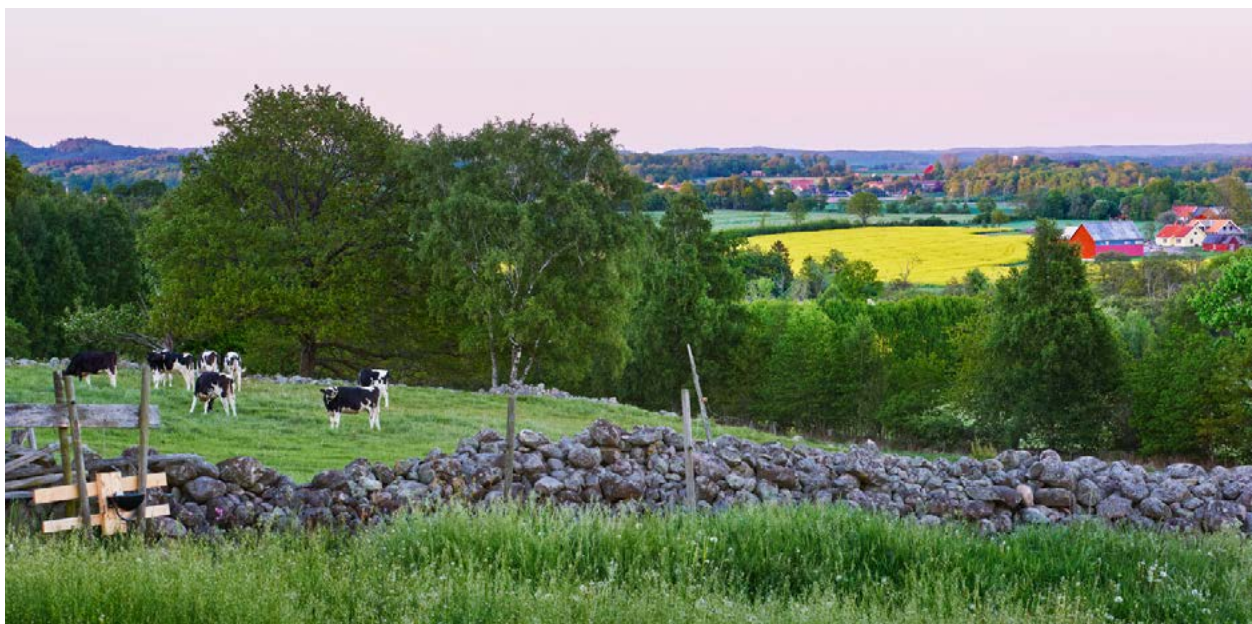


POLICY BRIEF 2026:1

Främja betesmarker genom samordnad politik

REKOMMENDATIONER

- Högre stöd och ersättningar till betesmarker kan gynna arealerna och värdena på ett kostnadseffektivt sätt.
- Miljöersättningar bör ha två delar: ett stöd som täcker kostnader för betesdrift och ett resultatbaserat stöd för den miljönytta som naturbetesmarkerna ger.
- Uppsökande rådgivning är fortsatt viktigt för att kunna ge praktiska råd om hur man gynnar biologisk mångfald.
- Offentliga investeringsstöd för att finansiera byggnader och infrastruktur för hållbar betesdrift, inklusive virtuella stängsel bör prioriteras



Kulturlandskap i Halland, fotograf: Stefan Isaksson

Myndighetssamverkan för hållbart jordbruk (jSam) har undersökt vägar för att öka arealen och förbättra skötseln av betesmarker. Denna policy brief bygger på underlagsrapporter samt på en workshop inom projektet *Hinder och möjligheter för utökad naturbetesdrift* och presenterar övergripande förslag för att främja naturbetesdrift.

Betesmarkernas areal har minskat kraftigt under det förra seklet, och har under senare decennier stannat av på en historiskt låg nivå. För att kunna bevara de arter som lever i dessa miljöer – bland dem många av de hotade arterna i Sverige – behövs fler naturbetesmarker och en anpassad skötsel av dem. Vi har känt till detta länge, men de åtgärder som hittills har gjorts har inte lett till någon ökning av betesmarker.

Betesdrift bör ses i ett helhetsperspektiv. Gårdens lokala förutsättningar, platsbundna värden och jordbrukarens mål och drivkrafter är avgörande. Även regelverk och avsättningsmöjligheter har betydelse.

Det krävs också en hållbar ekonomisk grund. Betesdriften är central ur beredskapsperspektiv, samt för att bevara naturbetesmarkens ekosystemtjänster och kulturhistoriska värden. En ändamålsenlig styrning är viktig för att Sverige ska kunna uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald,

inklusive de skyldigheter som följer av EU:s naturrestaureringsförordning och konventionen om biologisk mångfald.

Det politiska ramverket, särskilt den gemensamma jordbrukspolitiken, med miljöersättningar till betesmarker och slåtterängar samt andra stödformer, bör anpassas för att förbättra förutsättningarna och stärka betesdriften. Kalkyler gjorda av Sveriges lantbruksuniversitet¹ visar att naturbetesdrift ger stora miljönyttor men ofta är olönsam i småskalig drift, särskilt i skogsbygder och i norra Sverige. Stalluppfödning når lönsamhet tidigare vid samma skala.

För att öka arealen naturbetesmarker behövs stöd som tar hänsyn till geografiska och storleksmässiga variationer.² Kompensationsstödet är viktigt i skogsbygder och norra Sverige medan miljöersättningar är viktigare i slättbygder.

Investeringsstöd och gårdsstöd är särskilt viktiga för mindre besättningar. För större besättningar spelar nötkreatursstödet en större roll.

Potentialen för ökad betesdrift

Våra modellberäkningar³ indikerar att det nuvarande antalet djur kan beta upp till 300 000 hektar mer än idag. Det innebär att stora betesmarker kan restaureras samtidigt som nuvarande produktionsnivåer upprätthålls och klimatutsläpp inte ökar. Utmaningen är att skapa ekonomiska incitament för att använda djuren till bete.

Beräkningarna visar att det är mer fördelaktigt att beta vall eller hålla djuren på stall än att låta djuren beta naturbetesmarker. Liknande resultat från AgriFood Economics Centre⁴ visar att naturbetesmarker kan bevaras och utökas med dagens djurantal men att lönsamheten är för låg – att rätt incitament behövs. Det kan röra sig om bättre utformade miljöersättningar.

Kartdata från 2021 som använts i våra modellberäkningar som gjorts inom projektet (se Figur 1) indikerar att det finns cirka 220 000 hektar potentiell betesmark utöver de 460 000 hektar som redan ingår i SAM-ansökningar och får miljöersättningar. Naturvårdsverket och Jordbruksverket föreslog 2024 att hävdberoende gräsmarker skulle behöva öka med mellan 100 000 och 370 000 hektar för att nå gynnsam bevarandestatus.⁵

Vår bedömning är att det finns stora arealer som kan restaureras så att de får tillräckliga naturvärden för att räknas som livsmiljötyper i gott tillstånd enligt naturrestaureringsförordningen. Delar av dessa arealer finns på betesmark som redan hävdas och erhåller stöd, men andra marker kan behöva mer omfattande restaurering.

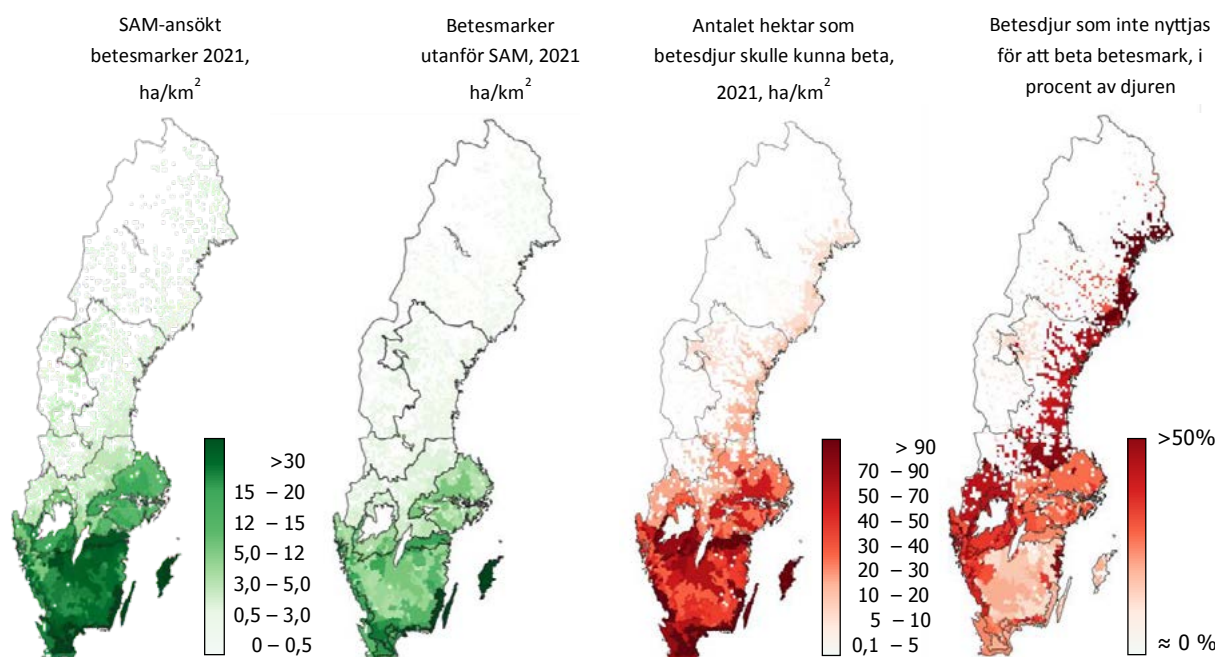
Utmaningar med dagens ersättningssystem

Den nuvarande jordbrukspolitiken betalar i huvudsak för uppskattade kostnader för skötsel av betesmark. Systemet tar i liten utsträckning hänsyn till bredare samhälleliga värden av att hävda marker och gör bara en grov differentiering mellan marker med olika natur- och kulturvärden, vilket kan leda till både undervärdering och övervärdering.⁴

Stödsystemet täcker bara en del av de skötselåtgärder som behövs för att bevara kvaliteten i hävdberoende marker.⁶

Intervjuer med länsstyrelser tyder på att nuvarande stödregler främst gynnar öppna, lättskötta betesmarker och årlig avbetning, medan träd- och buskrika biotoper samt behovet av mellanårsvariation inte ges tillräckliga incitament.

Betesmarker med högre mångfald innehåller ofta buskage, öppna vattenspeglar, stenpartier eller andra områden med lågt fodervärde. Det har medfört att delar eller hela arealer har exkluderats från vissa stöd, med lägre lönsamhet som följd.



Figur 1: Kartor som visar var betesmarken finns, var djuren finns samt var djuren inte betar på betesmark (Källa: Jordbruksverket, 2025).

Möjliga ändringar av dagens stöd och ersättningar

Våra modellberäkningar visar att en högre arealbaserad miljöersättning kan öka den hävdade betesarealen markant. Att enbart betala nötkreaturstöd till djur med stor potential att beta på betesmarker gav däremot liten effekt, eftersom betning på vall är mer lönsam. För en större effekt behövs därför extra styrning eller villkor för betning på naturbetesmarker. Andra studier av Agrifood Economics Centre har påvisat liknande resultat.^{7 8}

Miljöersättningen för betesmark ger starkare incitament för ändamålsenlig skötsel av naturbetesmarker än nötkreaturstödet, eftersom den är knuten till den faktiska arealen och därmed kan leda till en något större betesyta och förbättrade bevarandeeffekter. Om ersättningen kombineras med riktade stöd som enbart betalas till djur med hög betespotential, förstärks sannolikt effekten och stödet blir mer kostnadseffektivt.³

En nyligen publicerad analys visar att om det nationella restaureringsstödet skulle täcka hela restaureringskostnaden, istället för 70 procent som idag, kan det ge en betydande ökning av arealen betesmark.⁹

Analysen tyder alltså på att höjda ersättningar inom restaureringsstöd och miljöersättningar kan bidra till större arealer betesmark.

Utformningen behöver dock beakta risken för inlåsningseffekter, som kan uppstå till följd av att högre ersättningar leder till ett mer statiskt ägande, vilket i sig kan motverka nyetablering.



Stall för dikor (Källa: Ydre-grinden, 2025)



Fortbildningskurs om bryn för rådgivare, Foto: Johan Ahnström

Ersättningar baserade på miljönytta

Resultatbaserade ersättningar är ett system där lantbrukaren får betalt utifrån vilket miljöresultat som uppnås, inte vilka åtgärder som genomförs.

Fördelen med resultatbaserade ersättningar är att de kan säkerställa att lantbrukarna får ersättning inte bara för åtgärdskostnader, utan även för miljönytterna, vilket motiverar gårdar att satsa på hållbar produktion och betesdrift.

En möjlig framtida modell för miljöersättning skulle vara en hybridersättning som består av två delar:

- (1) kompensation för den ekonomiska förlust och de merkostnader som kan uppstå vid hävd av naturbetesmarker, och
- (2) resultatbaserade ersättningar för de samhälleliga och ekologiska värden som betet ger.⁹

Flera europeiska länder har framgångsrikt testat och infört resultatbaserade ersättningssystem. Sverige kan överväga detta för miljöersättningar till betesmarker och slätterängar.

Förvaltning och myndighetskontakter

Jordbrukare kan uppleva myndighetskontakter som frustrerande och regelverken för miljöersättningar som svårtolkade, vilket kan underminera viljan att söka ersättningar och genomföra skötselåtgärder.¹⁰

Det kan därför behövas ett mer förenklat system, som samtidigt är lättare att förstå för jordbruksföretagen. Ett sätt skulle kunna vara ökad samverkan mellan jordbruksföretag, branschorganisationer och myndigheter. Berörda aktörer bör ges möjlighet att vara delaktiga i att utveckla lösningar för en hållbar betesbaserad produktion. Ett exempel är forum där lantbrukare, rådgivare och myndigheter möts, och som kan underlätta dialog, kunskapsutbyte och förtroendeskapande. I sådana forum kan rådgivningen spela en viktig roll i att förmedla kunskap och skapa samförstånd.

Informativa styrmedel skulle även kunna användas i större utsträckning för att stärka relationer mellan lantbrukare och myndigheter. Till exempel skulle ängs- och betesmarksinventeringen kunna användas för att ge lantbrukare bättre återkoppling om vilka naturvärden som finns på deras marker.

Uppsökande rådgivning är fortsatt viktigt för att gynna biologisk mångfald.



Bilden visar en värmekarta av var djuren har betat med virtuella stängsel. Dessa stängsel styr djurens betesområde med GPS-halsband och digitala gränser – helt utan att fysiskt behöva stängsla in områden. (Källa: Linköpings Universitet)

Betesmarker berör flera politikområden utöver den gemensamma jordbrukspolitiken, exempelvis landsbygdspolitiken och natur- och kulturmiljövården. För att underlätta för lantbrukare och få bättre utväxling för de stöd och ersättningar som finns, kan det övervägas att inrätta regionala samordnare för odlingslandskapets biologiska mångfald.¹¹ Samordnarnas roll skulle vara att informera om och uppmuntra till att söka de stöd och ersättningar som finns för restaurering, skötsel och investeringar men också att facilitera processer och samarbeten mellan olika aktörer såsom markägare och djurhållare för att gynna både produktion och natur- och kulturvården.

Praktiska utmaningar och lösningar

Den största delen av kostnaderna för betesdrift är relaterade till stödjande aktiviteter. Vinterhållning av djur innebär omfattande utgifter och nya stall är ofta nödvändiga, men investeringarna är svåra att finansiera för småskaliga producenter. Vattenförsörjning till naturbetesmarker är dessutom ofta kostsam och logistiskt krävande när avstånden från gårdens centrum är stora och pumpteknik behövs. Riktade investeringsstöd som täcker den nödvändiga infrastrukturen för naturbetesdrift kan minska dessa hinder.

Daglig tillsyn av djur som också medför kostnader. Fysiska fållor kräver investeringar i stängsel samt en omfattande arbetsinsats med underhåll, vilket är kostnadsdrivande. Digitala lösningar, till exempel virtuella stängsel och GPS-sändare, kan ersätta fysiska stängsel. De kan samtidigt göra det enklare att vid behov justera betestrycket för att gynna hävdberoende arter, vilket underlättar för företag med naturbetesdrift.¹² Möjligheten att stötta digitaliseringen borde finnas inom ramen för investeringsstödet.

Den 1 januari 2026 blev virtuella stängsel tillåtna i Sverige för nötkreatur och får. En strategi för att sprida ny teknik som fungerar och som minskar kostnader för tillsyn och minskar arbetsbördan för jordbrukare bör prioriteras i kommande jordbrukspolitik. Det skapar flexibilitet i jordbrukarens vardag och möjliggör en bättre styrning av betesdriften.

Denna policy brief är framtagen av Myndighetssamverkan för hållbart jordbruk (jSam). I samverkan ingår Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelserna.

Referenser

- ¹ Hesse, A., Jamieson, A., 2021, Hinder och möjligheter för ökad naturbetesdrift ur ett lantbrukarperspektiv – en kunskapsöversikt, Sustainamal Reports #1
- ² Holmström, K., Kumm, K.-I., Andersson, H., Nadeau, E., Arvidsson Segerkvist, K. & Hesse, A., 2021, Economic incentives for preserving biodiverse semi-natural pastures with calves from dairy cows. Journal for Nature Conservation, 62, 126010. Appendix A. Supplementary data.
- ³ Jordbruksverket 2025, Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker, RA25:8
- ⁴ Larsson, C., Boke Olén, N., Brady, M., 2020, Naturbetesmarkens framtid - en fråga om lönsamhet, AgriFood Economics Centre. Rapport 2020:1
- ⁵ Naturvårdsverket, 2024, Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet - Redovisning av regeringsuppdrag, Skrivelse 2024-03-38, Ärendenummer NV-11038-22
- ⁶ Lennartsson, T., Westin, A. och Wissman, J., 2026, Jordbruksstöd och skötsel av hävdberoende naturtyper [Kommande]
- ⁷ Nordin, I., Brady, M., Johansson, H. och Rehn, E., 2025, Förändrade stödnivåer i jordbrukspolitiken - hur påverkas produktion, konkurrenskraft och miljö? AgriFood Economics Centre. Rapport 2025:1
- ⁸ Nylén, H., Brady, M., 2024, Hur fungerar jordbruksstöd i skogsbygd? AgriFood Policy Brief 2024:2.
- ⁹ Mark Brady, M., Smith H G., 2025, Mer biologisk mångfald för varje satsad krona – att öka kostnads-effektiviteten för restaurering av naturbetesmarker, AgriFood Economics Centre. Working Paper 2025:1
- ¹⁰ Ljung, M., 2025, Social hållbarhet i lantbruket - hinder eller möjlighet för ökad naturbetesdrift? Sustainamal Reports (opublicerad)
- ¹¹ Gustafsson, I., Ljung, M., Jamieson, A., 2025, Policyverkstad — Biologisk mångfald i odlingslandskapen: En rapport från Uppdrag landsbygd, Sveriges Lantbruksuniversitet, Urban and Rural reports 2025:1
- ¹² Wahlund, L., Hiron, M., 2023, Virtuella stängsel: ett flexibelt verktyg för skötsel av naturbetesmarker, Sustainamal Reports #2

Kontakt

Gustav Eskhult, Jordbruksverket
gustav.eskhult@jordbruksverket.se
036-15 61 46

Elin Forsberg, Naturvårdsverket
elin.forsberg@naturvardsverket.se
010-698 14 41

Måns Bruun, Länsstyrelsen Skåne län
mans.bruun@lansstyrelsen.se
010-224 12 63

Åsa Thorsell, Riksantikvarieämbetet
asa.thorsell@raa.se
08-51918346

Policy briefs är en del i Jordbruksverkets arbete att stödja utvecklingen mot ett modernt, hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk och blå näringar.

Jordbruksverket är Sveriges förvaltningsmyndighet inom jordbruk, fiske och landsbygd.



Jordbruks verket

Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Telefon 0771-223 223

E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se