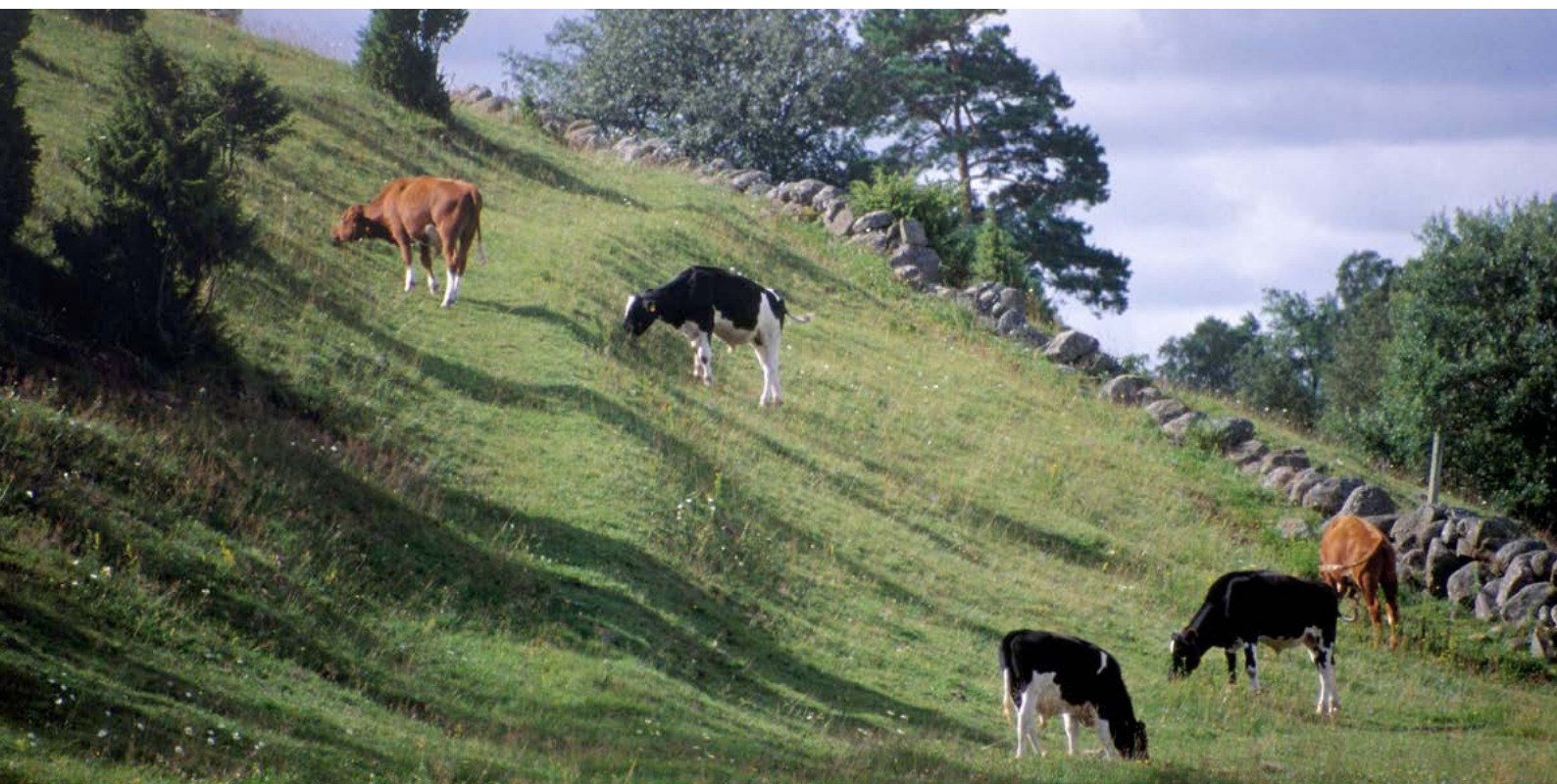


Förenkling av åtagandeplaner för betesmarker och slåtterängar



- Åtagandeplanerna har idag höga administrativa kostnader och antalet villkor i åtagandeplanerna skiljer sig mycket mellan länen. I enkätsvar anger en stor andel av lantbrukarna att de skulle sköta markerna på samma sätt även utan planerna. Samtidigt anser ungefär 70 procent av lantbrukarna att planerna är ett bra stöd för skötseln.
- I utredningen presenteras fyra möjligheter att förenkla dagens hantering av åtagandeplaner. Jordbruksverket föreslår att åtagandeplanerna ersätts med generella särskilda skötselvillkor.
- Ökad rådgivning föreslås för att främja de biologiska och kulturella värdena.

Förenkling av åtagandeplaner för betesmarker och slätterängar

Nuvarande system med åtagandeplaner för betesmarker och slätterängar med särskilda värden kräver både fältbesök och mycket administration vilket troligen inte är kostnadseffektivt. Åtagandeplanerna ger en arbetsanhopning för länsstyrelserna i början av programperioden när många nya planer ska skrivas, och komplexiteten har försvårat arbetet med IT-systemet. Om arbetsinsatsen jämnas ut blir det lättare för länen att planera arbetet över programperioden. Personal som är specialiserad på betesmarker och slätterängar bör fokusera sin kunskap till måluppfyllelse, istället för att administrera. Det borde kunna snabba på utbetalningarna.

Eventuella förändringar av åtagandeplanerna måste också ställas i relation till nationella och internationella mål om biologisk mångfald och kulturmiljövärden. I nuläget upphör bete av många fina betesmarker, men förenklingar för lantbrukarna skulle kunna bromsa den trenden. De administrativa hinder som finns för lantbrukarna behöver minska så mycket som möjligt.

Författare:
Anna Nordberg
Linnéa Asplund

Omslagsfoto: Urban Wigert

Sammanfattning

I den här utredningen presenterar vi hur handläggningen av miljöersättningen för ängs- och betesmarker skulle kunna förenklas. Specifikt undersöks hur åtagandeplanerna skulle kunna förändras för att korta ner handläggningstiderna och göra det enklare för lantbrukarna. I utredningen presenteras fyra alternativ.

Alternativ

- 1. Åtagandeplanerna och de särskilda skötselvillkoren tas bort men ersättningsnivån behålls**
Ersättningsnivån för åtagandet sätts utifrån markklassen utan åtagandeplan och särskilda skötselvillkor. Ersättningsnivån sätts alltså utifrån markens värden, inte baserat på skötselåtgärder. Detta blir en resultatbaserad ersättning, där de som uppnår och bevarar en markklass för särskilda värden får högre ersättning.
- 2. Åtagandeplanerna ersätts av generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasser**
Generella särskilda villkor används för alla marker med särskilda värden och specialklasser, istället för åtagandeplan. Villkoren, till exempel att man inte får tillskottsutfodra betesdjuren, gäller alltid vid de högre ersättningsnivåerna.
- 3. Generella särskilda villkor kombinerat med åtagandeplan för värdekärnor**
En stor andel av markerna med särskilda värden och särskild skötsel får ingen åtagandeplan, utan istället generella särskilda villkor som i alternativ 2. Särskilt skötselkrävande marker som till exempel har hotade arter eller naturtyper och behöver ”detaljstyras” får en åtagandeplan och högre ersättningsnivå.
- 4. Förlängning av befintliga planer med ajourhållning**
Befintliga planer och markklasser förlängs, och markklasserna ajourhålls på samma sätt som blocken. Åtagandeplanerna kan då förlängas istället för att skrivas om när det blir en ny åtagandeperiod.

Bedömning av måluppfyllelse

Miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar är den viktigaste ersättningen för bevarandet av biologisk mångfald och kulturmiljöerna i odlingslandskapet. Vi behöver bevara och helst öka den totala arealen och förbättra markernas kvaliteter, vilket vi benämner måluppfyllelse i den här utredningen. Det skulle förbättra måluppfyllelsen om resurser kunde flyttas från administration till utökad rådgivning och högre ersättningsnivåer. För måluppfyllelsen är det viktigt med en attraktiv ersättning som faktiskt söks, så att marker fortsätter hävdas.

Även minskad detaljstyrning kan bidra till detta. En förutsättning för att kunna ta bort åtagandeplanerna är att de ersätts med frivillig rådgivning, annars får det konsekvenser för måluppfyllelsen.

Jordbruksverkets förslag

Jordbruksverket föreslår att gå vidare med alternativ 2. Det alternativet innebär att åtagandeplanerna ersätts med generella särskilda villkor samt att rådgivningen utökas. Detta är en avvägning mellan behovet av förenkling och miljönytta. Vid en hearing med berörda organisationer fanns det intressenter som föredrog alternativ 1, som ger stor förenkling, och de som föredrog alternativ 3 som ger mer miljönytta men mindre förenkling. Jordbruksverkets utgångspunkt är att uppnå både miljönytta och förenkling, genom en attraktiv ersättning som bidrar till att markerna sköts och ökad rådgivning för att främja en bra skötsel.

Summary

In this report we present how the administration of the agri-environmental payment for pastures and meadows could be simplified. Specifically, we are investigating how the commitment plans could be adapted to reduce processing times and make it easier for farmers. Four alternatives are presented in the report.

Alternatives

1. **The commitment plans and the special management requirements are removed but the level of compensation is maintained**

The level of compensation for the commitment is based on the land type, without commitment plans or special management requirements. The compensation level is thus based on the quality of the land, not on management. This will be a results-based scheme, where those who achieve and maintain a land type of particular quality receive higher compensation.

2. **The commitment plans are replaced by general management requirements that apply to all land of a certain type**

General management requirements are used for all land types of particular value where the farmer has committed to special management, instead of commitment plans. The requirements, for example prohibition against supplementary feeding of grazing animals, always apply at the higher compensation levels.

3. **General management requirements combined with commitment plans for pastures with high conservation significance**

A large proportion of the land of particular value and special management requirements receives no commitment plan, but instead general management requirements as in alternative 2. Land that requires specific management, for example due to threatened species or habitat types that need detailed management, receives a commitment plan and a higher level of compensation.

4. **Extension of existing plans with regular updating of land types**

Existing classification of land types is maintained and is updated in the same way as the agricultural blocks. The commitment plans can then be extended instead of being restarted when there is a new commitment period.

Assessment of goal achievement

The agri-environmental payment for pastures and meadows is the most important payment for the conservation of biodiversity and cultural heritage values in the agricultural landscape. We need to preserve and preferably increase the total area and improve the quality of the semi natural pastures. It would improve the goal achievement if resources could be shifted from administration to increased counselling and raised compensation levels. To achieve the national environmental objectives it is important to have an attractive scheme that farmers are willing

to apply for, so that the land continues to be managed. Reduced levels of detail in the requirements can contribute to this. A prerequisite for removing the commitment plans is that they are replaced with voluntary counselling, otherwise it will have consequences for the fulfilment of the program objectives.

The Swedish Board of Agriculture's proposal

The Swedish Board of Agriculture proposes to proceed with alternative 2. This means that the commitment plans are replaced with general management requirements and that the environmental counselling is increased. This is a balance between the need for simplification and environmental benefits. At a hearing with concerned organizations some stakeholders preferred alternative 1, which provides pronounced simplification, and some preferred alternative 3, which provides more environmental benefit but less simplification. The Swedish Board of Agriculture strives to achieve both environmental benefits and simplification, through an attractive scheme that contributes to the land being managed and increased counselling to promote good management.

Innehåll

1	Inledning.....	10
1.1	Syfte.....	12
1.2	Avgränsning	12
2	Analys av nuvarande åtagandeplaner.....	14
2.1	Resultat i miljön	14
2.2	Effekter av villkor	15
2.3	Dagens kostnader	16
2.4	Lantbrukarnas uppfattning om planerna.....	18
2.5	Lantbrukarnas syn på miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar	20
2.6	Regelverk.....	21
3	Villkorens användning.....	24
3.1	Villkorens användning i olika markklasser	24
3.2	Hur många villkor används	27
3.3	Analys av villkorstexterna.....	28
3.4	Åtgärdsytor.....	34
4	Beskrivning av alternativen.....	36
4.1	Gemensamt för alla alternativ.....	36
4.2	Alternativ	38
4.3	Komplementen	45
5	Diskussion och slutsatser	47
5.1	Måluppfyllelsen i de olika alternativen.....	47
5.2	Generella särskilda villkor	49
5.3	Grundvillkor.....	51
5.4	Borttagande av åtagandeplaner – konsekvenser på flexibilitet.....	52
5.5	Skötsel av extra värdefulla marker	53
5.6	Om ersättningens utformning.....	55
5.7	Förbättringspotential.....	56
5.8	Risker	60
5.9	Jämförelse av alternativen	61
5.10	Uppföljning av förändrat system	63
5.11	Sammanfattning av hearing.....	64
5.12	Hur går vi vidare.....	66
	Referenser.....	67
	Bilaga 1 Metod	70
	Bilaga 2 Statistik över åtagandeplaner per län.....	72
	Bilaga 3 Nedprioriterade förslag	77

1 Inledning

Miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar är en ersättning i landsbygdsprogrammet med olika ersättningsnivåer beroende på typen av mark och hur den sköts. Den lägsta nivån, allmän skötsel, innebär förenklat att marken måste betas och att igenväxningsvegetation måste tas bort. Mark med högre värden kan ge högre ersättning, men får också villkor som specificerar hur marken ska skötas. För att kunna få den högre ersättningsnivån måste länsstyrelsen först fastställa vilken typ av mark det är, och göra en plan som specificerar skötseln om det är en mark med särskilda värden. Viktiga begrepp angående åtagandeplanerna finns beskrivna i tabell 1.

Åtagandeplaner är alltså de villkor som ligger till grund för hur lantbrukaren ska sköta sin mark för att få utbetalning av miljöersättningen för särskild skötsel. För att göra planen kan länsstyrelsen antingen göra en granskning av marken på skärm med hjälp av flygfoto eller utgå från ett fältbesök.

Åtagandeplaner har använts i sin nuvarande utformning i tre programperioder, under 2000–2020. Åtagandeplanen innehåller förutom skötselvillkoren en beskrivning av markens natur- och kulturvärden och ett motiv till varför marken berättigar till en viss ersättning. Eftersom systemet har använts under lång tid har de flesta markägare och arrendatorer god kunskap om markernas höga natur- och kulturvärden.

Syftet med åtagandeplaner är att betesmarker och slåtterängar ska skötas på ett sätt som gynnar biologisk mångfald och kulturmiljöer och därmed bidrar till de nationella miljökvalitetsmålen och målen i landsbygdsprogrammet.

Åtagandeplaner upprättas för markklasserna:

- betesmarker med särskilda värden
- slåtterängar med särskilda värden

och specialklasserna:

- alvarbete
- fäbodbete
- skogsbete
- mosaikbete
- gräsfattiga marker

Betesmarker och slåtterängar med särskilda värden berättigar till gårdsstöd och omfattas därmed av gårdsstödet betesmarksdefinition medan specialklasserna inte berättigar till gårdsstöd och därmed inte heller omfattas av den gemensamma betesmarksdefinitionen. Specialklasserna har därför egna definitioner.

Åtagandet för markklasserna med särskilda värden och specialklasserna är knutet till markklasser som är underobjekt till jordbruksblocken. Markklasserna fastställs av länsstyrelsen. Detta innebär att för att en lantbrukare ska kunna få åtagande för särskild skötsel måste länsstyrelsen fastställa att den ansökta arealen uppfyller kraven för den sökta markklassen och avgränsa dessa värden inom blocket. Markklassen beskrivs med fritext i en beskrivning som hör till markklassen, tillsammans med motiv till varför handläggaren sätter den specifika markklassen. Det finns krav på att det ska finnas en viss nivå av natur- och kulturvärden i blocket för att det ska gå att få ersättning för särskild skötsel. Hela blocket behöver inte berättiga till särskilda värden utan det går att få ersättningen för delar av blocket. För att en lantbrukare ska kunna få ersättning för särskild skötsel måste alltså både kvalitetskraven på marken vara uppfyllda och de särskilda skötselvillkoren följas.

Åtagandet kan även innehålla komplement som fastställs i åtagandepланen. Komplement är extra åtaganden om att utföra särskilda skötselinsatser utöver skötselvillkoren i åtagandepланen som ger en extra ersättning. Exempel på komplement är lieslätter, bränning och lövtäkt. Precis som för övriga åtaganden är det upp till lantbrukaren att välja att söka komplementen. Både ersättningen för särskilda värden, specialklasserna och komplementen har en åtagandeperiod på 5 år.

Den grundläggande orsaken till att vi utreder åtagandepланerna är myndigheterna har haft problem att klara av handläggningen under den här programperioden. Eftersom de flesta lantbrukare ansöker om åtagande i början av programperioden måste de flesta åtagandepланer också fastställas då av länsstyrelsen. Det sker till stor del med tidskrävande fältarbete. Den arbetsanhopningen gör att det är svårt att planera arbetsstyrkan, och länsstyrelsen kan förlora kompetens när den värsta anhopningen är över. Förutom själva fältbesöken innebär åtagandepланerna extra administration under programperioden, eftersom de måste uppdateras om block exempelvis delas. Planerna utgör också en uppsättning regler som lantbrukare måste följa. Det resulterar i en komplexitet för lantbrukarna som kan göra att inte lika många vill söka ersättningen, vilket försämrar måluppfyllelsen. Den komplexiteten har också försvårat IT-arbetet i nuvarande programperiod vilket har försenat utbetalningarna. Försenade utbetalningar försvårar för lantbrukarna och försämrar deras förtroende för myndigheterna, samtidigt som måluppfyllelsen försämras när lantbrukarna drabbas ekonomiskt.

Det finns ett önskemål från Jordbruksverkets ledning att se över handläggningen av åtaganden för särskild skötsel. EU-kommissionen har även en inriktning inför nästa programperiod om ett mer resultatbaserat program och enklare genomförande. Systemet kring hela CAP från 2021 är dock ännu oklart.

Vi har i workshoppar tagit fram möjliga alternativ till dagens hantering av åtagandepланer. Det finns många möjliga skäl till att föredra ett alternativ framför ett annat, men vi har i denna utredning fokuserat på tre olika delar. För det första att få fram alternativ som är mindre komplexa, för att förenkla ersättningens upplägg. För det andra ska det vara alternativ som har lägre administrativ kostnad,

och för det tredje måste de leda till att målen uppfylls. För att kunna diskutera konkreta möjligheter tar vi också upp regelverk och kontrollaspekter.

Under hösten 2019 har Jordbruksverket parallellt haft ett regeringsuppdrag som handlar om gräsmarker. Frågeställningen i det uppdraget har varit en helt annan än i denna utredning, varför svaren också är andra. Det uppdraget handlade om hur betesdefinitionen skulle kunna förändras för att få in mer marker i miljöersättningen.

1.1 Syfte

Det viktigaste med denna utredning är att ge ett konkret underlag för att förbättra miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Det omfattar att titta på administrationen av åtagandeplaner, uppskatta kostnader för hanteringen och jämföra det med den effekt som de kan ha. I projektet ingår också att undersöka alternativa sätt att nå syftet med åtagandeplaner, att betesmarker och slåtterängar ska skötas på ett sätt som gynnar biologisk mångfald och kulturmiljöer. Alternativen kan vara att ta bort åtagandeplanerna helt, att ersätta dem med generella villkor, justera den nuvarande utformningen eller att ersätta med rådgivning. De olika alternativen behöver undersökas i förhållande till den administrativa bördan för myndigheterna och de som sköter marken, uppskattade kostnader, måluppfyllelsen i programmet och miljö kvalitetsmålen. Utredningen belyser också hur åtagandeplanerna fungerar i sin nuvarande utformning, bland annat genom analyser av villkorstexterna.

Syftena med denna utredning är

- att svara på hur användandet av åtagandeplaner skulle kunna förenklas
- att föreslå hur åtagandeplanernas utformning och genomförande bör förändras för att bidra till måluppfyllelsen för landsbygdsprogrammet och miljömålen.

1.2 Avgränsning

- Den här utredningen avser inte primärt att utvärdera miljönyttan med åtagandeplaner, utan undersöka alternativa metoder som också har positiva effekter på biologisk mångfald och kulturmiljöer.
- Utredningen kommer inte att göra några nya empiriska studier, utan bara använda tillgängligt forskningsunderlag.
- Ekonomiska analyser har flyttats över till ett annat uppdrag, "Beslutsunderlag. Kostnader för administrativt enklare alternativ till åtagandeplan för betesmarker och slåtterängar" (Jordbruksverket, 2019a) inom projektet CAP efter 2020. Det slutfördes våren 2019.

- Resultat- och värdebaserade ersättningar omfattas inte av den här utredningen utan behandlas i en egen rapport.
- Miljöersättningen för fäbodbete har likheter med åtagandeplanerna i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar men inkluderas inte i den här analysen. Komplementen behandlas bara översiktligt.

Tabell 1. Begreppslista

Begrepp	Förklaring
block	Jordbruksmarken är indelad i områden som kallas block. Blockets gränser är i de flesta fall fasta gränser som till exempel vägar, stenmurar, skog, hus, diken och sjöar. På ett block kan det finnas ett eller flera skiften. Bara en enda lantbrukare kan söka stöd för marken inom ett block.
förna	Dött växtmaterial på marken som fortfarande har kvar sin struktur och ännu inte brutits ner.
markklass	Markklassen beror på markens egenskaper. Exempel på markklasser är allmänna värden, särskilda värden, alvarbete, mosaikbetesmark, skogsbete.
skadlig ansamling av förna	En ansamling av förna som kan leda till uppluckring av grässvålen, kvävning av nya plantor eller på annat sätt skadar markens natur- och kulturmiljövärden.
specialklass	Betesmarkstyp som inte uppfyller betesmarksdefinitionen för gårdsstödet men som kan få miljöersättning. Alvarmarker, gräsfattiga marker, mosaikbetesmarker, skogsbeten och fäbodbeten som inte ger rätt till gårdsstöd och kompensationsstöd samt restaureringsmarker.
tillskottsfodring	Extra utfodring på betesmark utöver betet.
åtagande	Femårigt avtal mellan lantbrukare och myndighet om att åtgärder ska utföras och ersättning betalas ut under en viss tidsperiod.
åtagandeplan, ÅP	En bilaga till åtagandet för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar med exempelvis motiv, beskrivning och skötselvillkor för de block som en lantbrukare har åtagande på. En åtagandeplan ges till de lantbrukare som har ett åtagande för särskild skötsel.
återkrav	Återbetalning av felaktigt utbetald ersättning.

2 Analys av nuvarande åtagandeplaner

2.1 Resultat i miljön

Vi har inte hittat studier som undersökt just åtagandeplanernas effekt på miljön, däremot att miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar som helhet har en effekt. I slututvärderingen av det förra landsbygdsprogrammet (Jordbruksverket, 2016a), konstaterades att miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar hade en positiv effekt på biologisk mångfald. Åtagandeplanerna var relativt lika i den föregående programperioden, och resultaten kan därför jämföras med dagens situation. I uppföljningen av kvalitetförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning (Jordbruksverket, 2017a), har utredarna följt ängar och betesmarker för att hitta förändringar över tiden. De hittade inga trender över tiden, studien hade ett relativt kort spann (2006–2010 och 2011–2015). Däremot kunde utredarna hitta skillnader mellan marker med och utan miljöersättning, till exempel att marker med miljöersättning hade lägre täckningsgrad av träd och buskar och högre andel hävdpräglad gräsmarksvegetation. Utredarna tror dock att skillnaderna fanns där redan från början, och inte orsakats av miljöersättningen.

När det gäller den biologiska mångfalden har forskningen visat att artrikedomen av växter och trädlevande lavar är större i betesmarker med särskilda värden (Caruso m.fl. 2015), och att träd med hög betydelse för biologisk mångfald är mer förekommande där (Eriksson, 2009). Dessutom innehåller marker med särskilda värden ofta fler av de mer ovanliga typiska betesmarksarterna när det gäller växter (Pihlgren m.fl. 2010, Caruso m.fl. 2015). Det finns alltså dokumenterade skillnader som motiverar skillnader i markklass och därmed ersättningsnivå, även om utredarna i slututvärderingen tyckte att antalet studier var relativt få. Det är i och för sig väntat med skillnader eftersom marken har klassats baserat på bland annat arter, men det är samtidigt viktigt att ha stöd för att markklasserna fastställs på ett relevant sätt.

I slututvärderingen av det förra landsbygdsprogrammet (Jordbruksverket, 2016a) föreslås mer flexibilitet och ett landskapsperspektiv i skötselvillkoren för att skötseln ska kunna optimeras lokalt. Enligt slututvärderingen skulle det ge en högre variation i vegetationsstrukturen, och skulle vara bra eftersom olika organismgrupper gynnas av olika typer av skötsel.

2.2 Effekter av villkor

2.2.1 Reglering av tillskottsutfodring av betesdjur

Möjligheterna till utfodring utöver det som växer på betesmarken regleras ofta i åtagandeplanerna. Det är kopplat till att utfodring tillför extra näring även till marken, både vid utfodringsplatsen och genom att djuren gör sina behov i betesmarken. Näringspåverkan har en direkt negativ effekt på den biologiska mångfalden i gräsmarker (Eriksson, Eriksson & Berglund 1995).

Ofta regleras också att djuren inte heller får beta på annan mark där tillskottsutfodring eller gödsling är tillåten, något som kallas för sambete. En sammanfattning av studier från Uppsalatrakten tyder på att sambete mellan naturbete och vall ger begränsad näringspåverkan i betesmarken (Andrée et al., 2011). Det beror på djuren fördelar sin tid mellan de olika delarna av marken på ett sådant sätt att det inte blir någon större förflyttning av näring med gödseln. Djuren betar alltså mer på vallen men gödslar också mer på vallen.

I skogsbete ser resultatet annorlunda ut. I skogsbeten i Finland som sambetats med vall är artdiversiteten signifikant lägre än i skogsbeten som inte sambetats med gräsmark. Det är dock oklart om detta beror på näringsöverföring från vallen eller att betetrycket i skogsbetet blir lägre eftersom djuren föredrar att beta den mer näringsrika vallen (Takala et al., 2015).

2.2.2 När på året bete eller slåtter ska ske

Vad som är den mest gynnsamma tidpunkten för bete och slåtter när det gäller biologisk mångfald beror på vilken artgrupp som undersöks. Kärleväxter som är kopplade till traditionell ängsskötsel gynnas generellt sett av sent betessläpp eller sen slåtter. Betesgynnade arter kan istället gynnas av ett tidigare betessläpp eftersom detta ofta leder till ett högre betetryck vilket minskar konkurrensen från mer högväxta arter. Många insekter behöver dock ett svagare betetryck med högre vegetation och fler blommor och gynnas därmed av senare betessläpp eftersom miljön är oförändrad under längre tid. Variation i betes- och slåttertidpunkt mellan åren kan även gynna kärleväxter eftersom sen slåtter/bete tenderar att gynna fruktsättningen medan tidigare hävdtidpunkt ökar sannolikheten för att fröplantor ska överleva eftersom konkurrensen från större växter minskar (Lennartsson, Wissman & Bergström, 2012).

Historiska data visar att start- och slutdatum för slåtter har varierat över landet (Eriksson, Bolmgren, Westin & Lennartsson, 2015). I genomsnitt har slåttern i södra Sverige börjat runt den 26 juni och ungefär en månad senare längst i norr. Längden på slåtterperioden var i genomsnitt 19 dagar. Slutet på slåttern var i södra Sverige runt mitten av juli och i norr mitten av augusti. Den tidigaste historiska slåttertidpunkten är före många slåtterarters reproduktion vilket

innebär att slutdatumet för den historiska skötseln troligen har större betydelse för växterna än startdatumet.

Sammantaget är det viktigt att ha en variation i slåttidpunkt både mellan marker och mellan år, det behöver inte vara sen slått varje år.

2.2.3 Vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut

Många kärlväxter gynnas av ett relativt hårt betestryck med lite träd och buskar medan insekter, fåglar och mollusker tenderar att gynnas av svagare hävd och mer träd och busktäckning. (Jakobsson, S., & Lindborg, R, 2015) (Lyons, A. et al, 2017) (Franzén, M., & Ranius, T. 2004) Det är därför mycket svårt att styra skötseln av ängs- och betesmarker på ett sådant sätt att alla artgrupper som är knutna till de här miljöerna gynnas. Hittills har skötseln av ängs- och betesmarker mest baserats på vad som gynnar kärlväxterna men forskningen visar att om vi ska kunna bevara den biologiska mångfalden i odlingslandskapet så måste vi ta hänsyn till övriga artgruppers behov. Den historiska skötseln i de här markerna har varit mycket mer variabel än vad den är idag. Om vi ska klara både arter som gynnas hårt betestryck och arter som behöver högre vegetation och skugga så måste vi tillåta mer variation i skötseln av ängar och betesmarker både mellan marker men inte minst mellan år (Franzén & Ranius, 2004).

2.2.4 Skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement

Det är svårt att hitta relevant forskning om effekterna av skötsel av landskapselement i jordbrukslandskapet men Riksantikvarieämbetet har tagit fram omfattande skötselrekommendationer för odlingslandskapets kulturmiljöer (Riksantikvarieämbetet, 1994). Dessa har som huvudsyfte att bevara de kulturella värdena men tar även hänsyn till biologiska värden. Generellt sett innebär skötselråden att kulturelementen ska hållas fria från igenväxningsvegetation och repareras vid behov. Till viss del täcks detta av grundvillkoren i miljöersättningen eftersom det ingår att röja igenväxningsvegetation som djuren inte klarar att hålla borta. Kravet att göra vissa reparationer, till exempel lägga tillbaka nedfallna stenar på murar och rösen, täcks dock inte av grundvillkoren.

2.3 Dagens kostnader

För att få en bild av hur mycket resurser det nuvarande systemet med individuellt anpassade villkor kräver har vi tagit fram de uppgifter som funnits tillgängliga. Det är dock svårt att få fram exakta siffror.

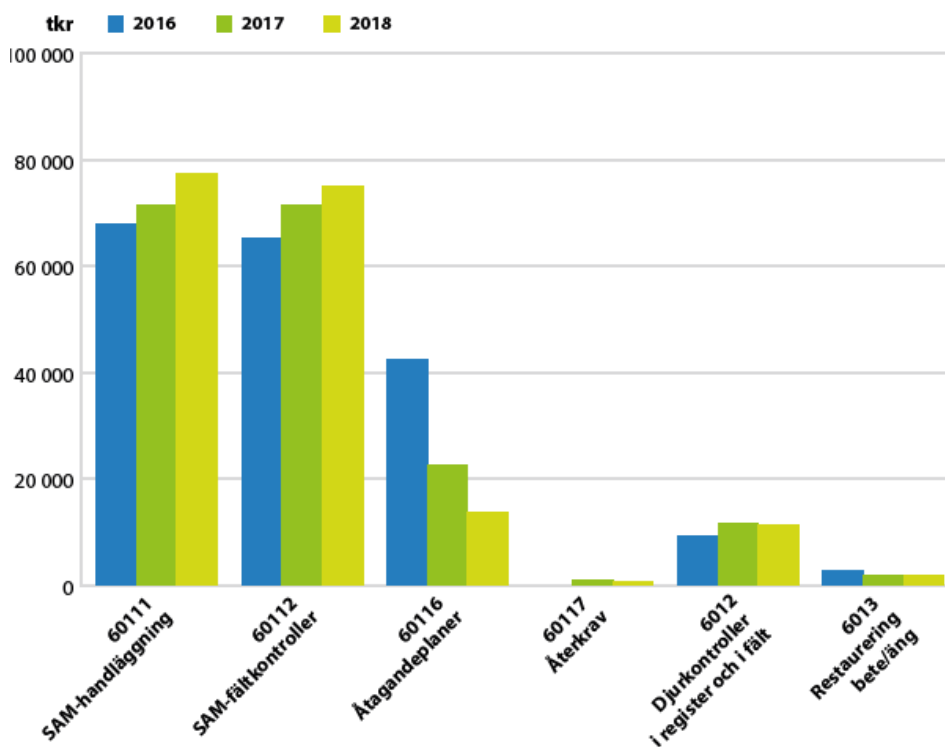
Den totala kostnaden för hantering av jordbrukarstöd var 598 miljoner kronor år 2018. Av detta stod jordbruksverket för 294 miljoner kronor och länsstyrelserna

för 304 miljoner kronor. Dessa uppgifter, samt de som presenteras i styckena nedan, är hämtade från Jordbruksverkets rapporter om Myndigheternas kostnader för hantering av EU-stöden år 2015–2018 (Jordbruksverket, 2016b, 2018a, 2019c). Kostnaderna för 2019 har ännu inte publicerats och presenteras därför inte här.

Det är svårt att urskilja vilka kostnader som har med åtagandeplaner att göra eftersom olika län arbetar och redovisar på olika sätt, och arbetet samordnas ofta med ajourhållning av block. Men enligt redovisade objekt-koder för åtagandeplaner lade länsstyrelsen under 2018 42 procent av sina direkta kostnader på handläggning av SAM-ansökan, 40 procent på fältkontroller, och 7 procent på åtagandeplaner. Arbetet med åtagandeplaner är alltså den tredje största posten av direkta kostnader för länsstyrelserna (figur 1) och till skillnad från kontroll och handläggning som hanterar alla ersättningar, hanteras bara betesmarker och slätterängar. På grund av arbetsanhopningen är kostnaderna högre för åtagandeplaner i början av programperioden. Antalet årsarbetskrafter som länsstyrelserna behövt för arbetet med åtagandeplaner beräknas till 58 år 2015, 74 år 2016, 37 år 2017 och 22 år 2018. Totala kostnader för länsstyrelserna för åtagandeplaner var ca 61 miljoner kr år 2015, 72 miljoner kr 2016, 38 miljoner kr år 2017 och 22 miljoner kr år 2018. Detta kan jämföras exempelvis med det ansökta värdet för hela miljöersättningen för betesmarker och slätterängar på ca 730 miljoner år 2017.

Kostnaden per lantbrukare är också intressant att undersöka, även om uppgifterna är mycket osäkra. År 2018 var den genomsnittliga direkta kostnaden för länens hantering av en SAM-ansökan 3 021 kr per lantbrukare (inklusive kostnaden för åtagandeplaner). Om vi slår ut länens direkta kostnader för åtagandeplaner på alla lantbrukare med åtagandeplaner samma år får vi ett genomsnitt för kostnaden per åtagande. För 2017 blir den grova uppskattningen ca 2 100 kr per åtagande, för 2016 ca 3 900 kr per åtagande. Då har kostnaden för sökta åtaganden som fått avslag fördelats på de ansökningar som fått åtagande.

Jämfört med andra miljöersättningar kostar åtagandeplanerna i miljöersättningen för betesmarker och slätterängar betydligt mer. Men en större kostnad kan delvis motiveras av de höga värdena i dessa betesmarker, som Sverige är mycket mån om att bevara. Det är dock inget skäl för att administrationskostnaderna ska vara högre än vad de behöver vara för att ett visst resultat ska uppnås.



Figur 1. Direkta kostnader för hantering av jordbrukarstöden (objektkod 601*) 2016-2018, uppdelat på kostnadsposter (belopp i tkr). Inför 2017 förändrades kodstrukturen. 2016 låg kostnader för åtagandeplaner på två olika objektkoder men de har summerats i den här bilden (Jordbruksverket 2019c).

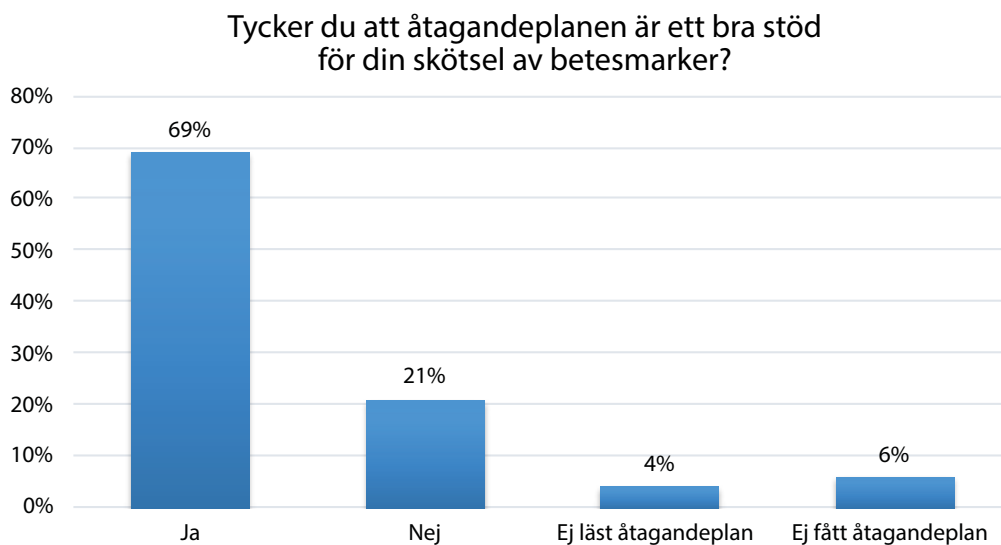
Nivån på ersättningen ligger mellan 1 400 kr per hektar, för alvarbete, och 5 500 kr per hektar för slätterängar med särskilda värden (tabell 2).

Tabell 2. Den totala arealen av alla markklasser och nuvarande ersättningsnivå (maj 2019).

Markklass	Areal	Ersättningsnivå
Betesmark med särskilda värden	148 000	2 800 kr/hektar
Slätteräng med särskilda värden	8 800	5 500 kr/hektar
Alvarbete	24 500	1 400 kr/hektar
Gräsfattiga marker	1 100	2 700 kr/hektar
Mosaikbetesmark	4 500	2 700 kr/hektar
Skogsbete	12 100	3 500 kr/hektar

2.4 Lantbrukarnas uppfattning om planerna

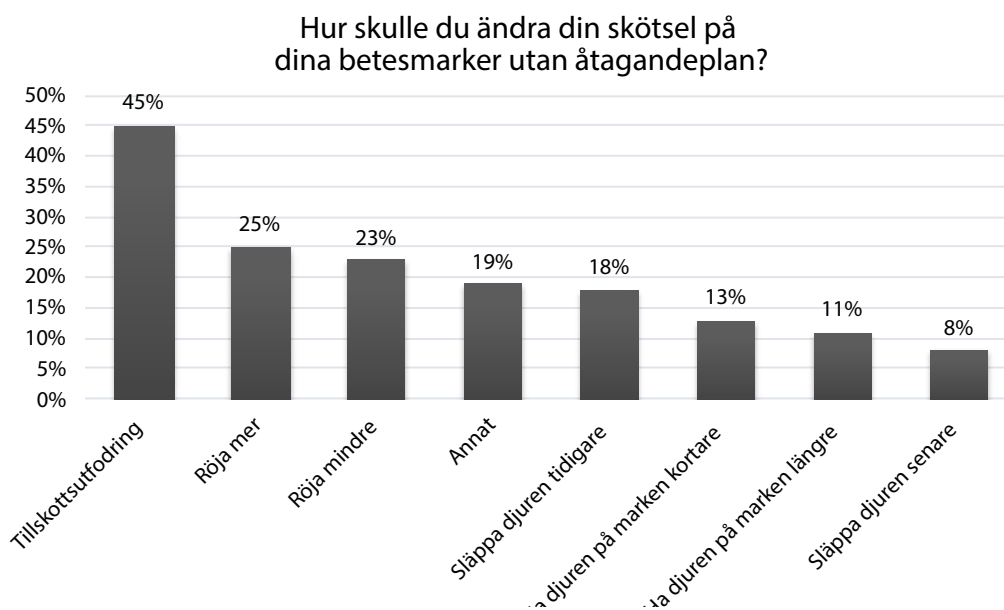
Jordbruksverket skickade under sommaren 2017 ut en enkätundersökning om bland annat betesdjur och miljöersättningar till ett stickprov på 2 600 företag med nötkreatur och/eller får, ur den totala populationen på cirka 30 000 företag. Där ställde vi frågor till nöt- och får företag om de tycker att åtagandeplanen är ett bra stöd för skötseln av markerna, om de skött sina marker på annat sätt utan åtagandeplanen och hur de i så fall ändrat skötseln (Jordbruksverket, 2017b).



Figur 2. Andel av lantbrukarna som tycker att åtagandeplaner är ett bra stöd för skötseln av sina betesmarker.

Majoriteten av lantbrukarna tycker att åtagandeplanerna är ett bra stöd för skötseln av betesmarkerna (figur 2) men nästan tre fjärdedelar av de tillfrågade brukarna svarar att de skulle ha skött sina marker på samma sätt om planerna inte funnits. Detta innebär att planerna trots att de är uppskattade av brukarna har en låg påverkan på skötseln. Ersättningen betalar för åtgärder som skulle ha genomförts även utan planen. Det är dock inte samma sak som att de skulle ha skött markerna utan ersättning. En större andel av brukarna svarar att de skulle ha skött markerna likadant utan åtagandeplanerna, än som svarar att de skulle ha skött markerna likadant utan miljöersättningen. 3 av 10 lantbrukare har svarat att miljöersättningen inte påverkar hur de sköter sina marker.

Av de som svarat att de skulle sköta sina marker annorlunda utan åtagandeplanerna har 45 procent svarat att de skulle tillskottsutfodra (figur 3), så villkoret om ingen tillskottsutfodring har tillsynes en högre effekt på skötseln än övriga villkor. Men om vi slår ihop villkoren som har med röjning att göra till ett villkor och villkoren som har med betesperioden att göra till ett villkor blir resultatet att dessa villkor hamnar på ca 50 procent. Detta innebär att ungefär en av åtta av de som svarat på enkätfrågorna om åtagandeplaner skulle sköta markerna annorlunda för alla tre villkorstyperna.



Figur 3. Andel lantbrukare som skulle ändra sin skötsel om de inte hade åtagandeplan, svaren baseras på flervalsoalternativ.

2.5 Lantbrukarnas syn på miljöersättningen för betesmarker och slätterängar

Enkäten som skickades ut till djurägare omfattade även frågor om hur lantbrukarna uppfattar miljöersättningarna och i vilken utsträckning djuren betar naturbetesmarker (Jordbruksverket 2017b). På frågan ”Varför betar inte alla dina kvigor, stutar, dikor, tackor och baggar betesmark” är det vanligaste svaret att den svarande har tillgång till betesvallar på åkermark (57–78 procent) eller att den svarande inte har betesmark (20–30 procent). På tredje plats kommer att tillväxten är för låg (18–25 procent), en aspekt som är kopplad till produktiviteten. På liknande sätt anger 5–15 procent orsaken att stöden inte täcker kostnaden.

Ungefär hälften av lantbrukarna, 51 procent, svarar att de inte söker miljöersättning på alla betesmarker de har tillgång till. Oro för avdrag och återkrav är den största orsaken till att djurhållare inte söker för alla marker, 38 procent anger detta. På andra plats kommer ”Annat”, och på tredje plats med 32 procent att ersättningen är för låg, att jämföra med siffran ovan på 5–15 procent. 21 procent anger att det är för svårt att förstå stödreglerna och 17 procent att det är för komplicerat att söka, och dessa andelar skulle antagligen minska om hanteringen av åtagandeplaner förenklades. Även oron för avdrag och återkrav skulle kunna minska med tydligare regler. Om stödreglerna behålls som idag är det 20 procent som troligen inte skulle söka igen. Det är oklart hur stor andel av arealen det skulle omfatta, men det är i alla fall en oroande siffra.

Frågor om miljöersättningarna har även ställts i Sveriges lantbruk enkäten (Jordbruksverket 2017c) under flera års tid, det senaste resultatet är från hösten 2016. Sveriges lantbruk enkäten skickades ut till ett tusen lantbrukare med mer

än tio hektar åker, varav 512 svarade. Hälften av lantbrukarna med ersättningen anger att miljöersättningen har påverkat röjning av träd och buskar. För hälften av lantbrukarna med allmänna värden har miljöersättningen inte påverkat skötseln alls, men den siffran är lägre (28 procent) för lantbrukare som också har särskilda värden. Tidpunkten för betessläpp, betestrycket och att inte tillskottsutfodra har påverkats av miljöersättningen betydligt mer för lantbrukare med särskilda värden än de med allmänna. Även röjning av träd och buskar och val av djurslag har påverkats mer hos lantbrukare med särskilda värden.

Om ersättningen inte fanns skulle 20 procent av lantbrukarna med betesmarker med särskilda värden sluta sköta marken helt, jämfört med 8 procent av lantbrukarna med bara allmänna värden (Jordbruksverket 2017c). Det är alltså risk för att de finaste markerna skulle sluta skötas först om hela ersättningen togs bort. Sammantaget för lantbrukare med allmänna och särskilda värden anger 70 procent att de absolut kommer söka ersättningen igen när deras åtagande går ut.

2.6 Regelverk

Tre alternativ innebär att åtagandeplanen i vissa fall tas bort helt, men att lantbrukaren får ersättning för markklassen istället. Vi har sökt i regelverket efter regler som specifikt rör särskild skötsel, för att se hur de skulle fungera med de olika alternativen. Reglerna för allmän skötsel finns redan, och skulle fortsätta gälla som en grund i alla alternativ (se bland annat Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion, kompensationsstöd och djurvälståndersättningar).

EU-regelverk

I EU-regelverket regleras hur åtaganden i miljöersättningarna ska fungera. Det finns alltså inget specifikt krav på att det ska finnas åtagandeplaner. Så länge lantbrukaren som utför åtgärden har tillgång till den kunskap som krävs för att genomföra åtgärden behövs ingen plan.

Artikel 28 (Miljö- och klimatvänligt jordbruk) punkt 4 i förordning 1305/2013¹ lyder:

Medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de personer som gör insatser inom ramen för denna åtgärd har tillgång till den kunskap och den information som krävs för att genomföra sådana insatser. De får göra detta bland annat genom expertrådgivning relaterad till åtagandena, och/eller genom att som villkor för stöd inom för denna åtgärd ställa krav på relevant utbildning.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005

Förordning

I 8 kap 12§ förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder står att ” Den myndighet som beslutar om stöd ska fastställa de skötselvillkor som ska vara uppfyllda för att stöd ska lämnas.” I övrigt beskrivs hur åtaganden fungerar, hur de kan ökas och minskas och liknande, och att (10§) stöd får lämnas till de olika markklasserna i ersättningen för betesmarker och slätterängar, samt till komplementen.

Föreskrift

I föreskriften Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2015:25) om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion, kompensationsstöd och djurvälståndersättningar, står mer specifika punkter om ersättningen. Det finns några villkor som alla ska följa för att få ersättningen för särskild skötsel, och det avviker lite från reglerna för allmän skötsel. För allmän skötsel gäller att ”Slätterängar ska varje år slås på ett sådant sätt att växtmassan inte finfördelas.”(11§), medan för särskild skötsel gäller att ” Slätterängen ska varje år slås med klippande eller skärande redskap på ett sådant sätt att växtmassan inte finfördelas. (...) Ängen ska varje år vara fagad.” (13§). De fyra särskilda skötselvillkoren anges, och att ”Länsstyrelsen ska precisera tillämpningen av de särskilda skötselvillkoren för den enskilda marken” (14 § och 16§). Det görs i åtagandeplanen. För att marken ska få markklassen särskilda värden måste den gynnas av särskild skötsel enligt minst ett av de särskilda skötselvillkoren, som måste vara fastställda (5§). Det gäller för betesmarker och slätterängar med särskilda värden, samt mosaikbetesmarker. Alvarbeten, gräsfattiga marker och skogsbete har inget krav på särskilda skötselvillkor. De fyra särskilda skötselvillkoren är

1. reglering av tillskottsutfodring av betesdjur
2. när på året bete eller slätter ska ske
3. vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut
4. skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement.

Landsbygdsprogrammet

I landsbygdsprogrammet (8.2.7.3.1.1) står ”Om lantbrukaren söker särskild skötsel så fastställer stödmyndigheten markklass, areal och åtagandenivå. För alla markklasser utom betesmarker och slätterängar med allmänna värden, fastställer stödmyndigheten även de särskilda skötselvillkoren.”

Riktlinjer

Alla detaljer om hur åtagandeplanerna ska utformas finns i Jordbruksverkets riktlinjer till länsstyrelsen (Jordbruksverket, 2018b). Till exempel står det att

”varje markklassyta ska ha ett eget motiv och beskrivning. För markklassytor med särskilda värden och mosaikbetesmarker ska det även finnas minst ett eget särskilt skötselvillkor.” ”Ett nytt krav från EU-kommissionen är att lantbrukaren måste göra någon form av åtgärd varje enskilt år under en åtagandeperiod.” (s. 36 i riktlinjer 4.0)

Andra regler

Lantbrukare behöver inte bara ha kunskap om de villkor som är förknippade med miljöersättningen utan även till annan lagstiftning som berör betesmarker och slåtterängar.

I miljöbalken beskrivs biotopskydd, naturreservat, naturminnen med mera. I kulturmiljölagen (1988:950) beskrivs att fornlämningar är skyddade, det är förbjudet att till exempel ta bort eller täcka över en fornlämning. I 2 kap. 37 och 38 §§ förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel beskrivs att det är förbjudet att använda växtskyddsmedel på ängs- och betesmark. I Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket beskrivs att det inte är tillåtet att skada exempelvis brukningsvägar, träd som präglats av jordbrukshävd, eller sprida gödsel på ängs- och betesmark, om natur- eller kulturvärden kan skadas. Det är inte heller tillåtet att placera exempelvis massor från dikesrensning i ängs och betesmark om värden kan skadas.

3 Villkorens användning

En del i att utreda hur åtagandeplanerna fungerar är att undersöka innehållet i villkoren. Detta har vi gjort genom att jämföra de villkor som finns i planerna och kategorisera dem.

3.1 Villkorens användning i olika markklasser

Vi har gått igenom hur villkoren har använts i de olika länen och i olika markklasser (figur 4). I bilaga 2 finns dessutom tabeller för de fyra typerna av villkor i alla län (tabell 14–18). Analyserna har gjorts på de markklasser som har villkor. Ungefär 1 procent av markklasserna som är klara för plan har inga villkor alls, de är inte inkluderade i analysen.



Figur 4. Andel markklasser som har villkor av olika typer. Andelen är baserad på antalet markklasser.

3.1.1 Reglering av tillskottsutfodring av betesdjur

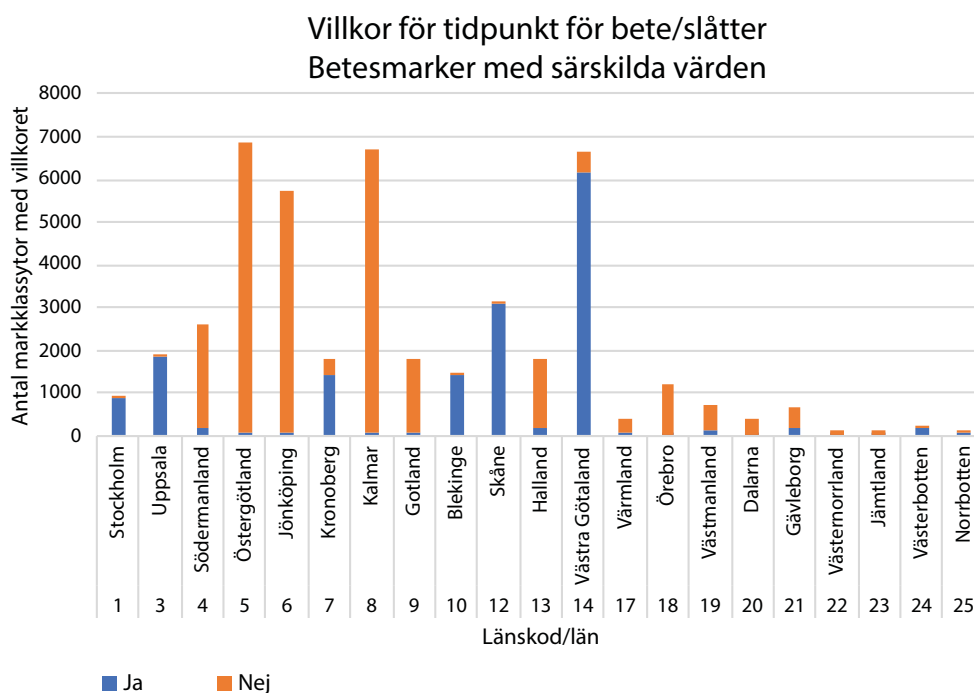
Reglering av tillskottsutfodring är det villkor som används mest. I betesmarker med särskilda värden används det i de allra flesta markerna 48 500, medan 6 200 inte har det. När det gäller slätterängar och specialklasserna så varierar det mycket mellan länen (tabell 16 i bilagan). Vissa län använder sig nästan inte av villkoret alls.

En fjärdedel av alla markklasser har enbart det här villkoret. Högst andel av villkoret finns i alvarmarkerna, där nästan alla marker har villkoret och mer än hälften har enbart det här villkoret. I gräsfattiga marker har ca 13 procent enbart det här villkoret, och motsvarande siffror för mosaikbetesmarker och skogsbete är 31 procent och 25 procent.

3.1.2 När på året bete eller slåtter ska ske

Det är stor skillnad på hur villkoren används i de olika länen (figur 5). Vissa län använder nästan alltid villkoret om tidpunkt för bete och slåtter på betesmarker med särskilda värden, andra län nästan aldrig (tabell 15 i bilagan). I betesmarker med särskilda värden finns det ca 16 100 markklassytor med villkoret, och ca 29 200 ytor utan den här typen av villkor. För slåtterängar med särskilda värden har de allra flesta markerna villkor för tidpunkt för bete/slåtter i alla län, ca 4 300 har villkor och ca 100 slåtterängar har inte det. I alvarbeten används villkoret nästan inte alls.

När det gäller gräsfattiga marker varierar användandet mycket mellan länen. Jönköping, Östergötland och Södermanland använder det väldigt lite, Kalmar och Gotland använder det inte alls, medan andra län använder det i högre utsträckning. För mosaikbetesmarker varierar det också, Blekinge och Skåne sätter det på nästan alla mosaikmarker, Södermanland, Östergötland och Kalmar använder det inte. På skogsbeten används villkoret inte så mycket. Vissa län använder det dock mer, till exempel Västra Götaland där det används på 62 procent av markerna.



Figur 5. Figuren visar hur stor andel av alla markklassytor med villkor som har villkor för tidpunkten för bete eller slåtter, i markklassytan betesmarker med särskilda värden. Värdena redovisas per län.

3.1.3 Skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement

Villkoret skötsel av landskapselement används i ungefär en femtedel av alla markklassytor. Ca 8 000 markklassytor i betesmarker med särskilda värden har villkoret, 37 300 ytor har inte villkoret. Det varierar lite mellan länen hur mycket det används (tabell 18 i bilagan). Jönköping har villkoret på nästan hälften av betesmarkerna med särskilda värden, i övriga län ligger det lägre. Villkoret används i en liten del av slåtterängarna med särskilda värden (ca 600 med och 8 800 utan, 7 procent), vissa län använder det inte alls. Sammantaget har slåtterängar och specialklasserna inte lika ofta villkor för skötsel av landskapselement.

Figur 4 visar att det här är ett villkor som generellt sett används minst i alla markklasser.

3.1.4 Vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut

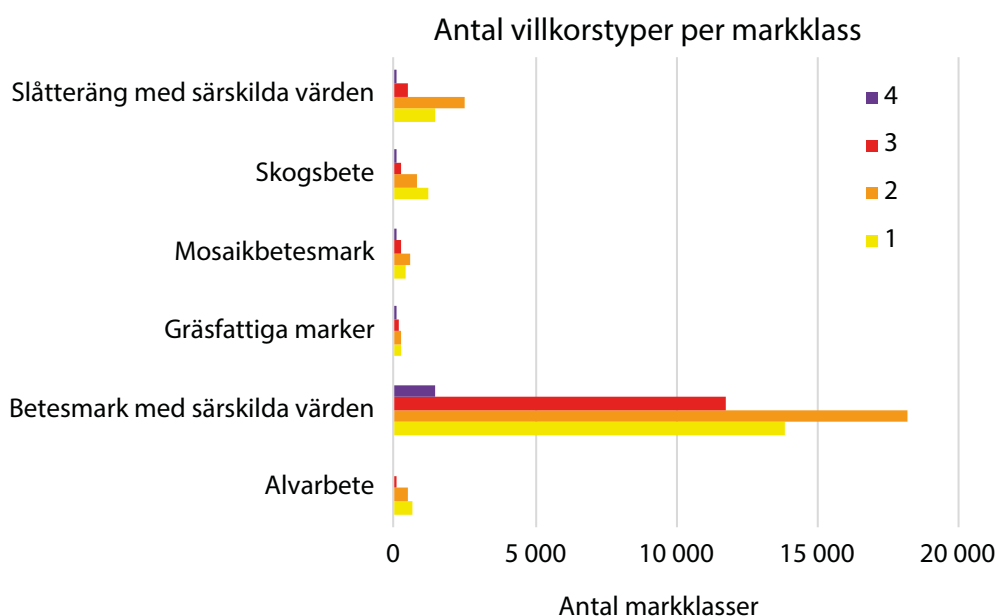
För betesmarker med särskilda värden används det här villkoret i drygt hälften av markklasserna, 24 500 markklasser har villkoret och 20 800 har det inte. Det används allra mest i Västra Götaland (tabell 17 i bilagan). Det används också ofta i gräsfattiga marker och skogsbeten, men inte så mycket i slåtterängar och mosaikbetesmarker.

När det gäller slåtterängar har marker i Norrbotten ofta villkoret, de flesta andra län använder sällan villkoret. Man kan här lägga till att slåtterängarna i Norrbotten främst är myrslåtterängar, till skillnad från andra län. För alvarmarkerna är det stor skillnad i hur villkoret används i Kalmar län jämfört med Gotlands län, Kalmar sätter det på 85 procent av markerna och Gotland 10 procent av markerna. När det gäller skogsbeten används det ofta i många län, förutom på Gotland där det används på en tiondel av markerna. I mosaikbetesmarkerna varierar användningen mellan länen.

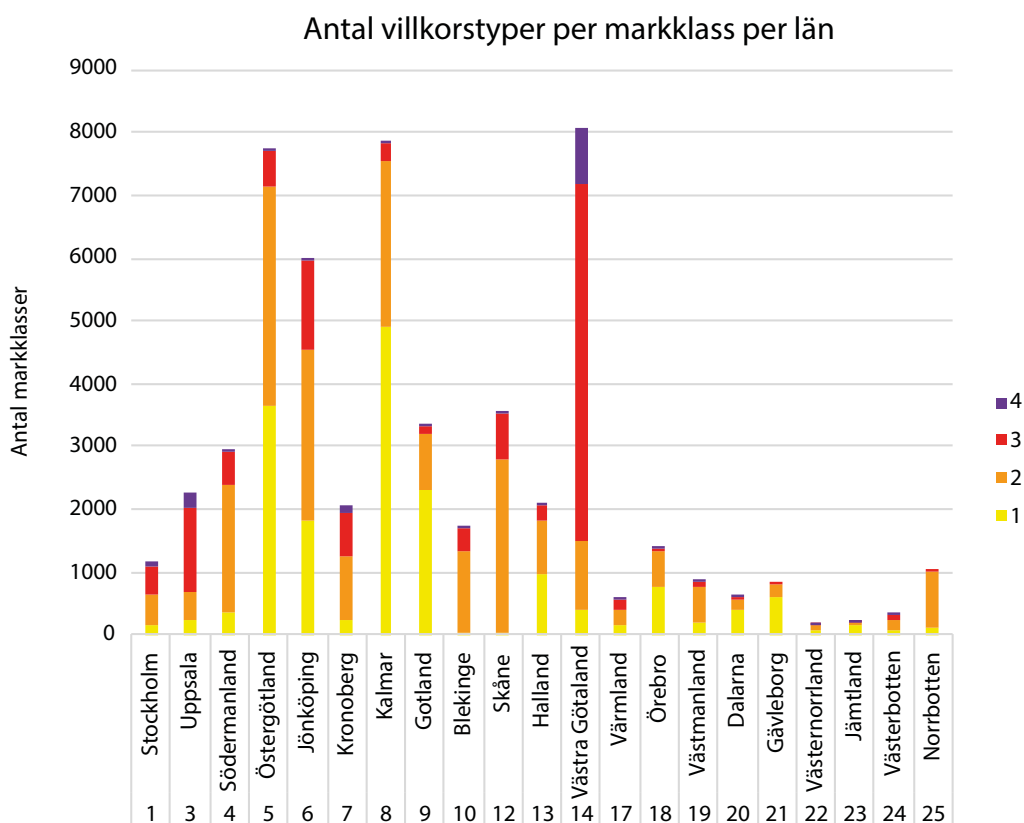
3.2 Hur många villkor används

Trots att det inte finns krav på särskilda skötselvillkor i alvarbeten, gräsfattiga marker och skogsbeten har majoriteten av alla marker med de markklasserna minst ett skötselvillkor. Ungefär 9 procent av alvarbetena och 7 procent av gräsfattiga marker och skogsbeten saknar helt villkor. Betesmarker med särskilda värden har upp till fyra villkor per mark, och är den markklassstyp som har flest villkor (figur 6).

Om vi jämför antal villkor som länen sätter finns det tydliga skillnader (figur 7). Västra Götaland och Uppsala har till exempel stor andel marker med tre eller fyra villkorstyper, medan exempelvis Kalmar, Gotland och Östergötland har en stor andel markklasser med en villkorstyp.



Figur 6. Antal villkorstyper per markklass i olika typer av markklasser. Villkorstyperna är Reglering av tillskottsutfodring av betesdjur, När på året bete eller slätter ska ske, Vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut och Skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement.



Figur 7. Antal villkorstyper per markklass som används i de olika länen. Villkorstyperna är Reglering av tillskottsutfodring av betesdjur, När på året bete eller slätter ska ske, Vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut och Skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement.

3.3 Analys av villkorstexterna

När handläggaren fastställer åtagandeplanen anges villkor av de fyra typerna i fritext och innehållet kan variera. Det innebär att det inte är helt lätt att analysera villkoren. Vi har dock granskat stickprov av alla markklasser där vi läst hela texten för att få veta vad villkoren brukar innehålla.

3.3.1 Reglering av tillskottsutfodring av betesdjur

Reglering av tillskottsutfodring är det mest använda villkoret. Villkoret innebär antingen att tillskottsutfodring är förbjudet eller att det är reglerat, exempelvis att det bara får ske under en viss period på året eller i en viss del av marken (tabell 3). Förbud mot sambete innebär att lantbrukaren inte får ha både gödselpåverkad mark eller mark där tillskottsutfodring är tillåten inom samma stängsel som marken med villkor för tillskottsutfodring. Det är förbjudet i 77 procent av stickprovet i betesmarker med särskilda värden. Det finns också skrivningar om att övergångsutfodring är tillåtet (61 procent i stickprovet i betesmarker med särskilda värden), eller hur lantbrukaren får placera saltstenar.

Tabell 3. Procentandel av markklasserna i ett slumpmässigt urval som hade villkor av olika slag inom villkoret reglering av tillskottsutfodring. I vänstra kolumnen visas hur många stickprov som granskats och hur många av de markklasserna som fanns. Samma villkor kan innehålla flera slag, till exempel både förbud mot tillskottsutfodring och förbud mot sambete. I kategorin "Övrigt" ingår bland annat villkor om placering av kalvgömma och saltsten (enbart), eller att övergångsutfodring är tillåten (enbart).

Procent (Antal i stickprov/totalt antal markklasser)	Förbud tillskottsutfodring	Förbud mot sambete	Varning för att djuren kan trampa upp	Övergångsutfodring ok, placering av kalvgömma och saltsten	Övergångsutfodring ok, placering av kalvgömma och saltsten. Utfodring tillåtet vid ägglossning med mera	Övrigt
Betesmarker särskilda värden (100/42 843)	100	77	100	61	19	9
Slätterängar särskilda värden (100/1 533)	99	80	98	47	15	10
Alvar (50/1 049)	100	56	100	64	36	0
Gräsfattiga marker (50/412)	100	92	96	34	8	38
Mosaikbetesmark (50/1 177)	100	82	98	42	0	42
Skogsbete (100/1 436)	100	80	95	56	15	25

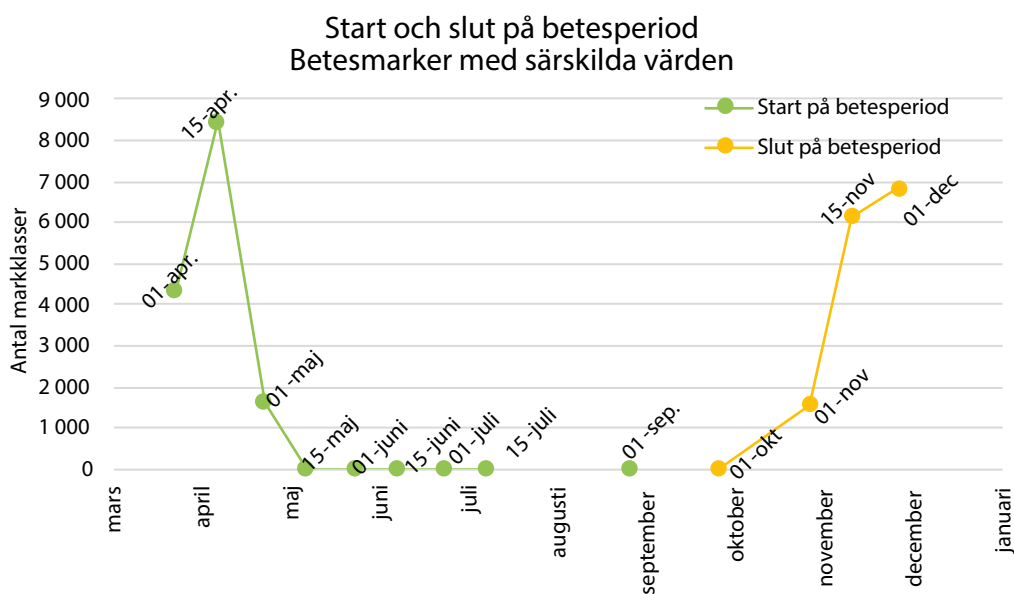
3.3.2 När på året bete eller slätter ska ske

I det här villkoret dominerar att djur bara får beta under en viss period – det får inte betas på vintern (tabell 4). För betesmarker med särskilda värden, har 95 procent av markerna i stickprovet datum för när betet får påbörjas, och 91 procent när det måste avslutas. Det finns även tidpunkter för när djuren senast måste ha börjat beta. I ett mindre antal är det mer specificerade krav på grund av till exempel hotade arter eller häckande fåglar. I vissa fall anges också att lantbrukaren måste ta bort djuren tidigare om det börjar bli upptrampat. För slätterängarna anges under vilken period slättern måste ske.

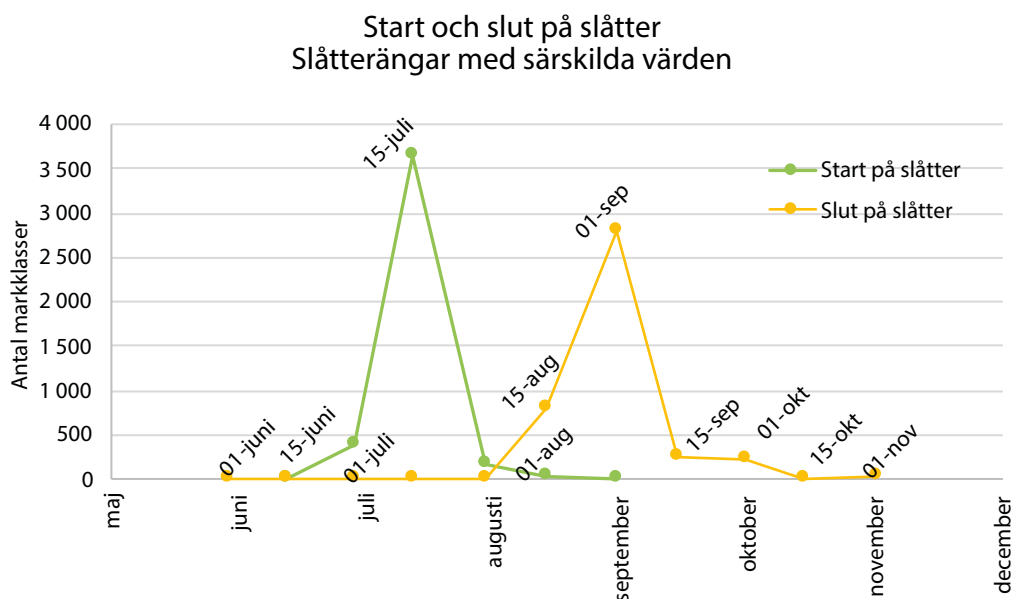
Tabell 4. Tabellen visar hur många procent av markklasserna i ett slumpmässigt urval som hade villkor av olika slag inom villkorstypen tidpunkt för bete och slåtter. I vänstra kolumnen visas hur stort stickprovet var och hur många av de markklasserna som fanns. I kategorin övrigt ingår andra specialkrav, för betesmarker exempelvis på grund av hotade arter, reservat, häckande fåglar, sandblottor, betestryck. För slåtterängar specialkrav angående räfsning, specialkrav på grund av hotade arter med mera.

Procent (Antal i stickprov/totalt antal markklasser)	Start på betesperiod (eller slåtterperiod)	Slut på betesperiod (eller slåtterperiod)	Krav på bete från visst datum	Ta bort djuren tidigare om de trampat upp	Betas när tillväxten är som högst	Betesförbud	Övrigt
Betesmarker särskilda värden (100/16 128)	95	91	2	16	5		9
Slåtterängar särskilda värden (100/4 178)	99	99				18	54
Alvar (13/13)	58	58					83
Gräsfattiga marker (50/181)	88	88	4	16			18
Mosaikbetesmark (50/605)	100	100		8	4		14
Skogsbete (50/294)	94	94	4	34	18		26

När vi har sökt på datum i hela datamaterialet för villkoret tid för bete och slåtter i betesmarker med särskilda värden har vi fått fram datum för ca 90 procent av alla markklassytor. Dessa markklasser är inte individuellt granskade, men stämmer bra överens med stickprovet. Datum för start och slutdatum visas i figur 8. För slåtterängar med särskilda värden hade ca 97 procent ett datum för slut på slåtter, och ännu fler för start. Även i detta fall stämde data väl överens med stickprovet som granskades noggrannare. Datum för villkor för slåtterperioden visas i figur 9.



Figur 8. Datum som är satta för start och slut på betesperioden i markklassen betesmarker med särskilda värden. Datumen är avrundande till närmaste tvåveckorsperiod. Data är framtagen genom sökning på datum i alla markklasser med villkoret, men stämmer också bra överens med ett mer noggrant granskat stickprov.



Figur 9. Datum som är satta för start- och slut på slåtterperioden i markklassen slätterängar med särskilda värden. Datumen är avrundade till närmaste tvåveckorsperiod. Data är framtagen genom sökning på datum i alla markklasser med villkoret, men stämmer också bra överens med ett mer noggrant granskat stickprov.

3.3.3 Vilket utseende vegetationen, inklusive träd och buskar, ska ha vid vegetationsperiodens slut

Vegetationens utseende är en villkorstyp som varierar väldigt mycket, den kan innehålla villkor om träd- och buskskiktets utseende, hävdtryck, hänsyn till hotade arter, bekämpning av ohävsarter och mycket mer (tabell 5). Ofta innehåller vegetationens utseende flera villkor per markklass, det vill säga en markklass kan ha villkor om både trädskiktets utseende, hur och när en röjning ska utföras och hur hårt betetrycket ska vara. För betesmarker med särskilda värden är det exempelvis 40 procent i stickprovet som har villkor om röjning, 61 procent har text om att bevara värdefulla träd och buskar och 34 procent om hävdtryck.

För flera av markklasserna är det vanligast att villkoret på något sätt rör träd- och buskskiktets sammansättning. Det är ofta villkorat hur mycket buskar och träd som får finnas, vilka arter som ska finnas och hur de ska stå utställda i marken, till detta är det ofta kopplat ett villkor om hur marken ska röjas för att minska träd- och busktäckning och igenväxning. Det är också vanligt att det finns villkor om att spara värdefulla träd och buskar, detta kan även omfatta att frihugga vidkroniga träd och att spara ersättningsträd och död ved i marken.

På en stor del av markerna har länsstyrelsen satt villkor om hur högt hävdtrycket ska vara, ofta utifrån vilka arter som finns i marken och vilken skötsel de kräver. Det är dock relativt vanligt att det här villkoret inte tydligt skiljer sig från grundkraven på hävdtryck som finns i miljöersättningen, det vill säga att ingen skadlig förorening får ske. I vissa typer av marker, framförallt fuktiga

marker och strandängar, kan hävdtrycket villkoras till en lägre nivå än vad som krävs i grundkraven. Det vanliga är dock att villkoret kräver ett högre betestryck än vad som krävs i grundkraven.

Villkor om särskild skötsel av strandängar förekommer i alla markklasser utom skogsbete. På strandängar brukar villkoren vara att det inte får finnas träd och buskar som rovfåglar kan använda som utkiksplats och att det ska vara ett varierat hävdtryck över marken. Båda dessa villkor ska gynna strandhäckande fåglar.

Det är också vanligt med villkor om att lantbrukaren ska bekämpa ohävdarter.

Villkor om hänsyn till hotade arter kan innebära allt från anpassningar i hävdtrycket till förbud mot avmaskning i anslutning till betessäsongen eller att röjning av buskar och träd måste ske i samråd med länsstyrelsen. Flera av villkoren om hänsyn till hotade arter i stickprovet sträcker sig utanför den stödberättigade arealen, det vill säga utanför blocket eller i hål i blocket. Villkoren har i de fallen varit skrivna på ett sådant sätt att om de följs kommer marken fortsätta att inte berättiga till ersättningen.

Tabell 5. Tabellen visar hur många procent av markklasserna i ett slumpmässigt urval i hela landet som hade villkor av olika slag inom villkoret vegetationens utseende. I vänstra kolumnen visas antalet stickprov och hur många av de markklasserna som fanns. Övrigt innebär till exempel förbud mot dikning, sandblottor och förbud mot avmaskning.

Procent (Antal i stickprov/totalt antal markklasser)	Röjning	Bevara värdefulla träd och buskar	Hävdtryck	Träd- och busktäckning	Strandäng	Ohävd- arter	Övrigt
Betesmarker särskilda värden (100/24 452)	40	61	34	9	7	26	5
Slätterängar särskilda värden (100/1 762)	16	16	72	13	7	7	1
Alvar (50/426)	76	14	0	86	2	0	10
Gräsfattiga marker (50/468)	42	56	24	44	16	10	0
Mosaikbetesmark (50/414)	44	26	34	36	8	20	10
Skogsbete (50/1 538)	90	88	6	90	0	2	0

3.3.4 Skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement

En mycket hög andel av villkoren om underhåll av värdefulla landskapselement innebär att elementet ska synliggöras, och att lantbrukaren ska röja eller hålla undan sly och träd (tabell 6). I de texterna står det ofta samtidigt att vissa träd och buskar ska bevaras. Det här ingår också i standardiserade exempel på text som länsstyrelserna kan använda. Av betesmarker med särskilda värden hade 93 procent av stickprovet texter om att synliggöra elementet och att röja sly. En relativt hög proportion av stickprovet innehåller förbud mot bränning. Vissa landskapselement har ett krav på betestryck, till exempel att det ska vara väl avbetat vid betesperiodens slut. Andra varianter handlar om att elementet kan behöva stängslas, eller inte få skuggas.

Majoriteten av alla villkor är i princip generellt skrivna. Det som skiljer dem är främst att handläggaren pekar ut vad det är som ska bevaras, som exempelvis stenvuren ska synliggöras, gravsättningen ska synliggöras.

Tabell 6. Procentandel av markklasserna i ett slumpmässigt urval som hade villkor av olika slag inom villkoret skötsel av landskapselement. I vänstra kolumnen visas hur många stickprov som granskats och hur många av de markklasserna som fanns. I kategorin annan hänsyn har det räknats in att lantbrukaren inte får utfodra eller vattna djuren i närheten, att det inte får skuggas, måste stängslas in, stenar ska lyftas tillbaka, slätter runt lador etcetera. Kategorin betestryck handlar om hur välbetat det ska vara.

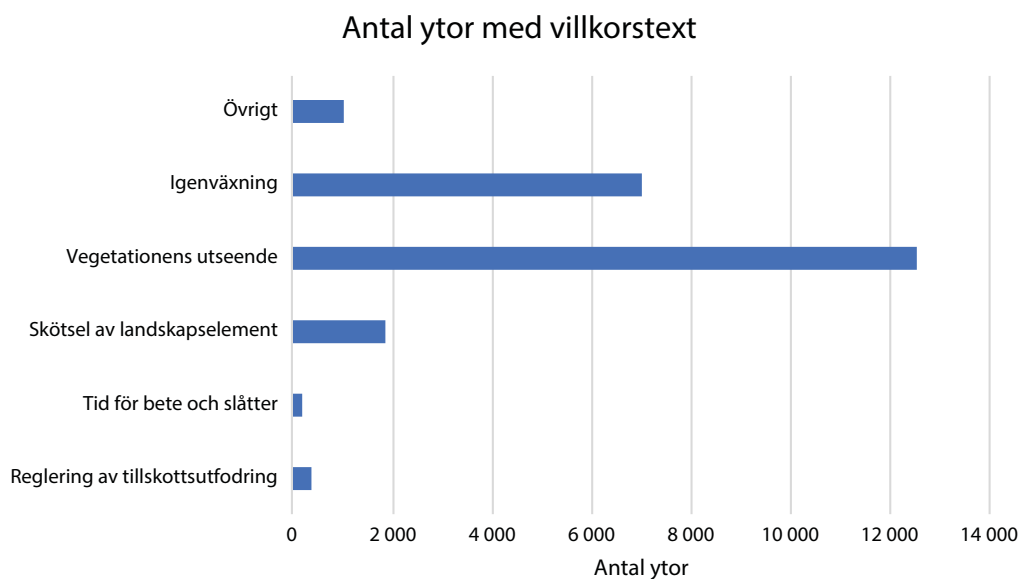
Procent (Antal testade/totalt antal markklasser)	Synliggöra	Röja sly	Bevara träd och buskar	Förbud mot bränning	Betestryck	Annan hänsyn
Betesmarker särskilda värden (100/7 960)	93	93	65	32	16	7
Slätterängar särskilda värden (50/322)	86	98	48	40	1	18
Alvar (30/99)	100	97	60	87	27	30
Gräsfattiga marker (24/24)	92	96	71	38		4
Mosaikbetesmark (30/65)	100	93	47	10		7
Skogsbete (30/76)	97	30	19	23		10

3.4 Åtgärdsytor

Förutom villkor för hela markklassytor kan åtagandeplanen också innehålla mindre åtgärdsytor för att peka ut saker som är kopplade till särskilda skötselvillkor på markklassen. De kan dessutom vara markerade som Igenväxning eller Övrigt. De här ytorna skulle inte uppdateras om vi tog bort åtagandeplanerna och bara använde oss av markklasser. Därför är det intressant att veta mer även om dessa villkor. Grundläggande data visas i tabell 7.

Tabell 7. Data för åtgärdsytor. Antal och yta visas i tabellen. Notera att ytan måste tolkas med försiktighet, då ytorna används för att markera ut var något finns men de är inte alltid gjorda för att visa en exakt areal.

Markklass (markklassens totala areal)		Villkor för åtgärdsytor					
		Reglering av tillskottsutfodring	Tid för bete och slätter	Skötsel av landskapselement	Vegetationens utseende	Igenväxning	Övrigt
Betesmark särskilda värden (148 000 ha)	Antal	344	128	1 568	10 715	6 470	921
	Hektar	138	179	509	7 000	2 409	635
Slätteräng särskilda värden (8 800 ha)	Antal	2	36	40	178	51	47
	Hektar	2	18	3	70	18	168
Alvar (24 500 ha)	Antal	3	0	116	1 001	180	8
	Hektar	1	0	27	4 098	111	25
Gräsfattiga marker (1 100 ha)	Antal	0	0	8	61	32	6
	Hektar	0	0	1	39	15	21
Mosaikbetesmark (4 500 ha)	Antal	0	1	2	131	72	8
	Hektar	0	0	0	246	22	1
Skogsbete (12 100 ha)	Antal	6	1	96	440	219	26
	Hektar	1	0	13	327	295	13
Summa	Antal	355	166	1 830	12 526	7 024	1 016
	Hektar	142	197	554	10 158	2 871	861



Figur 10. Antal villkorstexter av varje typ som finns i åtgärdsytorna i betesmarker och slåtterängar med särskilda värden, samt specialklasserna.

Totalt finns det ca 22 700 åtgärdsytor i betesmarker och slåtterängar med särskilda värden samt specialklasserna, med en total yta på ca 16 300 ha. I tabellen visas siffrorna per markklass. Notera dock att ytan i många fall inte är gjord för att visa en specifik areal, så den måste tolkas försiktigt. Utöver det finns det också ca 1 900 åtgärdsytor som ligger i markklasser med allmän skötsel. Dessa exkluderas i kommande diskussion. Mycket få av åtgärdsytorna har mer än ett villkor. Totalt har ca 10 100 block åtgärdsytor.

Av de fyra villkorstyperna är villkor om vegetationens utseende allra vanligast i åtgärdsytorna (figur 10). Det är jämförelsevis vanligt i alla markklassstyper (tabell 7). Villkor om reglering av tillskottsutfodring finns i ytterst få åtgärdsytor i specialklasserna och slåtterängarna. Tid för bete och slåtter är ovanliga villkor för åtgärdsytorna i specialklasserna. Skötsel av landskapselement är ovanligt i gräsfattiga marker och mosaikbetesmark.

Igenväxning är noterat på totalt ca 2 900 hektar på ca 7 000 åtgärdsytor. För betesmarker med särskilda värden motsvarar den igenväxta ytan 1,6 procent av den totala arealen.

Övrig villkorstext utgörs till 21 procent av typen åtgärdsbehov.

4 Beskrivning av alternativen

4.1 Gemensamt för alla alternativ

4.1.1 Fördelar för alla alternativen

Utnyttjar befintliga data: det arbete som lagts ner under nuvarande programperiod på att ta fram markklasser med beskrivning och motiv kan tas tillvara.

4.1.2 Nackdelar för alla alternativen

Förändring: även om den är liten och innebär förenkling, kan förändring upplevas negativt av lantbrukarna.

Risk att det inte fungerar vid större regelförändringar som påverkar miljöersättningarna.

4.1.3 Blockdatabasen

Betesmarksdefinitionen måste behållas i sin nuvarande form för att alla marker inte ska behöva nya fältbesök och för att det ska vara stabilt för lantbrukarna. Även andra blockregler behöver vara stabila för att administrationen ska hållas nere. Det är viktigt att blocken inte delas och ritas om i onödan eftersom varje ändring av gränserna innebär påverkan på markklasserna och åtagandeplanerna.

4.1.4 Ajourhållning

Idag kontrolleras alla block med jämna mellanrum på skärm eller i fält för att blockgränserna ska vara korrekta, vilket kallas ajourhållning. Detta görs till stora delar av jordbruksverkets personal, så kallade ajourhållare. En del av fältbesöken utförs av länsstyrelsens personal. Ajourhållarna kontrollerar blockgränser och att definitionen för betesmark uppfylls, men de fastställer inte markklass.

Alla alternativ kräver ajourhållning av markklasserna. Det innebär att markklasserna ska besökas så ofta att myndigheterna har bra koll på att blocket verkligen har rätt markklass. Den här utredningen är neutral till vem som ska utföra ajourhållningen, den skulle kunna utföras av länsstyrelsernas eller jordbruksverkets personal. Ajourhållning med fastställande av markklass ska utföras av personal som är specialiserade på betesmarkernas biologiska värden. Jord-

bruksverkets ajourhållare har idag inte de uppgifterna, och skulle behöva utbildning för att kunna fastställa markklasser vilket idag görs av länsstyrelsernas ÅP-handläggare.

4.1.5 Igenväxning

Igenväxning kontrolleras idag både av ÅP-handläggare och kontrollanter. Vi skulle istället kunna låta den vara en del av enbart kontrollen, som det är med betesmarker med allmän skötsel idag. Att ha det i ajourhållningen istället är också en möjlighet om åtagandeplanerna tas bort.

4.1.6 Generellt om kontrollerna

Alla alternativ behöver fungera i kontroll. I dagsläget kontrollerar inte kontrollanten markklassen, bara skötseln. Det är inte tänkt att kontrollanten ska kontrollera markklassen om åtagandeplanerna tas bort. Ur ett perspektiv blir kontrollerna förenklade. I alternativ 1 kontrolleras att lantbrukaren sköter marken enligt skötsel för allmänna värden. I alternativ 2 kommer kontrollanten istället för att för att kontrollera en individuell kombination av skötselvillkor för en markklass, som idag, att kontrollera de villkor som alltid gäller för markklassstypen. I alternativ 1, 2 och delvis 3, så kommer också lantbrukaren veta vilka villkor som gäller i förväg. Man kan tänka sig att det också leder till att kontroller blir lättare att förstå och att konsekvenser av att inte följa något villkor då också blir mer jämlikt över landet.

En farhåga vi uppfattat är att kontrollerna skulle kunna bli svårare att utföra för en ny kontrollant, eftersom det inte längre är beskrivet i detalj vad som ska kontrolleras. Vi tror att det lika gärna skulle kunna bli lättare, eftersom kontrollanten vet vilka skötselvillkor som gäller och det är samma överallt, precis som med alla andra ersättningar. I beskrivning och motiv av marken står, precis som nu, vilka värden som behöver bevaras så att kontrollanten kan vara extra observant på det. Den största skillnaden är egentligen att åtgärdsytorna försvinner.

4.1.7 Rådgivning

Rådgivning är ett sätt att uppfylla målen och styra skötseln utan villkor. För att alternativ 1–3 ska fungera krävs rådgivning för att säkerställa att lantbrukare har tillgång till den kunskap som behövs för att sköta marken så att markklassen bibehålls. Rådgivarna måste kunna natur-, kultur- och produktionsaspekter för att hjälpa lantbrukaren med en bra betesplanering samtidigt som natur- och kulturvärden gynnas.

I tidigare landsbygdsprogram har obligatorisk rådgivning inte visat sig vara effektiv för att nå mål, troligtvis för att mottagaren inte tar till sig rådgivningen på ett bra sätt om den inte är intresserad. Dessutom ökar administrationen om

man har obligatorisk rådgivning som måste följas upp/kontrolleras. Vi tycker därför att rådgivningen även framöver ska vara frivillig. Det ska finnas många olika typer av rådgivning att tillgå, från information på internet till enskilda besök. Pengar till rådgivning tas från en annan budget än arbetet med åtagandepanerna. Därför är det viktigt att det tillkommer extra pengar för rådgivning om betesmarkerna så att inte resurserna minskar för annan rådgivning.

Rådgivning har visat resultat i andra länder. I Storbritannien har man haft en ersättning som baserats på ett rådgivningsbesök i början av en tioårsperiod för att rådgöra om lämpliga åtgärder som lantbrukarna kan välja för att värna miljön. Det kallas för High Level Stewardship, och är mycket kopplat till åkermark (i kontrast till åtagandepanerna). Det upplägget, med bara ett enkelt rådgivningsbesök, har uppvisat positiva effekter på ett antal skyddsvärda fåglar (Bright et al., 2015).

Ur ett lantbrukarperspektiv har rådgivning fördelen gentemot villkor att en felaktigt utförd skötselåtgärd inte kan leda till fel vid kontroll, skötselåtgärder som kommit upp vid ett rådgivningstillfälle är också frivilliga att utföra. Det ger större frihet till lantbrukaren men också större ansvar att se till att betesmarken fortsätter uppfylla kraven på särskilda värden. För de allra flesta marker räcker det dock att marken betas, hålls fri från igenväxning och att det inte tillförs näring för att värdena ska bevaras.

4.2 Alternativ

Här presenteras 4 alternativ som har analyserats lite djupare. Alternativ som togs fram vid workshops men sedan prioriterades ned redovisas kortfattat i bilaga 3. Till varje alternativ finns en lista med identifierade för- och nackdelar med olika alternativ jämfört med dagens system. De konsekvenser som har bedömts som betydelsefulla för varje enskilt alternativ står med i listan. De har dock inte viktats inbördes och är inte kopplade till ytterligare beräkningar.

4.2.1 Alternativ 1. Ta bort planerna helt – Särskilda skötselvillkoren tas bort men ersättningsnivån behålls

Kalkylutrymmet tillåter att marker med särskilda värden kan vara utan särskilda skötselvillkor, men fortfarande ge en högre ersättningsnivå än marker med allmänna värden. Ersättningsnivån sätts utifrån markens värden, inte vilka skötselåtgärder som görs. Den högre ersättningen utgår till marker med fastställd markklass med särskilda värden eller specialklasser. För att behålla den högre ersättningen måste lantbrukaren behålla eller förstärka värdena i marken så att den fortsätter uppfylla kraven för markklassen. Det innebär till exempel att tillskottsutfodring som ger en negativ näringspåverkan på marken skulle innebära att marken klassas ned och lantbrukaren blir av med den högre ersättningsnivån.

Detta förslag bör kombineras med ajourhållning av markklasserna. Det kräver att markklasserna ajourhålls av biologiskt kompetent personal. Åtgärdsytorna kommer däremot försvinna helt. Alternativet kan också kombineras med nationellt finansierade skötselåtgärder för känsliga områden och arter. Så länge dessa åtgärder går utöver vad som krävs i de generella villkoren är det inte dubbelfinansiering. Det är dock viktigt att det kan sökas på ett enkelt sätt, i SAM internet, för att administrationen inte ska öka för lantbrukaren. Förslaget bör också kombineras med rådgivning till lantbrukarna om hur de bäst bevarar värdena i markklassen för att måluppfyllelsen ska säkerställas och att lantbrukarna inte ska riskera att förlora den högre ersättningen på grund av att markklassen klassas ner.

För- och nackdelar med alternativ 1 presenteras i tabell 8.

Regelverk

Kalkylen för betesmarker med allmänna värden är idag 4 200 kr per hektar och för särskilda värden 5 900 kr per hektar. Kalkylen för särskilda värden idag inkluderar kostnaden för de särskilda skötselvillkoren så kalkylutrymmet utan villkor skulle bli lägre än idag men fortfarande högre än dagens ersättningsnivå på 2 800 kr. Slåtterängar med särskilda värden och specialklasserna behöver utredas vidare eftersom ersättningen för slåtterängar med särskilda värden ligger över ersättningstaket för allmänna värden. Specialklasserna har inte någon beräkning för allmän skötsel, å andra sidan saknar tre av specialklasserna krav på särskilda skötselvillkor redan idag.

Kontroll

I det här förslaget avgör kontrollanten på plats om lantbrukaren uppfyller det som idag är villkoren för allmän skötsel på betesmarker. Till exempel det ska vara tillräckligt betat, skötseln ska inte ha skadat fornlämningar. Åtgärdsytorna försvinner och behöver därför heller inte kontrolleras. Om kontrollanten ser något som den inte tycker stämmer med markklassen kontakter den ansvarig person för åtagandeplaner på länsstyrelsen som avgör om blocket eller blockets markklass behöver ändras på samma sätt som idag. Det kan också tänkas att allvarliga brister vid kontrollen, exempelvis jordbearbetning, automatiskt gör att marken klassas ned. Kontrollanten behöver dock inte vara expert på att avgöra markklass, markklassen fastställs som idag vid ett separat tillfälle. Om det exempelvis vid ajourhållning av blocket upptäcks att blocket inte uppfyller markklassen längre så kan marken inte längre få den högre ersättningen. Det ska dock inte leda till återkrav utan gälla från tidpunkten då markklassen ändrades av myndigheten.

Tabell 8. För- och nackdelar med alternativ 1 jämfört med dagens system.

Måluppfyllelse	+ Om de särskilda villkoren tas bort bör det leda till att mer naturbetesmarker sköts då lantbrukaren får lägre skötselkrav i förhållande till ersättningsnivån, det vill säga lantbrukare kan välja att flytta djur från gamla betesvallar med allmänna värden till betesmarker med särskilda värden.
	+ Mindre detaljstyrning kan ge större variation i skötsel vilket kan ge högre måluppfyllelse.
	+ Markerna kan betas med behållen djurvelfärd även på magra marker. Det är upp till lantbrukaren att se till att tillskottsutfodring inte får en negativ påverkan.
	- Ingen möjlighet att styra skötseln för särskilt krävande arter och miljöer genom särskilda villkor när det behövs, det kan dock hanteras med rådgivning. Det finns också möjlighet att gå in med nationella pengar för särskilda skötselåtgärder utan att det blir dubbelfinansiering.
	- Osäker måluppfyllelse, kan ge en förbättring med större areal särskilda värden som sköts men många marker kan också få en sämre skötsel än idag då till exempel villkoret om förbud mot tillskottsutfodring tas bort.
- Det kan ta tid innan felaktig skötsel leder till nedklassning av marken.	
Administrativa bördan	+ Avsevärd förenkling av handläggningen utan hantering av åtagandeplaner.
	+ Färre fältbesök. Fokus blir på nysökta marker.
	+ Fältbesöken sprids över programperioden.
	- IT-utveckling krävs.
	- Risk att kostnader flyttas över till kontroll eller ajourhållning.
Konsekvens för lantbrukaren	+ Tydligt vad som kommer gälla vid ansökan. Mer ansvar och förtroende för lantbrukarna som behöver sköta markerna så att markklassen bevaras/utökas.
	+ Snabbare utbetalning.
	+ Lantbrukare med värdefulla betesmarker får inte extra villkor men fortfarande högre ersättning.
	- Mer ansvar för att markklassen inte försämras kan möjligen kännas negativt.

4.2.2 Alternativ 2. Ersätta åtagandeplanerna med generella särskilda villkor

Generella villkor tas fram som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna. Det kan vara olika villkor för olika markklasser. För att få den högre ersättningen måste marken ha en markklass som berättigar till det och de generella villkoren måste vara uppfyllda. Eftersom det finns fler villkor på särskilda värden än allmänna värden blir också kalkylutrymmet större i det här förslaget och det blir möjligt att ha högre ersättningsnivåer än i alternativ 1. Specialklasserna och slåtterängar med särskilda värden kan brytas ut ur detta förslag och även fortsättningsvis ha åtagandeplaner. I annat fall kan olika markklasser få olika generella skötselvillkor.

Förslaget innebär att det tas fram generella villkor som alltid gäller vid de högre ersättningsnivåerna, se exempel i avsnitt 6.3. Det blir lika villkor för alla lantbrukare, dock med olika arbetsinsats beroende på hur markerna ser ut. Det behöver dock utredas vidare hur komplementen ska hanteras.

För- och nackdelar med alternativ 2 presenteras i tabell 9.

Regelverk

Alternativet kräver att vi hittar bra kontrollerbara generella villkor som går utöver grundvillkoren i miljöersättningen och därmed motiverar till högre ersättning.

Kontroll

I det här förslaget avgör kontrollanten på plats om skötseln uppfyller de generella villkoren för särskild skötsel på betesmarker. Åtgärdsytorna försvinner och behöver därför heller inte kontrolleras. Om kontrollanten ser något som den inte tycker stämmer med markklassen kontaktar den ansvarig person för betesåtgående på länsstyrelsen som avgör om blocket eller blockets markklass behöver ändras på samma sätt som idag. Det kan också fungera så att allvarliga brister vid kontrollen, exempelvis jordbearbetning, automatiskt gör att marken klassas ned. Kontrollanten behöver dock inte vara expert på att avgöra markklass, markklassen fastställs som idag vid ett separat tillfälle. Om det exempelvis vid ajourhållning av blocket upptäcks att blocket inte uppfyller markklassen längre så kan den inte längre få den högre ersättningen. Det ska dock inte leda till återkrav utan gälla från tidpunkten då markklassen ändrades av myndigheten.

Tabell 9. För- och nackdelar med alternativ 2 jämfört med dagens system.

Måluppfyllelse	+ Mindre detaljstyrning bör ge större variation i skötsel vilket kan ge högre måluppfyllelse.
	+ Kan ge högre djurvälstånd beroende på hur villkoren om tillskottsutfodring skrivs.
	- Ingen specialanpassad styrning av skötseln i marker med särskilt skötselbehov kan innebära försämrade måluppfyllelse för dessa marker. Risk att marker som påverkas av många villkor inte söks för/sköts. Dock finns möjlighet att gå in med nationella pengar utan att det blir dubbelfinansiering.
Administrativa bördan	+ Avsevärd förenkling av handläggningen utan hantering av åtagandeplaner.
	+ Färre fältbesök. Fokus blir på nysökta marker och eventuellt specialklasserna.
	+ Fältbesöken sprids ut under programperioden.
	- IT-utveckling krävs.
Konsekvens för lantbrukaren	+ Tydligt vad som kommer gälla vid ansökan. Mer ansvar och förtroende för lantbrukarna.
	+ Snabbare utbetalning.
	+ Lantbrukare med värdefulla betesmarker får inte extra villkor men fortfarande högre ersättning.
	- Lantbrukarna kommer att få villkor om strukturer som inte finns i deras marker, exempelvis landskapselement.
- Mer ansvar för att markklassen inte försämras kan möjligen kännas negativt.	

4.2.3 Alternativ 3. Generella särskilda villkor kombinerat med åtagandeplan för värdekärnor

Det här förslaget innebär att miljöersättningen för betesmarker delas upp i tre nivåer, allmänna värden, särskilda värden och värdekärnor. I det här förslaget får en stor andel av markerna med särskild skötsel generella villkor, det vill säga ingen åtagandeplan på samma sätt som i alternativ 2. Särskilt skötselkrävande marker, värdekärnor, som har förekomst av hotade arter, hotade naturtyper eller av andra orsaker behöver ”detaljstyras” får en åtagandeplan på de blocken. Kravet för att behålla den högre ersättningen utanför värdekärnorna skulle då vara att marken fortsätter leva upp till klassningen särskilda värden.

Det här förslaget kräver att värdekärnorna får en extra ersättning eftersom de får högre krav på skötsel än andra marker. En förutsättning är att det är upp till lantbrukaren att välja att söka den högre ersättningen med de extra skötselvillkoren men att denna bara godkänns om värde finns. Det liknar systemet för särskilda värden idag men med en högre satta gräns för vilka värden som krävs för den högsta ersättningen. Det är däremot inte tänkt att det ska tillkomma villkorstyper jämfört med idag, en värdekärna som redan har en åtagandeplan idag skulle inte få stora förändringar i skötselkraven. Det är viktigt att klassningen av vad som är en värdekärna görs på ett enkelt och rättvist sätt. Detta kan eventuellt göras i samarbete med Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Artdatabanken. Hur dessa särskilt skötselkrävande marker ska definieras återstår dock att reda ut, här följer några förslag:

- Den högre ersättningen ges bara till markklasser med särskilda värden inom Natura 2000-områden. Det skulle antingen kunna göras med en egen markklass för Natura 2000-områden, eller genom att använda de befintliga markklasserna men med en flagga för om marken är i Natura 2000-område. Då skulle flaggan ge möjlighet att söka en högre ersättningsnivå, exempelvis att alla markklasser i dessa områden får ett pålägg på den ordinarie ersättningsnivån.
- Slåtterängar med särskilda värden och specialklasserna kan räknas som värdekärnor.
- Värdekärnorna sätts utifrån en lista på hotade arter i ängs- och betesmarker, exempelvis arter med åtgärdsprogram som kräver särskilt anpassad skötsel. Lantbrukare får söka den högre ersättningen och länsstyrelsen säkerställer att arten finns där. Det ska inte vara lättare att få den högre ersättningen om den sökande är i ett län som hunnit längre med sina åtgärdsprogram för hotade arter.

- Marker med hög förekomst av landskapselement och strukturer som kräver särskild skötsel för att förstärka natur- och kulturvärden. Kan till exempel vara marker med en viss andel borttridade områden från blocken och avdrag i en den stödberättigande arealen (Pro Rata).
- Marker som noterats som "Möjlig äng" eller "Äng" i Ängs- och betesmarksinventeringen.
- Marker som idag har komplement för svårtillgängliga platser.
- Marker som ligger i områden som klassats som värdeetrakter i Grön infrastruktur.

För- och nackdelar med alternativ 3 presenteras i tabell 10.

Regelverk

Alternativet kräver att vi hittar bra kontrollerbara generella särskilda villkor som går utöver de generella villkoren och därmed motiverar till högre ersättning för markerna utanför värdekärnorna. Dessutom behövs en ny markklass för värdekärnorna, som också behöver en tydlig definition.

Kontroll

För de flesta marker fungerar det här alternativet som alternativ 2. För värdekärnorna finns det en åtagandeplan som kontrolleras som idag. Som kontrollant måste man inte avgöra om värdekärnornas extra värde bibehålls, det gör ju inte heller kontrollanterna när det gäller markklass idag.

Tabell 10. För- och nackdelar med alternativ 3 jämfört med dagens system.

Måluppfyllelse	+	Möjlighet att rikta resurser till värdekärnor. Ger incitament att sköta de mest värdefulla markerna.
	+	Mindre detaljstyrning ger större variation i skötsel vilket kan ge högre måluppfyllelse.
	+	Kan ge högre djurvälstånd beroende på hur villkoren om tillskottsutfodring skrivs.
Administrativa bördan	+	Avsevärd förenkling av handläggningen med hantering av betydligt färre åtagandeplaner.
	+	Färre fältbesök. Fokus blir på nysökta marker och värdekärnorna.
	+	Fältbesöken sprids ut under programperioden.
	-	IT-utveckling krävs.
Konsekvens för lantbrukaren	-	Ytterligare differentiering av ersättningsnivåerna kan uppfattas som krångligt.
	+	Att ha arter som täcks av åtgärdsprogram för hotade arter, hotade naturtyper, omfattas av formellt skydd och liknande blir inte längre något negativt för lantbrukaren utan ger ett mervärde genom en högre ersättning. Idag innebär det mer skötselvillkor men ingen höjd ersättning.
	+	Snabbare utbetalning för de flesta markerna.
	-	Ytterligare differentiering av ersättningsnivåerna kan uppfattas som krångligt.
	-	Lantbrukarna kommer att få villkor om strukturer som inte finns i deras marker, exempelvis landskapselement.
-	Mer ansvar för att markklassen inte försämras kan möjligen kännas negativt.	

4.2.4 Alternativ 4. Behålla befintliga planer med ajourhållning

Detta alternativ innebär att vi behåller befintliga planer och markklasser i ett nytt åtagande och markklasserna ajourhålls på samma sätt som blocken. Därför kan åtagandeplanerna behållas istället för att nya planer skrivs när det blir en ny åtagandeperiod. Detta förutsätter ett stabilt regelverk och går inte att genomföra om det sker stora förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Det förutsätter också en stabil blockdatabas, annars krävs att planerna görs om ofta.

För- och nackdelar med alternativ 4 presenteras i tabell 11.

Regelverk

Om det upptäcks att villkoren inte stämmer under pågående åtagande kan de särskilda skötselvillkoren ändras mitt i åtagandet. Det kan dock inte ske utan lantbrukarens godkännande, lantbrukaren kan välja att acceptera de nya villkoren eller gå ur åtagandet.

Kontroll

Marken kontrolleras som idag baserat på åtagandeplanen. Skillnaden är att det är större risk att marken har ändrats utan att lantbrukaren kontaktat länsstyrelsen, så att det uppdagas fler fel vid kontrollen än det hade gjort med en nyare åtagandeplan. Detta kan leda till att kontrollfrekvensen höjs.

Eftersom planen flyttas över med befintliga villkor kan gammalt upptäckt fel leda till återkrav, upp till tio år tillbaka i tiden. Däremot räknas inte upprepning mellan programperioder. En upprepning innebär att ett fel upptäcks på två efterföljande kontroller på plats under samma åtagandeperiod och leder till högre villkorsavdrag eller i vissa fall hävning av åtagandet. Gammalt upptäckt fel skulle dock kunna inträffa med alla alternativ, eftersom tanken är att det ska vara en ersättning med liknande syfte som denna programperiod.

Tabell 11. För- och nackdelar med alternativ 4 jämfört med dagens system.

Måluppfyllelse	- Ingen förbättring av måluppfyllelsen.
	- Fortsatt risk för att marker tas ur bruk på grund av att lantbrukare tycker att administrationen är för jobbig eller oroar sig för sena utbetalningar.
Administrativa bördan	+ Fältbesöken sprids ut över programperioden och kan samordnas med ajourhållningen av blocken och ger då en jämnare arbetsfördelning över programperioden.
	+ Befintliga IT-system kan användas fullt ut om dagens regelverk och rutiner kvarstår.
	+ Fortsatt hög administration. Dock mindre administration än om alla åtagandeplaner skulle upprättas på nytt.
	- Fortsatt arbetspuckel i början på programperioden då nyingångna åtaganden ska kommuniceras.
	- Blockdelningar och annan ajourhållning på skärm kan kräva fältbesök för att uppdatera markklasserna. Det är oklart hur stor del av fältbesöken som faktiskt försvinner med det här alternativet, och därmed hur stor förenklingen blir.
Konsekvens för lantbrukaren	+ Stabilitet för lantbrukarna, det blir inga kännbara förändringar för lantbrukarna mot nuvarande system.
	+ Tydligare om all fältpersonal har samma kunskap. Färre fältbesök ger mindre förvirring för brukarna då inte olika roller ger olika besked vid olika tillfällen.
	- Villkoren kan ändras mitt i åtagandet om lantbrukaren godkänner det.
	- Fortsatt detaljstyrning.

4.3 Komplementen

Idag finns även komplement som innebär viss skötsel som ger extra ersättning. Exempel på komplement är lieslätter, bränning och lövtäkt (tabell 12). De har legat utanför arbetet i den här rapporten, men vi nämner ändå kortfattat hur de skulle kunna fungera i ett annat system, eftersom de fastställs i åtagandeplanerna idag. Idag har 7 procent av lantbrukarna med åtagandeplan ersättning för komplement. Cirka 6 700 markklasser har åtagande för någon typ av komplement, det motsvarar 12 procent av markerna.

En möjlighet är att inte alls ge ersättning för komplementen i alternativ 1 och 2. Det skulle orsaka minskad måluppfyllelse. Till exempel skulle arter som är knutna till hamlade träd riskera att förlora sina livsmiljöer, och svårtillgängliga platser skulle skötas i lägre utsträckning.

I alternativ 1–3 skulle komplementen annars kunna hanteras i en förenklad, nationell ersättning som inte knyts till ett femårigt åtagande. Komplementen är i sin natur sådana att de skulle passa bra att söka det året den sökande vill utföra en åtgärd. Idag måste den sökande istället ha ett flerårigt åtagande fast den inte gör något varje år. Att ha en egen ersättning för komplementen ökar dock komplexiteten i ersättningssystemet.

I den nya programperioden så kommer det också finnas en möjlighet till ”Eco Schemes” inom direktstöden, en slags ettåriga ersättningar som skulle kunna

passa bra för vissa av komplementen. Lövtäktsträd passar dock inte in eftersom Eco schemes måste vara arealbaserade.

I alternativ 3, där vi behåller åtagandeplaner i värdekärnorna, skulle vi kunna ha åtagandeplaner kvar för komplementen, om lantbrukare söker åtagande för komplement kan de då få en åtagandeplan för komplementet även om marken inte räknas som en värdekärna. Eftersom åtagandeplaner ändå finns kvar i systemen skulle vi alltså kunna ha åtagandeplaner för enbart komplement, när det är aktuellt. För värdekärnor med komplement skulle komplementen också ingå i åtagandeplanerna som idag. Om vi bryter ut specialklasserna och slätterängarna och behåller åtagandeplanerna på dem i alternativ 2, skulle vi också kunna behålla åtagandeplaner för komplementen.

Tabell 12. Kommentarer om komplementen, deras ersättningsnivåer och areal i åtagande år 2018, så långt som det var handlagt den 4 april 2019. Siffrorna är avrundade till närmaste tiotal, och de kan öka när handläggningen fortskrider. Summan av komplementen som är arealbaserade (alla utom lövtäkt) är 21 110 hektar.

Komplement ersättning	Mängd	Kommentar
Komplement bränning 800 kr/hektar	780 ha	Passar bättre i ett ettårigt åtagande än i ett femårigt. Man brukar inte bränna marken varje år, och det är svårt att sprida ut förberedelserna.
Komplement efterbete 700 kr/hektar	2 230 ha	Efterbete behövs egentligen för måluppfyllelsen på de flesta slätterängar, men kan vara svårt att genomföra om den sökande inte har tillgång till djur. Ettåriga åtaganden underlättar för lantbrukare som inte har egna djur. Längre åtaganden skulle dock säkerställa skötsel varje år.
Komplement höhantering 1 700 kr/hektar	3 850 ha	Passar både i ettåriga och femåriga åtaganden. Skulle också kunna regleras med skötselvillkor i alternativ 2 och 3.
Komplement lieslätter 7 000 kr/hektar	4 670 ha	Kräver mycket arbetskraft, som kan vara svårt att uppbåda varje år. Det kan göra att sökande inte vågar binda upp sig i ett åtagande, och det skulle kunna passa i ett ettårigt åtagande.
Komplement lövtäkt 100 kr/styck	10 220 st	Passar bättre i ett ettårigt åtagande eftersom varje träd inte hamlas varje år.
Komplement svårtillgängliga platser 1 000 kr/hektar	9 580 ha	För att få komplementet krävs ändå ett femårigt åtagande för särskild skötsel. Därför borde det inte göra någon skillnad om åtagandet för komplementet är ettårigt eller femårigt.

5 Diskussion och slutsatser

En viktig faktor för måluppfyllelsen är hur attraktiva ersättningarna är att söka i de olika alternativen eftersom det är avgörande för hur stora arealer som sköts. De senaste årens försenade stödutbetalningar har drabbat ersättningarna för betesmarker hårt vilket har skadat förtroendet för ersättningarna hos lantbrukarna. Det är därför viktigare än någonsin för måluppfyllelsen att ersättningarna är så attraktiva som möjligt. Tröskeln för att ingå i ett åtagande har blivit högre för många lantbrukare eftersom de under de senaste åren har haft alla kostnader för att uppfylla åtagandet men inte har fått ut sin ersättning i tid.

5.1 Måluppfyllelsen i de olika alternativen

Syftet med åtagandeplaner är att betesmarker och slåtterängar ska skötas på ett sätt som gynnar biologisk mångfald och kulturmiljöer och därmed bidrar till de nationella miljökvalitetsmålen och målen i landsbygdsprogrammet. Mer specifikt menar vi med ordet måluppfyllelse både den totala arealen betesmarker och slåtterängar, och markernas kvaliteter.

5.1.1 Måluppfyllelse i alternativ 1

Majoriteten av markerna skulle skötas på samma sätt utan särskilda skötselvillkor om ersättningsnivån behålls (Jordbruksverket 2017b). Det indikerar att förändringen av måluppfyllelsen skulle bli små på de flesta av markerna. Det villkor som flest skulle sluta följa är regleringen av tillskottsutfodring. Det innebär att de marker där lantbrukare inte fortsätter skötseln på samma sätt skulle kunna bli negativt påverkade av näringstillförsel. I förlängningen kan det leda till att markerna inte längre uppfyller kraven för särskilda värden. Det är därför mycket viktigt att alternativ 1 kombineras med information till lantbrukarna om riskerna med att tillskottsutfodra på känsliga marker, både vad det får för konsekvenser på miljön och att näringspåverkan på marken innebär att de kommer förlora ersättningen för särskilda värden.

Tidpunkten för betessläpp, betetrycket, tillskottsutfodring, med mera har påverkats av miljöersättningen betydligt mer för lantbrukare med särskilda värden än de med allmänna (Jordbruksverket 2017c). Den här skillnaden är intressant i valet mellan alternativ 1, där all mark sköts med allmänna villkor, jämfört med alternativ där villkoren specificeras mer. Det kan indikera att lantbrukare skulle sköta särskilda värden mer som de sköter allmänna värden i alternativ 1, alltså en "sämre skötsel" än andra alternativ. Men vetskapen om att man har en värdefull markklass som ger högre ersättning i sig kan påverka hur man sköter marken. Därför behöver inte alternativ 1 nödvändigtvis leda till sämre skötsel.

Alternativet behöver också antingen kombineras med en nationell ersättning för specialanpassad skötsel av särskilt krävande marker eller riktad rådgivning om hur dessa ska skötas. Annars riskerar måluppfyllelsen för dem att bli försämrad. Det finns också en risk att måluppfyllelsen för slätterängar skulle försämrans eftersom det inte är möjligt att behålla den nuvarande ersättningsnivån om de särskilda skötselvillkoren tas bort, om inte kalkylen höjs.

Alternativ 1 borde innebära att ersättningen blir mer attraktiv att söka eftersom de särskilda skötselvillkoren tas bort, det borde kunna leda till en högre stödanslutning och att fler marker sköts. Om väldigt många nya marker söks blir det dock en utmaning för myndigheterna att klara av att fastställa markklasserna i tid.

5.1.2 Måluppfyllelse i alternativ 2

Konsekvenserna på måluppfyllelsen om vi ersätter åtagandeplanerna med generella skötselvillkor beror till stor del på vilka villkor som blir generella och hur dessa villkor utformas. Om vi sätter mer än ett generellt särskilt villkor kommer många marker få fler villkor än de har idag vilket kan vara negativt för stödanslutningen. De flesta av markerna kommer att skötas på samma sätt utan villkor vilket minskar påverkan på måluppfyllelsen av att ta bort villkor (Jordbruksverket 2017b). Generella villkor krävs för att ersättningsnivån ska kunna behållas för slätterängar med särskilda värden.

Det finns dock en risk att generella villkor kan leda till en alltför likriktad skötsel i olika marker. Det är därför viktigt att villkoren tillåter variation i skötseln och att inga villkor som inte är nödvändiga för att säkerställa måluppfyllelsen blir generella. Ett enklare system med färre villkor kan också göra ersättningen mer attraktiv att söka och därmed ge en förbättrad måluppfyllelse genom ökad stödanslutning. För att måluppfyllelsen inte ska riskera att försämrans genom försämrad skötsel bör detta alternativ kombineras med rådgivning.

5.1.3 Måluppfyllelse i alternativ 3

Alternativ 3 bör ge högst måluppfyllelse inom miljöersättningen eftersom det ger möjlighet att flytta resurser från mindre krävande marker till de mest skötselkrävande. Dessutom borde en högre ersättning för värdekärnorna göra dem mer attraktiva att sköta. Samtidigt bör förenklingen av villkoren och handläggningen av övriga marker göra den delen av ersättningen mer attraktiv. Det här alternativet borde alltså både kunna ge en högre stödanslutning med fler marker som sköts samtidigt som det går att ha en specialanpassad skötsel av de mest krävande markerna inom ersättningen.

I alternativ 3 är avgränsningen av vad som räknas som värdekärnor avgörande för måluppfyllelsen för de mest skötselkrävande markerna. Om måluppfyllelsen ska bli högre för dessa marker är det viktigt att de marker som kräver spe-

cialskötsel för att behålla sina värden omfattas av definitionen för värdekärnor. Denna definition bör tas fram i samarbete med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och SLU för att bli både biologiskt relevant och rätts-säker.

5.1.4 Måluppfyllelse i alternativ 4

Alternativ 4 bör ha ungefär samma måluppfyllelse som dagens system. Det som eventuellt skulle kunna innebära en försämring mot idag är att planerna inte kommer ta hänsyn till förändringar som skett sedan det nuvarande åtagandets början. Det blir inte heller möjligt att satsa särskilt på de mest skötselkrävande markerna.

Ett oförändrat stöd kan ge en sämre stödanslutning på grund av det försämrade förtroendet för ersättningen. Dock kan det faktum att det är lika som idag också vara positivt för stödanslutningen eftersom det är ett inarbetat system som lantbrukarna vet hur det fungerar. Det borde innebära mindre oro för att söka jämfört med alternativen som har stora skillnader från dagens system. Men de lantbrukare som inte söker idag kommer troligtvis inte att börja söka i det här alternativet eftersom nackdelarna finns kvar.

5.2 Generella särskilda villkor

Resultatet av alternativ 2 och 3 beror till stor del på vilka villkor vi väljer att sätta som generella särskilda skötselvillkor. Idag finns det standardtexter som länsstyrelserna använder när de skriver villkor, som skulle kunna vara underlag till generella särskilda skötselvillkor.

En fördel med generella särskilda villkor är att det borde leda till större arealer i ersättningen på grund av mindre detaljstyrning jämfört med att ha kvar åtagandepanerna. Generella särskilda villkor som gäller lika på alla marker med en viss markklass och åtagandenivå innebär att den stödsökande vet vilka villkor som kommer att gälla vid söktillfället om det finns en fastställd markklass. Det innebär att det blir mindre osäkerhet kopplat till betesersättningen för lantbrukarna och borde göra det lättare att förstå vilka skötselåtgärder som krävs för att få ersättningen. Det har kommit fram i flera enkätundersökningar (Jordbruksverket 2017b och c) att lantbrukarna känner osäkerhet kring betesersättningarna och tycker att skötselvillkoren är komplicerade, ett enklare regelverk skulle därför kunna öka stödanslutningen. Om den sökande vet vad som kommer gälla när den söker stödet kan det vara lättare att våga gå in i ett skötselåtagande. Det bör också bli lättare att förstå vad som kan ge fel i en kontroll om det är samma villkor som gäller på alla block av en viss typ vilket också borde minska oron för att ingå ett åtagande.

Generella särskilda villkor blir mer rättvist än att ha åtagandepaner eftersom alla lantbrukare får lika många villkor för samma ersättning. Med åtagandepanerna får vissa marker fler villkor än andra, utan att få högre ersättning. Vissa marker är dock alltid mer svårskötta eller har sämre läge än andra och det problemet går inte att lösa med generella särskilda villkor.

Det blir högre rättssäkerhet med generella särskilda villkor eftersom det tar bort den subjektiva bedömningen vid fastställande av villkoren. Det går dock inte att helt komma ifrån den subjektiva bedömningen av markerna eftersom det fortfarande måste göras en bedömning vid fastställandet av markklassen och vid kontrollbesöket.

Forskningen visar att variation i skötseln mellan olika marker och över tiden är en av de viktigaste faktorerna för att säkerställa så hög biologisk mångfald som möjligt (Diacon-Bolli et al. 2012, Bonaria et al. 2017). Olika organismgrupper gynnas av olika skötselåtgärder och det är därför mycket svårt att skriva skötselvillkor som säkerställer överlevnaden för alla arter som är beroende av hävdade gräsmarker. Det gäller både när man skriver individuella planer för varje mark och för generella villkor som ska gälla på alla marker av en viss typ. Generella villkor bör därför vara skötselåtgärder som är väl underbyggda vetenskapligt och som kan anses vara generellt positiva i hävdade gräsmarker. Detta innebär att de generella villkoren bör sättas utifrån skötselkraven i de vanligaste marktyperna och att det inte går att tillgodose behovet av specialanpassad skötsel med generella villkor.

Reglering av tillskottsutfodring är det allra vanligaste villkoret som används i 89 procent av alla markklasser (bilaga 2, tabell 14 och 16) och skulle därför kunna vara aktuellt att sätta som ett generellt särskilt villkor. Totalt har 25 procent av markerna enbart villkor om tillskottsutfodring.

När det gäller tid för bete och slåtter skulle vi kunna ha ett generellt villkor om att det inte får betas på vintern, med ett datum eller regionaliserat datum. Vi skulle kunna lägga till att lantbrukaren måste ta bort djuren innan det blir för upptrampat, en vanlig text i villkoren eller ersätta datumen med det.

Den relativt låga variationen som finns i villkoren för slåttertidpunkt idag kan vara negativ för många arter men det kan motverkas av att spannet mellan vilka datum slåttern får ske är stort nog att tillåta variation i skötseln. Ett generellt villkor för slåttertidpunkt behöver inte vara negativt för den biologiska mångfalden i slåttermarker förutsatt att spannet är tillräckligt brett för att tillåta variation mellan marker, geografiska regioner och år. Många slåtterarter gynnas dock av sen slåtter vilket innebär att det borde vara lämpligt att sätta ett ganska sent startdatum för slåtter i ängsmarker med särskilda värden. Det är också möjligt att göra ett regionaliserat villkor. Detaljreglerad skötsel som styr på en sådan nivå att slåttern måste ske vid samma tidpunkt varje år verkar inte gynna biologisk mångfald i gräsmarker men kan vara lämpligt om målet är att gynna en specifik art.

Texterna om kulturelement liknar varandra till stor grad. Vi skulle därför kunna göra ett generellt villkor om att elementet ska synliggöras och bevaras. Det som behövs är egentligen att lantbrukaren själv känner till vilka landskapselementen är. Villkor om reparation av elementen finns ofta med i texterna för villkoret idag, men villkoret används på en relativt liten del av markerna. En del texter innebär förbud mot bränning, och det bör i de flesta fall kunna vara ett lagkrav, och kanske något som lantbrukaren kunde söka dispens för hos länsstyrelsen.

Ett problem med en generell villkorstext är att det kan bli väldigt mycket jobb för enskilda lantbrukare som har många element, samtidigt som elementen kan ge pro rata-avdrag. Då kan elementen ge lägre ersättning samtidigt som de genererar mer jobb. De kan också vara borttrötade från blocket, och då kan det bli otydligt om de ska skötas eller inte.

För de landskapselement som omfattas av särskilda skötselvillkor idag skulle skötseln kunna bli sämre än idag om villkoren tas bort helt men det är värt att nämna att kulturelement generellt sett är vanligare i betesmarker med allmänna värden som inte omfattas av de särskilda skötselvillkoren eftersom det ofta är gammal åkermark. Detta innebär att de allra flesta kulturelement i odlingslandskapet inte omfattas av villkor om särskild skötsel eftersom landskapselementen i hög utsträckning är knutna till historiskt åkerbruk. Om det särskilda skötselvillkoret om skötsel av landskapselement tas bort får det liten effekt på kulturmiljöerna som helhet i odlingslandskapet men det kan få negativa effekter på enskilda element. En generell villkorstext skulle dock kunna minska det problemet.

5.3 Grundvillkor

Grundvillkoren kommer att finnas kvar i alla förslagen, det finns dock skäl att titta på effekterna av grundvillkoren och fundera på om de borde justeras. Grundvillkoren täcker en stor del av de viktigaste skötselkraven för att bevara betesmarker och slåtterängar, särskilt i kombination med hänsynsföreskriften för odlingslandskapets natur- och kulturvärden².

Bekämpning av ohävdvegetationen är egentligen grundvillkor men skrivs ibland in i villkorstexterna. Det kan ha att göra med att ohävdarterna kan påverka själva värdena och att kraven därför i princip blir högre i marker med särskilda värden.

En skillnad i grundvillkoren mellan allmänna och särskilda värden är kravet på skärande och klippande redskap i ersättningen för slåtterängar. Slåtterängar med särskilda värden får endast slås med så kallade skärande och klippande redskap vilket innebär att de inte får slås med röjsnöre eller gräsklippare. Slåtterängar med särskilda värden måste därför slås med slåtterbalk eller lie. Detta innebär en högre kostnad för lantbrukaren men miljöeffekten är inte vetenskap-

² Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverksföreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket

ligt fastställd. Ett tolvårigt försök i sydöstra Sverige har inte kunnat visa någon skillnad i artsammansättningen mellan marker som slås med skärande och klippande redskap mot marker slås med andra verktyg (Tälle et al., 2014). Det som är avgörande för effekten på floran är istället att det avslagna materialet samlas upp och inte lämnas kvar i marken. Arealen ängsmarker har minskat till mycket låga nivåer i ett historiskt perspektiv och det är därför viktigt att försöka öka arealen som sköts med slätter. Grundvillkoret om skärande och klippande redskap medför en merkostnad för lantbrukarna och kan därför antas ha en avskräckande effekt. Eftersom det inte är vetenskapligt fastlagt att skärande och klippande redskap är avgörande för att bevara den biologiska mångfalden men det är fastställt att arealen slätteräng behöver öka för att uppnå gynnsam bevarandestatus (artikel 17-rapporteringen) bör inte skärande och klippande redskap vara ett grundvillkor i miljöersättningen. Att öka arealen slätteräng bör ha en högre måluppfyllelse än att ställa skötselkrav i de marker som sköts utan vetenskaplig grund.

Ett specifikt krav som gäller både allmänna och särskilda värden, och som kommenteras i slutvärderingen (Jordbruksverket 2016a) är ”ingen skadlig ansamling av förna”. Det kravet tror författarna kan ha gett en likriktning i betesmarkernas skötsel genom att marken måste betas varje år. I nuvarande program (2014–2020) finns, med vissa begränsningar, möjlighet att inte beta marken varje år, vilket i och för sig resulterar i att den sökande inte får någon ersättning trots att det kan ge högre miljönytta. Det beror på att för stor andel av kostnaden som ersätts försvinner när lantbrukaren inte betar marken, så att ersättning för det inte är tillåtet enligt rådande regelverk som ersätter merkostnad och inkomstbortfall.

5.4 Borttagande av åtagandeplaner – konsekvenser på flexibilitet

5.4.1 Marker med behov av svagare hävd kräver speciallösning

I miljöersättningen finns ett grundvillkor på att markerna ska vara tillräckligt avbetade vid vegetationsperiodens slut, så att det inte blir någon skadlig förnaansamling. Det får alltså inte finnas mycket gammalt gräs kvar. I marker som kräver svagare bete blir det svårare att ge undantag från det kravet om åtagandeplanerna tas bort. I dagens system går det att skriva villkor i åtagandeplanen på ett sådant sätt att kravet på avbetning blir lägre än i grundvillkoren. Det kan handla om anpassningar i skötseln på grund av värden som finns på den enskilda marken, till exempel genom att tillåta sämre avbetning eller att igenväxning ska finnas kvar för att gynna en hotad art.

Vissa skyddade områden och strandängar skulle kunna drabbas av det problemet. Dessa marker kommer inte kunna skötas på ett sådant sätt inom miljöersättningen att de har gynnsam bevarandestatus utan en åtagandeplan. De

måste istället hanteras genom nationellt finansierade ersättningar eller genom möjlighet för länsstyrelsen att ge undantag från villkor. De administrativa kostnaderna för de olika lösningarna för dessa marker bör vägas mot varandra för att hitta den mest effektiva. Marker som ligger inom skyddade områden kan skötas med skötselanslagen för skyddade områden men idag finns det inte tillräckligt stor budget för att sköta alla hävdberoende marker i skyddade områden med den finansieringen. För de marker som inte platsar i en miljöersättning med generella villkor och som inte får skötselanslag behövs det en ny nationell ersättning om de ska kunna fortsätta skötas med ersättning.

Riktade åtgärder i utpekade områden finansieras redan idag både genom nationella anslag och inom ramen för LIFE-projekt.

5.4.2 Marker med intensiv hävd passar bättre in

Marker i skyddade områden med höga skötselkostnader hamnar idag utanför miljöersättningen eftersom det inte går att komplettera miljöersättningen med skötselanslaget, utan hela kostnaden får istället gå på skötselanslaget. Detta gäller dock inte när länsstyrelsen själva sköter marken, då kan miljöersättning och skötselanslag användas på samma mark utan att det blir otillåten medfinansiering.

När kalkylen för ersättningen omfattar färre skötselåtgärder kommer det gå att skjuta till nationella medel utan att det blir otillåten medfinansiering i fler fall. För de marker i skyddade områden som kräver en mer omfattande skötsel bör därför måluppfyllelsen kunna förbättras. Då kan miljöersättningen användas som en grundnivå som sedan kan kompletteras med nationella medel.

5.5 Skötsel av extra värdefulla marker

Sverige har förbundit sig att förvalta värdena i Natura 2000-områden. Idag finns ca 50 000 hektar naturtypsklassade gräsmarkstyper inom Natura 2000 som också har miljöersättning (Naturvårdsverket, 2018). 30 000 hektar hävdberoende marker är utan ersättning vilket framförallt beror på brist på djur och på att ersättningsnivån är för låg. Dagens ersättningsnivåer ersätter inte alla kostnader för att sköta betesmarker. Att införa en extra hög nivå för att bevara Natura 2000-områden, eller områden som bedöms extra värdefulla av andra skäl, skulle öka incitamenten att bevara just dessa marker. En sådan ny markklass skulle kunna fungera i alla alternativ, men i alternativ 3 kan de skötas med en åtagandeplan.

Tanken att ge högre ersättning till Natura 2000-marker har tagits upp i liknande sammanhang, och det skulle vara möjligt att åstadkomma i alternativ 1,2 och framförallt alternativ 3. I rapporten "Effektivare kombination av jordbrukarstöden" (Jordbruksverket, 2017d), har utredaren titta på möjliga sätt att bygga upp

stödsystemet med hjälp av ekonomisk optimeringsmodell SASM. Då använde man en modell med högre ersättning för marker som är klassade som Natura 2000. Där sattes ersättningen för Natura 2000-mark till 6 000 kr per hektar, och till betesmarker med särskilda värden till 5 000 kr per hektar. Även övriga markklasser hade högre ersättning än idag, en kompensation för att betesmarkerna inte fick gårdsstöd eller kompensationsstöd i den modellen. I deras beräkningar skulle ersättningen för betesmarker leda till större miljönytta och vara samhälls-ekonomiskt lönsam med den utformningen. I den tekniska utredningen inför landsbygdsprogrammet 2014–2020 (TULPAN, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, 2012) fanns det också ett förslag att införa en ny markklass. Denna skulle till exempel innehålla hävdgynnad Natura 2000-naturtyp.

I rapporten ”Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald” (Jordbruksverket, 2019c), kom myndigheterna fram till att de vill undersöka ”möjligheter och behov av en extra hög ersättning till skötselkrävande objekt inom miljöersättningen för betesmarker och slätterängar för att öka intresset att hävda dessa marker”. Myndigheterna vill också utreda ”behov av att komplettera landsbygdsprogrammet med nationell finansiering för lämplig skötsel av vissa ängs- och betesmarker”.

Det finns även många arter och miljöer i ängs- och betesmarker utanför Natura 2000-områdena som kräver specialanpassad skötsel för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Skötselbehoven för dessa marker och arter är svåra att tillgodose med generella skötselvillkor. Till exempel behöver strandängar skötas annorlunda än övriga betesmarker eftersom deras värde i stor utsträckning är knutna till strandhäckande fåglar. Dessa marker behöver därför hållas helt fria från träd och buskar men ha ett relativt lågt hävdtryck för att skapa bra häckningsmöjligheter. Detta kan bli problematiskt om åtagandeplanerna tas bort för dessa marker eftersom kravet på lantbrukarna att röja bort alla träd och buskar troligtvis försvinner och det finns en risk att det lägre hävdtrycket kan ge anmärkning vid kontroll när det inte finns inskrivet i ett villkor att hävdtrycket ska vara lågt. Motsvarande svårigheter uppstår för andra miljöer som behöver en skötsel som avviker från den generella skötseln. Dessa konsekvenser kan hanteras genom att de räknas som värdekärnor och fortsätter att ha åtagandeplaner, med riktad rådgivning eller med nationella ersättningar. Möjligen skulle det också kunna hanteras genom att länsstyrelsen kan ge undantag från de generella särskilda villkoren.

5.6 Om ersättningsens utformning

Vi menar att när det krävs väldigt specifik skötsel hanteras det bäst utanför landsbygdsprogrammet, till exempel inom åtgärdsprogrammen för hotade arter. De generella stöden ska fungera för hela landskapet och specialanpassade villkor för enskilda arter blir svåra att hantera eftersom komplexiteten i stöden ökar för alla marker. Det innebär att kostnaderna för hanteringen av ersättningen blir högre för alla marker oavsett om det behövs specialanpassning eller ej. Det är svårt att ta hänsyn till ovanliga företeelser i generella ersättningar som ska fungera brett då regelverket måste fungera både för bredden och specialanpassningar som kan gå tvärt emot den generella skötseln.

I en rapport om hur landsbygdsprogrammet kan förbättras (Jordbruksverket, 2012) av författare från Centrum för biologisk mångfald vid Sveriges Lantbruksuniversitet diskuteras vad som är bäst när det gäller miljöersättningar, generella eller riktade styrmedel. De kommer fram till att riktade åtgärder för specifika arter varit mest framgångsrika. Då är tydliga mål och prioriteringar viktigt. Men om det finns många, eller mer diffusa, värden i ett område eller landskap, tror de att breda allmänna åtgärder är effektivare. Vi menar att värdena vars skötsel styrs i åtagandeplanerna ofta är många och diffusa. Utredarna har också visat att skötsel på landskapsnivå är viktig för att få livskraftiga populationer, så samarbete mellan lantbrukare kan vara gynnsamt. Det ska kombineras med information, rådgivning och planering, vilket borde prioriteras i styrmedelssystemet.

I samma rapport ser utredarna också fördelar med flexibla system jämfört med striktare system med krav och kontroller. Även om åtgärderna då inte utförs på de optimalaste platserna med ett flexibla system, anser författarna att fördelarna med ett sådant överväger i de flesta landskap. Vår bedömning är att det är mer flexibelt att sköta marker utan åtagandeplaner än med. Fördelar med flexibla system menar författarna bland annat är att öka variationen på landskapsnivå. Det är dock viktigt med utvärderingar om vad som händer när flexibla, resultatbaserade system införs. Författarna rekommenderar också att man bör utreda ökad rådgivning på gårdsnivå.

”Dagens krångliga stödsystem” har tagits upp som en faktor på gårdsnivå som talar emot en ökad gräsbasead nötkreatursproduktion i Sverige (Cederberg, Henriksson.& Rosenqvist, 2018). Detta lyftes upp på workshops med 17 lantbrukare från hela landet angående möjligheter för gräsbasead nötkreatursproduktion. Samtidigt önskade lantbrukarna generellt att slippa vara beroende av ersättningarna, och att marknaden skulle betala priset för produkterna.

I en rapport från Riksantikvarieämbetet diskuteras möjligheter för att bidra till ersättningar för natur- och kulturmiljöer som har högre måluppfyllelse och högre kostnadseffektivitet (Frisk M., Stadin E. & Lihammer A, 2017). Den kommer fram till att regionala prioriteringar kopplat till nationella ramar skulle kunna bidra till detta, liksom system som gynnar skötsel på landskapsnivå. De föreslår också ett förenklat system för ersättningar till natur- och kulturmiljöer i tre de-

lar: bevara och synliggöra kvaliteteter (sköta), återskapa och utveckla kvaliteter (restaurera) och använda kvaliteterna i plats- och landsbygdsutveckling (projektstöd och lokalt ledd utveckling). Jordbruksverket måste se till att natur- och kulturmiljöer i andra ersättningar fungerar bra ihop med ersättningen för särskilda värden i kommande landsbygdsprogram, men den aspekten ingår inte i vår utredning.

5.7 Förbättringspotential

Utredningen har belyst flera skäl till att se över handläggningen av särskild skötsel.

5.7.1 Handläggningen

Handläggningen av åtagandeplanerna är idag relativt sett (jämfört med övriga miljöersättningar) tidskrävande och kostsam. Utformningen med en individuell plan för varje enskild markklass innebär flera extra handläggningssteg vilket påverkar möjligheten att betala ut stöden i tid och att bygga IT-stöd för en rimlig kostnad.

Det har gjorts ett annat arbete om hur åtagandeplaner skulle kunna förenklas, även det i samarbete med länsstyrelserna (Jordbruksverket, 2017e). I det arbetet framhölls ett fungerande IT-system och färre fältbesök som de viktigaste förenklingsåtgärderna. I rekommendationerna till linjeverksamhet föreslogs kontinuerlig ajourhållning av alla delar som ska ligga till grund för ett nytt åtagande. Det finns med i alla fyra alternativ i denna utredning. I det tidigare utförda arbetet trodde utredarna inte att det går att minska fältbesöken utan en stor minskning av måluppfyllelsen.

Problemen med IT-systemen vid införandet av nuvarande program har resulterat i problem för alla som jobbar med administrationen av stöden, inklusive ÅP-handläggarna. Den stora arbetsanhopningen hade alltså kunnat vara mindre om systemet hade fungerat från början, och kontinuerlig ajourhållning av blocken som initialt var tanken, hade kunnat rulla på. Därför kan man tycka att det egentligen inte är åtagandeplanerna som är problemet, så att förenklningar av dessa inte löser något, utan att vi bara ska vänta in IT-systemet. Dessa två delar, åtagandeplanerna och IT-systemet, är dock kopplade. Ett komplext ersättningsystem gör IT-utvecklingsarbetet svårare, och alla delar som handlar om åtagandeplaner är inte färdiga. Om nuvarande system ska fortsätta en period till måste de göras klart ordentligt. Dessutom finns det andra aspekter av åtagandeplanerna som kan förbättras, som inte har med IT-problemen att göra.

5.7.2 Pengarna kan göra större nytta

Majoriteten av lantbrukarna svarar att de skulle sköta sina marker på samma sätt även utan en individuell plan. En fjärdedel av planerna har idag enbart villkor om tillskottsutfodring. Detta innebär att för en stor del av markerna som har särskild skötsel ger åtagandeplanerna idag inte en mer anpassad skötsel än vad ett generellt villkor om reglerad tillskottsutfodring skulle göra. Men kostnaden för handläggningen är fortfarande högre och handläggningstiden längre än vad den skulle vara om det var en annan miljöersättning. Det är därför tveksamt om det mest kostnadseffektiva sättet att administrera åtagande för särskild skötsel är att sätta individuella villkor på alla marker. De pengar som idag används till att skriva individuella planer för dessa marker skulle kunna göra mer miljönytta om de användes på ett annat sätt.

På grund av hur systemet med den gemensamma jordbrukspolitiken och programperioderna för landsbygdsprogrammet fungerar får länsstyrelserna en enorm arbetsanhopning med handläggningen av särskild skötsel under det första året i programperioden då nästan alla ansökningar kommer in första året. Detta innebär att en stor del av planerna görs under tidspress vilket gör det omöjligt att höja detaljeringsgraden i planerna. Det är helt enkelt inte genomförbart att fältbesöka och skriva detaljerade planer för alla marker. Den ojämna arbetsfördelningen under programperioden gör det också svårare för länsstyrelserna att planera sin verksamhet och att behålla kompetent personal vilket ger ökade kostnader för handläggningen.

Det skulle kunna vara mer ändamålsenligt i förhållande till måluppfyllelsen att styra resurserna till de mest skötselkrävande markerna. Det skulle då förhoppningsvis vara möjligt att få en mer anpassad skötsel i de mest krävande markerna medan hanteringen av övriga marker skulle kunna bli enklare och billigare. Detta förutsätter dock att det går att avgöra vilka marker som kräver en mer anpassad skötsel på ett rättssäkert sätt som är relevant för uppfyllelsen av miljömålen. Vi har idag problem med att ca 30 procent av arealen hävdgynnade naturtyper inom Natura 2000-områden utanför fjällen inte sköts med miljöersättning. En stor del av dessa ligger inte i direkt anslutning till blocklagd mark och kan därför antas vara ointressanta för lantbrukare att sköta i dagsläget, det skulle därför kunna förbättra måluppfyllelsen att styra resurser till dessa marker för att öka incitamenten att sköta betesmarker och slåtterängar inom Natura 2000.

5.7.3 Kraven skiljer sig mellan länen

Olika län ställer olika höga krav. Vi har inte kunnat se att antalet villkor enbart följer de naturliga förutsättningarna i länet eftersom län med likartade förutsättningar kan ha olika höga krav. Det verkar finnas olika arbetssätt på olika län som ger skillnaderna i antalet villkor. Detta är ett rättviseproblem eftersom det innebär att en lantbrukare i ett län kan behöva utföra fler skötselåtgärder än en lantbrukare med motsvarande mark i ett annat län för samma ersättning.

5.7.4 Alla skötselkrav ersätts inte

Ersättningsnivån motsvarar inte kraven. Kalkylen för ersättningsnivån är viktad efter hur vanliga villkoren är på så sätt att vanliga villkor ersätts med större andel av beräknade kostnaden för det villkoret, och ovanliga ersätts med lägre andel. Det innebär att lantbrukare som har fått fler villkor i sin åtagandeplan än genomsnittet ersätts för en lägre andel av sina kostnader än de som har färre villkor. Ersättningsnivån är dessutom hälften av kalkylen, vi ersätter alltså inte allt ens för en lantbrukare med villkor i nivå med genomsnittet. Så när vi sätter flera villkor på en mark ställer vi krav på lantbrukaren som går långt över vad ersättningen faktiskt täcker. Det här gör också skillnaderna mellan hur många villkor de olika länsstyrelserna sätter mer problematisk eftersom län som sätter mer villkor än vad kalkylen utgår ifrån får större skillnad mellan kostnaden och ersättningsnivån än i andra delar av landet.

Man kan också fråga sig hur kalkylen står sig mot lantbrukarnas egna kostnadsberäkningar. En studie av ekonomin i framtidens gräsbaseade produktionssystem (Cederberg, Henriksson & Rosenqvist, 2018) beräknade produktionskostnader på mellan 2 430 kr per hektar och 6 201 kr per hektar för naturbetesmark, för stora fält med korta avstånd från gården respektive små fält med långa avstånd. Lönsamheten hos en lantbrukare påverkas alltså mycket negativt hos en gård som har många små och avlägset belägna marker. Beräkningen gjordes baserat på uppgifter från ett fåtal lantbrukare och är osäkra. De som var iblandade i rapporten bedömde att man ändå kan räkna med ett stort spann på intervallet mellan olika gårdar och att det är just hur det varierar mellan gårdar som behöver undersökas mer. Beräkningarna inkluderade bland annat tillsyn och flyttning av djur och röjning, men kostnader på grund av eventuella särskilda skötselvillkor är inte redovisade. Siffrorna kan ändå jämföras med till exempel kalkylen för betesmarker och slätterängar med allmän skötsel på 4 199 kr per hektar, eller för betesmarker med särskild skötsel på 5 944 kr per hektar, som är i samma storleksordning. Betesmarker med särskild skötsel får idag 2 800 kr per hektar vilket enligt denna beräkning (Cederberg, Henriksson & Rosenqvist, 2018) endast skulle ersätta marker som är stora och ligger nära gården. Många lantbrukare låter sina djur beta på åkervall trots att de har betesmark (Jordbruksverket, 2017b). Det är troligen kopplat till den lägre avkastningen på naturbetet jämfört med vallen, och just de högre produktionskostnaderna som finns för naturbetesmarken, även om orsaken inte framkom in enkäten.

Om vi inte kan höja ersättningsnivåerna bör vi därför sänka kraven på de marker som inte kräver en anpassad skötsel för att göra det rimligt för lantbrukarna att ingå åtaganden om särskild skötsel så att fler marker kan bli lönsamma att beta. När ersättningsnivån ligger långt under kostnaderna kommer ersättningen framförallt att bidra till att de enklaste och billigaste markerna sköts eftersom det blir en förlustaffär att beta de dyrare markerna. Ersättningsnivåerna är alltså en av de viktigaste faktorerna för miljömålsuppfyllelsen. Om ersättningsnivån kommer vara långt under kalkylnivån även i nästa programperiod bör skötselkraven sänkas så att det blir möjligt att gå in med nationell finansiering av spe-

cialinsatser där det verkligen behövs utan att det blir otillåten medfinansiering. I övriga marker bör vi inte ställa högre krav än vad vi kan betala ersättning för om ersättningen ska vara attraktiv att söka.

Det finns också fall med villkor i ytor som inte är stödberättigande på grund av att de inte uppfyller betesdefinitionen. Det innebär att lantbrukaren får begränsningar i skötseln av marker som inte ersätts. Det här problemet finns främst i naturreservat där det finns möjlighet att finansiera skötseln utanför landsbygdsprogrammet. I de fall där skötseln av naturreservat innebär att marken inte kommer uppfylla kraven för betesdefinitionen i landsbygdsprogrammet bör det därför vara lämpligare att hitta en alternativ finansiering.

Det ska tilläggas att det ska finnas möjlighet att söka undantag från generella villkor, om exempelvis reglering av tillskottsutfodring blir ett generellt villkor.

5.7.5 Långa planer

Detaljeringsgraden blir svårhanterlig för lantbrukare med många marker med särskild skötsel. Lantbrukare med många marker får väldigt långa och oöversiktliga planer som blir svåra att hantera. Utvecklingen går mot större och större brukningsenheter och vi bör ta hänsyn till det när vi utformar stöden så att eventuella planer blir ett bra stöd i skötseln. Det är också viktigt att komma ihåg att de skötselvillkor som finns i åtagandeplanen inte är det enda djurägaren ska ta hänsyn till vid betesplaneringen. Näringsinnehåll i betet, parasittryck, djurvälstånd, möjlighet att genomföra daglig tillsyn och så vidare måste också hanteras.

Om åtagandeplanerna behålls, i alternativ 3 och 4, bör de göras enklare och tydligare med någon form av översikt av villkoren på gårdsnivå.

5.7.6 Forskare har rekommenderat mer variation

Forskningen visar att den nuvarande skötseln av betesmarker och slåtterängar är kraftigt homogeniserad jämfört med den historiska skötseln (Diacon-Bolli et al., 2012). Forskarnas rekommendationer är att styrande myndigheter bör tillåta mer variation i skötseln mellan marker och mellan år (Jordbruksverket, 2016a). Detta kan göras genom detaljerade skötselvillkor för varje mark vilket innebär stora kostnader och är svårt att genomföra på ett sådant sätt att mellanårsvariation bli möjlig. Eller så kan det åstadkommas genom att släppa på detaljregleringen och låta lantbrukarna bestämma hur de ska sköta sina marker så länge de uppfyller kvalitetskraven.

5.8 Risker

5.8.1 Försämrade skötsel och sämre måluppfyllelse

Att ändra ett system som finns för att främja betesmarkerna är förstås förknippat med både möjligheter och risker. En risk som nämnts är att borttagande av särskilda skötselvillkor snabbt skulle kunna leda till försämring av markklassen, och att det skulle leda till att vi måste ha tätare ajourhållning. Den risken borde vara störst i alternativ 1 där vi bara har de allmänna skötselvillkoren. Vi tror att om alternativ 1, 2 och 3 kombineras med rådgivning, så är risken för snabb försämring inte så stor. Lantbrukaren får ju bara den högre ersättningen om markklassen bibehålls och har därför ett egenintresse i att markklassen bibehålls. De som inte själva har stor kunskap kommer då söka rådgivning. I alternativ 2 och 3 kommer det dessutom finnas vissa fastställda särskilda generella skötselvillkor som ytterligare minskar risken för snabb försämring. Men det behövs en strategi för hur ajourhållningen ska fungera och hur ofta markerna ska besökas.

När det gäller försämring på lite längre sikt, finns det problemet även idag. Det kan dels dröja många år innan länsstyrelsen upptäcker att en mark sköts fel. Dels kan det dröja innan exempelvis växtarter försvinner för att marker sköts fel, vilket generellt gör det svårt att följa upp resultat av miljöersättningen (se även avsnitt 5.10).

5.8.2 Okunskap om hur marken ska skötas

En annan farhåga är att lantbrukaren inte vet vad som finns på marken och därför inte vet hur den ska skötas. Det kan straffa sig vid en kontroll när marken inte sköts som den ska. Men de tidigare beskrivningarna och motiven som fastställs på markklassen kommer vara kvar i alla alternativ, och därför finns det redan dokumenterat på de flesta marker vad värdena består i. Nysökta marker får en beskrivning vid fastställande av markklassen. Dessutom kan lantbrukaren få rådgivning om sin mark. Dessa två saker borde göra att risken för att lantbrukaren inte vet vad som ska skötas minskar.

Markerna ser olika ut i olika delar av landet, och det skulle också kunna leda till förvirring över hur marken ska skötas. Men om det finns beskrivet vad det är för mark sköter lantbrukaren helt enkelt marken enligt detta. Annars kan detta också hanteras genom rådgivning.

Vad är risken att rådgivningen kostar mer än arbetet med åtagandeplanerna, eller att det blir en arbetsanhopning för rådgivning i början av programperioden? Ett förslag på lösning av en eventuell stor efterfrågan är att länsstyrelserna får prioritera rådgivningen till marker som inte tidigare haft åtagandeplaner, eller till särskilt värdefulla eller krävande marker. En annan variant är att myndigheterna i början i stor utsträckning erbjuder rådgivning i form av kurser som därmed hanterar flera lantbrukare på samma gång.

5.9 Jämförelse av alternativen

En jämförelse mellan alternativen finns i tabell 13.

Tabell 13. Sammanställning av alla alternativ jämfört med dagens system för åtagandeplaner.

	Förändring		Förenkling		Administration		Förändring i regelverk	Kräver ajourhållning av markklasserna	Måluppfyllelse
	Stor	Liten	Myndighet	Lantbrukare	Löpande kostnader handläggning	IT-utveckling			
1. Åtagandeplanerna och särskilda skötselvillkoren tas bort men ersättningsnivån behålls	Stor		Stor	Stor	Mycket lägre än idag	Krävs	Krävs	Ja	+ Större variation + Högre anslutning - Ingen möjlighet till anpassade villkor - Mindre kalkylutrymme
2. Åtagandeplanen ersätts av generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna	Stor		Stor	Mellan	Mycket lägre än idag	Krävs	Krävs	Ja	+ Större variation - Ingen möjlighet till anpassade villkor
3. Generella särskilda villkor kombinerat med åtagandeplan för värdekärnor	Stor		Stor	Mellan	Lägre än idag	Krävs	Krävs	Ja	+ Större variation + Möjlighet att anpassa villkor + Högre ersättning för värdekärnor
4. Förlängning av befintliga planer med ajourhållning	Liten		Liten	Ingen skillnad	Lägre än idag	Lite krävs	Små förändringar krävs	Ja	Ingen skillnad mot idag

5.9.1 Alternativ 1

Måluppfyllelse: Fördelar med alternativ 1 är att den borde leda till högre stödanslutning än de andra alternativen, eftersom det lämnar mer frihet för lantbrukaren att sköta marken på lämpligt sätt så länge värdena bevaras. Nackdelar med alternativ 1 är att felaktig skötsel inte får några konsekvenser förrän värdena har försvunnit.

Administrativa bördan: Fördelar med alternativ 1 är att den har det största för-
enklingen jämfört med andra alternativ eftersom åtagandeplaner och särskilda villkor tas bort helt och hållet. Det innebär enklare administration och kontroll. Nackdelar med alternativ 1 är risk för höga IT-kostnader och stor arbetsanhopning i början av programperioden om många lantbrukare söker särskild skötsel på marker som hittills varit allmänna.

Konsekvenser för lantbrukaren: Fördelar med alternativ 1 är att det är alternativet med minst detaljstyrning, som ger mest självbestämmande till lantbrukaren. Nackdelar med alternativ 1 är att det är en relativt stor förändring för lantbrukarna jämfört med alternativ 4. Lantbrukarna tycker att åtagandeplanerna är ett bra stöd, men det kommer ersättas med rådgivning.

5.9.2 Alternativ 2

Måluppfyllelse: Fördelar med alternativ 2 är att den borde leda till högre stödanslutning på grund av mindre detaljstyrning än alternativ 4, och att lantbrukaren vet om vilka villkor som kommer gälla vid ansökningstillfället. Den borde minska risken för felaktig skötsel jämfört med alternativ 1, eftersom det finns generella villkor som kan kontrolleras. Det här alternativet ger också större kalkylutrymme än alternativ 1, vilket ger möjlighet till högre ersättningsnivåer för alla markklasser och det behövs speciellt för slätterängar. Nackdelar med alternativ 2 är att alltför generella villkor leder till likriktad skötsel som inte är anpassad till lokala förutsättningar. Det kan vara negativt för arter som behöver annan skötsel.

Administrativa bördan: Fördelar med alternativ 2 är att den är betydligt enklare än trean och fyran eftersom åtagandeplanerna tas bort helt hållet. Nackdelar med alternativ 2 är att den är mer komplicerad att kontrolleras än alternativ 1 eftersom det finns fler villkor.

Konsekvenser för lantbrukaren: Fördelar med alternativ 2 är lägre detaljstyrning än alternativ 3 och 4, eftersom åtagandeplanerna försvinner. Nackdelar med alternativ 2 är att det är mindre frihet för lantbrukaren jämfört med alternativ 1, men ändå en relativt stor förändring jämfört med alternativ 4.

5.9.3 Alternativ 3

Måluppfyllelse: Fördelar med alternativ 3 är att det möjliggör anpassad skötsel med högre ersättning i särskilt skötselkrävande marker, vilket borde förbättra måluppfyllelsen i dessa marker jämfört med andra alternativ. För övriga marker borde det minska risken för felaktig skötsel jämfört med alternativ 1, eftersom det finns generella villkor som kan kontrolleras. Det här alternativet ger också större kalkylutrymme än alternativ 1, vilket ger möjlighet till högre ersättningsnivåer för alla markklasser och det behövs speciellt för slätterängar. Nackdelar med alternativ 3 är att de marker som behöver anpassad skötsel inte omfattas av den definitionen som sätts på värdekärna.

Administrativa bördan: Fördelar med alternativ 3 är att det har åtagandeplaner på betydligt färre marker än alternativ 4. Nackdelar med alternativ 3 är att det krävs en ny markklass. Jämfört med alternativ 1 och 2 krävs mer administration eftersom åtagandeplanerna finns kvar.

Konsekvenser för lantbrukaren: Fördelar med alternativ 3 är att den ger en högre ersättningsnivå till de marker som fortsatt kommer ha en åtagandeplan. Nackdelar med alternativ 3 är minskad frihet för lantbrukaren jämfört med alternativ 1, och en större förändring på de flesta marker jämfört med alternativ 4.

5.9.4 Alternativ 4

Måluppfyllelse: Fördelar med alternativ 4 är att det är fortsatt möjligt att styra skötseln i känsliga marker, men med sämre måluppfyllelse än alternativ 3 eftersom det inte ger högre ersättningsnivå. Nackdelar med alternativ 4 är att fortsätta problem med administrationen kan leda till sena utbetalningar, samt svårbegripliga regler som i sin tur kan leda till minskad anslutning.

Administrativa bördan: Fördelar med alternativ 4 är att den kräver minst förändringsarbete. Nackdelar med alternativ 4 är fortsatt höga administrativa kostnader på alla marker med särskilda värden jämfört med övriga alternativ.

Konsekvenser för lantbrukaren: Fördelar med alternativ 4 är att det inte blir någon förändring för lantbrukarna. De övriga alternativen innebär förändring. Nackdelar med alternativ 4 är fortsatt hög administration för lantbrukaren.

5.10 Uppföljning av förändrat system

Om systemet ska förändras är det viktigt att förändringar i måleffekten följs upp från början. Vi behöver ha en bild av situationen före och efter det att systemet infördes. Dessutom är det önskvärt att miljöersättningen inte bara bidrar till att bevara, utan också bidrar till en utveckling av markernas värden.

För att mäta effekten på markklassernas kvalitet skulle vi behöva ha mer detaljerad information än vad bara markklassen ger. En möjlig källa till sådan data är ett arbete som sker inom kvalitetsuppföljningen av ängs- och betesmarksinventeringen, där inventerarna noterar arter i provrutor i markerna som inventerats. Markerna som inventeras i ängs- och betesmarksinventeringen kallas TUVA-objekt. TUVA objekt har ofta, men inte alltid, miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar och kan därför användas för sådana jämförelser. Detta har gjorts i en rapport publicerad 2017 (Jordbruksverket, 2017a). Nackdelen med kvalitetsuppföljningen är att objekt som inte är med i TUVA inte kommer med, och det innebär att marker utan miljöersättningen blir underrepresenterade. Dessutom har kvalitetsuppföljningen inte tillräckligt med data för mosaikbetesmarker (och fäbodbete) så de markklasserna kan inte analyseras. Resultaten från kvalitetsuppföljningen kompletterades med data från NILS i ovan nämnda rapport, men det stickprovet visade sig vara för litet för att kunna användas till analyser av miljöersättningen. Det kan dock bidra med intressant information om jordbrukslandskapet i större skala.

En svårighet med analyser av det här slaget är att förändringarna tar så lång tid att de är svåra att fånga upp under ett kort tidsintervall, speciellt eftersom det finns andra faktorer som har större påverkan på till exempel artrikedomen än själva miljöersättningen. Men att se till att datamaterialet ger en bra grund till jämförelser skulle underlätta uppföljningen av miljöersättningar och eventuella nya upplägg av dem.

5.11 Sammanfattning av hearing

Jordbruksverket genomförde en hearing den 9 december 2019. Ett utkast av utredningen skickades ut i samband med inbjudan. Jordbruksverkets förslag att gå vidare med alternativ 2 och argumenten för det redovisades.

Under hearingen framgick att länsstyrelserna helst ville se att vi gick vidare med alternativ 1, medan SLU, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tyckte att alternativ 3 verkade bäst. Representanter för lantbrukarorganisationer ville inte ta ställning till något alternativ innan de generella särskilda skötselvillkoren som ska gälla är kända.

Länsstyrelserna ser ett stort behov av förenkling och litar på att lantbrukarna fortsätter ta hand om marken på ett bra sätt som de har gjort i generationer. De lade till att arbetet med åtagandepanerna också handlar om arbetsmiljö för dem. Naturvårdsverket framhöll vårt ansvar att bevara marker med särskilda värden, och att vi behöver ta hänsyn till de behov av undantag som finns. Samtidigt har de förstått att dagens system är för komplext. Så att behålla åtagandepanerna i vissa marker, som i alternativ 3 skulle vara bäst. Det innebär ändå en stor förenkling.

SLU framförde kritik mot utredningen och alternativ 2, och tyckte egentligen inte att man skulle ta bort åtagandeplanerna nu utan istället utveckla ett avancerat resultatbaserat alternativ i framtiden. De tyckte inte att utredningen gått in på miljöeffekterna av alternativen. SLU menar att "...när det handlar om ett så stort skifte i en av de största enskilda naturvårdsåtgärderna i jordbrukslandskapet så är det nödvändigt att genomföra en större undersökning och utvärdering av effekterna på kvalitet och arealer av ängs- och betesmarker." (citat från SLUs skriftliga synpunkter på utredningen).

Hushållningssällskapens representant framhöll att det behöver vara enkelt för lantbrukarna, och att generella skötselvillkor skulle vara det. Lantbrukarnas riksförbund vill att åtagandeplanerna tas bort. De ville dock inte ta ställning till något alternativ innan de generella särskilda skötselvillkoren som ska gälla är kända. Framförallt är det viktigt hur en eventuell reglering av tillskottsutfodring formuleras. De tryckte också på att frågan om rättssäkerhet är viktig. Sveriges nötköttsproducenter menade att det är viktigt med tydligheten, oavsett om den står i en plan eller någon annanstans. Fåravelsförbundet angav att det är nödvändigt att det går att bedriva lantbruket på ett lönsamt och enkelt sätt.

Medverkande på hearingen:

Hushållningssällskapens förbund
Lantbrukarnas Riksförbund
Länsstyrelsernas arbetsgrupp för framtida CAP
Naturskyddsföreningen
Naturvårdsverket
Regeringskansliet
Riksantikvarieämbetet
Svenska fåravelsförbundet
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges nötköttsproducenter

5.12 Hur går vi vidare

Utifrån ett helhetsperspektiv på miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar, samt efter dialog med olika intressenter föreslår Jordbruksverket att arbeta vidare med alternativ 2. Anledningen till att Jordbruksverket föreslår detta alternativ är en avvägning mellan bland annat förenkling och administrativa kostnader, samt uppfyllelse av miljömålen. Alternativet kan åstadkomma nödvändiga förenklingar och samtidigt främja ersättningsens mål.

Att ersätta åtagandeplanerna med generella särskilda skötselvillkor ger en stor administrativ förenkling som kan genomföras till en relativt liten initial kostnad eftersom ramarna för systemet inte förändras. Att det fortfarande kommer finnas fler villkor på marker med särskild skötsel än på marker med allmän skötsel innebär att kalkylutrymmet även fortsättningsvis kommer vara högre för särskild skötsel och därmed att ersättningsnivån också kan vara högre. Villkoren för särskild skötsel innebär också att det blir möjligt att styra skötseln i marker med särskilda värden så att den blir mer naturvårdsanpassad än skötseln i allmänna värden.

Specialanpassad skötsel i skyddade områden kan hanteras genom att det blir enklare att komplettera miljöersättningen med nationell finansiering för specialåtgärder utan att riskera otillåten medfinansiering när det är samma villkor på alla marker. Om länsstyrelsen kan ge undantag från skötselvillkoren när de går emot skötselplanen i skyddade områden och Natura 2000 kan även behovet av mer extensiv skötsel hanteras utan åtagandeplaner.

Det finns några frågor som behöver utredas vidare om alternativ 2 ska genomföras:

- Hur ajourhållningen ska organiseras.
- Hur rådgivningen ska fungera.
- Vilka/vilket generella särskilda villkor som ska gälla.
- Hur förändringen ska genomföras i IT-systemen.
- Hur komplementen ska hanteras om åtagandeplanerna tas bort.

Referenser

Andrée, L., Pelve, M., Back, J., Wahlstedt, E., Glimskär, A., & Spörndly, E. (2011), *Naturbetets näringsinnehåll och avkastning i relation till nötkreaturens val av plats vid bete, vila, gödning och urinering*. Institutionen för husdjurens utfodring och vård, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 278, Uppsala 2011.

Bright, J. A., Morris, A. J., Field, R. H., Cooke, A. I., Grice, P. V. et al. (2015), *Higher-tier agri-environment scheme enhances breeding densities of some priority farmland birds in England*. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 203, 69–79.

Bonaria, G., Fajmonc, K., Malenovský, I., Zelený, D., Holušaf, J. et al. (2017) *Management of semi-natural grasslands benefiting both plant and insect diversity: The importance of heterogeneity and tradition*. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 246 (2017) 243–252

Caruso, A., Öckinger, E., Winqvist, C., & Ahnström, J. 2015. *Different patterns in species richness and community composition between trees, plants and epiphytic lichens in semi-natural pastures under agri-environment schemes*. *Biodiversity and Conservation* 24:1729–1742.

Cederberg, C., Henriksson, M. & Rosenqvist, H. (2018), *Ekonomi och ekosystemtjänster i gräsbasead mjölk- och nötköttproduktion*. Institutionen för Rymd-, geo- och miljövetenskap, Chalmers tekniska högskola. Göteborg.

Diacon-Bolli, J., Dalang, T., Holderegger, R., Bürgi, M. (2012) *Heterogeneity fosters biodiversity: Linking history and ecology of dry calcareous grasslands*. WSL Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research

Eriksson, A. 2009. Naturvärden hos träd i betesmarker. Examensarbete 2009:10. Institutionen för ekologi, SLU. Uppsala

Eriksson, O., Bolmgren, K., Westin, A., & Lennartsson, T. (2015), *Historic hay cutting dates from Sweden 1873–1951 and their implications for conservation management of species-rich meadows*. *Biological conservation*, 184, 100–107.

Eriksson, Å., Eriksson, O., & Berglund, H. (1995), *Species abundance patterns of plants in Swedish semi-natural pastures*. *Ecography*, 18(3), 310–317.

Franzén, M., & Ranius, T. (2004), *Occurrence patterns of butterflies (Rhopalocera) in semi-natural pastures in southeastern Sweden*. *Journal for Nature Conservation*, 12(2), 121–135.

Frisk M., Stadin E. & Lihammer A. (2017), *Större miljönytta – lägre kostnad. Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet med kommande landsbygdsprogram*. Riksantikvarieämbetet 2017. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3446>

Jakobsson, S., & Lindborg, R (2015), Governing nature by numbers – EU subsidy regulations do not capture the unique values of woody pastures. *Biological Conservation*, 191, 1–9.

Jordbruksverket (2012), *Hur kan Landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras? Erfarenheter från andra länder*. Rapport 2012:14

Jordbruksverket och skogsstyrelsen (2012), *Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020*. Rapport 2012:15

Jordbruksverket (2016a). Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. DELRAPPORT II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö. Utvärderingsrapport 2016:3.

Jordbruksverket (2016b), *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2015*. Rapport 2016:10.

Jordbruksverket (2017a), *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*. Utvärderingsrapport 2017:4.

Jordbruksverket (2017b). Enkätundersökning till djurhållande lantbrukare. Utförd av MIND research. Dnr. 4.3.17-7580/17

Jordbruksverket (2017c). Böndernas syn på miljöersättningar och deras framtidstro. Sveriges Lantbruk hösten 2016. En undersökning bland lantbrukare. Dnr 4.1.17-8824/16.

Jordbruksverket (2017d), *Effektivare kombination av jordbrukarstöden – för ökad miljönytta, lönsamma jordbruk och ökad samhällsekonomisk lönsamhet*. Rapport 2017:14.

Jordbruksverket (2017e), *Åtagandeplaner processen 2016 och framåt. Slutrapport*. Ej publicerad.

Jordbruksverket (2018a), *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2017*. Rapport 2018:20.

Jordbruksverket (2018b), *Riktlinjer för åtagandeplaner inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar för programperioden 2014 – 2020. Version 4.0*.

Jordbruksverket (2019a). *Beslutsunderlag. Kostnader för administrativt enklare alternativ till åtagandeplan för betesmarker och slåtterängar*. Beslutsunderlag i projektet CAP efter 2020.

Jordbruksverket (2019b) *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2018*. Rapport 2019:12.

Jordbruksverket (2019c), *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald. Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Rapport 2019:1

- Lennartsson, T., Wissman, J., & Bergström, H. M. (2012), *The effect of timing of grassland management on plant reproduction*. International Journal of Ecology, 2012.
- Lyons, A., Ashton, P. A., Powell, I., & Oxbrough, A. (2017), Impacts of contrasting conservation grazing management on plants and carabid beetles in upland calcareous grasslands. *Agriculture, ecosystems & environment*, 244, 22–31.
- Naturvårdsverket (2018), *Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker – hur fungerar de för arbetet med gynnsam bevarandestatus*. Rapport 6822
- Pihlgren, A., Berg, Å., Glimskär, A., & Marklund, L. (2010), *Kärlväxter och fjärlar i betesmarker och slåtterängar med och utan miljöersättning. Utvärdering via NILS. Arbetsrapport 291 2010*. Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU. Umeå.
- Riksantikvarieämbetet och den regionala kulturmiljövården (1994), *Skötsel av kulturvärden i odlingslandskapet*. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3956>
- Takala, T., Haverinen, J., Kuusela, E., Tahvanainen, T., & Kouki, J. (2015), *Does cattle movement between forest pastures and fertilized grasslands affect the bryophyte and vascular plant communities in vulnerable forest pasture biotopes?* *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 201, 26–42.
- Tälle, M., Bergman, K. O., Paltto, H., Pihlgren, A., Svensson, R. et al. (2014), *Mowing for biodiversity: grass trimmer and knife mower perform equally well*. *Biodiversity and conservation*, 23(12), 3073–3089.

Bilaga 1 Metod

Data- och litteratursammanställning

För att beskriva om åtagandeplaner i sin nuvarande utformning är ett effektivt sätt att uppnå miljönytta har vi använt följande datakälla:

- Uttag från Multikuben över alla villkorstexter på markklasser och åtagandeytor som är klara för plan. För markklasserna gjordes statistik på antalet markklasser, för åtagandeytor användes också data på arealen.

Resultat från kontroller fanns när rapporten skrevs inte samlat på ett sådant sätt att det kunde bidra till analysen.

Enkätstudier och rapporter som jordbruksverket har genomfört har använts som källa för att beskriva dagens system. Vi har också gått igenom forskning som ligger till grund för skötselvillkorens utformning och nya forskningsrön som eventuellt kan ändra värderingen av villkorens effekter. Det ligger till grund för bedömningen av vad konsekvenserna i miljön skulle bli av att ändra, ta bort eller generalisera villkor.

Ta fram ett brett sortiment av förslag

Vi har använt oss av två referensgrupper. En grupp med deltagare från Jordbruksverket och en grupp med deltagare från länsstyrelserna. Den interna referensgruppen på Jordbruksverket består av representanter från dåvarande växt- och miljöavdelningen och miljöersättningsenheten. Representanterna från länsstyrelserna ska representera variationer i handläggningen av betesstöden inom landet.

Representanter från länsstyrelserna Jönköping, Gotland, Kalmar och Norrbotten ingick i referensgruppen.

Bland alternativen kan också hänsyn tas till möjligheten att miljömålen till viss del uppfylls med andra medel än via landsbygdsprogrammet.

Analys av samtliga förslag

De olika alternativen har undersökts och jämförts utifrån relevanta kriterier:

- Bedömd effekt på måluppfyllelsen i Landsbygdsprogrammet och miljökvalitetsmålen, framförallt Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv.
- Administrativa bördan och kostnaden för myndigheterna och stödmottagarna för att införa och använda det nya alternativet. En stor del av detta har undersökts i ett annat uppdrag.
- Möjlighet att utföra kontroller.
- Möjligheter inom nu gällande regelverk och vilka alternativ som kräver en regelförändring.

Välja ut huvudalternativ för djupare analys

Vilka alternativ som studerats noggrannare har begränsats i olika steg av beställare och berörda chefer. Valen har gjorts utifrån syftet med projektet. Nedprioriterade förslag redovisas i bilaga 3.

Analys av huvudförslagen

Vi har gjort en bedömning av de alternativ som presenteras för att se om de är möjliga med befintligt regelverk och vilka ändringar av regelverket som skulle behöva göras för att de ska bli genomförbara.

Den djupare analysen av de utvalda alternativen gör både en övergripande bedömning av kostnaden för att genomföra det föreslagna alternativet och effekterna på måluppfyllelsen för landsbygdsprogrammet och miljömålen. Analyser av effekten av de olika förslagen har främst gjorts genom sammanställningar av befintligt forskningsunderlag, enkätsvar, workshops med referensgrupperna samt bedömningar. De ekonomiska aspekterna har utvärderats med hjälp av befintlig statistik över handläggningskostnaderna idag och genom ett annat uppdrag (Jordbruksverket, 2019a).

De olika alternativens påverkan på kunderna har bedömts i samarbete med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

Samverkan

En sammanfattad version av alternativen har presenterats för flera intressenter. Lantbrukarnas Riksförbund, länsstyrelsenätverket LD21 samt åtagandeplanssamordnare på länsstyrelserna har tagit del av alternativen.

Även Samverkansgruppen värdefull natur och jordbruksstöd, som är en grupp bestående av representanter från Artdatabanken, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket har fått ta del av sammanfattningen av alternativen. Samarbetsgruppen har också fått sammanfattningen, den gruppen består av representanter från Regeringskansliet, Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelserna och Jordbruksverket.

En hearing har genomförts med de huvudsakliga intressenterna den 19 dec 2019.

Ta fram förslag

Beställare och berörda chefer på Jordbruksverket har bedömt vilket alternativ som ska föreslås att gå vidare med. Det har gjorts utifrån ett helhetsperspektiv på miljöersättningen för betesmarker och slätterängar.

Hänsyn har tagits till miljöeffekterna, förenklingspotential och möjligheten att genomföra förändringen till nästa programperiod.

Bilaga 2 Statistik över åtagandeplaner per län

Tabell 14. Antal och andel markklassytor där villkoret används, i olika län. Summa av markklasserna för betesmarker och slåtterängar med särskilda värden, samt specialklasserna.

Länskod	Län	Reglering av tillskottsutfodring		Tid för bete eller slåtter		Vegetationens utseende		Skötsel av landskapselement		Antal markklasser totalt
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
1	Stockholm	971	82%	995	84%	647	54%	236	20%	1 188
3	Uppsala	1 968	86%	2 051	90%	1 757	77%	347	15%	2 276
4	Södermanland	2 785	95%	300	10%	2 457	84%	486	17%	2 921
5	Östergötland	7 153	93%	215	3%	3 826	50%	1 126	15%	7 705
6	Jönköping	4 796	80%	252	4%	3 802	64%	2 717	46%	5 967
7	Kronoberg	1 665	80%	1 613	77%	1 012	49%	618	30%	2 082
8	Kalmar	7 608	97%	532	7%	2 200	28%	691	9%	7 831
9	Gotland	3 133	94%	274	8%	625	19%	398	12%	3 316
10	Blekinge	1 730	100%	1 703	98%	385	22%	79	5%	1 738
12	Skåne	3 486	99%	3 451	98%	753	21%	105	3%	3 538
13	Halland	1 979	96%	277	13%	1 013	49%	83	4%	2 054
14	Västra Götaland	7 639	95%	7 223	89%	7 204	89%	1 141	14%	8 074
17	Värmland	419	73%	203	36%	380	67%	175	31%	571
18	Örebro	1 082	79%	144	10%	739	54%	87	6%	1 376
19	Västmanland	676	79%	248	29%	661	77%	41	5%	857
20	Dalarna	353	58%	219	36%	253	41%	47	8%	612
21	Gävleborg	581	71%	299	36%	191	23%	2	0%	824
22	Västernorrland	87	50%	99	57%	103	59%	28	16%	174
23	Jämtland	109	52%	92	44%	67	32%	9	4%	211
24	Västerbotten	219	67%	292	89%	103	31%	79	24%	327
25	Norrbottnen	6	1%	1 011	99%	882	87%	48	5%	1 017
	Totalt	48 445	89%	21 493	39%	29 060	53%	8 543	16%	54 659

Tabell 15. Villkor för tidpunkt för bete och slätter fördelat på län och markklasser. Siffrorna anger hur stor del av markklassytorna som hade villkoret i procent.

Markklass	Stockholm	Uppsala	Södermanland	Östergötland	Jönköping	Kronoberg	Kalmar	Gotland	Blekinge	Skåne	Halland	Västra Götaland	Värmland	Örebro	Västmanland	Dalarna	Gävleborg	Västernorrland	Jämtland	Västerbotten	Norrbotten	Totalt
Alvarbete							0	2														1
Betesmark särskilda värden	94	99	7	1	1	77	1	4	98	97	11	92	17	1	19	5	25	31	9	90	92	36
Gräsfattiga marker	86	83	10	2	6	56	0	0		100	0	63	19	17	0	0	75					32
Mosaikbetesmark	91	86	0	0		33	0		98	100	5	61	33	0	9							51
Skogsbete	18	19	0	0	0	43	1	6	72	75	0	62	18	0	0	0	8	0	0	13	100	14
Slätteräng särskilda värden	100	100	98	93	96	83	96	99	98	99	90	99	100	99	100	99	100	100	99	99	100	98

Tabell 16. Villkor för reglering av tillskottsutfodring fördelat på län och markklasser. Siffrorna anger hur stor andel av markklassytorna som hade villkoret i procent.

Markklass	Stockholm	Uppsala	Södermanland	Östergötland	Jönköping	Kronoberg	Kalmar	Gotland	Blekinge	Skåne	Halland	Västra Götaland	Värmland	Örebro	Västmanland	Dalarna	Gävleborg	Västernorrland	Jämtland	Västerbotten	Norrbotten	Totalt
Alvarbete							100	98														99
Betesmark särskilda värden	98	99	99	96	82	80	100	96	100	100	98	99	93	88	90	87	84	75	87	97	8	95
Gräsfattiga marker	71	79	90	58	47	44	94	65		100	75	91	55	50	80	36	0					72
Mosaikbetesmark	100	83	91	98		33	100		99	100	100	99	100	90	91							98
Skogsbete	17	17	87	55	10	29	93	97	100	75	11	90	100	23	0	56	33	100	11	20	0	66
Slätteräng särskilda värden	13	22	29	67	60	84	63	60	97	90	62	35	11	12	3	3	2	8	5	2	0	35

Tabell 17. Villkor för vegetationens utseende fördelat på län och markklasser. Siffrorna anger hur stor andel av markklassytorna som hade villkoret i procent.

Markklass	Stockholm	Uppsala	Södermanland	Östergötland	Jönköping	Kronoberg	Kalmar	Gotland	Blekinge	Skåne	Halland	Västra Götaland	Värmland	Örebro	Västmanland	Dalarna	Gävleborg	Västernorrland	Jämtland	Västerbotten	Norrbottnen	Totalt
Alvarbete							85	10														40
Betesmark särskilda värden	48	76	87	48	65	51	24	23	22	20	52	96	61	58	77	53	26	84	43	35	41	54
Gräsfattiga marker	100	98	71	78	82	75	81	65		100	100	88	94	83	80	100	50					82
Mosaikbetesmark	32	83	34	19		67	17		15	4	33	46	44	10	18							35
Skogsbete	98	100	89	100	100	100	96	10	100	100	100	88	82	86	100	89	92	100	89	93	100	71
Slätteräng särskilda värden	34	37	33	14	20	22	5	17	16	28	17	53	79	12	83	12	2	17	10	13	90	40

Tabell 18. Villkor för skötsel och underhåll av värdefulla landskapselement fördelat på län och markklasser. Siffrorna anger hur stor andel av markklassytorna som hade villkoret i procent.

Markklass	Stockholm	Uppsala	Södermanland	Östergötland	Jönköping	Kronoberg	Kalmar	Gotland	Blekinge	Skåne	Halland	Västra Götaland	Värmland	Örebro	Västmanland	Dalarna	Gävleborg	Västernorrland	Jämtland	Västerbotten	Norrbotten	Totalt
Alvarbete							9	9														9
Betesmark särskilda värden	24	18	18	16	47	30	9	15	5	3	5	16	34	7	5	9	0	12	8	19	12	18
Gräsfattiga marker	0	7	8	2	0	22	6	4		0	0	1	0	0	0	0	0					4
Mosaikbetesmark	0	7	2	1		0	4		4	0	1	9	11	0	0							5
Skogsbete	3	3	2	0	2	0	0	8	0	0	0	1	0	9	0	0	0	0	0	7	0	3
Slätteräng särskilda värden	9	0	2	4	11	27	3	9	8	1	0	8	33	1	3	7	0	23	0	40	4	7

Bilaga 3 Nedprioriterade förslag

Prioriteringen av vilka förslag som utreds vidare har gjorts baserat på bland annat alternativens förenklingspotential, hur målen kan nås, hur stort IT-förändringsarbetet kan bli och om det bedöms kunna fungera med regelverket. Förslag som har ökat lantbrukarens ansvar så att en större del av risken vid kontroller läggs på lantbrukaren, har prioriterats ned (exempelvis att lantbrukaren skickar in GPS-koordinater). Detsamma gäller förslag som innebär helt nya krav i IT-systemen (exempelvis att lantbrukaren tar fram sin egen plan utifrån en lista på villkor som ger olika ersättningsnivå). ”Förenkla befintliga planer” är ett exempel som inte bedömdes ha så stor förenklingspotential. Det finns också fall när två alternativ har varit mycket lika, och det därför inte har varit relevant att gå vidare med båda. Alla ursprungliga alternativ listas i tabell 19, och följs av beskrivningar av alternativen.

Tabell 19. Alla ursprungliga förslag och vilka som prioriterats, i två omgångar.

Ursprunglig lista	Första gallring	Andra gallring till de fyra alternativen i utredningen
Från workshop med intern och extern referensgrupp	Beställarna prioriterar	Berörda chefer prioriterar
	Förslag markerade med x behålls	
Justera befintliga planer		
Förlängning av befintliga planer med ajourhållning	x	4 Förlängning av befintliga planer med ajourhållning
Förlängning av befintliga åtagandeplaner utan ajourhållning	x	
Styr åtagandeplanerna till marker som klassas som ängs- eller betesmark i ängs- och betesmarksinventeringen	x	
Förenkla befintliga planer		
Öka andelen inneplaner		
Styr åtagandeplanerna till Natura 2000		
Ersätta åtagandeplanerna med generella särskilda villkor		
Generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna	x	2 Åtagandeplanen ersätts av generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna
Värdestyrda generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna	x	
Generella särskilda villkor kombinerat med åtagandeplan för värdekärnor	x	3 Generella särskilda villkor kombinerat med åtagandeplan för värdekärnor
Generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna kombinerat med rådgivning		
Ta bort planerna helt		
Kalkylutrymmet utnyttjas för särskilda värden men de särskilda skötselvillkoren tas bort	x	1 Åtagandeplanerna och särskilda skötselvillkoren tas bort men ersättningsnivån behålls
Kalkylutrymmet utnyttjas för särskilda värden med generella särskilda skötselvillkor	x	
Planerna ersätts med enkla generella villkor		
Alla marker får allmän skötsel		
Lägga över en del av ansvaret för planerna på lantbrukaren		
Lantbrukaren tar fram sin egen plan utifrån en lista på villkor som ger olika ersättningsnivå		
Lantbrukaren betalar för åtagandeplanen i samband med rådgivningsbesök		
Lantbrukaren skickar in GPS-koordinater för områdets gränser i samband med ansökan		
Markklasserna slopas och ersättningen sätts utefter vilken skötselnivå lantbrukaren väljer att söka		
Basnivå för särskilda värden med högre ersättning utbetald när man anmält att man utfört åtgärder		

Justera befintliga planer

Förlängning av befintliga åtagandepaner utan ajourhållning

Befintliga åtagandepaner förlängs vid ny åtagandeperiod. För att detta alternativ ska fungera bör lantbrukaren få godkänna åtagandepanen på samma sätt som vid en nysökning vid en förlängning. Då finns det en möjlighet för lantbrukaren att flagga för förändringar i marken som innebär att en ny åtagandepan behöver upprättas, t.ex. att träd som ska sparas har blåst ner eller liknande. Nya planer upprättas på samma sätt som idag.

Fördelar:

- Administration: Mindre administration då vi inte granskar åtagandepanerna innan utskick vid ingångsåret. Minskad arbetspuckel första året i programperioden.
- Konsekvens IT-system: Befintliga IT-system kan användas fullt ut om dagens regelverk och rutiner kvarstår.

Nackdelar:

- Administration: Begränsad förenkling då det innebär större risk för fel vid kontroll och återkrav samt på sikt en risk att kontrollfrekvensen ökar. Denna risk kan dock minskas genom informationsinsatser så att det är tydligt för brukarna vad som krävs för att kontrollen ska bli godkänd och när de behöver begära en ny plan.
- Administration: Osäkert hur stor förenklingen blir då vi inte vet hur många planer som inte kan förlängas.
- Måluppfyllelse: Risk för försämrade måluppfyllelse. Risk att de lantbrukare som kommer begära en ny plan är de som redan sköter markerna bra. De som har mycket igenväxning o.s.v. vill ju inte uppmärksamma oss på det.

Förenkla befintliga planer

De befintliga planerna kan förenklas på flera sätt. Det går att minska antalet villkor, införa regionala standardvillkor på ett mer strukturerat sätt, ersätta beskrivning och motiv med krysslistor som genererar standardtexter, öka andelen inneplaner, flexibla åtagandeperioder (förutsätter att det är samma regelverk mellan programperioder), enklare att ändra i planerna, samordna mer med ajourhållning och kontroll, igenväxningen skulle kunna ingå i ajourhållningen (ingår dock inte i åtagandepanerna).

Fördelar:

- Utnyttjar befintliga system
- Liten förändring för brukarna

Nackdelar:

- Begränsade förenklingsmöjligheter
- Arbetspuckeln i början av landsbygdsprogrammen finns kvar
- Svårt att få en fungerande samordning med ajourhållning/kontroll på grund av skillnaden i kompetenskrav mellan ajourhållare och ÅP-handläggare och olika beting
- Kan ge försämrade måloppfyllelse

Öka andelen inneplaner

En större andel av åtagandeplanerna görs på kontoret utan fältbesök.

Detta alternativ uppfattats som att det fungerar för gränsdragning av områden. Det fungerar bättre än fältgranskning för vissa typer av marker men det fungerar inte överallt beroende av vegetationens karaktär. Det ger dock en avsevärd kostnadsbesparing men används i stor utsträckning redan idag där det är möjligt. En sänkt detaljeringsnivå på planerna skulle kunna ge utökad utrymme för inneplaner. Det behövs utredas vidare hur gränserna för vad som får göras inne och inte sätts och varför.

Fördelar:

- Markant kostnadsbesparing jämfört mot fältbesök
- Fungerar bättre än fältbesök för vissa arbetsuppgifter och naturtyper

Nackdelar:

- Används i stor utsträckning idag så den reella besparingsmöjligheten är begränsad
- En utökning av vilka marker som handläggs enbart på kontoret ökar risken för fel vid kontroll och sänker kvalitén på planerna
- Fungerar sämre i vissa områden, t.ex. trädrika marker och skogsbete

Styr åtagandepanerna till Natura 2000

Detta förslag baseras på hur systemet ser ut i Estland, där har man valt att klassa alla naturbetesmarker som Natura 2000 och använda den särskilda ersättningen för skötsel av Natura 2000 till naturbetesmarkerna. Som Natura 2000 är utformat i Sverige skulle detta dock ge en avsevärt försämrade måluppfyllelse eftersom endast ca 80 000 ha naturbeten ligger inom Natura 2000 idag om inte marker utanför Natura 2000 kan få ersättning för särskilda värden fast utan åtagandepan.

Fördelar:

- Stor förenkling
- Möjlighet att använda annat regelstöd än idag

Nackdelar:

- Mycket dålig måluppfyllelse
- Många lantbrukare som producerar höga värden blir utan ersättning
- Ett nytt system skulle behöva utformas med både nytt regelverk och nya IT-stöd
- Stor förändring för lantbrukarna

Styr åtagandepanerna till marker som klassas som ängs- eller betesmark i ängs- och betesmarksinventeringen

Detta förslag innebär en överflyttning av fältbesöken till ängs- och betesmarksinventeringen och att åtagandepanerna utgår från resultatet av inventeringen. Nysökta marker måste inventeras i äng- och bete innan en åtagandepan kan upprättas, enbart de marker som uppfyller kraven för en fullständig inventering berättigar till särskilda värden. Ersättningen betalas bara ut till de delar av ängs- och betesobjektet som är godkänd betesmark, dvs. blocklagda. Eftersom det är olika metodik i Ängs- och betesmarksinventeringen och vid åtagandepanarbetet så går det inte att få detaljerade skötselvillkor med åtgärdsytor eller information om igenväxning utan förändringar av inventeringen. Igenväxning måste antingen läggas till i inventeringen eller flyttas till ajourhållningen av blocken. Träd- och buskskikt skulle kunna ritas in i kartan i inventeringen men detta skulle innebära en högre kostnad för att genomföra inventeringen än i dag. Panerna blir mindre detaljerade och det måste till en stabilare finansiering av ängs- och betesmarksinventeringen än i dag. Gränsen för vad som berättigar till särskilda värden höjs vilket blir en förändring för brukarna. 9170 betesblock med särskilda värden finns idag som inte är med i TUVAs. Det finns ca 76 000 TUVAs objekt.

Fördelar:

- Administration: Synergieffekter mellan Ängs- och betesmarksinventeringen, åtagandeplanarbetet och uppföljning/forskning.
- Konsekvens IT-system: Uppdaterad TUVA databas.
- Konsekvens lantbrukare: Kan göras utan att det upplevs som en stor förändring av brukarna förutsatt att gränsen för vad som ingår i särskilda värden inte ändras på ett för lantbrukarna negativt sätt.

Nackdelar:

- Fältarbete/Administration: Stor förändring som innebär en mycket stor fältinsats men även ökad handläggning, speciellt i början på kommande programperiod.
- Administration: Ängs- och betesmarksinventeringen är frikopplad från stöden och följer inte blocken, detta innebär att hela objekten inte kommer att berättiga till ersättning och att objekten både måste besökas i inventeringen och i ajourhållningen. Ajourhållningen kan dock ofta göras på skärm, äng och bete kan aldrig göras på skärm.
- Administration: Sättet som träd och kulturelement inventerats i ängs- och betesmarksinventeringen innebär att det blir svårt att skapa åtgärdsytor för röjning och liknande.
- Risk för sammanblandning av myndighetsroller.
- Administration: Begränsad förenkling. Förslaget borde dock kunna kombineras med förenklingar av åtagandeplanerna.
- Administration: Högre krav och därmed högre kostnader för ängs- och betesmarksinventeringen.
- Forskning: Möjligheten till långsiktig uppföljning försämras. Om inventeringsmetodiken anpassas till Åtagandeplanerna försämras möjligheten att jämföra statistik mellan åren eftersom metoden förändras och inventeringens frikoppling från stöden undermineras.
- Konsekvens lantbrukare: Gränsen för vad som berättigar till särskilda värden höjs vilket blir en stor förändring för brukarna. 9170 betesblock med särskilda värden som inte är med i TUVA. Det finns ca 76 000 TUVA objekt.
- Påverkan på IT-system: Kräver IT-utveckling.

Värdestyrda generella särskilda villkor som gäller för alla marker med särskilda värden och specialklasserna

Alla marker med särskilda värden och särskild skötsel får särskilda villkor som utformas utifrån den enskilda markens värden, till exempel värden knutna till landskapselement, floran eller skyddsvärda träd. Länsstyrelsen ska då utifrån befintlig kunskap bestämma vilka värden marken har. Utifrån detta beslut får marken ett eller flera generella särskilt skötselvillkor, till exempel att kulturlämningar ska hållas fria från igenväxning.

Fördelar:

- Konsekvens för lantbrukaren: Lantbrukaren får enbart de villkor som är relevanta.
- Måluppfyllelse: Mindre detaljstyrning ger större variation i skötsel vilket kan ge högre måluppfyllelse.

Nackdelar

- Administration: Begränsad förenkling med markklass-specifika särskilda villkor oavsett om de är generella eller inte. Det krävs ofta fältbesök efter ajourhållning på skärm, t.ex. vid blockdelningar. Någon form av kommunikation av de olika generella skötselvillkoren måste göras till lantbrukaren så denna vet vad som gäller på vilken mark. Förslaget är likt dagens arbete med inneplaner, ger högre kostnader än alternativet ovan.
- Måluppfyllelse: Ingen styrning av skötseln i marker med särskilt skötselbehov kan innebära försämrade måluppfyllelse för dessa marker. Dock finns möjlighet att gå in med nationella pengar utan att det blir dubbelfinansiering.

Konsekvens IT-system: Viss ny IT-utveckling krävs.

Kalkylutrymmet utnyttjas för särskilda värden med generella särskilda skötselvillkor

Detta förslag kombinerar delar från flera av de övriga förslagen. Ajour- och Åtagandeplans-arbetet samordnas fullt ut, det vill säga ajourhållningen och åtagandeplanen görs vid samma fältbesök. Vi behåller dagens markklasser och skötselnivåer. De särskilda skötselvillkoren ersätts med generella för betesmarker och slåtterängar vilket gör att åtagandeplanen kan tas bort för dessa. Beskrivningen tas bort och endast motivet behålls för markklasserna. Specialklasserna och slåtterängar med särskilda värden kan ha kvar de särskilda skötsel-

villkoren och åtagandeplan. Det generella särskilda villkoren ger ett större kalkylutrymme än att ta bort de särskilda villkoren helt, det finns därför en möjlighet att ge en högre ersättning i detta alternativ.

Fördelar:

- Administration: Avsevärt mindre handläggning då vi inte behöver granska och kommunicera åtagandeplanen för den stora massan av betesmarker.
- Administration/Fältarbete: Då markklasserna kommer ajourhållas försvinner arbetstoppen i början på programperioden.
- Administration/Fältarbete: Utan en markklass-specifik beskrivning och villkor blir det lättare att återanvända/förlänga markklasserna då markklasserna inte blir lika känsliga för blockidändringar (blocksammanslagningar och delningar). En stor fördel i ajourhållningen.
- Fältarbete: Effektivare fältbesökt eftersom befintliga markklasser förlängs, färre arbetsuppgifter i fält då endast motivering av marklassen krävs. Fokus blir på gränser och igenväxning inte beskrivning eller villkor.
- Konsekvens för lantbrukaren: Tydligare budskap till lantbrukarna då ajourhållning och åtagandeplaner görs vid samma fältbesökt och med samma kompetens.
- Konsekvens för lantbrukaren: Tydligare för lantbrukaren vilka skötselvillkor som kommer gälla redan vid ansökningstillfället.
- Måluppfyllelse: Mindre detaljstyrning ger större variation i skötsel vilket kan ge högre måluppfyllelse.

Nackdelar:

- Administration: krävs en del jobb med att skriva kontrollerbara generella särskilda villkor som går utöver de generella villkoren och därmed motiverar till högre ersättning.
- Konsekvens IT-system: Viss ny IT-utveckling krävs.
- Måluppfyllelse: Eventuellt sämre måluppfyllelse med färre skötselvillkor. Mycket fångas dock upp via de generella villkoren om igenväxning och avbetning. Ingen möjlighet att ha speciella skötselvillkor för särskilt krävande arter och naturtyper förutom för specialklasserna. Det kan dock kompenseras med riktad rådgivning.

Administration: Förlorad information för handläggningen då beskrivningen tas bort.

Ta bort planerna helt

Alla marker får allmän skötsel

Detta alternativ innebär att vi tar bort den särskilda skötseln och har samma ersättningsnivå för alla marker. Nackdelen med detta är att incitament för att ta hand om naturbetesmarker minskar.

Detta alternativ innebär att alla ängs- och betesmarker endast har generella villkor som i dag, dvs. krav på bete/slätter och röja igenväxning samt en radda förbud. Det bidrar troligen till en försämrad måluppfyllelse eftersom det inte skulle gå att påverka hur markerna sköts i någon större utsträckning. Avsaknaden av andra villkor skulle också kunna försämma måluppfyllelsen för t.ex. trädvärden och kulturella värden. Att ge den samma ersättning för alla marker skulle också innebära att lantbrukarna i första hand sköter de mest lättskötta markerna, vilket skulle missgynna särskilda värden och försämma måluppfyllelsen. Det här alternativet skulle dock innebära en avsevärd förenkling både för handläggande myndighet och lantbrukare. Förslaget flyttar också över ansvaret för markernas skötsel till lantbrukaren, dvs. det offentliga visar på förtroende för lantbrukaren att sköta markerna.

Fördelar:

- Avsevärd förenkling
- Mer förtroende för lantbrukarna

Nackdelar:

- Avsevärt försämrade måluppfyllelse
- Förskjutning mot allmänna värden på grund av minskat incitament att sköta särskilda värden
- Ingen möjlighet att styra skötseln av särskilt krävande miljöer
- Svårt att motivera ersättningsnivån ur ett miljöperspektiv

Lägga över en del av ansvaret för planerna på lantbrukaren

Lantbrukaren tar fram sin egen plan utifrån en lista på villkor som ger olika ersättningsnivå

Vid ansökan får lantbrukaren välja vilka villkor den vill följa ur en lista med villkor som ger olika ersättningsnivå. Detta kräver ytterligare utredning avseende typ av villkor, kalkyler för olika villkor osv. Förslagsvis ska denna möjlighet endast ges till marker med fastställd markklass för särskilda värden eller specialklasser.

Fördelar:

- Förenkling gentemot att skriva individuella planer
- Mer kontroll till lantbrukaren
- Större flexibilitet gentemot lantbrukaren
- Bör ge högre anslutning till miljöersättningarna då det går att enbart välja de villkor som fungerar i den egna produktionen

Nackdelar:

- Risk att villkoren hamnar där de är lättast att genomföra inte där de gör nytta
- Det går inte att styra skötseln i särskilt känsliga miljöer
- Risk att vi betalar ersättning för åtgärder som inte ger miljöeffekt
- Risk att förlora marker med höga värden som är besvärliga att sköta då man kan välja att få högre ersättning på mer lättskötta marker

Lantbrukaren betalar för åtagandeplanen i samband med rådgivningsbesök

Detta förslag innebär att lantbrukaren själv betalar för upprättandet av planen vilket minskar myndigheternas kostnader. Arbetet kan tillhandahållas av länsstyrelsen eller en privat aktör. Detta skulle kunna kombineras med att om man får ett godkänt åtagande så blir det ingen kostnad det skulle dock minska effekten på motivationen att följa planen. Om lantbrukaren själv betalat kan det ge en högre följsamhet mot planen. Nackdelen är dock att det kan skapa en rädsla för att söka stödet. Risker för lantbrukaren ökar och det kan leda till fler överklaganden och arga lantbrukare. Det skulle kunna höja kvalitén på åtagandeplanerna och öka sannolikheten att planen faktiskt används. Detta förslag bör kombineras med rådgivning, eventuellt kan planen tas fram i samband med ett rådgivningsbesök som lantbrukaren betalar, detta skulle innebära att lantbrukaren får ut ett värde även om det inte blir ett åtagande för särskild skötsel.

Goda erfarenheter av att detta kan fungera finns bland annat i Irland.

Fördelar:

- Möjlighet att lägga ut delar av arbetet på privata aktörer
- Högre kvalitet på planerna
- Högre efterlevnad av planerna
- Minskar myndigheternas kostnader

Nackdelar:

- Högre risk för den som söker
- Högre tröskel för att söka
- Fler överklaganden och missnöjda kunder
- Erfarna lantbrukare som haft åtagande länge och haft tidigare rådgivning kan uppfatta det som onödigt att behöva betala för en plan i samband med ett rådgivningsbesök då de själva har kompetens för att ta fram en plan

Lantbrukaren skickar in GPS-koordinater för områdets gränser i samband med ansökan

Detta alternativ ger en del makt tillbaka till lantbrukaren då denne kan sätta gränserna för vilket område denne ska sköta. Nackdelen är att om det är kundens uppgifter som denne själv registrerar in är det denne som får stå för risken om det blir fel. Det kan även öka administrationen för kunden.

Fördelar:

- Förenkling för myndigheterna
- Mer kontroll till lantbrukaren

Nackdelar:

- Ökad risk för lantbrukaren
- Ökad administrativ börda för lantbrukaren

Markklasserna slopas och ersättningen sätts utefter vilken skötselnivå lantbrukaren väljer att söka

Detta alternativ innebär att lantbrukaren själv väljer om den vill söka för särskild skötsel på alla marker och att man endast gör fältbesök om det tidigare har varit åker. Det som är klassat som bete godkänns för särskild skötsel om lantbrukaren söker det. Detta förslag kan både vara helt utan åtagandeplaner eller med någon form av förenklad åtagandeplan när lantbrukaren sökt särskild skötsel.

Fördelar:

- Avsevärd förenkling
- Mer förtroende för lantbrukaren
- Ökad flexibilitet

Nackdelar:

- Risk för att man väljer att bara sköta de lätta markerna
- Särskild skötsel hamnar där det är mest bekvämt inte där det behövs mest
- Ökad risk för fel vid kontroll
- Lantbrukaren tar en större del av risken
- Arbetet med att fastställa markklasserna utnyttjas inte
- IT-utveckling krävs

Basnivå för särskilda värden med högre ersättning utbetald när man anmält att man utfört åtgärder

En lösning kan vara att dela upp ersättningen för marker med extra skötselbehov i två delar. En basersättning motsvarande för särskilda värden och en åtgärdsbaserad del kombinerad med rådgivning. Ersättningen för skötseln får man först när man klarmarkerat att man utfört den. Förutsätter att det tekniskt är möjligt att lägga till en digital åtgärdslista. På det sättet får man bara betalt för det arbete man faktiskt utför och samtidigt kan myndigheterna peka på var behoven finns utan att det behöver riskera avdrag från ersättningen.

Fördelar:

- Högre målpuppfyllelse
- Mindre risk för lantbrukaren
- Mer positiv inställning från lantbrukare eftersom man får betalt för det man gör inte avdrag för det man inte gör
- Möjlighet att styra skötseln i särskilt känsliga områden

Nackdelar:

- Begränsad förenkling
- Kräver viss IT-utveckling
- Mer differentierat stöd kan uppfattas som krångligt av myndigheterna

Publikationer inom samma område

1. Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning
Utvärderingsrapport 2017:4
2. Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald– *Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet* Rapport 2019:1
3. Ett rikt odlingslandskap Fördjupad utvärdering 2019 Rapport 2018:31
4. Betesmarker och slätterängar med miljöersättning Rapport 2012:41



Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se

ISSN 1102-3007 · ISRN SJV-R-20/05-SE · 20:05

