varierar huvudsakligen i syd-nordlig riktning. Södra Sverige ingår i den nemorala regionen medan norra Sverige tillhör den nordligt boreala regionen (bilaga 12.1).

Dels är det stora skillnader i jordmån, där det i slättbygderna är sedimentära jordarter medan jordmånen i skogs- och mellanbygd övervägande består av morän.

Detta förhållande avspeglas på kartan (karta 2), där de mörkare regionerna har den högsta avkastningspotentialen medan potentialen avtar ju ljusare regionerna blir.



**Figur 13.** Stödregionernas åkermarksareal i hektar.

Källa: Jordbruksstatistik JO10SM1101.

Figur 13 visar hur många hektar åkermark det finns i respektive region. Genom att kombinera avkastningspotentialen (karta 2) med regionens areal (figur 13) kan man få en uppfattning av hur stor påverkan ett förgröningskrav som påverkar driften kan få. Dels på jordbrukets lönsamhet (figur 16 och 17), men även på hur stor miljöeffekten kan bli (figur 19).

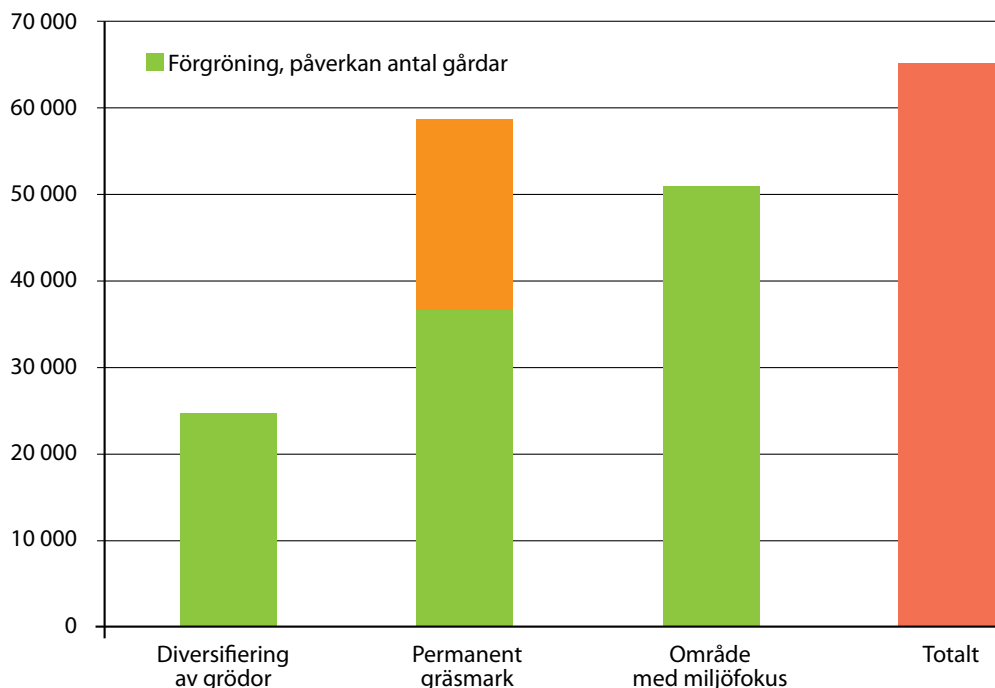
## 7.2 Hur påverkar förgröningen jordbruket?

Hur mycket förgröningskraven kan komma att påverka jordbruket beror helt på detaljerna i förgröningsvillkoren och hur inriktningen på produktionen ser ut för varje enskild gård i landet. Det är omfattningen på denna påverkan som analyserna ska belysa.

### Antalet jordbrukare som kan påverkas

Knappt 65 000 jordbrukare hade 2009 mer än fyra hektar stödberättigad jordbruksmark. Flertalet av dessa jordbrukare skulle påverkas av ett eller flera av de föreslagna förgröningskraven (figur 14). Enligt analysen påverkar åtgärden diversifiering av grödor cirka 24 000 jordbrukare. Åtgärden område med miljöfokus påverkar drygt 50 000 jordbrukare och åtgärden permanent gräsmark, om enbart naturbetesmarker tas med, cirka 36 000 jordbrukare. Om alla jordbrukare som har vall skulle tas med blir det nästan 60 000 som kan påverkas. Analysen har inte kunnat få fram hur stor andel av jordbrukarna som påverkas av mer än ett av förgröningskraven. Om det totala antalet åtgärder med påverkan för de tre åtgärderna summeras och sedan divideras med det totala antalet gårdar blir det i genomsnitt 1,7 ”förgröningsåtgärd” per gård.



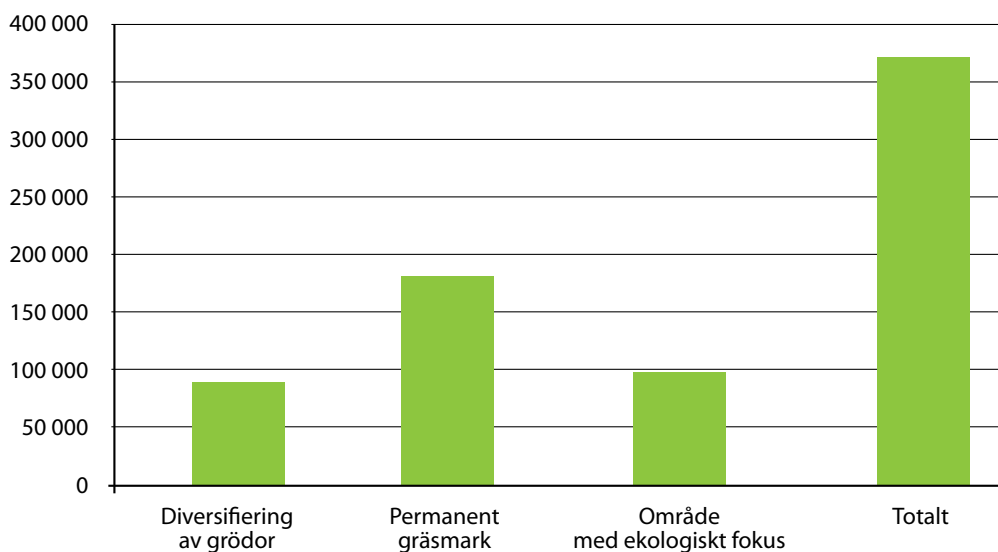


**Figur 14.** Antalet gårdar som 2009 skulle påverkas av förgröningskrav. Röd stapel är totala antalet gårdar (> 4 hektar) som kan påverkas av någon eller några av åtgärderna. Orange del i stapeln för permanenta gräsmarker är de gårdar som 2009 hade vall på åker, utöver betesmark, och som möjligen skulle kunna få ett krav på att bevara viss del av sin vallareal som permanent gräsmark.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

### Antalet hektar som kan påverkas

Den totala arealen som påverkas av förgröningskraven blir cirka 370 000 hektar. Det är knappt tretton procent av den totalt stödberättigade jordbruksarealen (figur 15). Eftersom åtgärderna inte kan överlappa varandra så är det, enligt modellantagandena, den maximala arealen som kan påverkas.



**Figur 15.** Jordbruksmarken i hektar som kan påverkas av kraven i förgrönningen.

Källa: Jordbruksverkets stöddatabas.

## 7.3 Vilka blir kostnaderna för jordbruket?

### 7.3.1 Förutsättningar, antaganden och metod

Kostnaderna i beräkningarna är de utgifter som jordbrukarna förväntas få för att kunna uppfylla de villkor som följer av förgröningsåtgärden. Kostnaderna är beräknade för varje stödregion och det är antaget att jordbrukarna i varje region alltid väljer det inom regionen mest ekonomiska alternativet.

#### Diversifiering av grödor

Avgränsningen vid beräkningen är den åkerareal som det odlas växtföljdsgrödor på, gårdar som har mindre än tre grödor samt har tre grödor men mer än 70 % av någon gröda. Kostnaden beräknas på den grödareal i regionen, som man enligt villkoren måste skifta grödslag på ( $\text{areal} * \text{skillnad i täckningsbidrag (TB2)}$  mellan de grödor som måste skiftas).

#### Permanent gräsmark

Denna avgränsning gäller enbart för vall på åkermark. Naturbetesmarkerna ligger där de ligger och påverkas inte direkt (miljöersättningen kan dock behöva sänkas). För åkermarken gäller kravet för de extensiva vallar (främst betesvallar) som legat minst fem år. Kostnaden beräknas för den referensareal som i minst fem år varit gräsbevuxen ( $\text{areal} * \text{skillnad i täckningsbidrag (TB2)}$  mellan en extensiv betesvall och en ensilagevall).

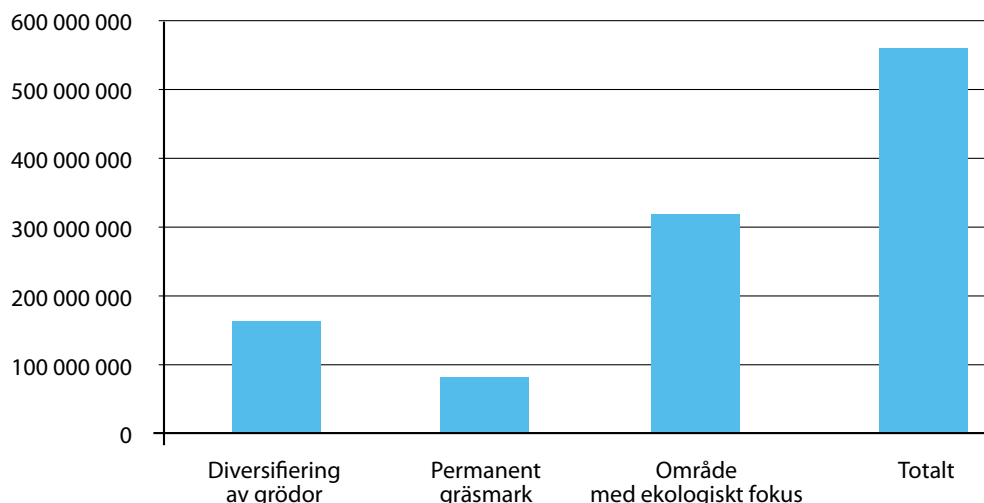
#### Områden med ekologiskt fokus

Avgränsningen innebär att alla vallar utom de ekologiska är inräknade men samtidigt att de permanenta vallarna inte är borttagna. Sju procent (7 %) av denna kvarvarande areal ska vara område med ekologiskt fokus. Kostnaden beräknas på den areal som inte får odlas utan ska vara ekologiskt fokuserad ( $\text{areal} * \text{genomsnitt av täckningsbidragen (TB2)}$  för gårdens spannmåls- eller spannmål/vallodling).

### 7.3.2 Resultat

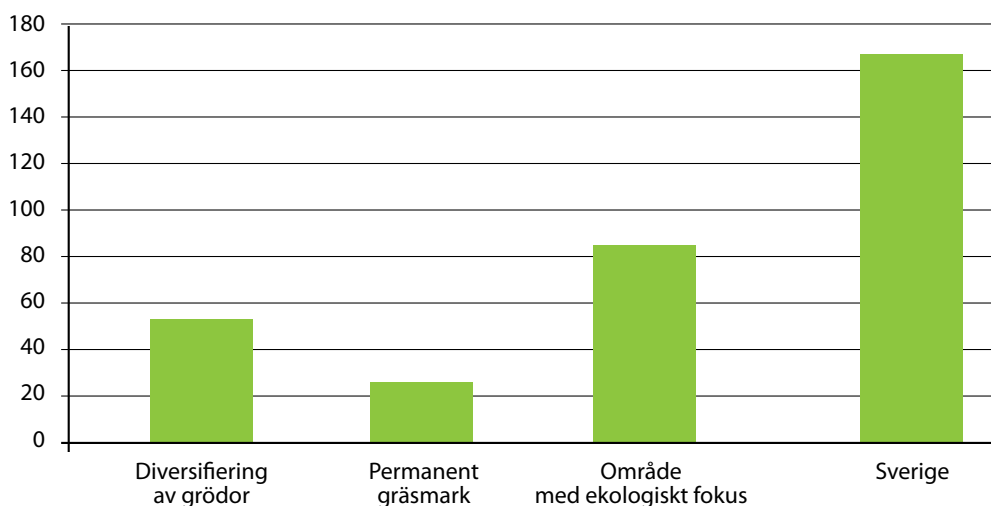
#### Beräknad kostnad för det svenska jordbruket

Kostnaden för jordbruket per förgröningsåtgärd och totalt för Sverige visas i figur 16. De lägsta kostnaderna återfinns för åtgärden ”permanent gräsmark”, trots att den påverkade arealen är störst. Orsaken är att dessa arealer främst ligger i regioner med lägre avkastning. Den potentiellt alternativa intäkten blir därmed låg. Den högsta kostnaden återfinns för åtgärden ”område med ekologiskt fokus”. Orsaken är att denna åtgärd påverkar all åkermark även den mest bördiga som har mycket höga alternativa intäkter. Totalt hamnar kostnaden för de tre förgröningsåtgärderna på cirka 570 miljoner kronor inklusive den potentiella kostnaden på drygt 80 miljoner för permanent gräsmark (kostnaden uppstår först när en långliggande vall används som växtföljdsvall).



**Figur 16.** De sammanlagda kostnaderna för jordbruket, i kronor. Per åtgärd och totalt för förgröningen. Källa: Egen bearbetning.

Fördelas kostnaderna för förgröningen på hela jordbruksarealen och per hektar blir kostnaderna enligt figur 17 på nästa sida. Det blir naturligtvis samma mönster som i figur 16. Dyrast för jordbruket blir åtgärden ”område med ekologiskt fokus” och billigast åtgärden ”permanent gräsmark”. Observera dock att detta är genomsnittkostnader. För en enskild jordbrukare kan kostnaden per hektar bli betydligt högre, särskilt för åtgärden ”område med ekologiskt fokus” och på arealer i Götalands södra slättbygder. Dessutom kan jordbrukarna påverkas av fler än en åtgärd.



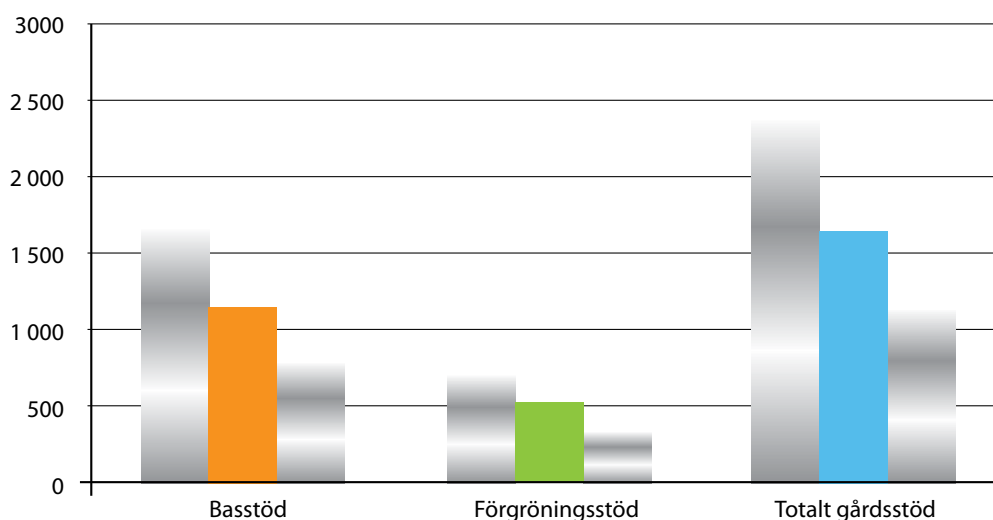
**Figur 17.** De beräknade kostnaderna, kronor per hektar, uppdelat på de olika åtgärderna i förgröningen och totalt för Sverige.

Källa: Egen bearbetning

### **Fördelning av inkomst- och förgröningsstöden i direktstöden**

I förgröningen ska 30 procent av det totalt utbetalda gårdsstödet per region fördelas till ett förgröningsstöd per hektar och region (figur 18). Utifrån 2011 års utbetalning av gårdsstödet skulle förgröningsstödet i genomsnitt bli cirka 500 kr per hektar med en variation på 350 kr till 750 kr per hektar beroende på i vilken

stödregeringen ligger. Högst belopp betalas ut i Götalands södra slättbygder och lägst i Norrland. Det innebär att i Norrland och i område 5 där förgröningsåtgärderna kommer att påverka jordbruken relativt mycket får de lägst kompensering i form av förgröningsstöd, för just denna påverkan.



**Figur 18.** Ungefärliga stödbelopp i kronor per hektar, totalt och för basstödet respektive förgrönningen. Variationen (grått) är mellan de fem stödregionerna med högst belopp i region 1 och lägst i region 5. Källa: Jordbruksverkets stöddatabas och Jordbruksverkets årsredovisning 2011.

## 7.4 Vad blir miljönyttan?

För att få en uppfattning av hur stor miljöeffektiviteten kan bli har en förenklad kostnads/nyttoanalys genomförts. **Åtgärd:** de tre förgröningsåtgärderna, diversifiering, permanent gräsmark och ekologiskt fokusområde. **Förändring:** vilka arealer som påverkas av respektive åtgärd, mätt i hektar. **Omfattning:** hur mycket och på vilket sätt produktionen förändras.

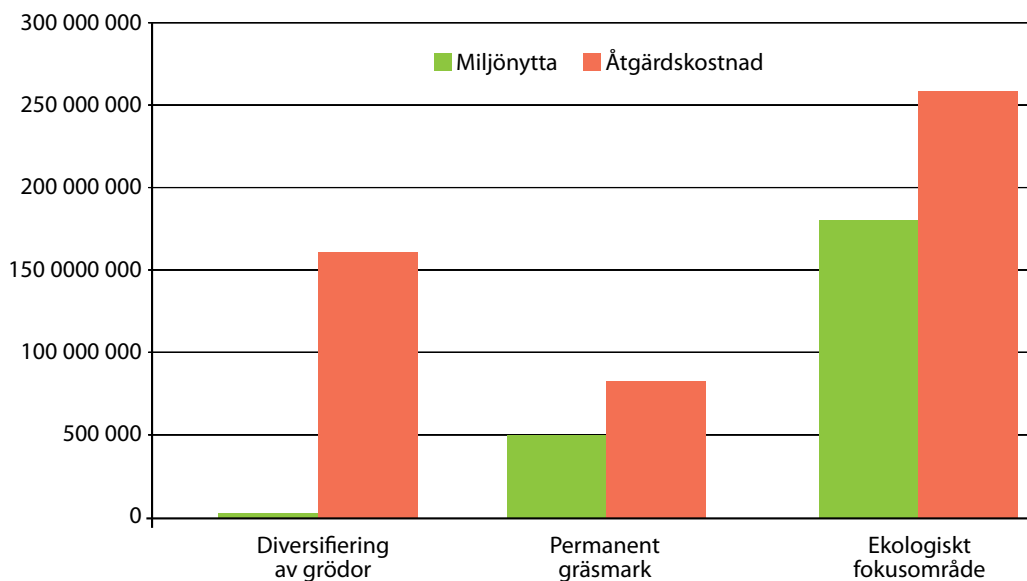
**Tabell 24.** Andel påverkade arealer och förändrad markanvändning

	Åtgärd	Förändring	Omfattning
A	diversifiering	areal %	vall till oljeväxt/spannmål
B	permanent gräsmark	areal %	andel % betesvall som ligger orörd
C	ekologiskt fokusområde	areal %	7 % åker minus liggande träda
TOTAL	förgröningsåtgärd	förändring %	total produktion som påverkas

För att få ett värde på förgröningsåtgärdernas miljönytta har de miljönyttor använts som kommissionen kopplat till respektive förgröningsåtgärd (se sid 9). **Miljöeffekt:** den förväntade dominerande miljöpåverkan för respektive åtgärd. **Index:** den parameter som miljöeffekten bedömts efter. **Värde:** beräknat värde på miljövinsten utifrån tidigare politisk betalningsvilja, åtgärds kostnader. (Användningen av växtskyddsmedel bygger på ersättningen till ekologisk odling). Miljönyttan för permanent gräsmark är helt potentiell, den blir verklig först om marken skulle odlas mer intensivt.

**Tabell 25.** Beräknad miljöeffekt och använd miljövärdering

	Miljöeffekt	Index	Värde	Parameter
A	växtskyddsmedel	dos/ha	223 kr/dos	dos kg aktivt ämne/ha
B	koldioxidutsläpp	kg CO <sub>2</sub> /ha	0,25 kr/kg	ton CO <sub>2</sub> /ha
C	kväveläckage	kg N/ha	119 kr/kg	kg/ha, grundläckage 12 kg/ha
C	fosforläckage	kg P/ha	1125 kr/ha	kg/ha
SUM	miljönytta	totalindex	kr	totalt miljövärde av förgröningen



**Figur 19.** Nettoberäknad miljönytta kontra jordbrukets kostnader per åtgärd. Observera att biologisk mångfald inte har värderats.

Källa: Egna beräkningar.

I figur 19 sammanställs de nettoberäknade miljönyttorna med de beräknade åtgärdskostnaderna. Detta är genomfört för respektive förgröningsåtgärd och inom var och en av de fem stödregionerna. Det är alltså beräknat utifrån varje gård men efter de förutsättningar som råder inom varje region. Figuren visar på totalbeloppen för landet och respektive förgröningsåtgärd samt förhållandet mellan miljönytta och åtgärdskostnad (utan att särredovisa de skillnader som finns mellan regioner). Märk dock att miljönyttan biologisk mångfald inte kunnat räknas in.

Figuren visar att åtgärden ”ekologiskt fokusområde” har de största avsedda miljönyttorna, men också de största åtgärdskostnaderna. För åtgärden ”diversifiering av grödor” visar analysen att den avsedda miljönyttan blir obetydlig. Den åtgärd som varit svårast att bedöma är ”permanent gräsmark” eftersom det på den begränsade tiden, inte varit möjligt att få fram en referensareal per gård. Dessutom är det en potentiell miljöeffekt eftersom miljönyttan består i att jordbrukaren ”inte ska göra något”. Bakgrundsberäkningarna för ”permanent gräsmark” återfinns i bilaga 12.2.

## 8. Vad blir förslagetts effekter på svenskt jordbruk

### 8.1 Ett scenario till 2020

Scenariot vill belysa hur jordbrukarna, över en tio års period, kan komma att anpassa sig till villkoren i förgröningen. Analysen visar jordbrukarnas anpassning till EU:s jordbrukspolitik samt till den förväntade pris- och produktivitetutvecklingen inom jordbrukssektorn. Modellresultatet består av det ekonomiska utfallet samt hur de insatta resurserna kommer att utnyttjas och fördelas, såsom jordbruksmarken och husdjuren. Utifrån resultatet kan sedan olika miljöeffekter av förgröningen bedömas och utvärderas.

#### 8.1.1 Förutsättningar, antaganden och metoder

Nedan presenteras bakgrundsdata och de översiktliga resultaten för två antagna förgröningsscenarier som tagits fram för svenskt jordbruk till år 2020. Scenarierna har beräknats med datamodellen SASM, Swedish Agricultural Sector Model, (Apland & Jonasson, 1992).

Modelltekniken går i korthet ut på att bidragskalkyler för olika grödor och djurslag kombineras regionalt för att få högsta möjliga totala täckningsbidrag. Modellen bygger på antagandet att jordbrukarna har full information om lönsamhetsrelationer mellan olika produktionsgrenar och hela tiden söker optimera sitt överskott.

Modellresultaten ska inte tolkas som en prognos utan som en illustration av hur de ekonomiska drivkrafterna kan komma att förändras. Styrkan med modellberäkningarna är att man kan simulera olika scenarier för hur framtiden kan te sig och få en indikation på hur jordbrukarna kan tänkas reagera om villkoren för produktionen förändras. Det bör påpekas att resultatet är en följd av de antaganden som görs i modellen och skillnader i resultat jämfört med andra studier måste ställas i relation till skillnader i antagandena.

Eftersom modellen innehåller en rad förenklingar kommer modellresultaten att avvika något från den verklighet som avspeglas i statistiken. Detta hanteras genom att analysen genomförs i tre steg. Först skapas ett basscenario som ger en modellmässig beskrivning av utgångsläget 2010. Därefter ändras ett antal parametrar (priser, produktivitet, etc.) i modellen så att den istället speglar ett läge så som det skulle kunna bli år 2020. Slutligen görs scenarier med de politiska förändringar som antas ingå i förgröningen som införs stegvis och jämförs med scenariot för år 2020.

Förgröningens åtgärder och villkor gäller på gårdsnivå medan beräkningar med SASM bara kan klara en analys på regionsnivå. Mer detaljerade resultat om markanvändning, djurantal med mera redovisas i en tabellsammanställning. Alla priser och värde redovisas i 2010 års penningvärde.

#### Prisprognos

Grunden för scenarierna är den prognos som OECD och FAO har gjort för jordbruket i världen fram till år 2020, "Agricultural Outlook 2011". OECD och FAO

har bland annat prognostiserat priserna på EU-marknaden för att antal jordbruksprodukter fram till år 2020. Dessa priser har för detta ändamål omvandlats till den svenska marknaden genom en omräkning till svenska kronor. EU-priserna har sedan omvandlas till svenska marknadspriser i relation till hur de svenska priserna har legat i förhållande till EU-snittet de senaste åren. Svenska priser har då i möjligaste mån hämtats från Jordbruksverkets officiella prisstatistik.

När det gäller produktionsmedlen finns inte lika tydliga prognoser från FAO och OECD. Det finns dock ett antal prognoser med nära koppling till produktionsmedlen. Prisutvecklingen för fodermedel baseras till exempel på prisprognoserna för olika vegetabilieprodukter på EU-marknaden. Ett annat exempel är att löneutvecklingen bygger på OECD:s och FAO:s prognos om tillväxt i BNP per capita. När det saknas vägledning i Agricultural Outlook 2011 har prisutvecklingen istället beräknats med en framskrivning av den prisutveckling som varit de senaste 10 åren. Prisutvecklingen har dock justerats för den påverkan som skett genom förändringar i valutakursen.

De priser som tagits fram har slutligen räknats om till 2010 års penningvärde med den inflationstakt som ligger med i prognosen från OECD och FAO. Historiska priser har räknats om med då gällande valutakurs men alla prognostiserade priser har därför räknats om med den nu gällande valutakursen 9,00 SEK/Euro. Inflationstakten förväntas vara mellan en och två procent per år och sammantaget uppgå till 21 procent mellan år 2010 och 2020.

### **Produktivitetsutveckling**

Produktivitetsutveckling är minskad förbrukning av insatsmedel per producerad enhet. Inom jordbruket brukar dock utvecklingen relateras till arealer och antal djur. Produktivitetsutvecklingen kommer då att bestå av avkastningsökningar per hektar eller per djur och minskning av produktionsmedel per hektar eller per djur. Sammanlagt ger dessa utvecklingen per producerad enhet.

## **8.2 De tre förgröningsåtgärderna**

Scenariot är tänkt att beskriva ett utfall till 2020 vid en fullt genomförd förgröning. Det ska motsvara den troligaste tillämpningen av kommissionens förslag till förgröning. Förändringarna på grund av kraven i förgröningen är utifrån en jämförelse med ett basscenario (BAS 2020) som visar utfallet 2020 för svenskt jordbruk med den idag gällande jordbrukspolitiken men utan de föreslagna kraven på förgröning.

Produktivitetsutvecklingen i scenariot har justerats för att få fram den produktionsnivå som råder idag. Ett antal krav på förgröning av produktionen som liknar kommissionens förslag har införts och de är i korthet att:

- Växtföljden ska vara varierad och innehålla minst tre grödor. Ingen gröda får överskrida 70 % av arealen och ingen får underskrida 5 %.
- Permanenta gräsmarker ska bevaras som permanent gräsmark
- Områden med ekologiskt fokus införs genom att ett område som motsvarar 7 % av den odlade åkern ska avsättas som areal med miljönriktning, till exempel mark i träda, terrasser, behållande av landskapselement och buffertzoner

De föreslagna åtgärderna medför en rad problem i tolkning och tillämpning. Det finns också problem med att spegla regelverket i modellen eftersom mycket sker på gårdsnivå eller skiftesnivå medan modellen lägst gör beräkningar på regionnivå. Eftersom reglerna är ett paket där de olika delarna har stark koppling till varandra har de behandlats samtidigt i en beräkning.

### 8.2.1 Diversifiering av grödor

Kravet på diversifiering av grödor är svårtolkat eftersom det i kommissionens förslag inte ens anges vad som ska vara en gröda. Ska nivån ligga på enskilda spannmålsgrödor som exempelvis höstvetete, vårvete, rågvete eller som gruppen spannmål? Det uppstår en rad tolkningsproblem när förslaget ska tillämpas i ett scenario som bara kan beräknas på regionsnivå, men som ska spegla hur utfallet och påverkan kan bli på gårdsnivå.

I modellberäkningen har tolkningen gjorts att en gröda är något som har en kod i stödansökan. Nivån är då höstvetete, vårvete, etc. Med denna tolkning får regeln knappast någon effekt för växtodlingsgårdarna. De har i princip alltid minst tre olika grödor och de har sällan mer än 70 procent av någon gröda. Däremot kan regeln påverka gårdar med produktion av mjölk, nötkött eller får eftersom dessa företag ofta har mer än 70 procent vall.

De som bara har vall slipper dock denna regel eftersom företag med enbart vall eller enbart träda är undantagna. Det är lite oklart vad som gäller för företag som bara har vall men som tvingas lägga in lite träda som område med ekologiskt fokus. Räknas denna träda som en ny gröda kan dessa jordbrukare även bli tvingade att minska vallen till 70 % och lägga in två andra grödor i växtföljden. Ett sätt att undvika detta kan vara att lägga vallarna som permanent gräsmark eftersom det då blir undantagna från kravet på fokusområden.

Åtgärderna är svåra att fånga i modellberäkningar på ett korrekt sätt eftersom de gäller på gårdsnivå medan modellen jobbar på regional nivå. I modellen räcker det alltså att regionen uppfyller kraven vilket inte med automatik innebär att alla enskilda företag gör det. Det visar sig då att de bättre jordbruksområdena uppfyller kraven på diversifiering av grödor i modellberäkningarna på regional nivå. Där händer alltså inget i beräkningarna.

I skogsbygderna och i norra Sverige är dock andelen vall högre än 70 procent på regional nivå så där måste viss anpassning ske. En svårighet är då att anpassningen kan gå åt två olika håll. De företag som har mest vall men lite spannmål tvingas antingen att minska vallen till 70 procent eller öka den till 100 procent och eventuellt lägga den som långliggande vall. Här blir valet troligtvis olika men det fungerar inte i modellen.

I modellberäkningarna har det därför lagts in en restriktion om att andelen vall inte får vara högre än 70 procent. Permanent gräsmark är då undantagen. Vidare har det lagts ett krav på minst 10 procent spannmål. Detta är tänkt att motsvara två olika spannmålsslag med 5 procent vardera. Valet att lägga kravet på spannmål beror på att det är spannmål som ligger närmast att komma med i lösningarna ekonomiskt sett.

En möjlighet som troligtvis många kommer att utnyttja är att ha en grönfodergröda som inte klassas som gräs eller att skörda spannmålen som grönfoder. Detta



är dock något som kan bli ekonomiskt intressant, även om denna regel inte funnits. Det kan bli så om skördeökningarna är snabbare för spannmålsgrödor än för vallgrödor. Detta är en av effekterna som uppkommer när produktionen ligger på oförändrad nivå och med de priser som förutspås i Outlook 2011.

### 8.2.2 Permanent gräsmark

Kravet på att permanenta gräsmarker ska bevaras är svårt att modellera av flera skäl. Ett är att det är oklart vilka marker som kommer att räknas som permanent gräsmark. Det ska avse förhållandena 2014. Att betesmarken räknas dit är ganska givet. Frågan är vad som gäller för vallarna. Kan brukaren själv ange om de är permanenta eller blir det en bedömning efter grödkoder historiskt sett? Blir det i så fall alla block som haft grödkoder med någon av koderna för vall fem år bakåt i tiden. Hur gör man med vallar som bryts och sås in med vall igen? Räknas även de som permanenta vallar. Hur gör man med block som har flera skiften där grödkoder kan vara olika? Frågetecknen är många.

I modellberäkningen har det enkla antagandet gjorts att de åkrar som låg som långliggande vall i basköringen för 2010 kommer att klassas som permanenta vallar. Minst så mycket åker måste ligga kvar som långliggande vall när denna åtgärd införs. Det blir totalt 572 000 hektar vilka främst återfinns i södra Sveriges skogsbygder.

När det gäller betesmarkerna har antagandet gjorts att de marker som skulle hållas i hävd enligt beräkningen för 2010 ska fortsätta att hållas i hävd. Detta är dock ett exempel där regeln är lättare att införa i modellen än i verkligheten. Modellen tillåter ingen lösning där dessa marker faller bort. I verkligheten torde detta dock inte fungera. Många marginella betesmarker ligger på korta arrenden. Vill inte arrendatorn fortsätta att hålla dem i hävd lämnas de tillbaka till ägaren som inte har något gårdsstöd. Regeln blir då verkningslös.

En möjlighet skulle vara att tvinga arrendatorn att lägga annan areal som permanent gräsmark. Även detta blir dock svårt eftersom ungefär vart tredje företag hinner byta brukare under en tioårsperiod. Kan då den nya brukaren av en fastighet tvingas ha åker som permanent gräsmark bara för att förra brukaren hade ett arrende som är avslutat för länge sedan? Ska detta fungera krävs särskilda stöd-rätter som är kopplade till att marken är permanent gräsmark. Inte ens det är dock någon garanti för att marken behålls. Dessa stöd-rätter kan säljas till någon som inte söker stöd för dem.

Ett liknande problem uppstår också i samband med kontroll av arealen. Det är vanligt att delar av marken underkänns med motiveringen att det inte är betesmark. Det kan handla om att det är för mycket träd men också om att det är en berghäll eller ett surhål med vegetation som inte lämpar sig som bete. När detta uppstår betyder det att referensarealen är fel eftersom det ju inte längre är betesmark (jordbruksmark). Frågan är bara om det går att justera arealen i efterhand eller om det på ett eller annat sätt krävs att jordbrukaren ordnar ersättningsmark någon annanstans. Den som fått sin mark underkänd och ett återkrav som sträcker sig kanske tio år bakåt i tiden är sannolikt inte så motiverad till att fortsätta med sin betesdrift i samma skala.

Det finns inte några förgröningskrav som kan säkerställa att betesmarkerna bevaras eller att motsvarande areal läggs som permanent gräsmark på något annat

ställe inom regionen. Är markerna olönsamma så faller de bort. Blir produktionen olönsam på någon av gårdens betesmarker så är den det sannolikt även på andra tillgängliga betesmarker i regionen. I modellen fungerar dock kraven om bevarade gräsmarker och där är de inlagda. Det ligger dock inget hävdkrav på markerna så det innebär i praktiken att även modellens betesmarker på sikt skulle försvinna genom igenväxning.

### 8.2.3 Områden med ekologiskt fokus

Det tredje kravet är att ett område som motsvarar sju procent (7 %) av den odlade åkern ska avsättas som områden med ekologiskt fokus. Även här är det oklart hur detta ska tolkas. I vilken utsträckning kommer dessa områden att ligga på åker och i vilken mån kan man istället lägga dem i dikeskanter, på åkerholmar etc. I modellberäkningen har det antagits att 7 % av all åker som inte ligger som permanent gräsmark ska vara träda. En svårighet är även här att beräkningen bara kan göras på regional nivå och där får det bara effekt långt upp i norr (Stödområde 1) och på den bästa åkermarken i söder (område 9s). I övriga regioner finns det redan tillräckligt mycket mark som inte är lönsam att odla. Problem kan dock uppstå på företagsnivå och främst för mjölkföretag som har koncentrerat all sin areal till att få fram grovfoder. Detta speglas dock inte i modellösningarna. Om det vore lite bättre rörlighet på jordbruksmarken, utan inlåsnings effekter (se avsnitt 5.2.3) skulle det inte heller vålla problem i verkligheten eftersom dessa företag skulle skaffa lite mer mark som de kunde lägga i träda. Detta skulle vara sådan mark som någon annan jordbrukare har liggande som träda utöver kravet på sju procent område med ekologiskt fokus.

### 8.2.4 Slutsatser och sammanfattande resultat

När de tre förgröningsåtgärderna har lagts in i modellen blir den största effekten att antalet nötkreatur ökar och detta sker främst i södra Sveriges skogsbygder. Modellen visar också att det blir mer spannmål i skogsbygder samtidigt som spannmålsodlingen minskar på slätten.

#### Utfall från SASM vid fullt genomförd förgröning till 2020

	Norra Sverige	Skogsbygd	Slättbygd norr	Slättbygd söder
Vall	9,6	73,1	-1,4	-6,6
Höstsäd	2,8	12,3	1,1	-19,5
Vårsäd	3,5	19,4	-6,4	-9,2
Oljevaxter	0,0	0,0	7,4	-3,6
Träda/energi	-15,9	-104,8	-0,8	38,9
Övriga grödor	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa åker	0,0	0,0	0,0	0,0
Hävdad betesmark	-0,6	8,9	0,0	0,0
Mjölko	0,4	2,9	1,9	-0,2
Diko	4,0	4,9	1,4	5,6

Not: Arealer och djurantal, i tusental. Förändringen är jämfört med Bas 2020 (SASM beräknad förändring i Sverige). Norra Sverige är LFA område f, 1, 2a, 2b och 3. Skogsbygd är område 4a, 4b, 5a, 5b och 5c. Slättbygd norr (Svealand och norra Götaland) och slättbygd söder (södra Götaland) är de stora vita områdena på kartan (bilaga 12.3).

Utfallet styrs av tre restriktioner. Att antalet nötkreatur ökar beror främst på att mycket åker måste upprätthållas som permanent gräsmark. Här är det dock mycket osäkert hur stor referensarealen för permanent gräsmark verkligen blir. I praktiken är det också osäkert hur intensivt den permanenta gräsmarken kommer att skötas. Av dessa skäl är modellresultatet troligtvis en betydande överskattning av effekten på antalet djur.

Ökningen av spannmålsodlingen i skogsbygder och norra Sverige beror på kravet om diversifiering av grödor som i beräkningen tillämpas såsom att tio procent av arealen som ligger i en växtföljd ska vara spannmål. Även här kan man misstänka att modellen överskattar effekten eftersom det på gårdsnivå kommer att finnas andra anpassningsmöjligheter. Samtidigt kommer enskilda gårdar att tvingas till anpassningar men i olika riktningar, vilket inte behöver synas på den aggregerade regionala nivån. Minskningen av odlingen på den bästa marken beror på kravet med sju procent av arealen ska vara område med miljöfokus som tillämpats som trädeskrav i beräkningen.

Modellen visar på relativt små förändringar som i flera fall kan bli mindre i verkligheten. I en del fall kan effekterna bli omvända beroende på förenklingar i modellen och oklarheter i förslaget. Det finns en betydande osäkerhet i modellresultatet, vilket snarare ska ses som en illustration av olika samband än en prognos av effekterna.

## 9. Några alternativa förgröningsåtgärder

De förslag som kommissionen lämnade den 12 oktober 2011 har fått utstå kraftig kritik från medlemsstaterna. Även EU parlamentet har varit kritiskt och ämnar komma med ändringsförslag till juni 2012. Det finns ett stort antal förslag och idéer till ändringar av, eller tillägg till kommissionens förslag. De flesta går ut på ökad flexibilitet för medlemsstater, eller brukare, eller utökade undantag från kraven. Det är svårt att avgöra vilka som på allvar kommer att tas upp i förhandlingarna mellan medlemsstater och mellan rådet och parlamentet och omöjligt att i dagsläget analysera samtliga teoretiskt tänkbara varianter. Nedan skissas på några förgröningsåtgärder utöver de förslag som kommissionen lämnade i oktober 2011.

### 1. Vidga kretsen som undantas från villkoren i förgröningen

Alla jordbrukare som redovisar mer än en viss andel som vall, bete och träda, exempelvis mer än 80 procent gräsbevuxen areal i sin gårdsstödsansökan skulle automatiskt kunna bli undantagna från de obligatoriska åtgärderna. Andelen gräsbevuxen areal måste eventuellt ner till 70 procent, för att få någon större effekt.

#### *Fördelar*

I de områden där man har svårast att hitta alternativ för att uppfylla växtföljdskraven skulle en sådan lösning vara till stor nytta. Miljöeffekterna blir i stort sett desamma, då undantaget bara gäller företag som redan i nuläget har en produktion med liten negativ miljöpåverkan. Man undviker också att jordbrukare med mycket vall tvingas att lägga en del av arealen som träda. Totalt sett innebär det att företag med ett stort behov av vall (= många nötkreatur) kan fortsätta med sin djurhållning och därmed hålla naturbetesmarkerna öppna. Förslaget innebär en avsevärd förenkling för jordbrukarna eftersom antalet jordbrukare som påverkas minskar. Administrationen för myndigheterna påverkas i mindre omfattning eftersom ett fullständigt system enligt kommissionsförslaget ändå måste byggas upp.

#### *Nackdelar*

Det blir ytterligare en kategori företag som ska särbehandlas. Det kräver också att jordbrukaren är noggrann vid sin deklARATION av grödkod så att inte den godtagna procentsatsen med övriga grödor överskrids.

### 2. Kombinera krav på permanent gräsmark och områden med ekologiskt fokus

Befintliga förgröningskrav ersätts med ett krav på att minst sju procent av företagets areal måste utgöras av permanent gräsmark och/eller områden med ekologiskt fokus. Kravet på grödfördelning tas bort. Brukaren får då välja mellan områden med ekologiskt fokus på minst 7 % av åkerarealen eller permanent gräsmark på minst sju procent av hela jordbruksarealen (eller en kombination av dessa).

#### *Fördelar*

Slättbygden slipper inte undan helt och gårdar med vall och betesmark i skogsbygder får bättre villkor (skogsbygden är tillräckligt miljövänlig redan i utgångsläget). Förslaget innebär en förenkling för jordbrukarna. Administrationen på myndigheterna påverkas i viss utsträckning vid ett slopande av kravet på grödfördelning.

### *Nackdelar*

En risk finns att företag i intensiva växtodlingsområden skaffar mark i mindre bördiga områden, skogs- och mellanbygder, om sådana finns inom regionen. Markerna där är ofta redan träda eller gräsmark, så miljöeffekten blir begränsad. Kritik kan uppkomma för att ambitionsnivån sänks genom att, i praktiken, ta bort två av kraven i förgröningen för vissa typer av företag. Gårdar med mycket permanenta gräsmarker, mer än sju procent av den totala jordbruksmarken på gården slipper i praktiken övriga förgröningskrav. En tänkbar lösning för att få acceptans för förslaget är att öka kravet från sju procent till en något högre nivå.

### **3. Kombination landsbygdsprogram – förgröning**

Om en medlemsstat (MS) har motsvarande miljöåtgärder inom sitt landsbygdsprogram som KOM har på sin förgröningslista, kunde de jordbrukare bli undantagna som deltar i landsbygdsprogrammet inom de aktuella miljöåtgärderna. För Sveriges del finns stöd till betesmark och skyddszoner vilket delvis sammanfaller med de krav som KOM ställer med förgröningen.

### *Fördelar*

Alla miljöåtgärder kan hållas samlade i pelare 2 vilket är en fördel både för att uppnå största möjliga miljönytta och att minska administrationen både för jordbrukarna och för myndigheterna. Det skulle också vara möjligt att koppla kriteriet aktiv brukare till åtgärderna i landsbygdsprogrammet, pga. att miljöåtgärderna inom landsbygdsprogrammet kräver aktiva insatser för att bli stödberättigad.

### *Nackdelar*

Åtgärder inom pelare 1 och pelare 2 blandas samman. För förgröningsdelen av gårdsstödet måste jordbrukarna acceptera de villkor som finns för pelare 2, vilket kan ge olägenheter. Arrendatorer kan ha svårt att delta då man inte alltid vet hur länge man disponerar marken. Sanktioner som man drabbas av inom regelverket för pelare 2 torde även påverka stödet i pelare 1. Det torde krävas att medlemslandet även tillhandahåller möjlighet att ansluta sig till förgröningsåtgärderna enligt KOM:s förslag. Orsaken är att det kan finnas jordbrukare som av olika skäl inte vill/kan ansluta sig till miljöåtgärderna inom landsbygdsprogrammet och då måste det finnas ett alternativ för dessa jordbrukare. Ersättningsnivån för åtgärderna i pelare 2 kan behöva sänkas eftersom förgröningsstödet indirekt minskar brukarens kostnad för att uppfylla villkoren för miljöersättningarna (enligt EUs regler för jordbrukarstöd).

Nackdelarna kan mildras genom att förgröningskravet utformas som ett rent arealkrav. T.ex. att minst 20 % av jordbruksmarken ska ha en förgröningsåtgärd eller en arealbaserad miljöersättning. Då bygger förgröningskravet på att denna arealandel ska uppfyllas och inget annat. Förslaget kräver arealbaserade miljöersättningar eller arealbaserade förgröningsåtgärder. Ytterligare krav skulle då exempelvis kunna vara att minst två åtgärder måste väljas. Varje MS har en arsenal av t.ex. tio godkända åtgärder och miljöersättningar som jordbrukarna kan välja emellan.

### **4. Förgröning via åtgärder i pelare 2**

Förslaget bygger på att jordbrukarna uppfyller förgröningen genom att de i stället söker vissa miljöersättningar i andra pelaren. Detta ersätter helt de tre kraven på åtgärder i förgröningen i pelare 1 som ligger i lagförslaget.

Det kan vara en öppen fråga om jordbrukarna ska kunna välja några åtgärder i en större meny av miljöersättningar eller om det inom en viss region ska fastställas specifika åtgärder som måste sökas för att förgröningen ska sägas vara uppfylld. Vissa av miljöersättningarna kan vara gemensamma för hela EU, såsom ekologiska produktionsformer, permanent gräsmark på åker eller stöd till Natura 2000 områden. Andra åtgärder kan vara mer nationella till karaktären. Sverige kunde exempelvis ha med naturbetesmarker, mångfaldsträda, fågelåker, fånggrödor, (eventuellt en vallersättning), etc. De aktuella miljöersättningarna måste vara arealbaserade.

#### *Fördelar*

Förgröningen blir bättre anpassad till de regionala förutsättningarna och de regionala miljöproblemen, så att miljönyttan blir större och/eller den samhällsekonomiska kostnaden för förgröningen blir lägre.

#### *Nackdelar*

En risk finns att många MS kommer att ha miljöåtgärder tillgängliga som kostar jordbrukarna lite och har liten miljöeffekt, pga. politiskt tryck att behålla stödets karaktär av inkomststöd. Detta kan minskas genom att kommissionen ska godkänna åtgärderna efter en viss mall. Förmodligen riskerar ersättningsnivån för de aktuella miljöersättningarna att sänkas motsvarande förgröningsstödet, eftersom förgröningsstödet i praktiken blir som en ersättning för den/de miljöåtgärder som vidtas. Problem kommer sannolikt att uppkomma med hur tvärvillkorens och miljöersättningens regler ska kontrolleras och särskiljas från varandra och hur eventuella sanktioner ska hanteras när stödregler sammankopplas på detta sätt.

### **5 LFA-koppling**

Alla jordbrukare som omfattas av LFA skulle automatiskt kunna bli undantagna från kraven på förgröning.

#### *Fördelar*

Jordbrukarna i LFA-områdena är de som kan få svårast att uppfylla växtföljdskraven eftersom det finns för få grödor som kan odlas. Odlarna bidrar redan i nuläget endast i ringa omfattning till jordbrukets negativa miljöbelastning då odlingen mestadels omfattar slätter- och betesvallar. Administrationen kan förenklas i området gentemot ett växtföljdskrav, eftersom befintliga administrativa system kan användas.

#### *Nackdelar*

Det kan även inom LFA-områden finnas enskilda jordbrukare med lite mera intensiv produktion som inte behöver vidta åtgärder för att få förgröningsdelen av gårdsstödet. Dessa företag är dock som regel få och kan troligen fångas upp av tvärvillkorskraven redan idag. Även med detta alternativ måste olika sanktionsystem kopplas samman vilket ökar administrationen. Den föreslagna nya avgränsningen för LFA innebär att i stort sett hela Sverige kan bli LFA-område. Då skulle poängen med undantag för LFA-områden i förgröningen falla (om vi inte vill ha ett totalt nationellt undantag). Det behöver i så fall finnas möjlighet att välja en annan indelning, region, breddgrad, etc.

## 10. Sammanfattande slutsatser

För att avgöra vilka förgröningskrav som är effektiva krävs en ingående analys av vilka produktionskostnader och administrationskostnader det blir för olika jordbrukare samt omfattningen av påverkan för de olika miljöeffekterna. Även myndigheternas eventuella ökade administrativa kostnader bör beaktas. En genomgång av de föreslagna kraven pekar på att miljöeffekterna kan komma att bli små i förhållande till de uppkomna kostnaderna och de administrativa konsekvenserna. Detta är fallet om generella förgröningskrav väljs som inte är anpassade till regionala förhållanden, eller till miljöproblemens karaktär, eller till företagsspecifika förutsättningar.

Rent generellt ska i ett effektivt miljöersättningssystem åtgärderna utformas efter de lokala miljöproblemens karaktär (vara riktade), vara prioriterade och dimensionerade efter miljöproblemet samt ersättningsnivån vara relaterad till åtgärdens kostnad eller miljöeffektens storlek.

De tre analyserade förgröningskraven utgör huvudpunkterna i kommissionens förslag. Inget av de tre kraven som analyserats mer noggrant finns med inom det nuvarande svenska landsbygdsprogrammet eller återfinns i lagstiftningen. Skälet till detta är sannolikt att kraven tidigare inte ansetts vara tillräckligt effektiva åtgärder. Det innebär i så fall att jordbrukarna tvingas utföra åtgärder med liten eller ingen miljöeffekt till en onödigt hög kostnad. Detta kan komma att påverka jordbrukarnas inställning till systemet, jfr attitydundersökningar om tvärvillkoren, (Jordbruksverkets rapport 2011:5) men även legitimiteten i samhället som helhet. En positiv inställning hos jordbrukarna ökar möjligheten att genomföra åtgärder och få önskade positiva effekter.

Om jordbrukarna inte behöver uppfylla kraven inom alla områden utan istället t. ex. två av tre minskar sannolikt den redan begränsade miljöeffekten. Samtidigt blir anpassningskostnaden för jordbruket lägre eftersom många jordbruk redan uppfyller vissa av kraven. Ökad administration och kontroll blir då de främsta effekterna av förgröningen. Samtliga förgröningskrav är tänkta att åtgärda miljöproblem som är snarlika dem som redan kan åtgärdas i landsbygdsprogrammet. Principen om att medlemsstaterna inte får betala för något i landsbygdsprogrammet som är krav i gårdsstödet eller lagkrav och tvärvillkor kommer sannolikt att gälla fortfarande.

Att kraven på förgröning kan beröra samma typ av åtgärder som betalas för i de nationella landsbygdsprogrammen, kan innebära att åtgärderna i landsbygdsprogrammet måste anpassas. Detta blir svårt om det inte, i förgröningen, finns en tydlig koppling mellan ersättning och utförda åtgärder. Om effektiva åtgärder inom ett landsbygdsprogram måste tas bort kan den positiva miljöeffekten försämras. Dessutom medför det sannolikt att den administrativa bördan går till att genomföra åtgärder med lägre effektivitet. Med kommissionens nuvarande förslag tycks relativt få miljöersättningar beröras, men detta blir ”til syvende og sidst” beroende av den slutliga detaljutformningen.

Av kommissionens förslag till förgröningskrav förefaller kravet på ekologiska fokusområden vara det som har störst miljöeffekt men samtidigt högst kostnad. Kraven på diversifiering av grödor och permanenta gräsmarker verkar mest få administrativa konsekvenser.

Ett sätt att skapa ett effektivare system vore att låta medlemsstaterna använda förgröningen till åtgärder som idag används inom landsbygdsprogrammet och där dessa syftar till att åtgärda EU-gemensamma miljöproblem. Det senare skulle kunna vara ett argument för att åtgärder inom pelare 1 (gårdsstödet), samtidigt ska ha en regional anpassning. Samma krav som inom landsbygdsprogrammet skulle då ställas på åtgärder inom pelare 1, vilket är rimligt om åtgärderna ska vara effektiva och konkurrensneutrala mellan medlemsstaterna. Det mest logiska vore i så fall att flytta budgetmedel från pelare 1 till pelare 2 för att samla miljöåtgärderna på ett ställe med en enhetlig utformning.

Ett alternativ för medlemsstaten kan även vara att föreslå så enkla/låga krav som möjligt för att minimera kostnaderna för kontroll och administration.

Det finns många potentiella problem med en historisk referensperiod för permanenta gräsmarker. Regeln skulle på nationell nivå kunna behållas för de medlemsstater som underskrider 95 procent av referensarealen. I de flesta medlemsstaterna fungerar gällande regler för bevarande av permanenta gräsmarker bra. De ursprungliga nationella referensarealerna med permanenta gräsmarker kan dock vara inaktuella, medlemsstaterna skulle därför behöva uppdatera dessa arealer (se figur 8).

Det känns däremot inte nödvändigt att ändra reglerna för referensarealen till att gälla för enskilda gårdar i de medlemsstater som uppfyller, och har uppfyllt, 95-procentskravet för permanent gräsmark på nationell nivå. För med nationella referensarealer skulle enbart medlemsstater som ligger under 95 procent tvingas vidta åtgärder. Med referensarealer på gårdsnivå krävs däremot åtgärder så fort en enskild gård hamnar under 95 procent.

Fördelen med nationella referensarealer skulle vara att medlemsstaterna sparar stora administrativa bördor för både jordbrukare och myndigheter samt kostnader för utbetalande organ. Dock skulle de två andra kraven i förgröningen finnas kvar. Följaktligen kvarstår problemet att mjölk- och köttgårdar i skogsbygd kan tvingas lägga mark i träda och odla fler grödor, utan att detta ger någon större miljönytta.

Det är osannolikt att kommissionens förslag går igenom utan några ändringar. I synnerhet som EU-parlamentet fått medbestämmande och många medlemsstater vill se förändringar. Tänkbara förändringar är att öka flexibiliteten för jordbrukarna när det gäller val av åtgärder. Fler undantag för jordbrukare och regioner där åtgärderna inte har någon miljöeffekt har också förts fram liksom flexibilitet på medlemsstatsnivå när det gäller tillämpningen.

Det är svårt att bedöma effekterna av ovanstående typ av förändringar. Effekterna blir helt avgörande av hur detaljerna kommer att se ut (vilka villkor eller åtgärder läggs till, hur många måste utföras etc.). Detta betyder att varje nytt förslag måste analyseras utifrån sin specifika utformning. Det är naturligtvis också viktigt att analysera miljöeffekter och kostnader även för andra EU-länder, något som inte varit möjligt i denna studie.



# 11. Referenser

Apland, J. and L. Jonasson, 1992. *The Conceptual Background and Structure of SASM: A Swedish Agricultural Sector Model*. Report 45. Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Economics, Uppsala.

Europeiska kommissionen, 2011. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödförordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik. Bryssel.

Jordbruksverket, 2006. Miljöeffekter av träda och olika växtföljder, Jordbruksverkets rapport 2006:4. Jönköping.

Jordbruksverket, 2008. Miljöeffekter av slopad uttagsplikt. Jordbruksverkets rapport 2008:13. Jönköping.

Jordbruksverket, 2011. Miljöeffekter av tvärvillkoren. Jordbruksverkets rapport 2011:5. Jönköping.

OECD-FAO, 2011. *Agricultural Outlook 2011-2020*. Paris.

Statistiska meddelanden, 2011a. Skörd av spannmål, trindsäd, oljeväxter, potatis och slåttervall 2010. JO16SM1101. Jönköping.

Statistiska meddelanden, 2011b. Jordbruksmarkens användning 2010. JO10SM1101. Jönköping.

## 12. Bilagor

### 12.1 Sveriges fem geobiologiska regioner.

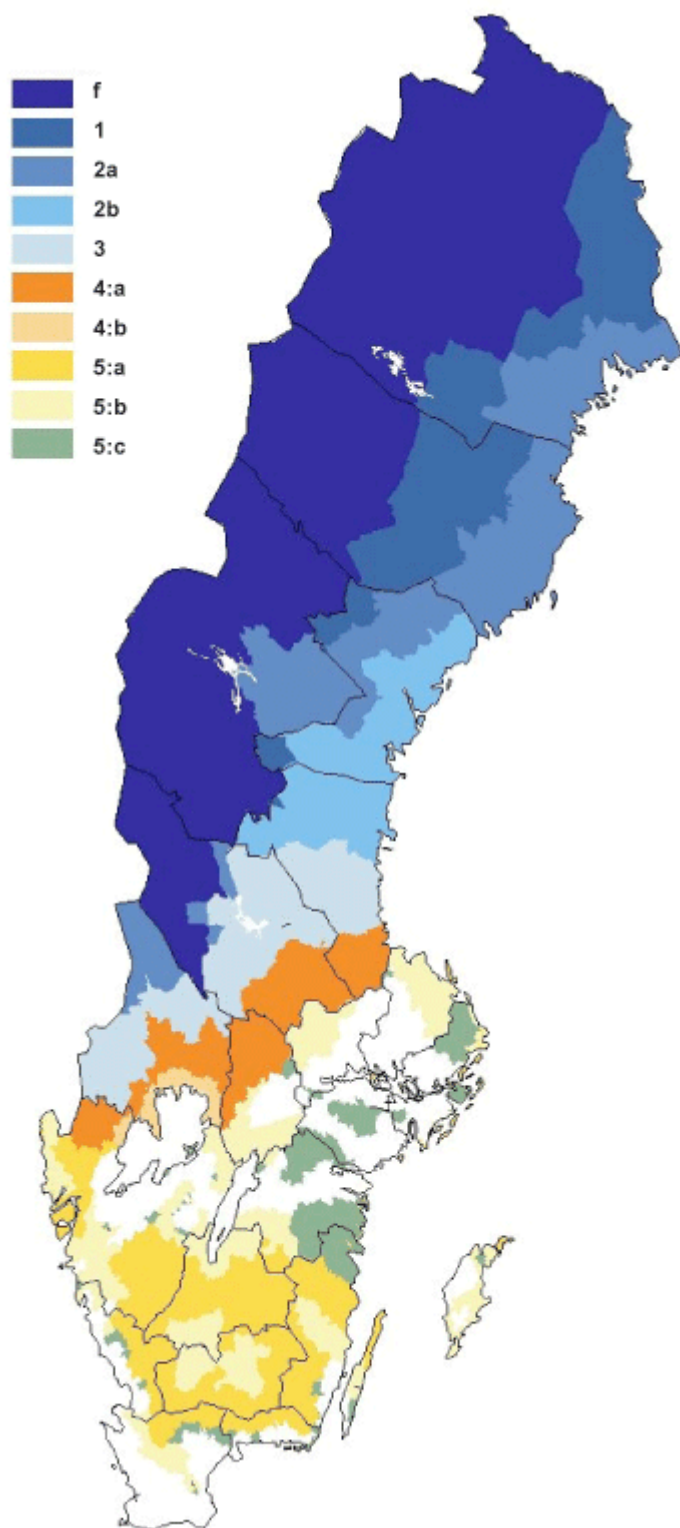


Källa:

## 12.2 Underlag för permanenta gräsmarker till kostnads/nytta analysen.

Stöddata och officiell statistik för 2009	per hektar		beräknade långliggande vallar	(andel betesvall)
	permanenta gräsmarker referensareal 2009	varav betesmarker		60 % andel av långliggande vall
län				
Stockholm	23 330	10 915	12 415	7 449
Uppsala	26 127	15 789	10 338	6 203
Södermanland	28 682	17 429	11 253	6 752
Östergötland	62 018	41 879	20 139	12 083
Jönköping	60 429	40 278	20 151	12 091
Kronoberg	38 801	21 278	17 523	10 514
Kalmar	67 931	50 591	17 340	10 404
Gotland	23 070	16 055	7 015	4 209
Blekinge	17 231	11 126	6 105	3 663
Skåne	85 330	57 001	28 329	16 997
Halland	25 512	15 684	9 828	5 897
Västra Götaland	101 902	58 949	42 953	25 772
Värmland	24 148	6 363	17 785	10 671
Örebro	19 002	8 800	10 202	6 121
Västmanland	11 848	8 337	3 511	2 107
Dalarna	14 657	5 215	9 442	5 665
Gävleborg	16 440	4 136	12 304	7 382
Västernorrland	14 180	2 186	11 994	7 196
Jämtland	14 718	4 143	10 575	6 345
Västerbotten	16 961	1 542	15 419	9 252
Norrbottn	9 717	1 449	8 268	4 961
Sverige	702 036	399 145	302 891	181 735
Omräknat med andelar från länsstatistik till stödregioner (utifrån stöddata, officiell statistik och Jordbruksverkets rapport 2006:4)				
	maximala	vall på åker, hektar		
region	antalet gårdar	permanenta gräsmarker		
1	2 562	5 687		
2	2 702	8 112		
3	16 694	52 347		
4	13 314	44 401		
5	20 449	72 368		
Sverige	55 721	182 915		

## 12.3 Indelningen av Sverige i LFA områden



Källa: Jordbruksverket.







Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket • 551 82 Jönköping • Tfn 036-15 50 00 (vx) • Fax 036-34 04 14  
E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)  
[www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)