

Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker

Modellberäkningar för hur jordbrukspolitiken kan användas för att utöka areal betesmarker

RA25:8



- Rapporten undersöker hur olika ekonomiska stöd kan påverka användningen av betesmarker i Sverige. Fokus ligger på att identifiera potentiella vägar framåt för ökad hävd av betesmarker.
- Resultaten visar att höjda miljöersättningar har stor potential att öka arealerna betesmarker, och att om flera stöd och ersättningar inriktas på betesmarker kan arealerna öka till lägre kostnad och mindre klimatpåverkan. Detta genom att större andel av nötkreatur kommer ut och betar än idag.



Denna rapport är framtagen inom Myndighetssamverkan för hållbart jordbruk, jSam. I jSam samverkar Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna för att bidra till att uppnå ett livskraftigt jordbruk som främjar människors, djurs och växters hälsa och som stärker och bevarar ekosystemen, den gröna infrastrukturen, kulturmiljön och den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Det övergripande målet för samverkan är att leverera framåtsyftande och policyrelevanta analyser på nationell och EU-nivå till stöd för utvecklingen av ett hållbart jordbruk.

Rapporten är en del av projektet "Hinder och möjligheter för utökad naturbetesdrift" som beskriver möjligheter och potential för ökad hävd av betesmarker och hur vi kan justera styrmedel för att nå dit. Analysen bygger på beräkningar gjorda med SASM som är en ekonomisk jämviktsmodell över den svenska jordbrukssektorn.

En arbetsgrupp medföljande representanter från Jordbruksverket och Naturvårdsverket har utfört utredningen.

Gustav Eskhult, Jordbruksverket

Emelie von Bahr, Naturvårdsverket

Rapporten har beslutats av Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets generaldirektörer.

Sammanfattning

Naturbetesmarker utgör drygt hälften av Sveriges hävdade betesmarker och är bland de mest artrika miljöerna. För att bibehålla artmångfalden knuten till dessa miljöer behöver markerna skötas och betesmarksarealerna behöver öka. Det är därför viktigt att utforska förutsättningar för fortsatt och utökat brukande av betesmarkerna. Den här rapporten undersöker hur justeringar av stöd och ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken kan stärka lönsamheten för betesbaserad drift och därmed bidra till ökade betesmarkersarealer. Vi använder SASM-modellen, en ekonomisk jämviktsmodell, för att analysera hur olika ekonomiska incitament kan påverka lantbrukares beslut.

Analysen sker i två delar. Först undersöker vi lönsamhetsfaktorer som påverkar brukandet av betesmark idag och hur dessa kan antas utvecklas fram till 2030. Därefter jämförs stödutformningen med alternativa scenarion där stöd och ersättningar justeras på olika sätt. Den första delen av analysen indikerar att det finns potentiellt goda förutsättningar att matcha obrukade och potentiella betesmarker med beteskapacitet hos djur som inte nyttjas för bete. Den relativa lönsamheten för betesdriften är dock för låg och begränsande för att öka arealerna.

Resultat från analyserna av stödutformning i den andra delen visar att utformningen kan ha stor betydelse för betesmarksarealerna. En ökning av miljöersättningarna med cirka 1 000 kronor per hektar visade sig ha en relativt stor effekt, och skulle potentiellt kunna göra ytterligare 136 000 hektar betesmark lönsamma att bruka. En fjärdedel är marker med särskilda värden och specialklasser medan den stora ökningen sker för betesmarker med allmänna värden. Det sker med en ökning av stödbudgeten på cirka 1 150 miljoner kronor per år. En anpassning av kompensationsstödet som gynnar lågintensivt bete i områden med sämre ekonomiska förutsättningar för betesdrift beräknas också kunna ge en betydande ökning av arealerna med cirka 70 000 hektar, till en kostnad på cirka 700 miljoner årligen.

Vi har också undersökt kombinationer av ändrade stöd för att se om effekten för betesmarksarealer kan stärkas. Höjd miljöersättning i kombination med omfördelning av medel inom kompensationsstöd som premierar betesdrift beräknas kunna öka betesmarken med cirka 170 000 hektar, dock till en betydande ökning av stödbudgeten med cirka 4 000 miljoner kronor. En höjd miljöersättning i kombination med att nötkreaturstödet riktas enbart till djur med stor betespotential beräknas kunna öka betesmarken med cirka 140 000 hektar. Det sker till en betydligt lägre kostnad (cirka 800 miljoner kronor) och med lägre utsläpp av växthusgaser då det i högre grad sker en omfördelning av medel och djur till betesmarkerna.

Resultat visar att miljöersättningar kan vara en viktigt verktyg för att öka betesmarkarealerna. Att kombinera olika stödåtgärder, i synnerhet med höjda miljöersättningar, kan potentiellt ge ytterligare effekter. En övergripande slutsats är att en mer koordinerad strategi för de olika stöd och ersättningar som berör hävden av betesmarker kan bidra till en större samlad nytta.

Summary

Sweden's natural pastures make up over half of our managed grazing land and are among our most species-rich environments. To maintain the biodiversity associated with these areas, the land needs to be managed and grazing land areas need to increase. It is therefore important to explore the conditions for continued and expanded use of these pastures. This report investigates how different economic support measures can impact the potential to expand grazing land areas. We use the SASM model, an economic equilibrium model for the Swedish agricultural sector, to analyse how different economic incentives can influence farmers' decisions.

The analysis is carried out in two parts. First, we examine the profitability factors influencing the use of grazing land today and how these are expected to develop up to 2030. We then compare today's support design with alternative scenarios where support and payments are adjusted in various ways. The first part of the analysis indicates that there is potentially good scope to match unutilised and potential grazing land with the grazing capacity of animals not currently used for grazing. However, the relative profitability of grazing is too low and limiting for increasing areas of grazing land.

Results from the analysis of support design in the second part show that design can have a significant impact on grazing land areas. An increase in environmental payments of approximately SEK 1,000 per hectare showed a relatively large effect and could potentially make an additional 136,000 hectares of grazing land profitable to manage, with an increase in the support budget of approximately SEK 1.15 billion per year. Adjusting compensatory support to favour low-intensity grazing in areas with poorer economic conditions for grazing is also calculated to yield a significant increase in area, of approximately 70,000 hectares, with an increase in the support budget of approximately SEK 700 million annually.

We have also examined combinations of different support measures to see if they can reinforce each other. Increased environmental payments combined with a reallocation of funds within compensatory support that rewards grazing is calculated to increase grazing land by approximately 170,000 hectares, however, at a significant increase to the support budget of approximately SEK 4 billion. Increased environmental payments combined with directing livestock support solely to animals with high grazing potential is calculated to increase grazing land by approximately 140,000 hectares, at a considerably lower cost (approximately SEK 800 million) and with reduced greenhouse gas emissions as it involves a greater reallocation of funds and animals to grazing land.

The report's findings suggest that environmental payments can be an important factor in increasing grazing land areas. Combining different support measures, particularly with increased environmental payments, could potentially yield additional effects. A general observation is that a more coordinated strategy for the various supports and payments relating to grazing land management can contribute to a greater overall benefit.

Ord- och begreppslista

Dikor	Benämning på kor med egen kalv inom nötköttsproduktionen. Dikor går ute på bete en stor del av året.
Extensivt betande	Bete med färre djur på större ytor, såsom antingen betesmark såsom naturbetesmark eller åkermark.
Hävdad betesmark	Betesmarker är beroende av hävd, det vill säga skötsel i form av regelbundet bete av betesdjur. Bete är nödvändigt för att den biologiska mångfalden på markerna ska bevaras och utvecklas. Utan skötsel riskerar markerna att växa igen och så småningom bli skog.
Intensivt betande	Bete med fler djur på mindre ytor. Kan ske både på åkermark och betesmark
Kompensationsstödet	Stöd till företag i områden där det är sämre naturgivna förutsättningar för att bedriva jordbruksverksamhet. Stödet är tillgängligt i 12 stödområden i Sverige.
Kvigor för slakt	Kvigor som hålls 1,5 år och får foder framförallt från åkermark i form av grönfoder, kraftfoder och spannmål.
Landsbygdsprogrammet	Det föregående programmet inom den gemensamma jordbrukspolitiken som gällde mellan åren 2014 och 2022.
Maximal ersättning enligt kalkyl	Maximal ersättning enligt kalkyl utgör taket för hur hög ersättningsnivån på stöden får vara för ersättningar inom Pelare 2 i den gemensamma jordbrukspolitiken. Den motsvarar hela den kalkylerade kostnaden för att utföra en ersättningsberättigad åtgärd. Per hektar och år.
Miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar	Samlingsbegrepp för ersättningar för skötsel av betesmarker och slätterängar i strategiska planen. Markklasserna delas in i betesmarker och slätterängar med allmänna värden, betesmarker med särskilda värden, slätterängar med särskilda värden, alvarbete, skogsbete, mosaikbetesmarker och gräsfattiga marker.
Natura naturtypskartan (NNK)	Kartan är ett underlag som beskriver utbredningen av de naturtyper som ingår i Art- och habitatdirektivets bilaga 1, främst inom skyddade områden. Naturtypskarta , nedladdningstjänst
Nötkreatursstödet	Ett stöd som betalas årligen per nötkreatur över ett års ålder.
Rekryteringskvigor	Kvigor som föds upp för att bli moderdjur inom antingen mjölkproduktion eller för dikoproduktion.

Specialklasser	Ett samlingsnamn för markklasserna alvarbete, skogsbete, mosaikbete och gräsfattig mark, dvs. de marker som inte berättigar till gårdsstöd.
Strategisk plan	Det nuvarande programmet inom den gemensamma jordbrukspolitiken för Sverige som gäller från och med 2023 till slutet av 2027.
Stut	Benämning på tjurar inom köttproduktion som kastreras och får leva till cirka 2,5 års ålder. Dessa går ute på bete en stor del av året.
Tjurar till slakt	De tjurar som föds upp på stall och går till slakt vid cirka 1,5 års ålder. De får foder framförallt från åkermark i form av grönfoder, kraftfoder och spannmål.
TUVA-databasen	Databasen TUVA innehåller resultatet av ängs- och betesmarksinventeringen. Databasen innehåller var markerna finns och vilka speciella naturvärden och kulturlämningar som finns där.
Ängs- och betesmarksinventeringen	Ängs- och betesmarksinventeringen omfattar cirka 340 000 hektar, varav 260 000 hektar är fullständigt inventerade och 40 000 hektar är restaurerbara. Inventeringen kartlägger var naturtyper, speciella naturvärden och kulturlämningar finns.

Innehållsförteckning

1. Inledning och syfte	9
1.1. Disposition	10
1.2. Beräknade scenarion	10
2. Ekonomisk modellering som metod	12
2.1. Produktionsaktiviteter	13
2.2. Modellering och verklighet	14
2.3. Indikatorer	14
3. Basscenariot 2021	17
3.1. Betesmarkernas geografiska fördelning	17
3.2. Djurhållning och betesdjur 2021	19
4. Referensscenariot 2030	21
4.1. Utveckling till 2030	21
4.2. Utveckling för centrala indikatorer	22
5. Hur kan stöden ändras för att öka arealen betesmarker?	26
5.1. Ändrade miljöersättningar	26
5.2. Förändringar av andra stöd	32
5.3. Kombinationsscenario	37
6. Diskussion och slutsatser	40
Referenser	42
Bilaga 1 Förändringar som antas ske för referensscenariot 2030	43
Ekonomiska faktorer	43
Demografiska faktorer	43
Produktivitetsförbättringar	44
Handelsekonomiska faktorer	44
Markanvändning	44
Bilaga 2 Ersättningsnivåer enligt kalkyl	45
Kalkylerad ersättning för kompensationsstödet	45
Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar	45
Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar	46
Kalkylerad ersättning för miljöersättningar till betesmarker och slåtterängar	46

1. Inledning och syfte

Naturbetesmarker är inte bara vackra inslag i odlingslandskapet, de hyser även många växt- och djurarter och är således mycket viktiga för den biologiska mångfalden. För att mångfalden ska bestå krävs att marken sköts, vilket ofta betyder att det behöver gå djur som betar på marken. I Sverige finns enligt den officiella statistiken idag cirka 450 000 hektar hävdade betesmarker och det finns ett behov av att kraftigt öka arealerna om vi ska nå mål om att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald (Jordbruksverket, 2024; Sveriges Miljömål, 2023). I dagsläget görs bedömningen att det inte är möjligt att nå det nationella miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, främst på grund av den negativa utvecklingen för biologisk mångfald.

Under de senaste åren har internationella avtal och lagstiftningar bidragit till mer ambitiösa målsättningar för att bevara livsmiljöer. I december 2022 antog världens länder på FN:s konferens om biologisk mångfald, COP15, ett globalt avtal om att motverka förlusten av livsmiljöer. Deltagande länder avtalade om att skydda 30 procent av jordens yta från vidare förlust av livsmiljöer. Under 2024 beslutade sedan EU om restaureringsförordningen¹. Förordningen innebär att EU:s medlemsstater förbinder sig till mål om restaurering av ekosystem, naturtyper och arter, både på land, i havet och i sötvatten, med delmål för åren 2030, 2040 och 2050.

EU:s Art- och habitatdirektiv² omfattar naturtyper och arter som anses skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv, och för vilka EU:s medlemsstater ska bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus. För naturtyperna finns så kallade referensarealer som syftar till att beskriva behovet, det vill säga ett läge då naturtypen har en tillräckligt stor area, samt ett tillräckligt utbredningsområde, för att dess långsiktiga överlevnad ska vara säkrad. Referensvärdet kan beskrivas som målarealer. År 2023 fick Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag att ta fram reviderade referensarealer, bland annat för hävdberoende gräsmarker. Naturvårdsverkets förslag är en referensareal mellan 460 000 och 730 000 hektar (Naturvårdsverket 2024). Inte alla betesmarker som analyseras i denna rapport har sådana kvaliteter att de klassas som naturtyp enligt direktivet.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har betydelse både för att kunna bevara befintliga betesmarker och styra mot att sköta mer betesmark. Av Sveriges permanenta gräsmarker är ungefär hälften betesmarker. Resten är åkermark som haft vallodling i minst fem år. I den strategiska planen för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns miljöersättningar för skötsel av betesmarker och slåtterängar. Syftet är att främja fortsatt hävd av marken så att de biologiska värdena och kulturmiljövärdena bevaras. Det finns en miljöersättning för betesmarker med allmänna värden och en med högre ersättningsnivå för marker med så kallade särskilda värden. I en utvärdering från Jordbruksverket (2019) framkom att ersättningsnivån påverkar intresset för anslutningen till miljöersättningarna. Utvärderarna konstaterade även att anslutningen skulle kunna öka vid en höjning av ersättningsnivån. Andra ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken som vi

1 Europaparlamentets och rådets Förordning (EU) 2024/ av den om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

2 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

bedömer har effekt på betesmarker är gårdsstödet som betalas ut till betesmarker med allmänna värden och särskilda värden, kompensationsstödet samt nötkreatursstödet.

Syftet med denna rapport är att bidra med kunskap genom att undersöka potentialen för olika ersättningar och stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken att öka mängden hävdad betesmark i Sverige. I denna rapport redovisar vi resultaten av våra analyser utifrån att besvara följande frågeställningar:

Varför betas inte mer betesmark?

Hur kan miljöersättningarna utformas på bättre sätt och vilka ersättningsnivåer krävs för att göra det ekonomiskt fördelaktigt för jordbruksföretagen att hävda mer betesmark?

Hur kan andra stöd eller jordbrukspolitiken utformas för att jordbruksföretag ska hävda mer betesmark?

1.1. Disposition

SASM-modellen, en ekonomisk jämviktsmodell för svenskt jordbruk används som prognosverktyg i denna rapport och metoden beskrivs i [kapitel 2](#). Även vilka data som analysen baseras på och vilka indikatorer vi har valt att titta på beskrivs.

I [Kapitel 3](#) och [Kapitel 4](#) beskrivs Basscenariot 2021 respektive Referensscenariot 2030. Dessa två scenarion förmedlar betesmarkernas nuvarande utbredning samt vad som förväntas ske enligt modellen om inga ändringar görs inom den gemensamma jordbrukspolitiken fram till 2030. [Kapitel 5](#) beskriver resultat från modellkörningar av de olika styrmedelsförändringar vi har valt att testa. I kombinationsscenario som beskrivs i [Kapitel 5.3](#) prövas förändringar i miljöersättningar ihop med förändringar i antingen kompensationsstöd eller med nötkreatursstödet. I [Kapitel 6](#) presenterar vi utredningens slutsatser, tillsammans med en diskussion av rapportens resultat.

1.2. Beräknade scenarion

Detta avsnitt beskriver översiktligt de olika alternativa scenarion för 2030 som vi testar ([Tabell 1.1](#)), och jämför med referensscenariot 2030 i [kapitel 5](#). I linje med Jordbruksverkets utvärdering (2019), testas vad som händer om miljöersättningen för betesmarker ändras. Detta testas på två olika sätt – I scenario 3 testas en generell ökning av miljöersättningen för betesmarker för alla markklasser medan scenario 4 testar en ny markklass för de betesmarker som anses ha högst miljövärden.

Vi har även identifierat kompensationsstödet samt nötkreatursstödet som stöd som skulle kunna användas i syfte att utöka betesmarken. Kompensationsstödet är till för att kompensera om jordbrukaren brukar mark i ett område där det är sämre förutsättningar (Jordbruksverket, 2024c). Men det är även intressant att undersöka hur kompensationsstödet påverkar betesmarken. Detta testas på två sätt. I scenario 5 genom att omfördela kompensationsstödet från marker med intensivt betande till marker med

mer extensivt betande³, och i scenario 6 genom att höja kompensationsstödet för ettåriga grödor (Typ 4). Syftet är att undersöka om ökad lönsamhet för växtodling av till exempel spannmål kan innebära att lantbrukarna i högre utsträckning odlar upp långliggande betesvallar, och därmed att det sker en förflyttning av betesdjur från vall till betesmarker.

I scenario 7 testar vi att avgränsa nötkreatursstödet till enbart betande djur genom att exkludera slaktjurar och mjölkkor. Idag är nötkreatursstödet till för att ge lantbruksföretag möjlighet att behålla en lönsam mjölk- och köttproduktion (Jordbruksverket, 2024). Nötkreatursstödet skulle kunna riktas till enbart betesdjur i syfte av att gynna hävden av betesmarker. Indikationer ifrån tidigare studier pekar även på att för företag med naturbetesdrift är jordbrukarstöden utöver miljöersättningarna många gånger mer betydelsefulla för att stärka lönsamheten än miljöersättningarna till betesmark, och därför intressant att undersöka (Hessle & Jamieson, 2021).

Slutligen testas två kombinationsscenarioer för att bedöma den gemensamma effekten som Scenario 3 kan få med något av scenarierna 5 eller 7.

Tabell 1.1. Referens- och policyscenarier för analysen.

	Nr	Scenarionamn	Scenariobeskrivningar
Referensscenario	1	<i>Basscenariot 2021</i>	Detta är utgångsläget för året 2021 som det är beräknat i SASM-modellen. Det bygger på flera datakällor, framförallt från Jordbruksverkets statistikdatabas med statistik från 2021. Jordbrukspolitiken i scenariot bygger på Landsbygdsprogrammet.
	2	<i>Referensscenarioet 2030</i>	Referensscenarioet är det prognosticerade scenariot för hur jordbrukssektorn kommer utvecklas fram till 2030. Antagandet är att jordbrukspolitiken förblir enligt den strategiska planen 2023–2027 och oförändrad jämfört med idag. Alla alternativa scenarierna jämförs med detta.
Styrmedelscenario	3	<i>Generell ökning av miljöersättning</i>	Scenarioet testar en generell höjning av ersättningsnivån för alla markklasser. Nivån som prövas sätts mitt emellan nuvarande ersättningsnivå och taket för hur hög ersättningsnivå får vara enligt strategisk plan.
	4	<i>En ny markklass för "Extra värdefulla" marker</i>	I scenariot analyseras en ny markklass för marker med höga naturvärden och som är extra viktiga att bevara. Bygger på data från Natura naturtypskartan och ängs- och betesmarksinventeringen.
	5	<i>Omfördelning av kompensationsstöd från djurhållning till betad mark</i>	I detta scenario testas effekterna av att kompensationsstödet omfördelas för att ge större fördel för extensivt betad mark istället för intensivt betad mark.
	6	<i>Generell höjning av kompensationsstöd för mark med ettåriga grödor</i>	Syftet med detta scenario är att bedöma effekterna av att göra ettåriga grödor mer lönsamma i jämförelse med vallodling. Det förväntas kunna indirekt påverka bete på betesmark genom att göra bete på vall mindre lönsam.
	7	<i>Avgränsat nötkreatursstöd med högre ersättning</i>	Scenarioet testar att exkludera mjölkkor, slaktjurar och slaktkvigor från nötkreatursstödet samt höja stödet något. Syftet är att se vad som händer om stödet blir tydligare riktat mot djur som betar ute.
Kombinationsscenario	8	<i>Höjd miljöersättning + omfördelat kompensationsstöd för mark med djur</i>	Förändringarna i Scenario 3 och Scenario 5 testas ihop.
	9	<i>Höjd miljöersättning + ökat avgränsat nötkreatursstöd</i>	Förändringarna i Scenario 3 och Scenario 7 testas ihop.

3 Det finns tre kompensationsstöd för djurhållande marker, typ 1, 2 och 3 där framförallt 2 och 3 utgår ifrån extensivt bete. På grund av modellens begränsningar kan vi inte analysera dessa enskilt, därför analyseras dessa tre i ett scenario.

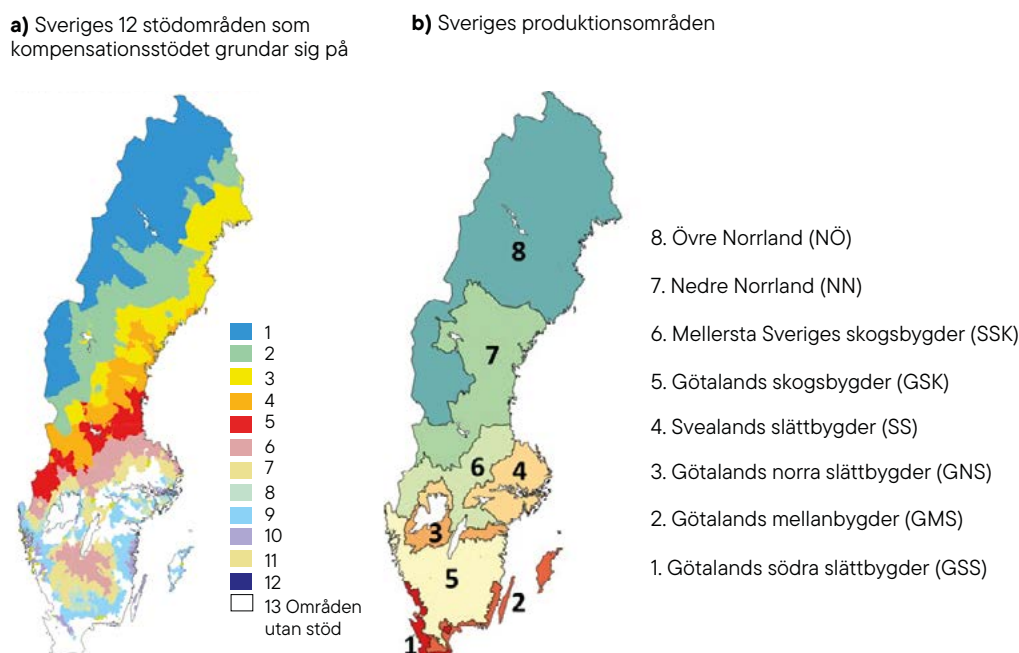
2. Ekonomisk modellering som metod

För analysen används Swedish Agricultural Sector Model (SASM) som är en ekonomisk jämviktsmodell för jordbruket i Sverige. Modellen är uppbyggd för att kunna efterlikna jordbrukarnas beslutssituation. Den förutser deras agerande genom att beräkna vad som ger bäst ekonomiskt utfall för dem i olika scenarier, där även förädlingsindustri och konsumenter agerar för att maximera sin välfärd. Dessa scenarier kan utgå ifrån förändringar i jordbrukspolitiken, produktionstekniken eller världsmarknadspriser.

Utgångsläget för denna analys är året 2021 i modellen. De scenarion vi testar har sedan lagts som tänkbara utfall för året 2030 med nuvarande utformning av gemensamma jordbrukspolitiken som beskrivs i [kapitel 4](#), eller med de olika förändringar som föreslås i scenarion i [kapitel 5](#). Modellens resultat anger exakta siffror, men ska tolkas som riktning för utvecklingen och i viss mån på storleksordningen för förändringen och inte som exakta utfall.

För att förenkla och göra modellen mer hanterlig, är Sverige uppdelat i 81 delregioner som bygger på en skärning mellan produktionsområden, stödområden och län (se [figur 2.1](#)). Varje region i modellen betraktas som ett stort företag. Dessa 81 "företag" interagerar med varandra, med producenter av insatsvaror, med förädlingsindustrin, världsmarknaden och med konsumenterna. Modellen beräknar för var och en av de 81 företagen det mest fördelaktiga utfallet, givet att alla andra också agerar för att hitta det för dem det bästa utfallet.

En del av resultaten kommuniceras utifrån Sveriges åtta produktionsområden.

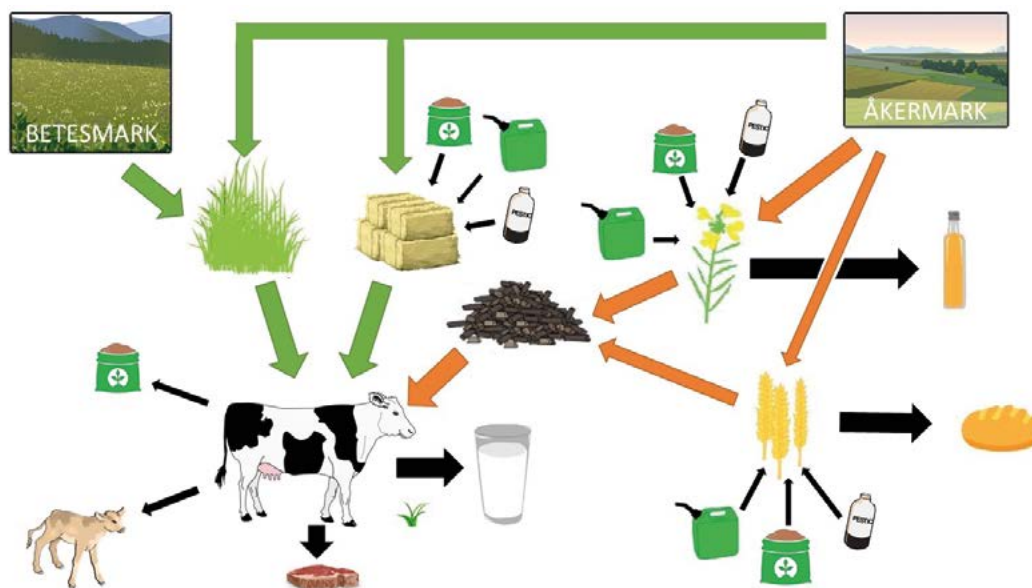


Figur 2.1. Uppdelningen av Sverige i stödområden och produktionsområden.

2.1. Produktionsaktiviteter

Kärnan i SASM är en detaljerad representation av de produktionsalternativ i form av produktionsaktiviteter som de enskilda jordbrukarna har och av de marknader som jordbrukarna möter när de säljer produkter eller köper insatsvaror. Totalt finns cirka 100 produktionsaktiviteter i modellen som representerar olika delar av animalie- och växtproduktionen. Varje produktionsaktivitet behöver ett antal insatsvaror för att producera en produkt, men ger även ett antal biprodukter. I detta avsnitt fokuserar vi dock på just vad som kan tänkas beröra betesmark och nötkreatur.

Figur 2.2 illustrerar detta genom att visa vad en mjölkko som produktionsaktivitet kräver och vad den producerar. Fodret är dess viktigaste insatsvara. I orangea pilar illustreras hur spannmål blir foder som djuren kan äta, och i gröna pilar visas produktionen av grovfoder. Feta svarta linjer visar produktion av livsmedel för humankonsumtion och smala svarta linjer visar insatsvaror som produceras och går in i produktionen. Mjölkkon producerar främst mjölk som livsmedel men förväntas även producera nötkött vid slakt. Mjölkkon producerar även insatsvaror för jordbruket. Dit räknas de kalvar som beräknas födas upp och på liknande sätt producera livsmedel och insatsvaror samt kräva insatsvaror från övriga jordbruket. Alla dessa saker finns med i beräkningen, vilket gör att förändras någon parameter i modellen kan det förändras hur jordbrukaren väljer att producera.



Figur 2.2. Mjolkproduktionens kopplingar till andra driftsinriktningar och markanvändning inom jordbruket i SASM-modellen (Bild: egen illustration).

Nötkreaturens foderbehov utgörs av gräs i form av grovfoder såsom ensilage eller hö från åkermark eller bete från antingen åkermark eller betesmark. Men även spannmål samt oljevaxter används som komplementfoder. Justeras en parameter som gör det mer lönsamt att hävda mer betesmarker skapas en ny jämvikt i modellen som kräver lite annorlunda förutsättningar från hela jordbruket. Det påverkar i sin tur jordbrukarstöden.

Beroende på vilket scenario som testas kan incitamenten förändras för hur mycket betesmark tas i hävd jämfört med bete på vall. Olika scenarion kan påverka antingen hur många nötkreatur som behövs totalt, eller hur nötkreaturen används inom jordbruket. Skulle till exempel en förändring i modellen öka incitamentet för att hävda betesmark kan det innebära att en större andel av djuren föds upp som dikor eller stutar istället för slaktdjur eller som mjölkkor. Om det inte räcker behöver det födas upp fler nötkreatur.

2.2. Modellering och verklighet

Eftersom SASM är en sektormodell beräknar modellen produktionsaktiviteter i en geografisk region som om den regionen vore ett stort företag. Ett lantbruksföretag är mer komplext och är låsta både av investeringar och geografi. Det innebär till exempel att det är svårt för vissa företag att ställa om sin köttproduktion till naturbetesdrift. Modellerade förändringar baseras på vad som är ekonomiskt lönsamt. I verkligheten är det fler faktorer än lönsamhet som styr lantbrukarens val att utöka betesmarksarealen. Det kan till exempel handla om intresse för att utöka sin verksamhet, framtidstro för produktionsgrenen, lantbrukarens ålder, tillgång till betesdjur, tillgång till åker- och betesmarker i närheten samt tilltro till långsiktigheten i stöd- och ersättningsystem.

Modellen vi använder jämför flera scenarion för 2030, och den bygger på en framskrivning från 2021. Modellen kan inte ta hänsyn till åren däremellan. Därför kan vi inte ta hänsyn till kostnader som skulle uppstå före 2030 som till exempel de restaureringskostnader av betesmarker som ska tas i hävd. Det råder även stor osäkerhet kring hur stor restaureringskostnaden är och den skiljer sig mycket åt mellan olika marker, till exempel beroende på hur lång tid som har gått sedan marken senast användes som betesmark. Eftersom modellen inte tar hänsyn till detta finns det risk för att resultaten för förändringen av betesmarker överskattas. Modellresultaten ska därför tolkas med försiktighet, de ska inte tolkas som absoluta förändringar utan förstås som en riktning för utvecklingen och i viss mån på storleksordningen för förändringen.

2.3. Indikatorer

I denna utredning analyseras hur förändringar av regler och ersättningsnivåer i befintliga jordbrukarstöd kan påverka jordbrukssektorn. Förändringen beskrivs utifrån följande indikatorer:

- Merkostnad - ökad budgetkostnad per hektar betesmark – Hur mycket ökar de totala kostnaderna av stödutbetalningar utslaget per hektar betesmark som tillkommer.
- Stödutbetalningar – Hur kommer det förändrade stödet att påverka budgeten för jordbrukspolitiken i sin helhet. Beräknas i 2023 års penningvärde.
- Areal hävdad betesmark – Hur mycket betesmark hävdas till följd av ett ändrat stöd. Detta bedöms utifrån tre grupper betesmark: Allmänna värden, särskilda värden samt av specialklasser.
- Antalet nötkreatur – Hur många djur förväntas ett ändrat stöd kunna resultera i. Uppdelat i de kategorier av djur som finns i modellen.

- Djurens foderintag – Förväntas ett förändrat stöd förändra varifrån djuren får sitt foder.
- Utsläpp av växthusgaser – Förväntas utsläppen av växthusgaser att förändras till följd av ett ändrat stöd.

Dessa indikatorer utgörs av skillnaden mellan referensscenariot, det vill säga den prognosticerade utvecklingen till 2030 givet ingen förändring av jordbrukspolitiken, jämfört med om en förändring sker. Detta bedöms utifrån nationella siffror. Följande avsnitt förklarar indikatorerna mer ingående.

2.3.1. Ökade budgetkostnader för jordbrukspolitiken

Med begreppet merkostnader syftas här på den ökade budgetkostnaden för jordbrukspolitiken, givet en viss förändring av styrmedlets utformning eller ersättningsnivå, utslaget på antalet hektar betesmark som tillkommer. Merkostnaderna anger på så vis den egentliga kostnaden för förändringen, eftersom de nya ersättningsnivåerna inte bara betalas ut till den betesmark som tillkommer utan även till all betesmark som redan omfattas av ersättningar.

Dessutom antas ökade arealer och ett ökat djurantal innebära ytterligare kostnader för jordbrukspolitiken i form av högre utbetalningar av gårdsstöd, kompensationsstöd, nötkreatursstöd med mera. Alla dessa ytterligare kostnader behöver vägas in för att avgöra förändringens kostnadsmässiga effektivitet, och det är därför viktigt att beakta de merkostnader som uppstår.

2.3.2. Den hävdade och potentiella betesmarken

I SASM-modellen finns data för betesmarker som är i hävd samt för gräsmarker som idag inte sköts och som potentiellt skulle kunna hävdas som betesmark. Metria AB fick år 2022 i uppdrag av Naturvårdsverket att identifiera potentiella betesmarker för läggas till i SASM-modellen och det är den data som den potentiella betesmarken bygger på (Naturvårdsverket, 2023). Med hävdade betesmarker avses marker som har miljöersättningar enligt strategisk plan. De potentiella betesmarkerna i Sverige bygger på cirka 20 olika datakällor och de har geografiskt fördelats i respektive region i SASM-modellen. Det kan till exempel vara sådana marker som det inte har ansökts om miljöersättningar för, historisk betesmark som inte används idag, eller marker under restaurering. De potentiella markerna är i huvudsak marker som någon gång under de senaste tio till tjugo åren funnits med i någon ansökan om EU-stöd eller som finns med i databaserna TUVA eller Naturanaturtypskartan. TUVA utgörs av resultaten från ängs- och betesmarksinventeringen medan Naturanaturtypskartan beskriver utbredningen av naturtyper som ingår i EU:s Art- och habitatdirektiv.

De potentiella betesmarkerna gör det möjligt att bättre analysera de utfall som förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken kan få för just betesmarker. Totalt finns 681 000 hektar betesmark i modellen varav 492 000 hektar hävdas i basscenariot 2021 och 189 000 hektar är potentiell betesmark. I begreppet betesmark i modellen ingår även slåtterängar. Dessa har i analysen fördelats ut på marker med *allmänna värden* (betesmarker som inte anses ha höga kultur- eller naturvärden), *särskilda värden* (betesmarker med höga kultur-

eller naturvärden) och *Specialklasser* (markklasser med särskilda värden men som inte berättigas gårdsstöd såsom alvarbete, skogsbete, mosaikbete och gräsfattig mark).

2.3.3. Djurhållningen

I modellen finns flera produktionsaktiviteter kopplade till betande djur som berör dels syftet med djuren, åldern på djuren samt för mjölkkor geografiskt vart i vilken landsdel djuren finns. Vi har valt en uppdelning som enbart beskriver nötkreaturen, då får och getter samt hästar har en låg inverkan på bete i modellen. Nötkreaturen har uppdelats i följande kategorier:

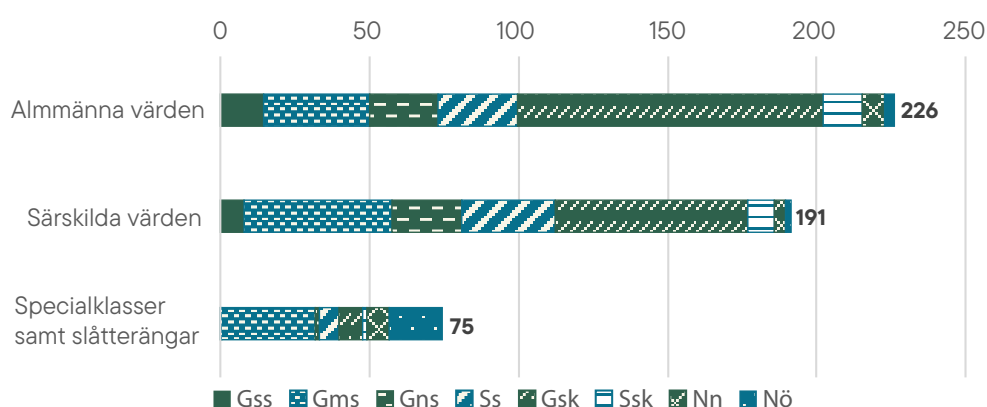
- *Tjurar* – handjur som har fötts upp till slakt och som i modellen beräknas leva i 18 månader. Får huvudsakligen sitt foder från grovfoder och spannmålsfoder
- *Mjölkkor* – Kor som har fötts upp för mjölkproduktion. Får huvudsakligen sitt foder från grovfoder och spannmålsfoder
- *Rekryteringskvigor* – Kvigor som antingen kan bli mjölkkor eller dikor
- *Kvigor för slakt* – Kvigor som har fötts upp till slakt, lever i 18 månader. Får huvudsakligen sitt foder från grovfoder och spannmålsfoder
- *Dikor* – Kor som har fötts upp för köttproduktion för att gå med kalv. De betar utomhus under sommarhalvåret
- *Stutar* – Kastrerade tjurar som i modellen beräknas leva i 25 månader i genomsnitt och betar utomhus under sommarhalvåret

3. Basscenariot 2021

Scenario 1 (hädanefter *Basscenariot 2021*) utgör det beräknade utgångsläget för året 2021 baserat på 2021 års data och med politik motsvarande Landsbygdsprogrammet från föregående programperiod i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det är utifrån detta scenario med uppdaterad politik från strategisk plan som referensscenario beräknas. Utifrån data från Basscenariot kan vi beskriva var markerna och djuren som betar finns idag, och de ekonomiska skäl som kan finnas för att inte fler djur betar på betesmarker. En liknande utredning har gjorts av Larsson et al. (2020), där de kartlagt var naturbetesmarker och betesdjur finns i landet samt utrett anledningar till varför djuren inte betar mer på naturbetesmark. Deras slutsatser är att det finns tillräckligt med djur för att bedriva naturbetesdrift men att lönsamheten är för låg. Liknande resultat framkommer i vårt arbete.

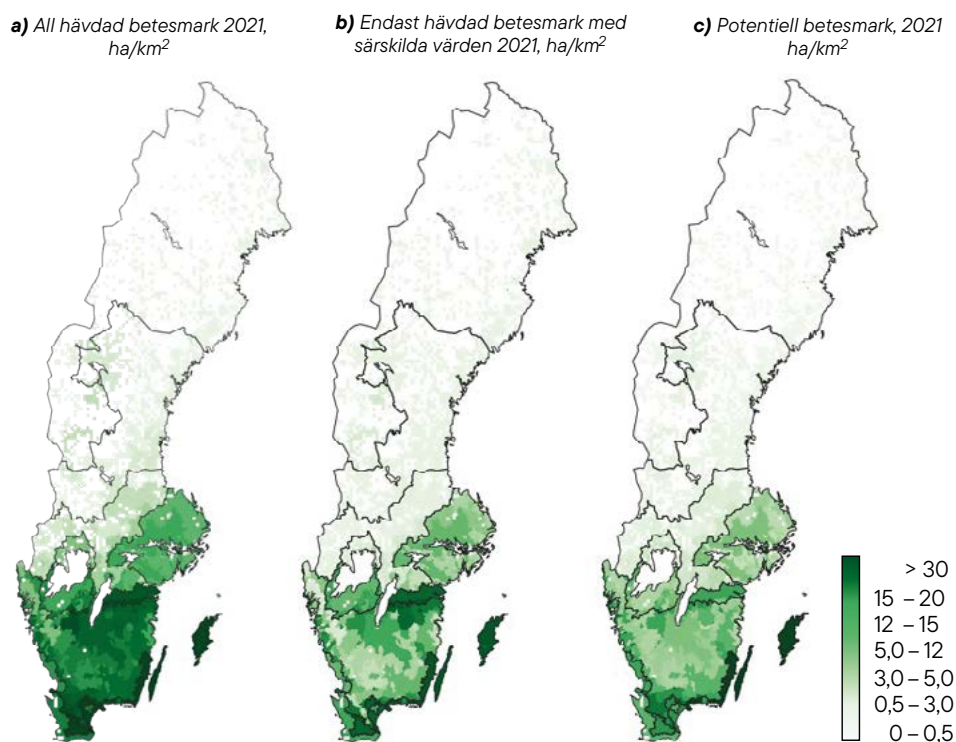
3.1. Betesmarkernas geografiska fördelning

I *Figur 3.1* ger vi en översikt av basscenariots markanvändning för betesmark uppdelat i markklasser och produktionsområden. I basscenariot finns 492 000 hektar betesmark som är lönsamma att hålla i hävd med stöd enligt landsbygdsprogrammet som gällde 2014–2021 och då gällande priser. Allmänna och särskilda värden är fördelade nästan jämnt över de åtta produktionsområdena. Den största andelen betesmark finns i produktionsområdet Götalands skogsbygder (Gsk) följt av Götalands mellanbygder (Gms). Av den hävdade betesmarken tillhör 75 000 hektar någon av specialklasserna (skogsbete, alvarbete, mosaikbetesmarker eller gräsfattig mark) eller markklassen slåtteräng med särskilda värden. Specialmarkklasser som dessa finns framförallt i Götalands mellanbygder samt i Nedre Norrland (Nn) och Övre Norrland (Nö).



Figur 3.1. Basscenariot 2021: Översikt över markanvändning för betesmark uppdelat i markklasser samt produktionsområden, i tusental hektar.

I Figur 3.2 visar vi var de marker som antas hållas i hävd idag finns, samt de potentiella betesmarkerna som här beskrivs i relativa mått⁴. I modellen uppskattas det finnas ungefär 189 000 hektar potentiella betesmarker som inte var lönsamma att hålla i hävd 2021 med då gällande stöd och priser. Det mesta (138 000 hektar) är mark med allmänna värden, 43 000 hektar var marker med särskilda värden och 8 000 hektar tillhörde någon av specialklasserna. Drygt hälften (26 000 hektar) av markerna med särskilda värden bedöms som extra värdefulla i beräkningarna. De flesta av dessa är troligen i behov av restaurering innan de kan tas i hävd. Såväl de hävdade betesmarkerna som de potentiella betesmarkerna förekommer främst i södra Sverige, medan de utgör en relativt liten del av ytan i norr. Det är framförallt Götalands mellanbygder (Gms) som anses ha störst andel potentiell betesmark. Den potentiella betesmarken finns även inom produktionsområdena Svealands slättbygder (Ss), Götalands norra slättbygder (Gns), Götalands skogsbygder (Gsk). De områden på kartan där det inte finns betesmarker är markerade med ett vitt rutnät. Dessa bygger på uppskattningar om var djur och naturbetesmark finns (Larsson et al, 2020).

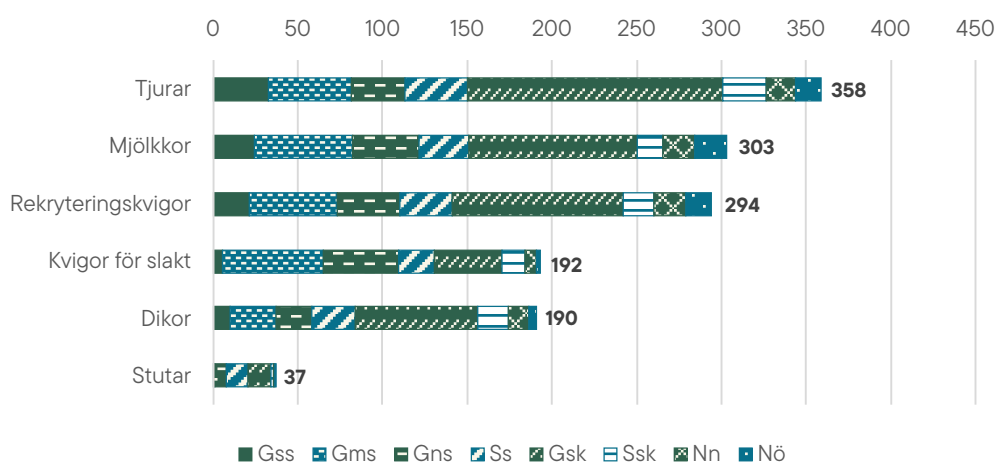


Figur 3.2. Befintliga och potentiella betesmarker 2021 enligt modellen.

⁴ En hektar är en hundraedel av en kvadratkilometer.

3.2. Djurhållning och betesdjur 2021

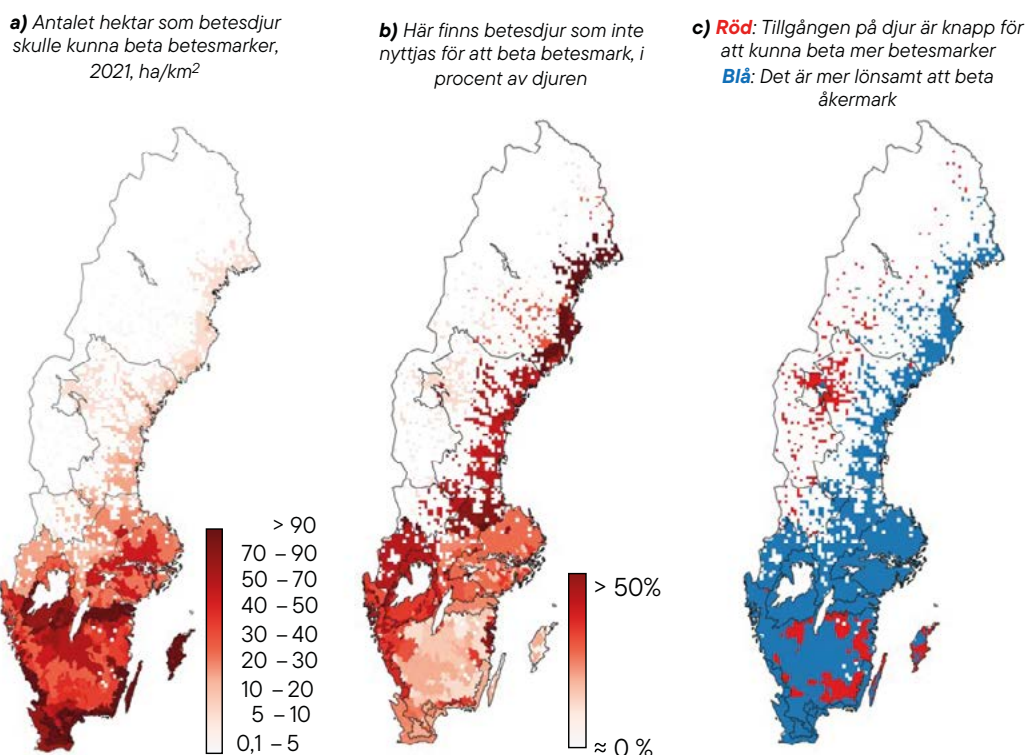
I [Figur 3.3](#) visas data från SASM-modellen över djurhållningen av nötkreatur i Sverige uppdelat på produktionsområden. Detta är en ögonblicksbild av hur många djur som beräknas ha funnits vid ett givet tillfälle året 2021, alltså inte den totala djurproduktionen det året. Det som är tydligt är att de allra flesta nötkreaturen fanns i Götalands skogsbygder (Gsk). Därefter kommer Götalands mellanbygder (Gms) och norra slättbygder (Gns). Viktigt att påpeka är att alla djur i modellen har olika foderbehov beroende på dels inom vilken produktionsinriktning de används, dels var i landet de betar. Till exempel får en mjölkko mindre av sitt foderbehov från betesmarker än en diko eller en stut.



Figur 3.3. Basscenariot 2021: Översikt över antalet nötkreatur per typ av djurhållning samt produktionsområden, i tusental djur.

I kartbilderna nedan ([Figur 3.4](#)) visas var i landet djuren finns och var det finns stor potential för djuren att beta. På samma sätt som i [Figur 3.2](#) har de områden av kartan där djuren inte finns markerats med ett vitt rutnät.

I [figur 3.4a](#) visas koncentrationen av de djur som kan beta på betesmark. Det innebär alla olika typer av nötkreatur, får och getter samt hästar. Varje typ av djur har en maximal andel av sitt foderintag som kan komma från permanenta betesmarker utan att påverka produktionen. I [figur 3.4b](#) visar kartan hur stor del av djurens betespotential som inte nyttjas till att hävda betesmarker trots att det skulle vara möjligt. Ju ljusare färg, desto högre nyttjas djurens beteskapacitet på permanenta betesmarker. Totalt sett nyttjades betesdjurens potential till att hålla betesmarker i hävd bara till 62 procent. Det innebär att de befintliga djuren i modellen skulle räcka till att hålla ytterligare 300 000 hektar i hävd om de utnyttjades maximalt utan att för den skull påverka produktionen av kött eller mjölk.



Figur 3.4. Var det finns betesdjur som kan beta betesmark (3.4a), det relativa djurantalet som inte nyttjas för att beta betesmark (3.4b) och vart i landet lönsamheten är högre för att beta på åkermark (3.4c).

SASM-modellens logik är i grunden en matematisk optimering och visar utfall baserat på att företagen vinstmaximerar och alternativet till bete på betesmark är bete på åkermark. Men bete på åkermark konkurrerar i sin tur med den alternativa användningen av marken för växtodling. Eftersom modellen optimerar ekonomisk lönsamhet, kan vi ange två huvudsakliga skäl till varför inte mer betesmark hävdas. Den högra kartan, [figur 3.4c](#), visar samma sak som i [figur 3.4b](#) fast på ett annat sätt. I de blå områdena finns det tillräckligt med djur men de betar i högre utsträckning på åker istället för på betesmark på grund av det är mer lönsamt. I de röda områdena nyttjas alla djur till bete av betesmark i den mån det är möjligt utan förlorad tillväxt eller avkastning. Dessa kan ses i inre Norrland, delar av Götalands skogsbygder samt öarna Gotland och Öland.

4. Referensscenariot 2030

Scenario 2 (hädanefter kallat *Referensscenariot 2030*) är en framräkning i SASM som illustrerar hur det kan komma att bli år 2030 med nu gällande jordbrukarstöd. Det är detta referensscenariot som de andra scenariona i rapporten jämförs emot. Skillnaden mellan referensscenariot 2030 och respektive styrmedelsscenario utgör resultatet i våra analyser. I detta scenario redovisas referensscenariot utifrån de indikatorer som används i kommande analyser i [kapitel 5](#).

4.1. Utveckling till 2030

Detta avsnitt går igenom de huvudsakliga förändringarna i modellen. Dessa bygger framförallt på OECD:s *Agricultural Outlook 2023–2032* (OECD/FAO, 2023). De beskrivs kvalitativt här under nedanstående fyra rubriker. För att se all indata i modellen se [Bilaga 1](#).

Ekonomiska faktorer

I referensscenariot förväntas samma ersättningsnivåer som i nuvarande strategisk plan som gäller fram till och med 2027. Inflationen däremot är beräknad till 9,3 procent till 2030, vilket innebär att det reala värdet av alla stöd sänks med 8,5 procent.

Demografiska faktorer

Befolkningen förväntas öka med 10,5 procent till 2030, vilket ger en generell ökad efterfrågan på livsmedel. Modellen antar dock att per capita är konsumtionen i stort sett densamma som 2021 bortsett från konsumtionen av dryckesmjölk, fil, yoghurt, grädde och smör som i prognoser förväntas minska 14 procent.

Produktivitetsförbättringar

Generellt ökar hektarskördarna med nästan 5 procent medan avkastningen från nötkreaturen för mjölk och nötkött ökar med cirka 10 procent. Samtidigt sker produktivitetsförbättringar av förbrukning av insatsvaror på upp till 5 procent. Det krävs även mindre arbetskraft per djur eller hektar.

Handelsekonomiska faktorer

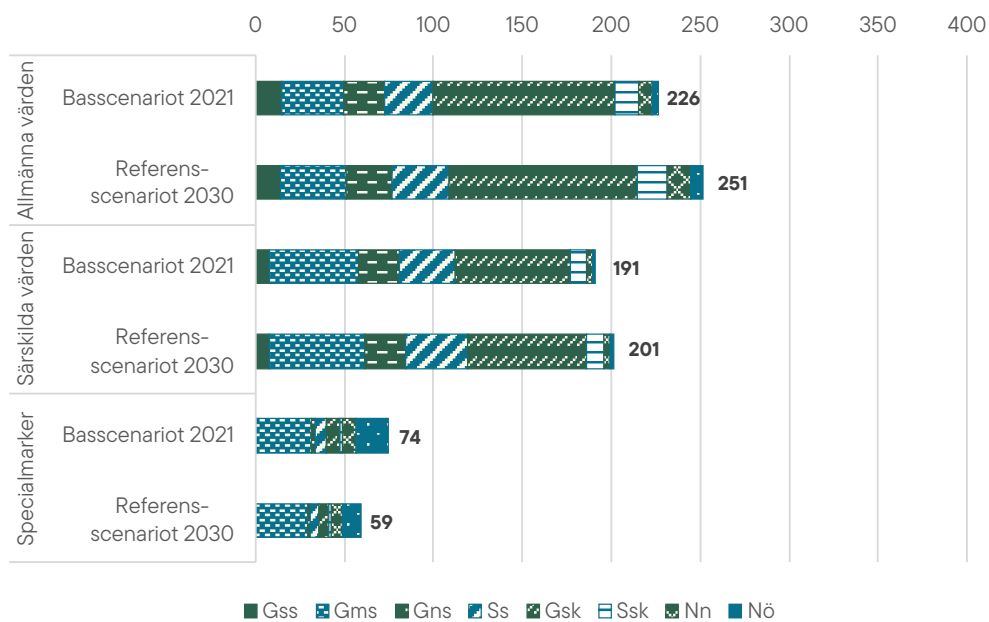
De priser som anges för import och export har ofta avgörande betydelse för prisnivåerna i Sverige. För 2030 beräknas spannmål som är viktigt för nötkreaturens foder minska i realt pris med 6,2 procent vilket påverkar nötköttet i samma utsträckning. Samtidigt ökar priset på vissa insatsvaror däribland arbetskraft och mineralgödsel.

4.2. Utveckling för centrala indikatorer

I följande avsnitt beskrivs hur de centrala indikatorerna som används i kommande analyser av stöd och ersättningar beräknas ändras mellan åren 2021 och 2030 till följd av de prognosticerade förändringarna till år 2030.

4.2.1. Hävdad betesmark, antalet djur och foderkälla

I Figur 4.1 visas den prognostiserade utvecklingen för arealen betesmark i Referensscenariot 2030 jämfört med Basscenariot 2021. Betesmarker med allmänna värden antas öka med 20 000 hektar. Modellen tillåter att en viss andel åkermark per år klassas om till betesmark om det ger ett bättre ekonomiskt utfall för jordbrukarna. Detta händer i referensscenariot i produktionsområdena i mellersta Sveriges skogsbygder samt i nedre och övre Norrland. Även betesmarker med särskilda värden ökar med 10 000 hektar i referensscenariot. Däremot minskar arealen specialklasser och slätterängar med särskilda värden.

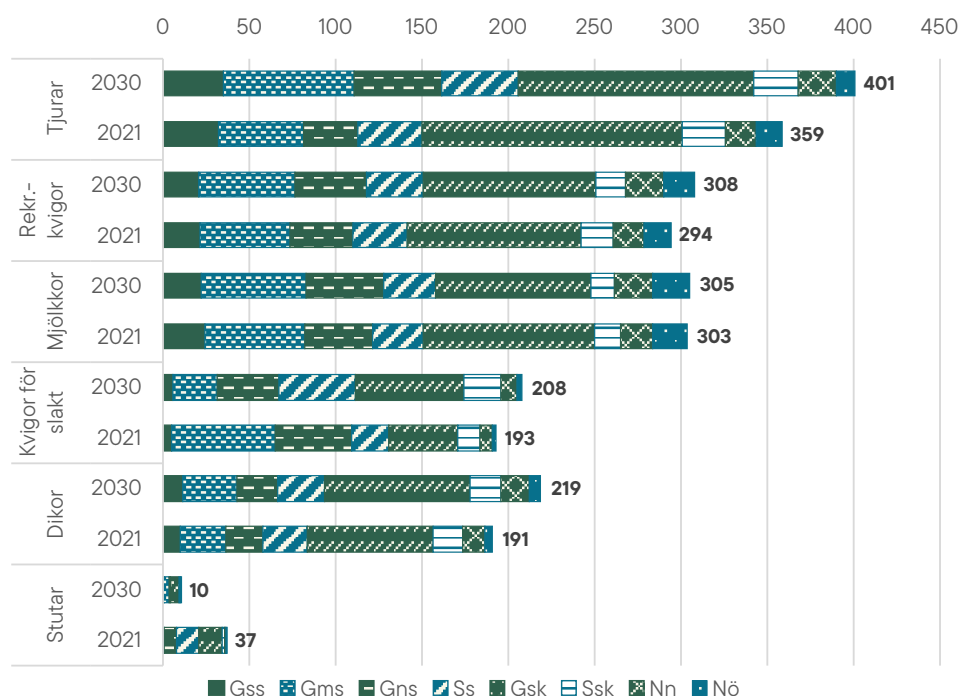


Figur 4.1. Hävdad betesmark och slätterängar per markklass och produktionsområde i referensscenariot 2030 och basscenariot 2021, i tusentals hektar.

Det finns några faktorer som kan förklara varför modellen prognostiserar mer betesmark i referensscenariot. För Referensscenariot 2030 gäller de nya ersättningsnivåerna som anges i Sveriges strategiska plan (se Bilaga 2). Det innebär högre miljöersättningar för betesmarker med allmänna och särskilda värden i Sverige. Däremot höjdes inte ersättningsnivån för stöden till specialklasserna i strategisk plan, vilket kan förklara skillnaden i utvecklingen för betesmarker med allmänna och särskilda värden jämfört med utvecklingen för specialklasserna. En del av ökningen sker i norra Sverige vilket beror på att kompensationsstödet har höjts till 2030 jämfört med 2021.

I OECD:s framtidsprognoser blir spannmålspriset cirka sex procent lägre år 2030 jämfört med 2021, vilket innebär billigare foder och att priset på nötkött minskar lika mycket (OECD/FAO, 2023). Även om efterfrågeelasticitet⁵ på nötkött i modellen antas vara densamma 2021 som 2030 prognosticeras en befolkningstillväxt på 10 procent. Detta tillsammans med ett lägre pris påverkar efterfrågan på nötkött och antalet slaktdjur i referensscenariot positivt.

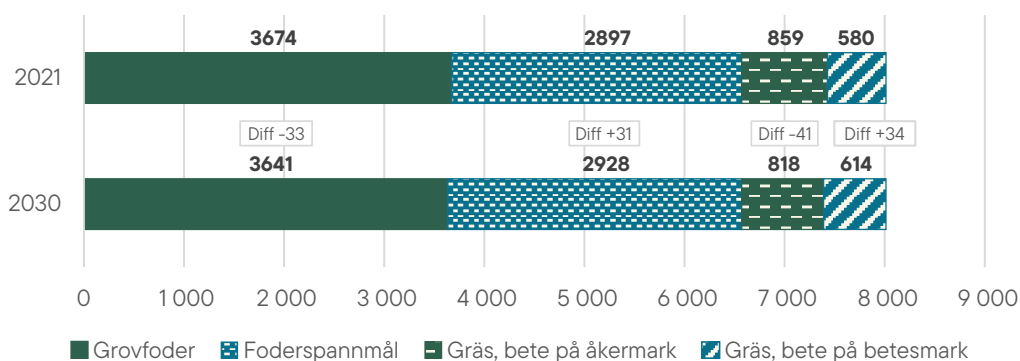
I **Figur 4.2** visas ökningen i form av 75 000 fler nötkreatur de största förändringarna är slakttjurar och dikor. Att fler dikor föds upp beror delvis på att kompensationsstödet har höjts i strategisk plan vilket framförallt gynnar jordbruk med betesdjur och fodergrödor på åkermark. Fler dikor behövs då fler slaktdjur behöver födas upp för att möta marknadens behov. Dikor behöver insatsvaror, bland annat betesmark.



Figur 4.2. Antalet nötkreatur i referensscenariot 2030 per produktionsområde, i tusental djur.

Sammantaget är det således den förväntade pris- och efterfrågeutvecklingen och de förändrade stödnivåer för miljöersättningar och kompensationsstöd till år 2030 som bidrar till mer hävd av betesmark enligt modellen.

5 Efterfrågeelasticitet är ett mått som används inom ekonomi för att visa hur känslig efterfrågan på en vara eller tjänst är mot prisförändringar.



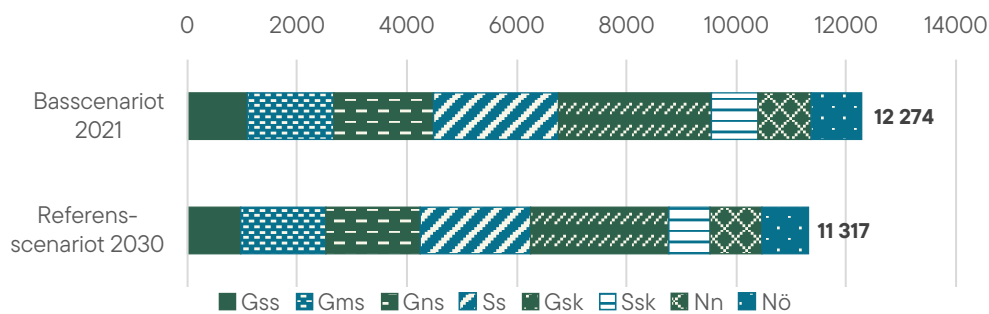
Figur 4.3. Djurens foderanvändning för åren 2021 och 2030, i tusental ton spannmål och tusental ton torrsubbstans grovfoder och gräs (förändring mellan åren i rutorna).

I **Figur 4.3** visar vi hur foderbehovet ser ut generellt för alla jordbrukets djur för åren 2021 och 2030. Figuren visar att betesmarkens foderanvändning ihop med foderspannmål ökar något mellan åren 2021 och 2030. I rutorna ovanför staplarna för 2030 anges förändringen mellan åren. Det finns ett visst utbyte mellan dels grovfoder och foderspannmål samt var djuren betar, från bete på åkermark till bete på betesmark.

I modellen används den faktiska vikten för spannmål, men vikt torrsubbstans för grovfoder och gräs som betas på betesmarker och på vall. Torrsubbstansen antas vara cirka 30 procent för grovfoder och cirka 20 procent för gräset som djuren betar (Agriwise, 2009). Det innebär att djuren egentligen äter mer grovfoder och gräs i faktisk vikt än vad de äter spannmål.

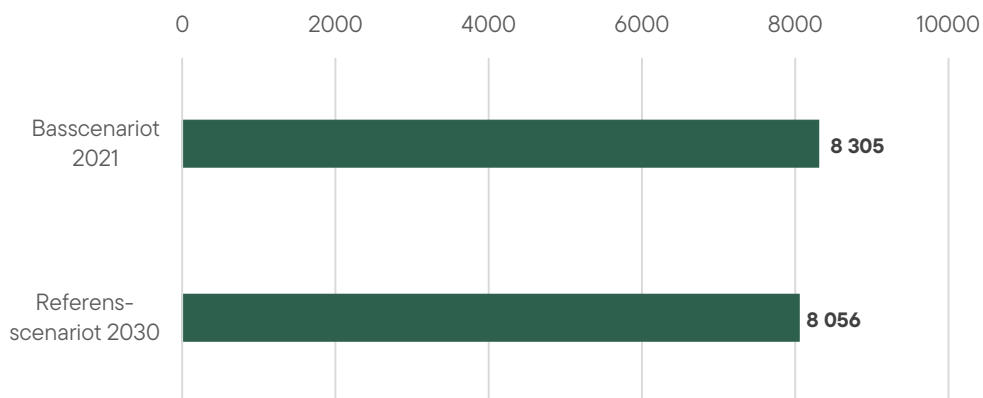
4.2.2. Övriga indikatorer

Här beskrivs beräknade förändrade kostnader för stöden samt utsläpp av växthusgaser i referensscenariot. Dessa är menade att användas för att beskriva riktning och storleksordning på konsekvenser av de förändringar stöd och ersättningar som analyseras i kommande scenarier. Beräknade kostnader för stöden år 2030 är en referenspunkt då stödets effektivitet diskuteras i kommande kapitel. I **Figur 4.4** visar de blå staplarna den totala kostnaden för de olika ersättningar och stöd som betalas ut till jordbruksföretagen år 2021 och 2030 uppdelat på produktionsområden. Här ser vi en minskning av budgetkostnaderna för jordbrukarstöden från 12 till 11 miljarder kronor per år. Detta beror på att stöden visas i dagens penningvärde. Eftersom stöden inte räknas upp med inflation blir värdet på stöden mindre i dagens penningvärde.



Figur 4.4. Budgetkostnader för jordbrukarstöden för referensscenariot 2030, i miljontal kr.

I [Figur 4.5](#) visas beräknad minskning i utsläpp av växthusgaser från jordbrukssektorn mellan 2021 och 2030. Vi beräknar en minskning från 8,3 miljoner ton till åtta miljoner ton på grund av en förväntad produktivitetstutveckling inom jordbruket (se [bilaga 1](#)). Till exempel förväntas avkastningen hektarskörden ifrån spannmål öka med fem procent medan förbrukning av insatsvaror kan minska mellan noll till fem procent. Det innebär att samma mängd spannmål produceras med mindre förbrukning av insatsvaror. Gällande animalieproduktion finns liknande antaganden gällande mjölk, nötkött och griskött.



Figur 4.5. Växthusgasutsläpp från jordbruket för referensscenariot 2030, i tusental ton CO₂-ekivalenter.

5. Hur kan stöden ändras för att öka arealen betesmarker?

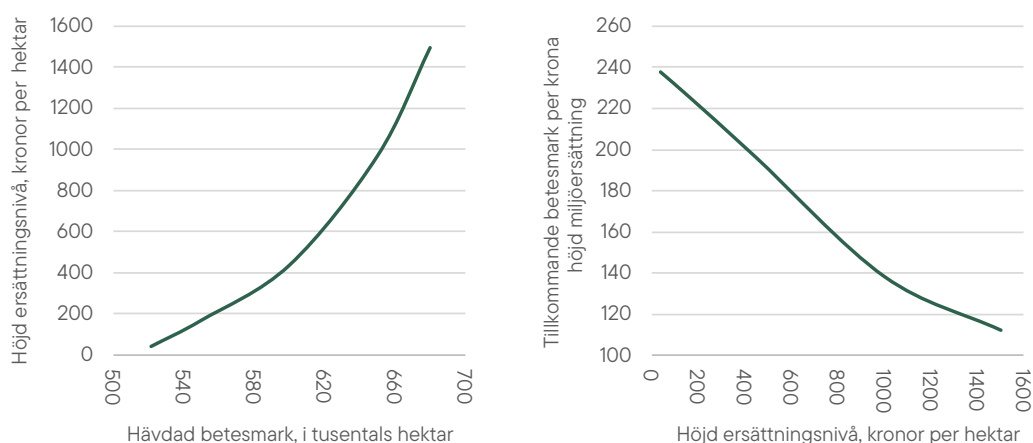
I detta kapitel testas olika utformningar av stöd och ersättningar i Strategisk plan i syfte att förstå mer om stödets eventuella potential att öka arealen betesmarker. Resultaten utgår ifrån de indikatorer som presenterats i [kapitel 2](#). Brady et al (2024) har gjort liknande modellsimuleringar kring jordbrukarstödens effekt med AgriPoliS-modellen⁶ men då avgränsat till ett skogsbygds-län i Sverige. Deras slutsatser kring betesmarker är att miljöersättningar har störst effekt på betesmarken medan nötkreatursstödet har minst effekt. De menar även att jordbrukspolitiken kan vara mer effektiv om den är mer sammanhållen. Våra analyser i detta kapitel visar på liknande resultat, där miljöersättningarna bäst kan användas för att öka incitamenten till att hävda mer betesmark samt att flera stöd i samverkan kan ge större effekt än förändringar i enskilda stöd och ersättningar.

5.1. Ändrade miljöersättningar

I scenario 3 undersöker vi en generell höjning av miljöersättningarna. I scenario 4 införs en ny markklass med högre ersättning för extra värdefulla betesmarker. I båda scenarierna förhåller vi oss till maximal ersättning enligt kalkyl genom att inte överstiga det beloppet.

[Figur 5.1](#) visar resultatet när vi har "tvingat" modellen att i fem steg gradvis hävda mer betesmark från 520 000 till 680 000 hektar. Modellen beräknar vilken höjning av miljöersättningarna som skulle krävas för att den bestämda arealen skulle vara lönsam att hävda. Den vänstra figuren visar tillkommande hektar betesmark efter ersättningshöjning (observera att det inte är hela ersättningsnivån som anges, endast belopp som ersättningen höjs med). Den högra figuren visar marginalnyttan, det vill säga hur många hektar betesmark i modellen som tillkommer om ersättningsnivån höjs med en krona.

⁶ The Agricultural Policy Simulator (AgriPoliS) är en gårdsbaserad ekonomisk modell. AgriPoliS-modellen till skillnad från SASM som är en regionbaserad modell, visar hur alla gårdar konkurrerar om jordbruksmark i en viss region i Sverige.



Figur 5.1. Miljöersättningarnas avtagande marginalnytta, kronor per hektar för att hävda ytterligare hektar betesmark, i hektar betesmark.

Resultaten visar att arealerna ökar relativt mycket vid de initiala höjningarna av ersättningen. Markerna fortsätter sedan att öka vid ytterligare höjning, men i lägre takt. För varje krona som ersättningsnivån höjs med, minskar den betesmark som tillkommer vilket visar på miljöersättningens avtagande marginalnytta. Att höja ersättningen till den nivå som skulle krävas för att hävda alla betesmarker i modellen skulle bli kostsamt. Eftersom ersättningen höjs för alla marker, inte bara de tillkommande arealerna, blir det dyrt att få med de "sista" arealerna.

5.1.1. Scenario 3: En generell höjning av miljöersättningar

Detta scenario beräknar vad som händer om alla markklasser som är berättigade till miljöersättning får en generell höjning av ersättningsnivån som motsvarar att höja halvvägs till maximal ersättning enligt kalkyl från nuvarande ersättningsnivåer.

Tabell 5.1. Ersättningsnivåer i strategisk plan och höjda ersättningsnivåer i scenariot.

Typ av mark	Ersättningsnivåer i strategisk plan, kr/ha	Ersättningsnivåer i scenariot, kr/ha
Betesmarker med allmänna värden	1 850	2 675
Betesmarker med särskilda värden	3 950	4 575
Slätterängar med särskilda värden	5 500	7 750
Alvarbete	1 400	2 250
Skogsbete	3 500	4 975
Gräsfattiga marker	2 700	2 975
Mosaikbetesmarker	2 700	3 525

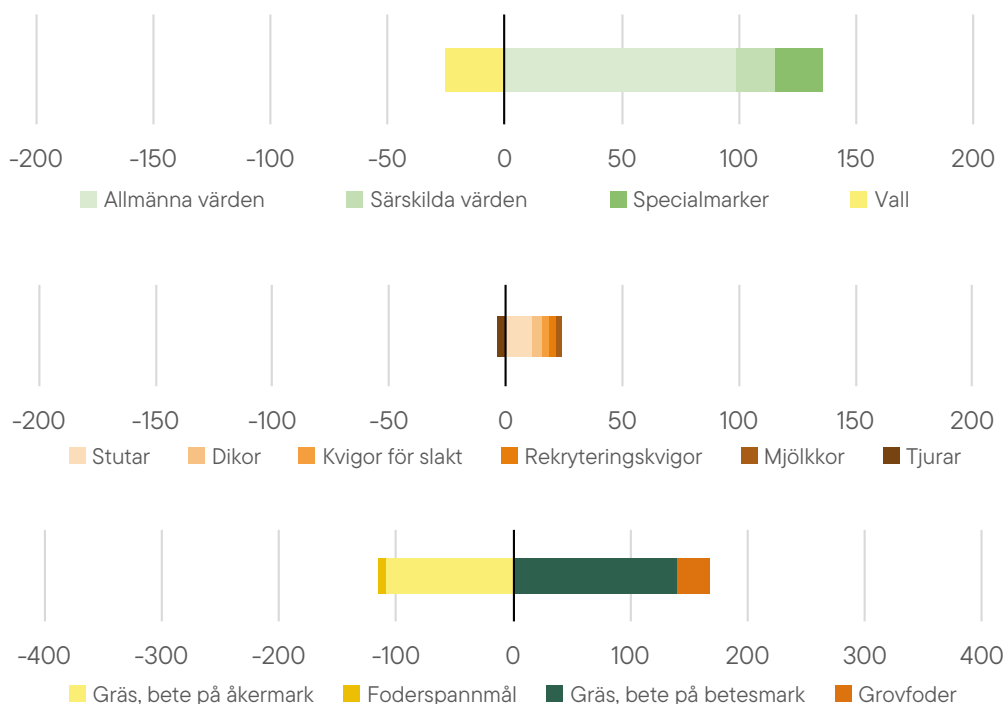
Miljöersättningarna för betesmarker och slätterängar är det enda stöd idag som betalas ut direkt för skötsel av betesmarker. En höjning av betesmarksersättningen brett förväntas ge mer betesmark inom alla markklasser samt att fler djur behövs för att beta betesmarker. Utöver en ökning av arealen betesmarker antas en höjd miljöersättning även innebära

ett utbyte av mark där djuren går från att få foder från åkermarksbete till mer bete på betesmark. I modellen innebär scenariot en förändring av stödnivåer för respektive markklass.

Resultat

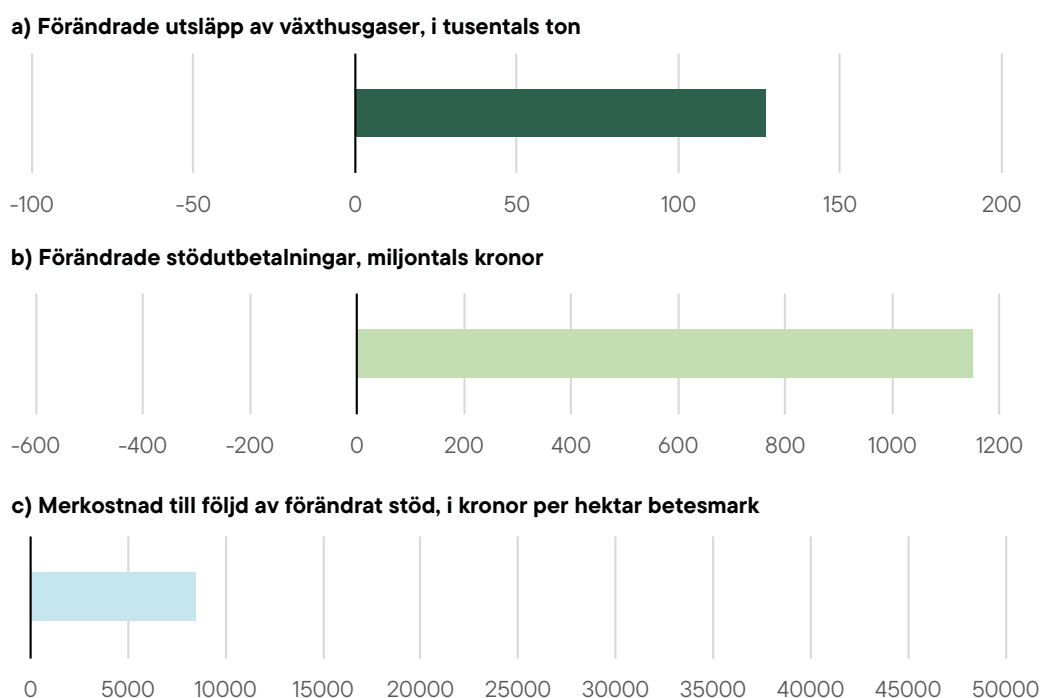
Resultat visar att hela 647 000 hektar betesmark blir lönsamma att sköta med de högre ersättningsnivåerna, vilket kan jämföras med 511 000 hektar betesmark i referensscenariot. Höjningen motsvarar i genomsnitt cirka 1 000 kronor per hektar betesmark.

Ökningen på 136 000 hektar gäller alla typer av betesmarker, men relativt sett störst effekt beräknas uppstå för marker med allmänna värden och marker i specialklasserna (se [Figur 5.2a](#)). Att effekten är störst för allmänna värden beror på att de dominerar arealmässigt i förhållande till övriga markklasser i kombination med att ersättningshöjningen i scenariot är relativt stor till allmänna värden (44 procent) medan höjningen för särskilda värden är relativt liten (15 procent). Det visar på att kalkylen för särskilda värden är för lågt räknad om man förväntar sig större ökning av betesmark av den markklassen.



Figur 5.2. Skillnad i utfall av Scenario 3 jämfört med referensscenariot 2030.

I scenariot tillkommer fler nötkreatur av alla typer förutom tjurar som minskar något. Stutar och dikor ökar mest i antal då de har störst kapacitet att beta på betesmark (se [Figur 5.2b](#)). Fler djur innebär att mer grovfoder behöver odlas för att kunna utfodra framförallt de djur som tillkommer som oftast står på stall. Som en följd av de ändrade ersättningsnivåerna beräknas cirka 110 000 ton gräs från åkermark ersättas med 140 000 ton från betesmarken då incitamenten att beta på betesmark har blivit större (se [figur 5.2c](#)).



Figur 5.3. Utfall av Scenario 3, förändrade utsläpp, stödutbetalningar och merkostnad, jämfört med referensscenariot 2030.

Ökningen av arealen betesmark bidrar till en ökad klimatbelastning. Utsläppen av växthusgaser beräknas öka med 127 000 ton koldioxidekvivalenter per år i jämförelse med referensscenariot för 2030 (se [Figur 5.3](#)). De extra 135 000 hektaren som tillkommer i modellen skulle kräva en utökning på 1,1 miljarder kronor per år i budgeten för jordbrukarstöden. Detta till följd av att befintliga betesmarker får högre ersättning, men även ett ökat incitament att beta på betesmark. I sin tur leder detta till mer betesmark, vilket även påverkar övriga stöd. Merkostnaden i form av den totala kostnaden för alla stöden till jordbruket, beräknas bli 8 400 kronor per hektar tillkommande betesmark, utifrån de ökade kostnaderna för alla stöden som förändrats i scenariot delat på den extra betesmark som tillkommer.

5.1.2. Scenario 4: En ny markklass för extra värdefulla marker

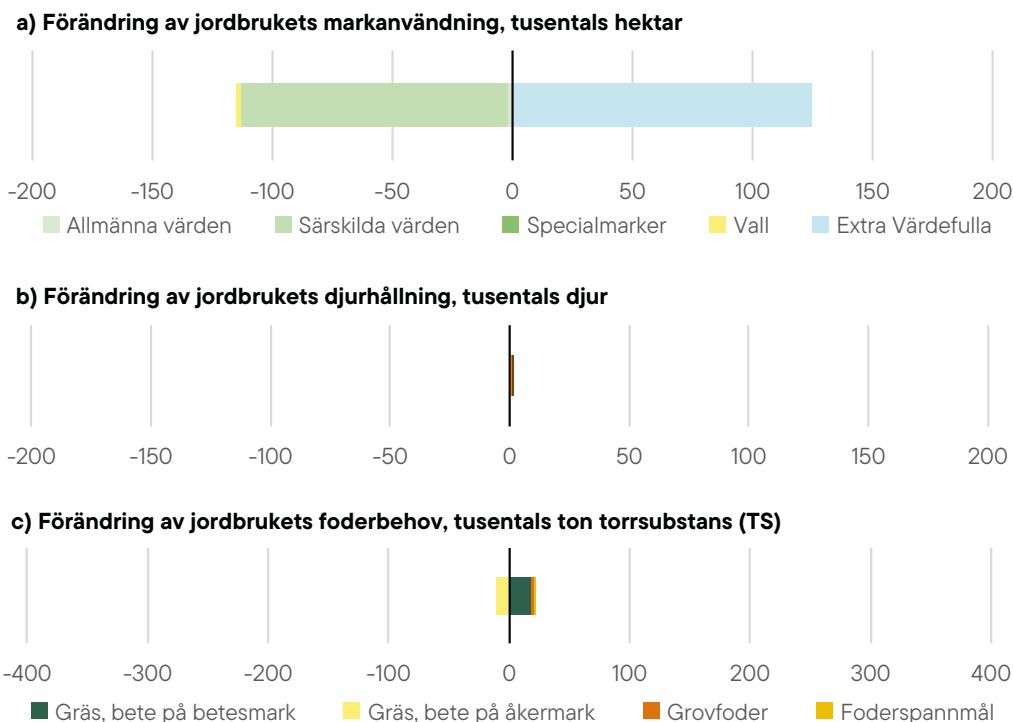
I detta scenario testas införande av en markklass med extra höga värden som ger en högre ersättning än de två markklasser som finns idag. Larsson et al (2020) beskriver att miljöersättningen bättre kan allokteras efter naturvärdena på marken och på ett mer kostnadseffektivt sätt om det finns fler ersättningsnivåer. Ett mer differentierat stöd bör kunna vara mer kostnadseffektivt men även ge incitament för att mer mark hävdas eftersom ersättningen höjs för drygt en femtedel av betesmarken.

I modellen definieras extra värdefulla marker som den del av markerna med särskilda värden som även har dokumenterade värden enligt Jordbruksverkets ängs- och betesmarksinventering eller Naturvårdsverkets Naturanaturtypskartan. Det är cirka 110 000 hektar av den mark som hävdas i referensscenariot som omfattas av den högre

ersättningen i scenariot. I scenariot erhåller dessa marker 5 200 kronor per hektar, vilket är maximal ersättning enligt kalkyl och 1 250 kronor per hektar högre än ersättningen till betesmarker med särskilda värden.

Resultat

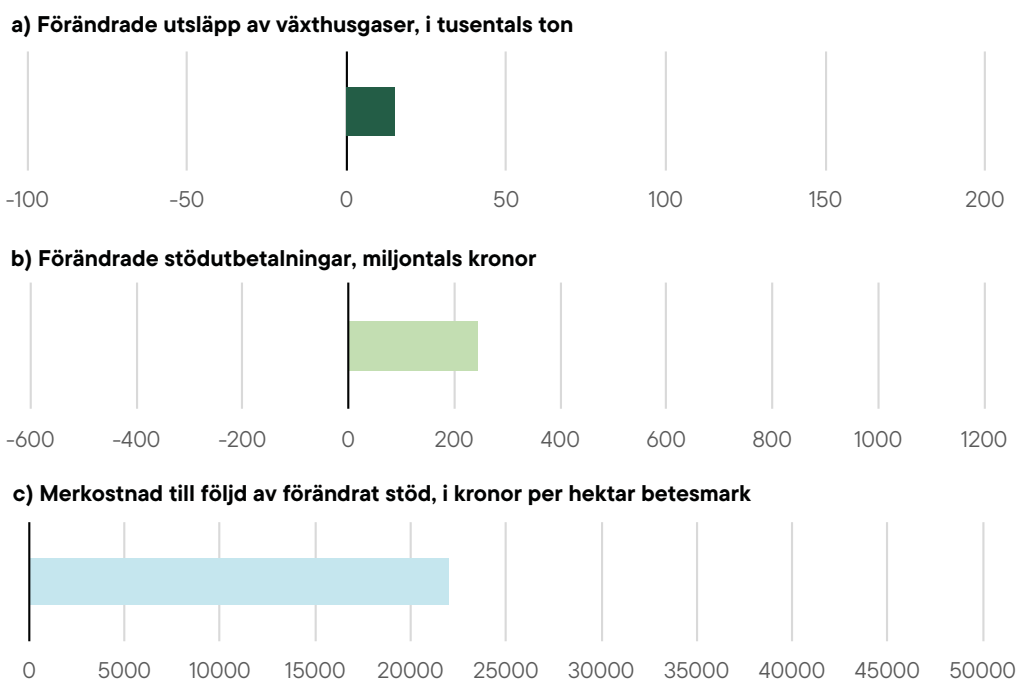
Resultatet från Scenario 4 visar att en ny markklass, med en något högre stödnivå ger ytterligare 11 000 hektar betesmark, där ökningen består av betesmarker med särskilda värden som tillhör den nya markklassen. Att ökningen inte blir större beror till stor del på att det inte finns så mycket mer mark i dataunderlaget som uppfyller kriterierna.



Figur 5.4. Skillnad i utfall av Scenario 4 jämfört med referensscenariot 2030.

Stödet bygger på beräknad ersättning enligt kalkyl, men höjningen blir inte så stor eftersom ersättningsnivån idag är 75 procent av maximal ersättning enligt kalkyl för betesmarker med särskilda värden. Den stora förändringen är vad som sker inom stödsystemen där fler markägare väljer att söka den högre ersättningen som deras marker är berättigade till. I [figur 5.4a](#) illustreras detta av att antalet hektar som det ges ersättning för särskilda värden för minskar med cirka 110 000 hektar medan antalet hektar Extra värdefulla utgör cirka 125 000 hektar.

Antalet nötkreatur beräknas öka med 1 600 djur till följd av en ny markklass för de allra mest värdefulla markerna. Något fler djur kommer dessutom få sitt foder från betesmarken (se [figur 5.4b](#) och [5.4c](#)).



Figur 5.5. Utfall av Scenario 4, förändrade utsläpp, stödutbetalningar och merkostnad, jämfört med referensscenariot 2030.

Scenario 4 innebär att den totala budgeten för jordbrukarstöden ökar med 246 miljoner kronor per år, samt att växthusgasutsläppen ökar med 15 000 ton koldioxidkvalenter per år. Detta sker till följd av att det blir ungefär 1 600 fler nötkreatur. Den nya markklassen innebär en merkostnad på cirka 22 000 kronor per hektar (dvs totala tillkommande kostnader på 246 miljoner kronor per år utslaget på de tillkommande arealerna betesmarker enligt scenariot på 11 000 hektar).

Att merkostnaden blir så hög beror på att det redan i referensscenariot finns cirka 110 000 hektar betesmark som skulle vara berättigat en högre ersättning, utöver de tillkommande 10 000 hektar betesmark samt att ökningen av arealer är relativt liten. Poängen är dock att det är just de mest värdefulla betesmarkerna som ökar i areal.

Åtgärden skulle kunna innebära två saker för de marker som klassas med markklass "Extra värdefulla". Eftersom marken värderas högre i ersättningen driver det upp priset på marken. Det innebär att det blir en högre alternativkostnad jämfört med att bruka marken på något annat sätt som inte bevarar dessa höga biologiska värden. Ett stöd för extra värdefulla marker skulle innebära ett slags skydd för dessa marker genom att höja värdet på dem men skulle inte bidra till att utöka betesmarken generellt.

5.2. Förändringar av andra stöd

Utöver miljöersättningar har andra stöd kopplingar till betesmarksdrift däribland nötkreatursstödet och kompensationsstödet. Detta avsnitt går igenom hur dessa stöd skulle kunna ändras i syfte att öka hävden av betesmarker.

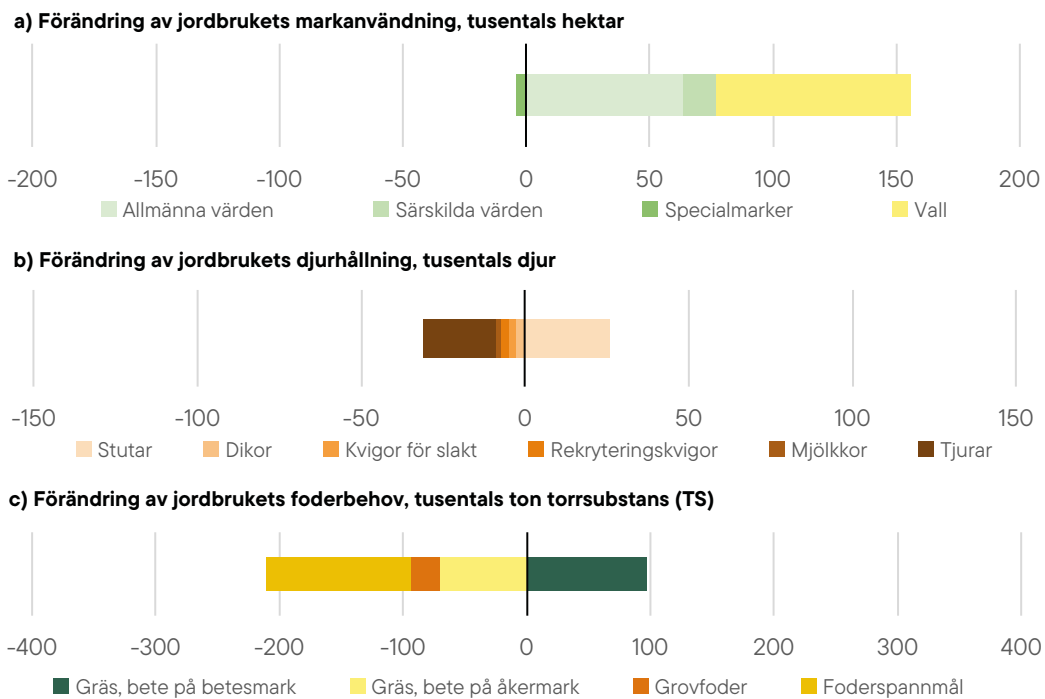
5.2.1. Scenario 5: Omfördelning av kompensationsstödet

Syftet med att omfördela kompensationsstödet för typ 1, 2 och 3 är för att dessa produktionstyper innebär olika nivåer av betesdrift, från intensivt bete som till exempel åkermarksbete (Typ 1) till mycket extensivt bete på naturbetesmarker (Typ 3). Som stödet är utformat ges mest ersättning för intensiv djurhållning (se [Bilaga 2](#)). Om stödet omfördelas från att ge mest till typ 1 till att ge mer till typ 2 och 3 förväntas betesmarkerna gynnas.

En enskild gård kan ansöka om flera kompensationsstöd samma år på olika marker. SASM-modellen ser inte de enskilda gårdarna, men däremot vad respektive region i modellen producerar. Därför kan inte modellen bedöma de tre stöden var för sig. Istället för stöd för olika djurtäthet som ligger i typ 1, typ 2 och typ 3, betalas kompensationsstödet ut i en del per hektar som betas oavsett om det är på åker eller bete, och en del per djurenhet. Kompensationsstödet är i verkligheten fördelaktigt för intensivt bete på åkermark. I modellen motsvaras det av att stödet per djurenhet är mycket större än stödet per hektar. I modellen har vi tagit summan av de två ersättningsnivåerna och delat med två så att det betalas ut lika mycket per hektar som per djurenhet. Det antas i verkligheten motsvara en omfördelning från intensivt bete på framförallt åkermark till extensivt bete på betesmark.

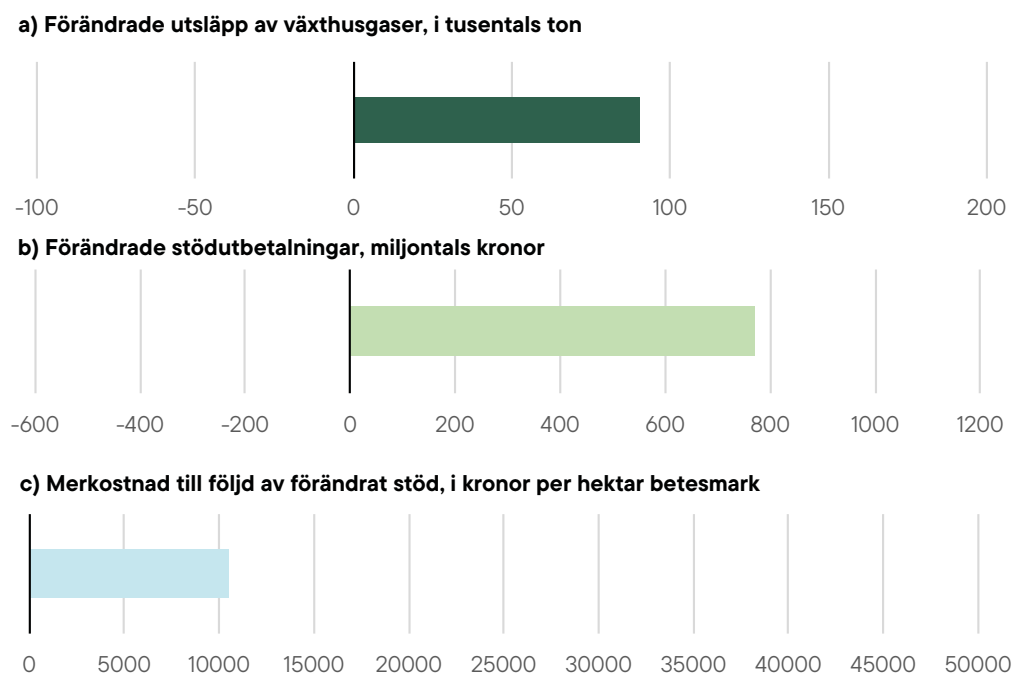
Resultat

I [Figur 5.6](#) visas resultatet från Scenario 5. Figuren visar att det tillkommer ungefär 73 000 hektar betesmark och cirka 78 000 hektar vall som följd av att kompensationsstödet omfördelas samt sker det en omfördelning av djur från tjurar som föds upp till slakt till stutar. Att arealen vall däremot ökar beror på att det blir mer lönsamt att odla långliggande och extensivt skötta vallar i skogsbygder och i norra Sverige. Dessa är lågavkastande och kräver större yta för att producera en viss volym.



Figur 5.6. Skillnaden i utfall av Scenario 5 jämfört med referensscenariot 2030.

Ett omfördelat kompensationsstöd innebär ett behov av en ökad budget på 700 miljoner kronor per år och beräknas leda till cirka 90 000 ton mer utsläpp av växthusgaser (figur 5.7a). Scenario 5 ökar arealen betesmarker och arealen vall lika mycket, och premierar framförallt stutar. Merkostnaden förväntas bli cirka 10 000 kronor per hektar tillkommande betesmark (figur 5.6b).



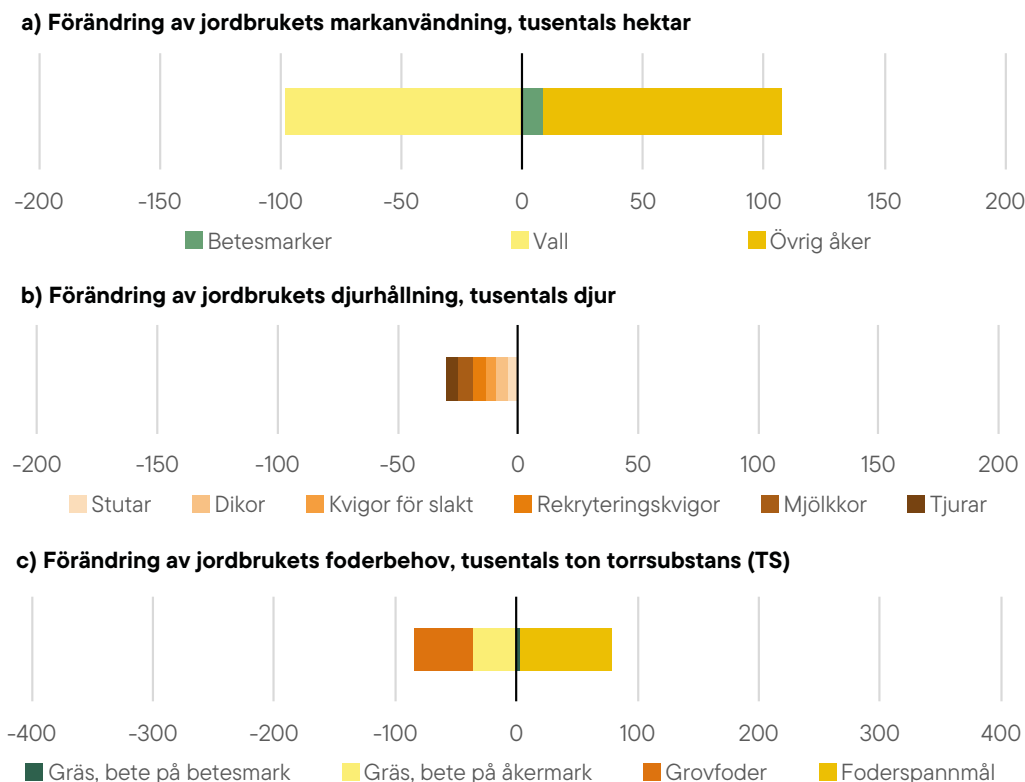
Figur 5.7. Utfall av Scenario 5, förändrade utsläpp, stödutbetalningar och merkostnad, jämfört med referensscenariot 2030.

5.2.2. Scenario 6: Generell höjning av kompensationsstödet för mark med ettåriga grödor

Scenario 6 höjer kompensationsstödet för ettåriga grödor i syfte att göra det mer lönsamt med växtodling, till exempel spannmål, istället för vallodling eller betesvall. Att höja stödet för att odla ettåriga grödor förväntas göra det mer lönsamt att odla spannmål istället för grovfoder på olika platser i landet. I SASM-modellen innebär detta en justering av ersättningsnivån för kompensationsstöd typ 4 som motsvarar att höja halvvägs till maximal ersättning enligt kalkyl från nuvarande ersättningsnivåer. Det förväntas innebära för jordbrukarna att de får ett högre incitament att låta djuren beta på betesmark.

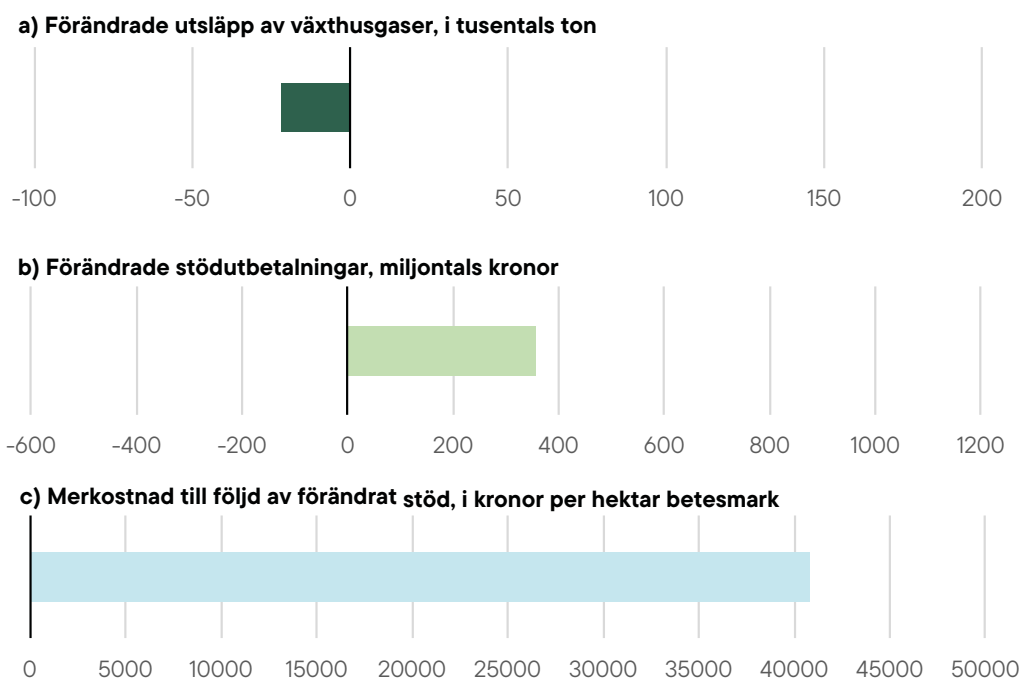
Resultat

Figur 5.8 visar att det är problematiskt att styra djuren mot betesmarker genom att främja lönsamheten på ettåriga grödor. Det odlas cirka en miljon hektar vall på åkermarken i referensscenariot, vilket motsvarar cirka 40 procent av den totala svenska åkermarken. I Scenario 6 tillkommer cirka 9 000 hektar betesmark och vall på åkermark beräknas minska med cirka 100 000 hektar medan arealen spannmål ökar med lika mycket.



Figur 5.8. Skillnad i utfall av Scenario 6 jämfört med referensscenariot 2030.

Eftersom djuren minskar så minskar också utsläppen från jordbruket med cirka 22 000 ton koldioxidkvalenter. Kostnaden för stödutbetalningarna däremot beräknas öka med cirka 354 miljoner kronor per år. Utslaget på ökningen betesmark innebär detta en merkostnad motsvarande 41 000 kronor per hektar betesmark som tillkommer (Se figur 5.9).



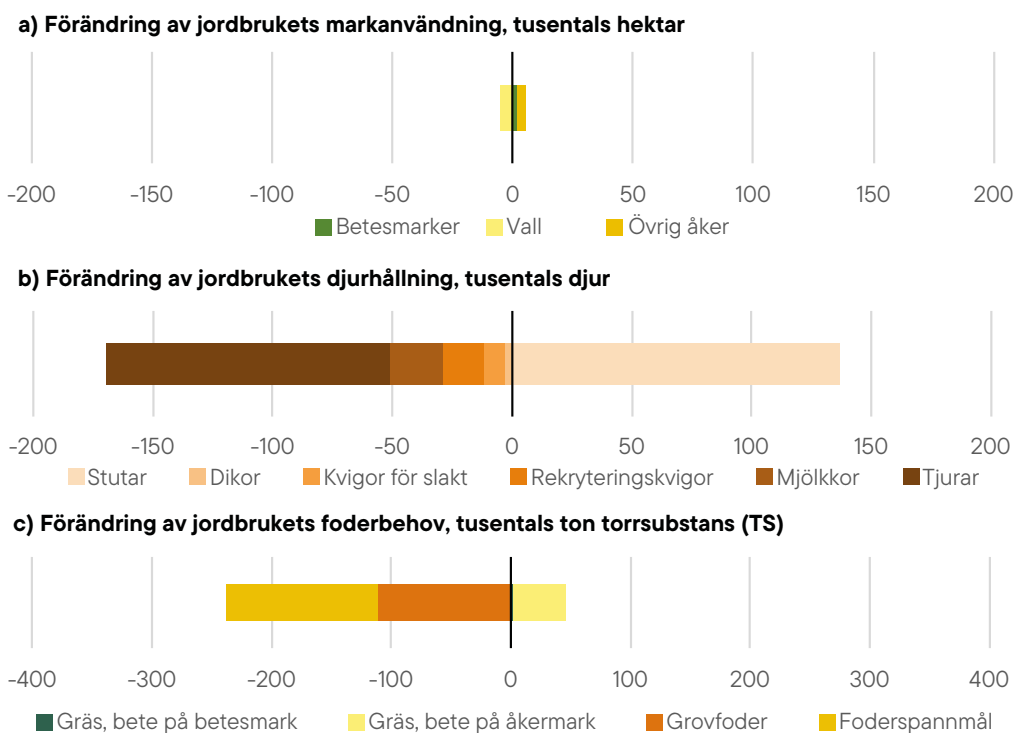
Figur 5.9. Utfall av Scenario 6, förändrade utsläpp, stödutbetalningar och merkostnad, jämfört med referensscenariot 2030.

5.2.3. Scenario 7: Ett nötkreatursstöd riktat mot betande djur

I Scenario 7 analyseras ett nötkreatursstöd som inriktar sig enbart till de nötkreatur som betar ute mest. Det innebär att stutar och dikor premieras och att mjölkkor och djur som föds upp för att gå till slakt inte omfattas av stödet. Nötkreatursstödet idag betalas ut från att djuret blir ett år gammalt. I scenariot har stödet höjts något uppåt från 1 100 kronor per djur till 1 150 kronor, vilket är den övre gränsen på den ramen för stödet i strategisk plan. Förväntningen är att detta scenario ska gynna de djur som betar ute mest, och att det sker en omfördelning av nötkreaturen där stutar och dikor blir fler. Det torde även innebära att betesmarken gynnas och att arealen ökar till följd av att fler djur kan beta den.

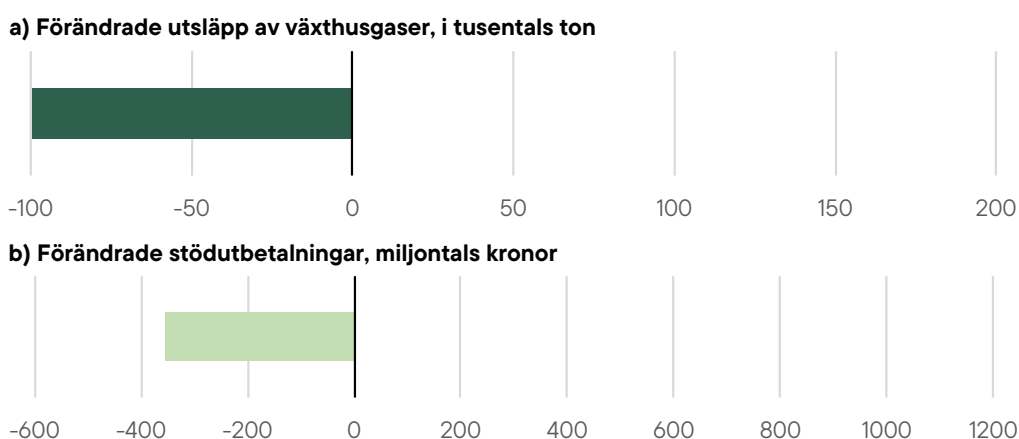
Resultat

I [Figur 5.10](#) ses resultaten från Scenario 7. Det förändrade stödet gynnar framförallt antalet stutar som beräknas öka med cirka 135 000 djur. Övriga nötkreatur beräknas minska med totalt cirka 170 000 djur, varav cirka 120 000 djur utgörs av slakttjurar. Detta beror på att de nötkreatur som föds upp för slakt förväntas leva i 18 månader, medan stutar förväntas leva i 25 månader. Nötkreatursstödet ges från och med att djuren är ett år vilket innebär att stutar ger två gånger mer utbetalt i stöd än slakttjurar. Övriga nötkreatur minskar också med cirka 50 000 djur. Att dikor också minskar beror på att om man bortser från stöden så är den viktigaste inkomsten från dikor försäljning av halvstora tjurkalvar till någon som föder upp dem till slakt. Konsekvensen blir att antalet nötkreatur minskar med cirka 30 000 djur totalt jämfört med referensscenariot.



Figur 5.10. Skillnad i utfall av Scenario 7 jämfört med referensscenariot 2030.

Skillnaden i arealen betesmark i Scenario 7 jämfört med referensscenariot är minimal (cirka 2 000 hektar). Även om stutarna, som får stor del av sitt foder från bete, ökar kraftigt i scenariot så ökar alltså inte betesmarkerna märkbart. Det beror huvudsakligen på att de tillkommande djuren av lönsamhetsskäl betar vall istället för betesmarker. Om det hade varit möjligt att ytterligare styra stödet mot betesmarker, exempelvis genom villkor om bete på betesmarker torde resultatet bli betydligt större arealer betesmark. Sådan restriktion har dock inte varit möjligt att testa i modellen. Minskningen av djur har liten inverkan på vallodlingen, vilket tyder på att incitamentet för att hålla djuren på betesmark inte ökar även om stödet inriktar sig enbart till de nötkreatur som betar ute mest. Eftersom ett mindre antal djur omfattas av stödet beräknas detta dock spara in 350 miljoner kronor per år i utgifter för stödutbetalningar, samt minska utsläppen av växthusgaser med cirka 100 000 ton koldioxidekvivalenter per år.



Figur 5.11. förändrade utsläpp och stödutbetalningar, jämfört med referensscenariot 2030.

Dessa beräkningar visar att även om nötkreatur med hög betespotential är de enda som omfattas av stödet är detta inte tillräcklig styrning för att öka hävden av betesmarker, då det fortfarande är mer lönsamt att beta på vall än på betesmarker. Även om hektaren vall minskar på grund av minskad produktion av grovfoder så ökar djurens foderintag från bete på vall, vilket innebär att det är lönsammare att beta intensivt på åkermark snarare än extensivt på betesmark.

5.3. Kombinationsscenarion

I scenariona ovan beskrivs scenarion där allt annat hålls lika, det vill säga att vi undersöker inverkan av en enskild variabel i modellen på andra variabler. Det kan också vara intressant att undersöka vad olika stödändringar i kombination kan ge för effekter på betesmarksarealer och övriga indikatorer. Till exempel om synergier kan skapas genom ändring av flera stöd för samma mål. Nedan beskrivs resultat från modellkörningar där en generell höjning av miljöersättningarna (enligt scenario 3) görs i kombination.

I Scenario 8 kombineras den höjda miljöersättningen med ett omfördelat kompensationsstöd (enligt scenario 5). Det förväntas ge mer betesmark än om bara miljöersättningen höjs. I Scenario 9 kombineras den höjda miljöersättningen med ett avgränsat nötkreaturstöd (scenario 7). Scenariot förväntas innebära en ökad hävd av betesmark till lägre utsläpp och lägre kostnad än i scenario 3.

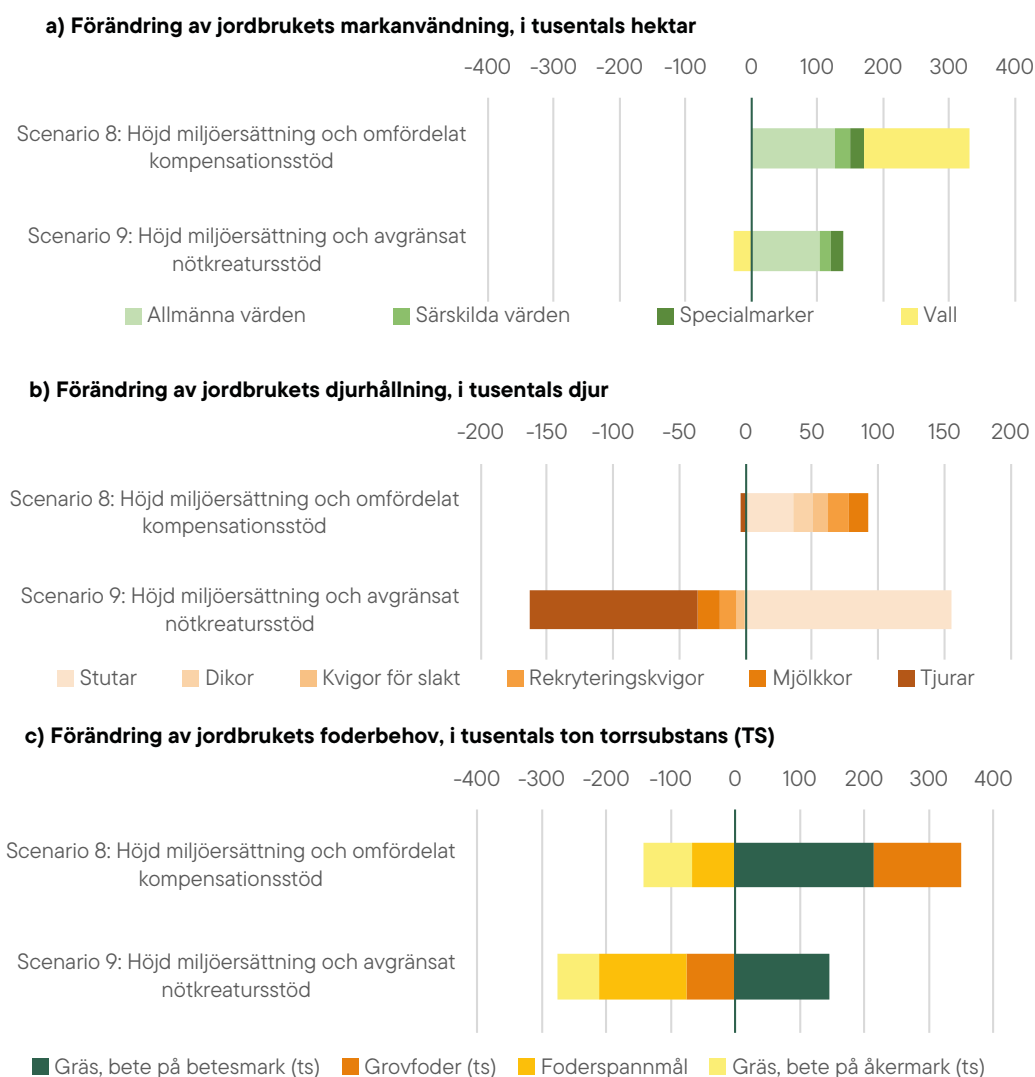
Resultat

I båda scenarierna ökar betesmarken (se [Figur 5.12a](#)). Det är ett väntat resultat eftersom en höjning av miljöersättningen väntas ge mycket mer betesmark (se [avsnitt 5.1.1](#)). Däremot är mängden vall som beräknas användas mer föränderlig, vilket beror på förändringen av kompensationsstödet eller nötkreaturstödet.

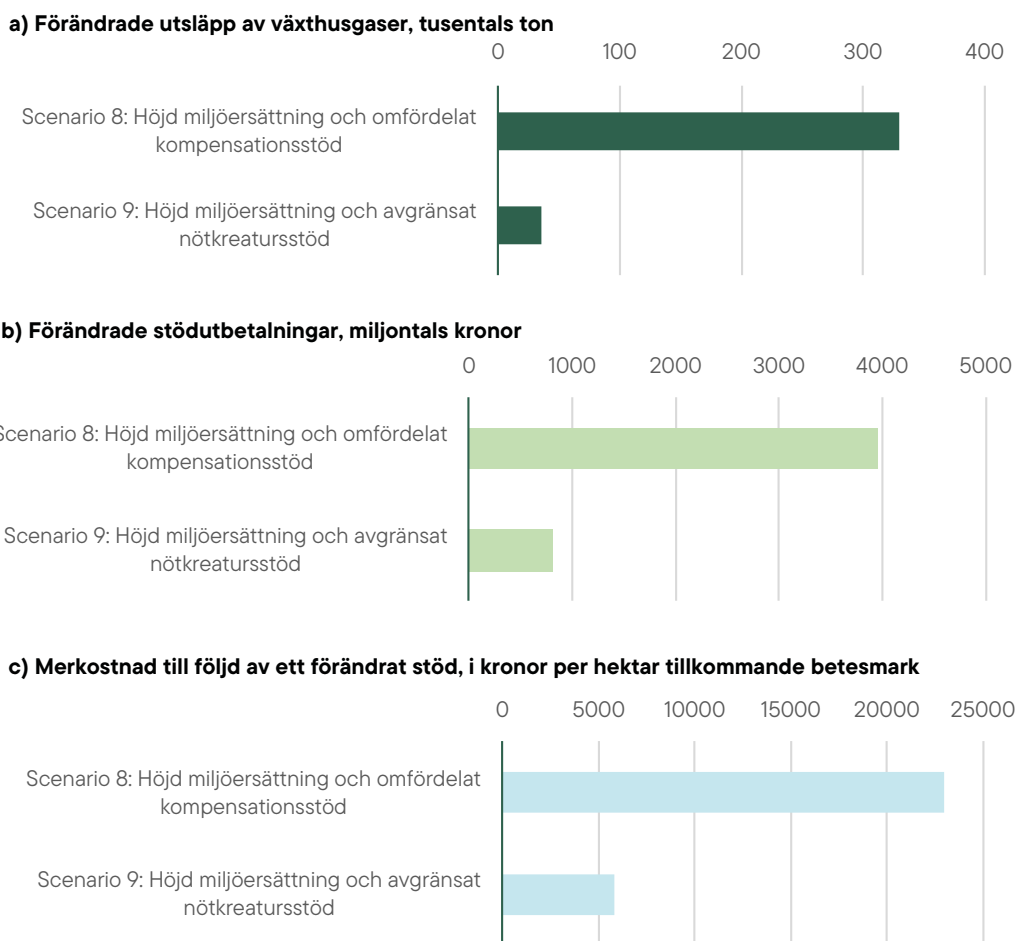
Scenario 8 innebär att betesmarken och de djur som krävs för att beta den kommer att öka. Dock innebär det omfördelade kompensationsstödet att det finns ökat incitament för att beta mer extensivt. Totalt betas cirka 683 000 hektar vilket är 172 000 hektar mer

än i referensscenariot. Den extra vallen i det här scenariot (figur 5.12a) beror dels på att behovet av grovfoder som djuren äter under vinterhalvåret och dels på att likt i scenario 5 gör det omfördelade kompensationsstödet att det blir mer lönsamt att ha extensiva och långliggande vallar.

I scenario 9 höjs miljöersättningen och ett nötkreatursstöd avgränsas till de nötkreatur som betar ute mest (enligt scenario 7). Konsekvensen av detta blir att man i en hög grad byter ut slakttjurar mot stutar, samtidigt som man hävdar cirka 140 000 hektar betesmark mer än i referensscenariot. Antalet nötkreatur blir något färre i detta scenario, men effekten av att byta ut tjurar till stutar gör att en större andel djur kommer att gå på betesmarker jämfört med Scenario 3 och 7. Det ses i figur 5.12c där enbart foderbehov från betesmarken ökar med andra foderkällor minskar.



Figur 5.12. Skillnad i utfallen ifrån kombinationsscenarierna, jämfört med Referensscenariot 2030.



Figur 5.13. Skillnad i utfall ifrån kombinationsscenarierna, i förändrade utsläpp och merkostnad, jämfört med referensscenariot 2030.

I [Figur 5.13](#) visas effekterna i scenarierna 8 och 9 på klimatet ([figur 5.13a](#)), skillnad i stödutbetalningar samt merkostnaden för stöden i scenariot ([figur 5.13b](#)) utslaget per hektar tillkommande betesmark ([figur 5.13c](#)).

I [figur 5.13a](#) ser vi att i scenario 8 tillkommer djur vilket innebär högre växthusgasutsläpp, medan i scenario 9 omfördelas djuren i hög utsträckning från uppfödning till slakt till uppfödning för betesdrift. Det innebär att utsläpp av växthusgaser ökar med bara 35 000 ton. I scenario 9 sker en nettoökning av utsläppen av växthusgaser med cirka 330 000 ton, som beror på ökningen av antalet djur samt att olika aktiviteter.

Kostnaden för respektive scenario skiljer sig också åt. I Scenario 8 ökar utbetalning av stöd med nästan 4 miljarder kronor. En stor del av kostnadsökningen beror på att det betalas ut mer stöd till lantbrukarna då markerna ökar och fler djur behövs. Det beror också på att alla stödberättigade marker får både högre miljöersättning och kompensationsstöd. Detta skiljer sig emot scenario 9 där kostnadsökningen för stödutbetalningar beräknas vara cirka 810 miljoner kronor som i hög utsträckning beror på en högre miljöersättning, men som är lägre än scenario 3 på grund av att nötkreatursstödet är begränsat till betande djur. Utslaget på ökningen av betesmark ger detta en merkostnad på 5 800 kronor per hektar betesmark för scenario 9 jämfört med 23 000 kronor per hektar betesmark för scenario 8.

6. Diskussion och slutsatser

Simuleringarna i SASM-modellen visar att lönsamheten för betesdrift kan vara en begränsande faktor för att nå uppsatta arealmål. Medan tillgången på betesdjur i vissa områden kan begränsa hävden, tyder resultaten på att det oftast snarare är den relativa lönsamheten mellan betesmark och åkermark (vall) som avgör. Modellen visar att med nuvarande djurbestand finns beteskapacitet att hävda ytterligare 300 000 hektar, förutsatt optimal användning. Resultatet belyser behovet av att förstå de underliggande ekonomiska drivkrafterna som påverkar valet mellan betesmark och vall och att utforska vägar för att öka lönsamheten för betesdrift.

Miljöersättningar riktade mot betesmark framstår som det stöd som enskilt har störst potential att öka betesmarksarealerna. En höjning med cirka 1 000 kronor per hektar beräknas kunna göra det lönsamt att hävda ytterligare 136 000 hektar, jämfört med referensscenariot. Denna nivå av ökning ligger inom befintliga kostnadskalkyler och skulle kunna vara genomförbar förutsatt tillräcklig budget och att det inte innebär omfördelning av befintliga medel. Effekten ser ut att vara relativt bred och påverkar främst betesmarker med allmänna värden. Det är dock viktigt att notera att beräkningarna inte inkluderar eventuella restaureringskostnader, vilket kan innebära att effekten i praktiken blir lägre.

Dagens kompensationsstöd gynnar i regel bete på åkermark över naturbetesmarker och extensivt bete. En potentiell väg framåt är att justera detta stöd för att öka incitamenten för extensivt bete i förhållande till intensiv djurhållning (scenario 5). Detta innebär att stödet gynnar betesmarker i framförallt skogsbygder och norra Sverige. En sådan justering skulle kunna förbättra förutsättningarna för betesdrift i områden med låg lönsamhet och högre risk för nedläggning. Scenariot beräknas ge en ökning på cirka 73 000 hektar betesmarker. Utöver ökningen av betesmarker beräknas även lånsliggande vallar öka med 78 000 hektar.

Analysen indikerar att riktade stöd till betesmarkerna är mer effektiva än indirekta åtgärder, som stöd till djur eller att påverka betetrycket genom att öka incitamenten att odla ettåriga grödor på åkermark istället för vall. En ökad lönsamhet för odling av ettåriga grödor (scenario 6) resulterar inte i någon märkbar ökning av betesmarken, vilket tyder på att direkt stöd till betesmark är viktigare. Nötkreatursstödet i sin nuvarande form är ett produktionsstöd riktat till alla nötkreatur över ett år. Resultat från scenario 7 visar att ett riktat nötkreaturstöd till betande djur snarare leder till en förskjutning från uppfödning av slakttjurar till stutuppfödning och att betesmarkerna inte ökar mer än endast marginellt i detta scenario är för att det generellt sett är mer lönsamt att beta vall. För att betesmarkerna i högre grad ska gynnas av ett sådant riktat stöd behövs ytterligare restriktion, som villkor om bete på betesmark.

Om målet är att öka arealen av betesmarker med höga kulturhistoriska och biologiska värden, tyder resultaten på att ett ökat fokus på ersättningen till dessa markklasser kan vara en väg att utforska. I scenariot med högre ersättning till extra värdefulla marker (scenario 4) observerades en ökning av marker med höga värden, även om den totala arealeffekten var begränsad. Långsiktigt kan starkare ekonomiska incitament potentiellt leda till att fler marker sköts på ett sätt som gynnar högre värden, både genom skötsel och restaurering.

Resultaten visar att en höjd miljöersättning i kombination med omfördelning av medel inom kompensationsstöd som premierar betesdrift (scenario 8) leder till mer betesmark och ger incitament för ett lägre betestryck. En höjd miljöersättning i kombination med att nötkreaturstödet riktas enbart till djur med stor betespotential (scenario 9) ger tydligt stärkta ekonomiska incitament för betesdrift. Scenariot visar att betydligt större arealer betesmarker hävdas till en betydligt lägre kostnad och med mindre ökning av växthusgasutsläpp jämfört med om endast miljöersättningen höjs. Båda scenarierna ger mer betesmark, men scenario 9 är billigare i totala stödbelopp och per tillkommande hektar och bidrar till mindre ökning av växthusgaser. Sammantaget visar detta att en kombination av olika åtgärder kan vara mer effektiv än att förlita sig på en enda insats, och att vidare utredning av hur dessa stöd samverkar kan vara värdefulla för att utforma ett ännu mer ändamålsenligt stödsystem för betesmarker.

Analysen visar alltså att det finns betydande potential att öka betesmarksarealerna i helhet genom höjda miljöersättningar som ökar förutsättningar för lönsam betesdrift. Än viktigare resultat är att det kan finnas stor potential att utforma flera stöd på sätt som gynnar betesmarker mer kostnadseffektivt och med lägre klimatbelastning. Att djuren kommer ut och betar är helt centralt för kulturmiljö- och naturvården, och att styra djuren till bete genom riktade incitament på detta sätt är motiverat av både miljö- och klimatskäl. Den gemensamma jordbrukspolitiken kan uppnå större resultat om målen för de olika ersättningarna koordineras bättre, så att syftet med stöden samverkar för en större nytta.

Referenser

Agriwise, 2009, "10.1 Fodermedlens innehåll av energi och smältbart råprotein - för idisslare", http://www.agriwise.org/demo/databok2010htm/kap10/01_fodermedlens_innehall_av_energi_och_smaltbart_raprotein_for_idisslare.htm [Hämtat 2025-01-29]

Brady, M., Boke Olén, N., Malmström, N., Roger, F., Clough, Y., 2024, Assessing the Functionality of Common Agricultural Policy Payment Instruments in Mixed Forestry-Farming Regions, AgriFood Working Paper 2024:2

Hessle, A., Jamieson, A., 2021, Hinder och möjligheter för ökad naturbetesdrift ur ett lantbrukarperspektiv – en kunskapsöversikt, Sustainable Reports #1

Jordbruksverket, 2019, Hur påverkar nivå på miljöersättningar viljan att söka? Utvärdering av ersättningsnivåns betydelse för sökande i landsbygdsprogrammet, Utvärderingsrapport 2019:14

Jordbruksverket, 2021, CAP-reformen hotar betesmarkerna men ger också möjligheter – Resultat från modellberäkningar, Jordbruksverkets Dnr: 4.1.17-02889/2021

Jordbruksverket, 2024a, statistikdatabasen Arealer, ägoslagsareal, betesmark år 2024, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/statistikdatabasen> [Hämtat 2024-11-27]

Jordbruksverket, 2024, Nötkreaturstöd 2024, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/djur/notkreaturstod> [hämtad 2024-11-19]

Jordbruksverket, 2024c, Kompensationsstöd 2024, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/kompensationsstod> [hämtad 2024-11-19]

Larsson, C., Boke Olén, N., Brady, M., 2020, Naturbetesmarkernas framtid – En fråga om lönsamhet, Rapport 2020:1, AgriFood Economics Centre

OECD/FAO, 2023, OECD-FAO Agricultural Outlook 2023-2032, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-fao-agricultural-outlook-2023-2032_08801ab7-en.html

Naturvårdsverket, 2023, SASM-underlag, leveranser från Metria, Diarienummer: NV-03676-23

Naturvårdsverket, 2024, Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet – Redovisning av regeringsuppdrag, Skrivelse 2024-03-38, Ärendenummer NV-11038-22

Bilaga 1 Förändringar som antas ske för referensscenariot 2030

Denna punktlista sammanställer de huvudsakliga förändringar som påverkar referensscenariot 2030. De viktigaste för nötköttsproduktionen och för hävden av betesmark är:

- Strategisk plan har införts vilket innebär höjda ersättningar och stöd men inflationen sänker realt värde av alla med 8,5 %
- Produktivitetsförbättringar på 5 till 15 procent beroende på produkt, produktionsmedel och region
- Byggnadsbeståndet slits. Vissa återinvesteringar krävs för fortsatt produktion. Nyinvesteringar tillåts. (Det innebär att produktionen måste tåla kostnaden för nyinvestering och att det kan ske regionala omflyttningar av djuren)
- Pris för nötkött och foder minskar realt med ca 6 % på världsmarknaden (får genomslag i Sverige)
- Arbetskraft 12,3 % dyrare realt
- Befolkning ökar 10,5 %. Ger ökad efterfrågan generellt (inkl nötkött) men efterfrågan minskar för dryckesmjölk, fil, yoghurt, grädde och smör (Trendmässig minskning per person)
- Den sista punkten har egentligen ingen större påverkan på utfallet. Priset styrs ändå av priserna på import och export men den brukar anses vara viktig

Nedan följer lista av vilka saker som förändras från Bas scenariot 2021 till Referensscenariot 2030. Dessa är uppdelade i olika teman.

Ekonomiska faktorer

- Stödnivåer enligt ny programperiod
- Valutakurs ändras från 10,1 SEK/Euro till 10,4 SEK/Euro. Påverkar vissa EU-stöd
- Inflationen ökar med 9,3 %. Sänker realt värde av alla stöd med 8,5 %
- Byggnadsbeståndet slits. Vissa återinvesteringar krävs för fortsatt produktion. Nyinvesteringar tillåts.

Demografiska faktorer

- Befolkning ökar 10,5 % vilket ger en generell ökad efterfrågan på livsmedel.
- Konsumtion per person av dryckesmjölk, fil, yoghurt, grädde och smör minskar 14,0 %

Produktivetsförbättringar

- Hektarskördar ökar 5,1 %
- Avkastning per djur ökar 10,5 % för mjölk, nötkött (diko) och ägg. Gris 16,1 %
- Förbrukning förnödenheter per ha (eller per djur) 0-5,1 %
- Förbrukning arbetskraft per ha (eller per djur) 14 %
- Produktiviteten ökar något snabbare än angivet i slättbygd och något lönsammare i LFA-områden

Handelsekonomiska faktorer

Reala prisändringar för produkter vid import eller export

- Spannmål – 6,2 %
- Raps/rybs + 27,6 %
- Mejeriprodukter – 18 % till + 3 %
- Kött – 6,2 %
- Real prisändring produktionsmedel
- Handelsgödsel + 2,2 %
- Arbetskraft + 12,3 %
- Övrigt realt oförändrat

Markanvändning

Bebyggelse tar bort viss areal.

- Åkermark -2,1 %
- Betesmark -1,6%

Bilaga 2 Ersättningsnivåer enligt kalkyl

Kalkylerad ersättning för kompensationsstödet

Kalkylerad maximal ersättning per jordbrukstyp, kronor per hektar Strategisk plan, 2023-2027				
Område	1. Jordbruk med betesdjur och fodergrödor på åkermark	2. Jordbruk med betesdjur och naturbetesmarker	3. Jordbruk med mycket extensiva betesmarker	4. Jordbruk med växtodlingsgrödor
1	8 469	4 927	1 880	2 100
2	6 720	4 210	2 013	2 100
3	5 537	4 015	1 659	2 100
4	4 688	3 303	1 492	2 100
5	4 402	2 428	940	2 100
6	6 708	4 343	1 272	2 100
7	4 899	3 222	830	2 100
8	4 095	2 936	929	2 100
9	3 201	2 657	546	2 100
10	2 585	2 695	494	2 100
11	5 280	3 093	388	2 100
12	6 126	3 378	940	1 853

Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar

Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar Strategisk plan, 2023-2027				
Område	1. Jordbruk med betesdjur och fodergrödor på åkermark	2. Jordbruk med betesdjur och naturbetesmarker	3. Jordbruk med mycket extensiva betesmarker	4. Jordbruk med växtodlingsgrödor
1	7 000	3 600	1 400	1 900
2	4 700	3 100	1 500	1 900
3	3 900	2 900	1 200	1 900
4	3 300	2 400	1 100	1 900
5	3 200	1 800	700	1 900
6	2 100	1 400	400	800
7	1 600	1 000	250	800
8	1 300	900	300	800
9	1 000	800	0	800
10	800	800	0	800
11	1 300	1 000	0	800
12	1 300	1 100	300	800

Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar

Ersättningsnivåer per jordbrukstyp, kronor per hektar Landsbygdsprogrammet, 2014-2022				
Område	1. Jordbruk med betesdjur och fodergrödor på åkermark	2. Jordbruk med betesdjur och naturbetesmarker	3. Jordbruk med mycket extensiva betesmarker	4. Jordbruk med växtodlingsgrödor
1	5 400	2 600	1 000	1 200
2	4 100	2 300	1 000	1 200
3	3 900	2 100	800	1 200
4	3 300	1 700	700	1 200
5	3 000	1 500	600	1 200
6	2 100	1 000	300	800
7	1 600	700	250	800
8	1 200	600	250	700
9	800	400	0	600
10	600	300	0	800
11	1 000	400	0	800
12	1 000	500	0	700

Kalkylerat ersättning för miljöersättningar till betesmarker och slätterängar

Typ av mark	Sveriges strategiska plan, 2023-2027		landsbygdsprogrammet, 2014-2022	
	Maximal ersättning enligt kalkyler	Ersättningsnivåer	Maximal ersättning enligt kalkyler	Ersättningsnivåer
Betesmarker med allmänna värden	3 500	1 850	4 199	1 200
Betesmarker med särskilda värden	5 200	3 950	5 944	3 200
Slätterängar med särskilda värden	10 000	5 500	8 764	5 500
Alvarbete	3 100	1 400	2 907	1 400
Skogsbete	6 450	3 500	5 215	3 500
Gräsfattiga marker	3 250	2 700	3 347	2 700
Mosaikbetesmarker	4 350	2 700	4 760	2 700



Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Tfn 0771-223 223 (vx)

E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se

ISSN 1102-8025 – RA25:8