

Miljöeffekter av tvärvillkoren



- Lantbrukarnas extra kostnader för att uppfylla verksamhetskraven inom tvärvillkoren är låga samtidigt som den uppnådda miljönyttan är liten. Skötselkraven ger större miljönytta.
- Tvärvillkoren uppfattas ofta som krångliga och omfattande, vilket har medfört att många lantbrukare känner sig osäkra. Stödavdragen som baseras på lantbrukarnas totala stödbelopp kan för samma fel hos två brukare ge helt olika avdrag.
- Information och rådgivning i samband med tvärvillkoren har förbättrat lantbrukarnas medvetenhet om stödregler och miljölagstiftning.

Miljöeffekter av tvärvillkoren

Rapporten är sammanställd inom projektet CAPs miljöeffekter som är ett samverkansprojekt mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

I rapporten utvärderas vilka miljöeffekter som tvärvillkorens regel- och kontrollsystem ger upphov till i Sverige och hur effektiva tvärvillkoren är att nå de nationella miljömålen.

Redaktör
Torben Söderberg

Foto på omslaget
Mats Pettersson

Environmental Effects of Cross Compliance

This report is compiled within the project "Environmental Effects of the CAP", which is a cooperative effort involving the Board of Agriculture, the Environmental Protection Agency, and the National Heritage Board. The report evaluates the environmental effects in Sweden of the rules and control system of cross compliance, as well as to what extent cross compliance is an effective way of achieving Swedish environmental objectives.

The report concludes that the Statutory Management Requirements of cross compliance do not cause farmers much extra cost, since many of these requirements existed before. The environmental benefit obtained is also small. The Good Agricultural and Environmental Conditions provide more environmental benefits, but also cost more. Furthermore, cross compliance is seen as complicated and have caused many farmers to feel insecure. On the other hand, information and advisory services concerning cross compliance have improved farmers' awareness of support rules and environmental legislation.

Editor
Torben Söderberg

Photo on the cover

Mats Pettersson

Sammanfattning

Tvårvillkoren är tänkta att bidra till en långsiktigt hållbar jordbruksproduktion, bevara jordbruksmarken i gott skick, förbättra miljö och djurskydd, minska smittspridning och att konsumenterna ska få tillgång till säkrare livsmedel. Tvårvillkoren infördes bl.a. för att motivera de stora belopp som lämnas i gårdsstöd och för att få jordbrukarstöden mer accepterade hos konsumenterna. I rapporten har endast de tvårvillkor analyserats som bedöms ha miljöpåverkan.

För att kunna upprätthålla tvårvillkoren finns det regel- och kontrollsystem kopplade till gårdsstödet. Tvårvillkoren innebär att vissa regler måste följas för att få hela jordbruksstödet utbetalt. De flesta tvårvillkor (i första hand de som kallas verksamhetskrav) är inga nya regler, utan de har funnits sedan länge i svensk lagstiftning.

Regel- och kontrollsystemen är i många fall både krångliga och svåröverskådliga. Under införandet har en hel del korrigeringar gjorts, men ännu återstår mycket att göra. EUs revisionsrätt har bl.a. uttalat sig om att målen för tvårvillkorspolitiken inte har definierats så att de är specifika, mätbara, relevanta eller realistiska. De rekommenderar därför att de gällande tvårvillkorsreglerna bör förenklas, förtydligas och rangordnas.

Verksamhetskraven regleras av tidigare gällande lagstiftning. De flesta av lantbrukarna behöver därför inte göra några ytterligare åtgärder för att uppfylla verksamhetskraven. Förbättringarna i miljöpåverkan blir därmed ofta små för verksamhetskraven, vilket medför en låg kostnadseffektivitet.

De extra kostnaderna för att uppfylla verksamhetskraven inom tvårvillkoren är i genomsnitt små för lantbrukarna. Variationen i kostnaderna mellan olika lantbruk kan dock bli stor. Ett litet lantbruk med omfattande djurhållning har betydligt fler tvårvillkorsregler att följa än ett stort lantbruk med enbart växtodling. För lantbrukare med små marginaler kan tidsåtgången och kostnaderna bli betydande.

För skötselkraven som regleras av stödföreskrifter har miljöpåverkan varit större än för verksamhetskraven, men samtidigt har kostnaderna för att uppfylla skötselkraven varit högre.

Stöдавdragen kan i vissa fall bli oproportionellt stora för tvårvillkorsöverträdelser med ringa miljöpåverkan. Detta beror på att stöдавdragen alltid beräknas som del av respektive lantbrukares totala stödbelopp. Två lantbrukare kan för en likartad tvårvillkorsöverträdelse få helt olika stora avdragsbelopp.

Ett av Sveriges miljö kvalitetsmål är ”Ett rikt odlingslandskap” och ett av etappmålen är att bevara 550 000 hektar naturbetesmarker, vilket förutsätter en fortsatt beteshävd. Verksamhetskravet om registrering av nötkreatur står för en stor del av alla tvårvillkorsöverträdelser. Exempelvis kan detta förhållande medföra en indirekt negativ miljöpåverkan på naturbetesmarkerna genom att lantbrukarnas drivkrafter minskar för att hålla betesdjur och därmed hävda betesmarkerna.

Informationen vid införandet av tvårvillkoren samt den introducerade tvårvillkorsrådgivningen har varit positiv för att öka lantbrukarnas miljömedvetenhet, särskilt vad det gäller att uppfylla skötselkraven. Det kan också konstateras att den systematiska kontrollen tillsammans med nivån på gårdsstödet och det tillhörande hotet om avdrag

varit till fördel för miljöarbetet. Däremot har de ibland otydliga, omfattande och krångliga reglerna samt vissa svårtydda definitioner varit till nackdel för att åstadkomma verkliga miljöförbättringar.

I en genomförd postenkät framkom att många lantbrukare känner sig både osäkra och rädda för att bryta mot reglerna i tvärvillkoren. Enligt undersökningen är det i första hand de lantbrukare som har djur och/eller mindre lantbruk som känner sig osäkra.

Om skötselkraven om *ingen igenväxning* och *hävvd av betesmark* togs bort från gårdsstödet finns det risk för att lantbrukarna i extremfallet även skulle sluta att hävda en stor del av betesmarksarealen. Modellberäkningarna (med SASM) förutsätter i det fallet att de betesmarker som fått gårdsstöd och där hävden har kostat mer än stödet (1200 kr/ha) inte längre kommer att betas när det inte längre krävs. Detta och ytterligare antaganden eller förbehåll vid modellberäkningarna tas upp i rapporten.

Om skötselkravet om *ingen igenväxning* togs bort från gårdsstödet finns det risk för att lantbrukarna, enligt de gjorda modellberäkningarna, skulle sluta att bruka cirka åtta procent av den totala åkermarksarealen. Det är den mark som ligger på gränsen till att vara lönsam att odla och där kostnaden (500 kr/ha) för att sköta trädan faller avgörandet. Odlingen på denna mark skulle gå back men inte med lika mycket som det skulle kosta att sköta trädan om skötselkravet vore kvar.

I framtiden blir det sannolikt nödvändigt att hitta nya vägar för att få ut mer miljönytta och effektivitet ur tvärvillkoren. För att få en bättre acceptans hos lantbrukarna behöver tvärvillkorens kontroll- och avdragssystem förenklas genom att förse brukarna och kontrollerande myndigheter med ett enklare och mer övergripande regelverk.

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte.....	1
1.2	Avgränsningar	1
1.3	Övergripande metodik	2
1.4	Kopplingar till andra projekt och verksamheter	3
1.4.1	Projektets arbetsgrupp	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Jordbrukspolitik.....	4
2.1.1	EUs gemensamma jordbrukspolitik.....	4
2.2	Miljöpolitik.....	5
2.2.1	Svensk miljöpolitik.....	5
2.2.2	EUs miljöpolitik	5
3	En genomgång av tvärvillkoren	7
3.1	Tvärvillkorens bakgrund och syfte	7
3.2	Verksamhetskrav och skötselkrav	7
3.2.1	Tvärvillkor med direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan.....	9
3.2.2	Tvärvillkor utan direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan.....	9
4	Införandet av det svenska tvärvillkorssystemet	10
5	Tidigare studier om tvärvillkoren.....	13
5.1	Genomgång av tidigare publicerade studier	13
5.2	Sammanfattning av studierna	18
6	Uppföljning av tvärvillkoren och kontrollresultaten	19
6.1	Hur sker tvärvillkorskontrollen?.....	20
6.1.1	Rutiner vid tvärvillkorskontroll och avdrag på stöd.....	20
6.1.2	Urval för tvärvillkorskontroll	20
6.1.3	Avdragsprocent och beslut om avdrag	21

6.2	Överträdelser av tvärvillkoren.....	22
6.2.1	Statistik kring överträdelser av tvärvillkoren	22
6.3	Slutsatser om överträdelserna.....	25
7	Miljösanktioner eller stödavdrag?	26
7.1	Statistiken kring utdömda miljösanktioner.....	26
7.2	Metodik.....	26
7.3	Miljösanktioner.....	27
7.4	Anmärkningar vid djurregistrering och vid överträdelser av stödregler	28
7.5	Hur ser problematiken ut - stödavdrag eller miljösanktionsavgift?	29
7.6	Slutsatser om miljösanktioner och stödavdrag	30
8	Betydelsen av olika inriktningar	32
8.1	Strategi för att bemöta tvärvillkorsreglerna.....	35
8.2	Slutsatser angående lantbrukarnas val.....	35
9	Tvärvillkorsrådgivningen	37
9.1	Hur väl fungerar tvärvillkorsrådgivningen?	37
9.2	Slutsatser om rådgivningen	39
10	Hur påverkas lantbrukarna av tvärvillkoren?	40
10.1	Skötselkrav och djurregistrering påverkar mest	40
10.2	Tvärvillkoren innebär extra arbete	41
10.3	Tvärvillkoren gör var tredje lantbrukare negativ till att driva lantbruk.....	42
10.4	Utökad undersökning – tidsåtgång o kostnader.....	43
10.5	Vilka tvärvillkor kostar mest tid och pengar?	43
10.6	Extra tidsåtgång för tvärvillkoren.....	44
10.7	Extra kostnader för tvärvillkoren.....	45
10.8	Lantbrukarnas inställning till tvärvillkoren	46
10.9	Slutsatser om hur lantbrukarna påverkas av tvärvillkoren	48
11	Vad kostar tvärvillkoren?.....	50

11.1	Jordbruksverkets kostnader	50
11.2	Länsstyrelsernas och kommunernas kostnader.....	50
11.3	Lantbrukarnas kostnader.....	51
11.4	Slutsatser om jordbrukets kostnader.....	52
12	Tvärvillkorens miljöeffekter.....	53
12.1	Konsekvenser av verksamhetskraven.....	53
12.2	Villkorad permanent betesmark.....	56
12.3	Konsekvenser av skötselkraven.....	56
12.4	Slutsatser om tvärvillkorens miljöeffekter	58
13	Ekonomiska konsekvensanalyser av tvärvillkorens miljöpåverkan.....	59
13.1	CCAT - Cross Compliance Assessment Tool	59
13.1.1	CCAT bygger på CAPRI och MITERRA	60
13.1.2	CCA konsekvenser för ekonomi och miljönytta	61
13.2	SASM - Swedish Agricultural Sector Model	66
13.2.1	Tvärvillkorens skötselkrav	66
13.3	Slutsatser utifrån de ekonomiska konsekvensanalyserna	70
14	Slutsatser och diskussioner	71
14.1	Slutsatser om tvärvillkorens påverkan och effekter	71
14.2	Diskussionsfrågor	75
15	Referenser.....	77
16	Bilagor	79
	Bilaga 1 Schema över tvärvillkoren	79

1 Inledning

Samtidigt som EUs gårdsstöd infördes år 2005 i Sverige tillkom ett antal tvärvillkor som måste följas av lantbrukarna. Dessa villkor utgör krav som måste följas för att lantbrukarna ska få utbetalt hela stödbeloppen utan avdrag. Får de anmärkningar kan det totala stödbeloppet bli lägre. Tvärvillkoren ska bland annat bidra till att förbättra djurskyddet och miljön inom jordbruket. Det finns dock en stor variation i miljönytta och miljöpåverkan mellan olika jordbruksverksamheter.

Ytterligare tvärvillkorskrav har införts efterhand, de senaste infördes i januari 2010. Redan år 2007 infördes ytterligare krav ”extra tvärvillkor” vilka enbart gäller för de miljöersättningar som finns med i det nya landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Gårdsstödet är bland annat inriktat på att stärka EUs argumentering i WTO-förhandlingarna för att få fler av EUs jordbrukarstöd klassade i ”den gröna boxen”, dvs. de som inte är produktionsstödjande. Tvärvillkoren har tillkommit för att samhället vill få ut mer miljönytta av de stora belopp som lämnas i gårdsstöd och att få jordbrukarstöden mer accepterade hos konsumenterna. Tvärvillkoren ska bidra till långsiktigt hållbar jordbruksproduktion, bevara jordbruksmarken i gott skick, förbättra miljö och djurskydd, minska smittspridning och att konsumenterna ska få säkrare livsmedel.

1.1 Syfte

Rapporten ska utvärdera vilka miljöeffekter som tvärvillkoren medför och hur effektiva tvärvillkoren är för att nå de nationellt uppsatta miljömålen.

Det övergripande målet är att påvisa om införandet av tvärvillkor knutna till EUs gårdsstöd medför att jordbrukets positiva och negativa miljöeffekter förändras. Ett syfte är att utvärdera effektiviteten i ett urval av tvärvillkor, främst de som ska ge miljönytta.

Ytterligare en målsättning är att bedöma effektiviteten av att använda tvärvillkor inom jordbrukspolitiken. Detta sker genom att utvärdera de uppkomna miljöeffekterna samt beräkna kostnaderna för att följa tvärvillkoren. Resultatet är tänkt att kunna användas som ett av underlagen till ”CAP efter 2013”, d.v.s. hur jordbrukspolitiken ska utformas när det nuvarande systemet upphör 2013.

1.2 Avgränsningar

I rapporten beskrivs samtliga tvärvillkor men det är inte alla som analyseras. Inom projektet kommer vi att utnyttja de analyser som tidigare gjorts (i Sverige och inom EU). Vi kommer även att göra egna analyser. Studien koncentreras på tvärvillkorens skötselkrav och på området miljö inom verksamhetskraven.

Studien kommer att analysera de nationella miljöeffekterna samt beskriva hur de globala miljöeffekterna påverkas av tvärvillkoren inom jordbruket. Natur- och kulturmiljöfrågorna behandlas uteslutande nationellt.

De miljöeffekter som värderas i studien är de som uppstår genom växtnärläckage (fosfor, samt kväve till luft, yt- och grundvatten), användning av växtskyddsmedel, utsläpp av växthusgaser, påverkan på jordbrukslandskapets biologiska mångfald, kulturmiljö och landskapsbild. I studien undersöks även i viss mån de samhällsekonomiska konsekvenserna av tvärvillkoren.

I studien har bara de skötselkrav analyserats där det är möjligt att få fram tillräckligt med underlag. Det handlar främst om skötsel av åker och betesmarker.

Av verksamhetskraven analyseras de tvärvillkor som bedöms ha en direkt, eller i vissa fall (minskad djurhållning) indirekt, miljöpåverkan. Det handlar i fallet direkt påverkan i första hand om de krav som gäller grundvatten, nitrat, avloppsslam, vilda djur och växter samt växtskyddsmedel. De flesta verksamhetskrav inom djurhälsa och alla krav inom djurskydd och folkhälsa har inte analyserats eftersom de bedöms ha ringa miljöpåverkan.

I första hand utgår utvärderingen från de tvärvillkorsregler som gällde år 2009 och som har direkt eller indirekt miljöpåverkan.

Några av verksamhetskraven har till syfte att påverka lantbrukarnas beteende i andra avseenden än direkt miljöpåverkan, men de kan ändå påverka miljön. De krav som är de mest intressanta att analysera i detta avseende är registrering av djur och djurskyddet. Dessa krav kan innebära att lantbrukaren minskar sin djurhållning och att hävden av betesmarker minskar (negativt) eller att stallgödselmängden minskar (positivt).

De ”extra tvärvillkoren” gäller enbart för miljöersättningarna och därför kommer dessa krav inte att utvärderas närmare. Detta eftersom utvärderingen av tvärvillkoren i denna rapport begränsas till tvärvillkor knutna till gårdsstödet.

1.3 Övergripande metodik

Vid analysarbetet har studien använt ett antal olika metoder. Först har en identifiering och problematisering av frågeställningarna genomförts samt en kartläggning av problemens omfattning och karaktär (kapitel 3). Detta genom en litteraturgenomgång av de tvärvillkor som är aktuella och möjliga att analysera. Sedan har även en litteraturgenomgång gjorts av olika tvärvillkorsregler och kopplingen till miljöeffekterna (kapitel 3) samt en beskrivning av införandet av tvärvillkorssystemet i Sverige (kapitel 4).

Därefter har en litteraturgenomgång gjorts av olika utvärderingar och analyser (CCAT, CCN, LEI, BLEP, IEEP, etcetera) som har genomförts inom europeiska unionen från reformens införande år 2003 och fram till 2010 (kapitel 5).

En statistisk sammanställning över andelen överträdelser för olika tvärvillkor samt en beskrivning av hur tvärvillkoren kontrolleras har också gjorts. Denna sammanställning har gjorts för att ha som underlag till flertalet av de nedanstående analyserna (kapitel 6).

Projektet har även utvecklat en metod för att analysera hur lagreglerna har följts före och efter reformen/tvärvillkoren samt hur kontrollverksamheten kring tvärvillkoren har utvecklats. I analysen ingår en identifiering av miljö sanktioner före och efter tvärvillkorens införande (kapitel 7).

I projektet görs även en risk och effektivitetsanalys av olika förseelser och för olika gårdstyper i olika områden. Denna analys görs för att påvisa vissa oönskade effekter av tvärvillkoren (kapitel 8).

I studien har en enkät genomförts med analys om insatserna i rådgivningen (kapitel 9). Det har även genomförts en enkät om beteenden hos lantbrukarna inför tvärvillkoren (kapitel 10). För att få fram de totala kostnaderna för tvärvillkoren har en bedömning och estimering gjorts av de uppkomna kostnaderna för tvärvillkoren (kapitel 11). Det har även gjorts en skattning av uppkomna miljöeffekter från tvärvillkoren (kapitel 12).

Slutligen genomförs en partiell beräkning av miljöeffektiviteten för de olika tvärvillkoren, så långt som detta är möjligt (kapitel 13). En estimering och sammanräkning av kostnader redovisas i monetära termer med modellen Cross Compliance Assessment Tool (CCAT). I studien analyseras också effekterna av skötselkraven och beräknas förväntade ekonomiska konsekvenser för dessa tvärvillkor (körning av Lars Jonassons Swedish Agricultural Sector Model (SASM)).

1.4 Kopplingar till andra projekt och verksamheter

Det finns kopplingar mellan detta projekt och Jordbruksverkets pågående arbete med att implementera tvärvillkoren i föreskrifterna om direktstöd och att se till att den löpande kontrollen av att tvärvillkoren uppfylls. Tydliga kopplingar finns till arbetet med att utveckla rådgivningen om tvärvillkoren, och även till den pågående utvärderingen av detta arbete. Dessutom finns flera utvärderingar om tvärvillkoren (Cross Compliance) inom europeiska unionen som har klara anknytningar till detta projekt. Ytterligare två utredningar om tvärvillkoren pågår, dels en som genomförs av AgriFoods Economics Centre och är en litteraturgenomgång av tidigare gjorda analyser. Dels görs en analys av Jordbruksverket som behandlar möjliga förenklingar av tvärvillkorssystemet.

1.4.1 Projektets arbetsgrupp

Projektet bedrivs inom ramen för ”CAP: s miljöeffekter”, som är ett regeringsuppdrag för att utvärdera miljöeffekterna av jordbrukspolitiken. Uppdraget genomförs gemensamt av Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. I arbetsgruppen för projektet har följande personer deltagit:

Ingrid Rydberg, Naturvårdsverket	Per Folkesson, Jordbruksverket (- okt 2010)
Bo Norell, Jordbruksverket	Camilla Eriksson, Riksantikvarieämbetet
Torben Söderberg, Jordbruksverket	Knut Per Hasund, Jordbruksverket
Sofia Blom, Jordbruksverket	Tomas Jacobsson, Jordbruksverket (okt 2010 -)
Christina Larsson, Jordbruksverket	

2 Bakgrund

Jordbrukarstödet till det svenska jordbruket är grundat på EUs jordbruksreform från 2003. Reformen infördes i Sverige 2005 som ett samlat gårdsstöd som inte längre är knutet till produktionen (frikoppling). Lantbrukarna får gårdsstödet under förutsättning att de uppfyller de miljömässiga tvärvillkor som anges i *rådets förordning 1122/2009 om EUs direktstöd för jordbrukare*, d.v.s. att de håller sin mark i gott skick och att de uppfyller gällande normer i fråga om folkhälsa, djur- och växtskydd samt miljö. I praktiken är tvärvillkoren med verksamhetskraven ett verktyg för att få medlemsländerna att snabbare implementera olika miljödirektiv och att få jordbruket att följa redan existerande lagkrav.

2.1 Jordbrukspolitik

2.1.1 EUs gemensamma jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken har reformerats vid ett flertal tillfällen, senast skedde det år 2003. Minst 25 % av medlemsländernas budget för landsbygdsutveckling ska gå till att skydda och förbättra miljön och landskapet. Efter 2003 års reform ska lantbrukarna även följa EUs miljökrav i form av olika miljödirektiv för att få tillgång till det ekonomiska jordbrukarstödet. Enligt den gemensamma jordbrukspolitiken ska EUs jordbruk inte enbart vara inriktat mot intensivt brukande. Det ska finnas plats för både små och stora gårdar. Om den gemensamma jordbrukspolitiken avskaffades skulle sannolikt fler lantbrukare behöva intensivifiera sin produktion för att överleva. Ett av syftena med den gällande jordbrukspolitiken är att bönderna inte ska behöva producera mer intensivt, utan att de i stället ska kunna satsa på en hållbar och miljövänlig produktion.

I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd (gårdsstöd) i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta syfte är också nära förknippat med syftet att bevara livskraftiga landsbygdsområden.

I inledningen till rådets förordning (EG) 1782/2003 om direktstöd till jordbruket står följande: För att undvika nedläggning av jordbruksmark och för att säkerställa att jordbruksmark hålls i god jordbrukshävd och miljön bevaras bör (tvärvillkors) normer fastställas som i vissa fall kan omfattas av bestämmelser i medlemsländerna. Det bör därför upprättas en ram för gemenskap inom vilken medlemsländerna kan anta normer med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem (markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder) och gårdsstrukturer.

Hur kan jordbrukspolitiken hjälpa miljön?

En viss del av jordbruksbudgeten, om än liten, används till att stimulera extensivt brukande eller ekologiskt jordbruk, landskapsvård och bevarande av livsmiljöer och biologisk mångfald. Alla dessa åtgärder ska bidra till att skydda miljön.

Tvårvillkorens tillkomst

Första gången tvårvillkor användes inom jordbrukspolitiken var i USA 1936. För att hindra ytterligare jordflykt på prärien och i efterdyningarna av depressionen infördes inom USA: s jordbruk ett program för markvård, Agricultural Conservation Program (ACP). Samtidigt fick lantbrukarna tillgång till statliga garantilån eller prisstöd under Agricultural Adjustment Administration (AAA) men då krävdes det att lantbrukarna skulle vara med i programmet för markvård. Följde lantbrukarna inte villkoren i ACP kunde de få reducerade stöd eller förlora sin erhållna lånegaranti (Kramer, R & Batie, S, 2008).

Ett av syftena med att införa gårdsstödet och tvårvillkoren inom EUs gemensamma jordbrukspolitik var möjligheten att i förväg anpassa stödsystemet till nya krav som väntas bli resultatet av WTO-förhandlingarna.

Bakgrunden till gårdsstödet tvårvillkor är bland annat att koppla stöden till förbättringar för miljön. Dessutom ges genom verksamhetskraven bättre möjlighet att informera alla som söker jordbrukarstöd om den lagstiftning som finns och som måste följas.

2.2 Miljöpolitik

Genom tvårvillkoren ställs grundläggande miljökrav i form av ett antal gällande EU-direktiv inom miljölagstiftningen och därigenom kopplas EUs miljöpolitik närmare till den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.2.1 Svensk miljöpolitik

De 16 miljö kvalitetsmålen beslutade av riksdagen är grunden i svensk miljöpolitik. Det svenska jordbruket anses vara en av förutsättningarna för att vissa av de nationella miljö kvalitetsmålen ska kunna uppnås inom de utsatta tidsramarna.

För att komma tillrätta med alla miljöproblem behöver det även fattas beslut på europeisk nivå. De gränsöverskridande föroreningarna måste åtgärdas med gränsöverskridande politiska beslut.

2.2.2 EUs miljöpolitik

EUs miljöpolitik bygger på försiktighetsprincipen och förorenaren betalar-principen, den s.k. Polluter Pays Principle (PPP). EUs miljöpolitik har fyra grundläggande mål:

1. bevara, skydda och förbättra miljön
2. skydda människors hälsa
3. utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt
4. främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem

EU prioriterar klimatförändringar och biologisk mångfald

EU har beslutat vilka prioriteringar som ska gälla för miljöpolitiken fram till år 2012. EUs nuvarande sjätte miljöhandlingsprogram anger fyra särskilt prioriterade områden:

1. klimatförändringar
2. natur och biologisk mångfald
3. miljö och hälsa samt livskvalitet
4. naturresurser och avfall

Minimiregler och harmoniserad lagstiftning

Det finns två typer av miljölagstiftning inom EU; miljöskyddsregler och marknadsrelaterade miljöregler.

De marknadsrelaterade miljöreglerna ska underlätta rörligheten på den inre marknaden. Reglerna är helt lika i samtliga medlemsländer, de är med andra ord harmoniserade. De harmoniserande reglerna ska utgå från en hög miljöskyddsnivå. Miljöskyddsreglerna är däremot minimiregler och sätter därför en lägsta standard för medlemsländerna. Medlemsländerna har alltså rätt att anta strängare miljöskyddsregler, men det är inte tillåtet för medlemsländerna att ha mindre stränga marknadsrelaterade miljöregler.

3 En genomgång av tvärvillkoren

3.1 Tvärvillkorens bakgrund och syfte

Tvärvillkoren ska bidra till att bevara jordbruksmarken i gott skick, förbättra miljö och djurmiljö, minska smittspridning och att konsumenterna får säkrare livsmedel. Villkoren ska också bidra till att EUs olika medlemsländer har en långsiktigt hållbar jordbruksproduktion.

De lantbrukare som har gårdsstöd, miljöersättningar, handjursbidrag eller vissa av de andra jordbruksstöden måste följa tvärvillkoren. Annars riskerar de få avdrag på stöden och/eller ersättningarna. De lantbrukare som har sökt jordbrukarstöd har ansvar för att tvärvillkoren följs i jordbruksverksamheten och på all tillhörande jordbruksmark, även om arbetsuppgifterna utförs av någon annan.

De flesta tvärvillkor är inga nya regler i Sverige, utan de finns sedan tidigare i vår lagstiftning och är kopplade till ett befintligt nationellt sanktionssystem. Ett av syftena med tvärvillkoren är att få fler lantbrukare att bli bättre på att följa den lagstiftning som redan finns.

Det är meningen att en överträdelse av tvärvillkoren ska få ekonomiska konsekvenser. De lantbruksföretag som inte uppfyller gällande lagstiftning inom miljö eller djurskydd, ska inte få hela sitt stödbelopp utbetalt är grundtanken.

Tvärvillkoren är inte de enda bestämmelser som man måste följa som lantbrukare. Inom alla områden finns fler svenska lagregler än de som är tvärvillkor. Men om en lantbrukare bryter mot reglerna i tvärvillkoren kan han förutom att få avdrag på stöden också få miljösanktionsavgifter, böter eller förelägganden.

3.2 Verksamhetskrav och skötselkrav

Tvärvillkoren delas upp i verksamhetskrav och skötselkrav (se figur 1).

Exempel på verksamhetskrav är att alla nötkreatur ska vara märkta, journalförda och registrerade. Grisar, får och getter ska också vara märkta och journalförda. Kraven kan även innebära att gödsel och bekämpningsmedel inte får hamna i grundvattnet, att jordbruksverksamhet inte får störa fåglar och inte påverka Natura 2000-områden negativt. Dessutom gäller vissa krav vid spridning av avloppsslam på åkermark. I de områden som klassas som miljö känsliga områden, och för hela Götaland finns också krav på att minska de negativa effekter kvävetillförsel kan ha.

Skötselkraven innebär att all åkermark ska hållas i god jordbrukshävd. Utöver skötselkraven för åkermark finns det också skötselkrav för slätterängar och betesmarker. Dessa innebär bland annat att marken ska skötas med bete eller slätter varje år och att igenväxning ska förhindras. Ett schema över de gällande tvärvillkoren 2010 visas nedan. En mer fullständig uppställning återfinns i bilaga 1.

Tvärvillkor 2010

1. Verksamhetskrav		2. Skötselkrav	
Lagstiftning – EU direktiv och förordningar		EU stödförordning	
Område 1.1		Område 2.1	
Miljö	Krav - vilda fåglar - grundvatten - avloppsslam - nitratkänsligt område - vilda djur, växter och livsmiljöer	Skötsel	Normer - igenväxning åkermark - permanent betesmark - igenväxning betesmark - hävd av betesmarker och slåtterängar - skydd av landskapselement - bevuxen sluttande åkermark - bränning av halm - höst- och vinterbevuxen mark - uttag av bevattningsvatten
plus 5 extra villkor vid miljöersättning			
Område 1.2			
Folkhälsa	Krav - stalljournaler - märkning av djur - rapportering till CDB - plus 6 ytterligare krav		
Växtskydd	- användning av godkända växtskyddsmedel - rätt användning av växtskyddsmedel		
Djurhälsa	- 7 krav för djurhälsa		
plus 4 extra villkor vid miljöersättning			
Område 1.3			
Djurskydd	Krav - 6 krav för kalvar - 8 krav för gris - 6 krav för nötkreatur, får, getter		

Figur 1 Schema över de svenska tvärvillkoren 2010 uppdelade på verksamhetskrav och skötselkrav (En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 1).

3.2.1 Tvärvillkor med direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan

De verksamhetskrav och skötselkrav som har en koppling till jordbrukets miljöpåverkan och de nationella miljö kvalitetsmålen redovisas nedan. Det finns också några tvärvillkor som har en indirekt koppling till jordbrukets miljöpåverkan. Dessa tvärvillkor analyseras och utvärderas också i möjligaste mån.

De tvärvillkor som har direkt miljöpåverkan och utvärderas närmare är exempelvis de verksamhetskrav som gäller *skydd av vilda fåglar, skydd av grundvatten, spridning av avloppsslam, spridning och lagring av gödsel, nitratkänsliga områden, användning av växtskyddsmedel* samt *skydd av vilda djur och växter*.

Det finns även ett antal tvärvillkor som är skötselkrav för jordbruksmark och som har miljöpåverkan. För dessa skötselkrav gäller bland annat åtgärder för att hindra *igenväxning av åker, hindra igenväxning av betes- och slåttermark, hävd av betesmark* samt *skydd av landskapselement*.

Kravet att en viss andel av jordbruksarealen ska vara *permanent betesmark* har hittills inte haft någon större relevans för Sverige. Därför görs det bara en övergripande analys av behovet av permanent betesmark.

För kraven om skydd av *vilda djur och växter* samt *vilda fåglar* finns det ännu inget tillförlitligt underlag insamlat. Detta gör att dessa tvärvillkor inte kan analyseras lika ingående som övriga villkor.

Tvärvillkor som inte utvärderas

För vissa av tvärvillkoren finns det inte tillräckligt med dataunderlag eller så är kraven införda för första gången 2009 eller 2010. Det innebär att underlaget för en utvärdering av dessa tvärvillkor ännu saknas. Det gäller exempelvis skötselkraven *bevuxen starkt sluttande mark* och *förbud mot att bränna halm* som kom först 2009. Även för tvärvillkoren *förbud mot bevattning* och *landskapselement på åker* som kom först 2010 saknas det naturligtvis underlag.

3.2.2 Tvärvillkor utan direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan

Några tvärvillkor som har indirekt miljöpåverkan och som utvärderas är bland annat verksamhetskraven om *registrering och märkning av djur*, i första hand nötkreatur. Dessa krav kan leda till att lantbrukarna väljer att minska djurhållningen och därmed minskas tillgången på betesdjur.

Tvärvillkor som inte utvärderas

Det finns ytterligare ett antal verksamhetskrav och skötselkrav bland tvärvillkoren som lantbrukare med gårdsstöd och/eller andra jordbruksstöd måste följa. Dessa tvärvillkor eller *extra tvärvillkor* har inte någon direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan eller gårdsstödet. Exempelvis djurskyddskraven, utvärderas inte i denna rapport. När det gäller de *extra tvärvillkoren* för miljöersättningarna påverkar de inte alls avdraget på gårdsstödet och utvärderas därför inte.

4 Införandet av det svenska tvärvillkorssystemet

Vid införandet av skötselvillkoren för jordbruksmark 2005 utgick Sverige, liksom flera andra medlemsländer, från de skötselnormer, som angavs i *bilaga IV i rådsförordningen 1782/2003*. Dessa utgjorde en exempelsamling ur vilken medlemsländerna kunde välja de normer som var relevanta för respektive medlemsland. För svensk del innebar det att skötselkrav identifierades för åkermark och betesmark men inget särskilt krav identifierades för t.ex. landskapselement.

Kommissionen har därefter skärpt sin inställning till detta och har tydliggjort att samtliga normer är obligatoriska (utom i vissa fall de som är listade i kolumn 3 i *bilaga III i förordning 73/2009*).

Brister som framkom vid EU-kommissionens revision 2008/2009

För skötselkrav som *skydda mark genom lämpliga åtgärder, bibehålla markens innehåll av organiskt material med lämpliga metoder* och det föreskrivna skötselkravet *bibehållande av landskapselement* har inte tillräckliga belägg kommit fram för att kommissionen ska vara säkra på att de har kontrollerats effektivt. De föreskrivna verksamhetskraven *vilda fåglar* och *livsmiljöer/vilda djur och växter* har heller inte kontrollerats systematiskt. Det EU-föreslagna skötselkravet om *lämplig maskinanvändning* har inte kontrollerats alls.

En tredjedel av alla kommuner har inte sänt in några kontrollrapporter om de föreskrivna verksamhetskraven *grundvatten, avloppsslam* och *nitrat*, vilket väcker tvivel om huruvida de faktiskt har genomfört sådana kontroller. Kommunernas ofullständiga rapportering berör även verksamhetskravet om *växtskyddsmedel*. Alla behöriga kontrollmyndigheter har inte uppnått minimala andelen kontroller.

Hos ett betydande antal lantbrukare som genomgått kontroller på plats noterades överträdelser utan att dessa ledde till påföljder. Detta gäller främst skötselkraven samt verksamhetskraven om *identifiering och registrering av djur*. En minskning på en procent tillämpades ofta där en minskning på tre procent skulle ha varit mer lämplig.

Under 2006 genomfördes knappast några kontroller alls avseende verksamhetskraven om *livsmedels- och fodersäkerhet* inom ramen för kontrollen av tvärvillkor. Dessa brister berör hela populationen av lantbrukare som ansökt om direktstöd. Avsaknaden av systematisk riskanalys från kommunernas sida, och det faktum att länsstyrelserna tillämpade riskfaktorer som inte var anpassade till de specifika kraven och standarderna för tvärvillkor anses vara en brist i genomförandet av stödkontrollerna.

Genomförda åtgärder i Sverige

Jordbruksverket har som en normal del av arbetet med att utveckla tvärvillkorssystemet genomfört åtgärder för att förbättra de egna och andra myndigheters kontrollinstruktioner, bedömningsvägledningar och IT-system. Under införandet av tvärvillkorssystemet har Jordbruksverket vidtagit flera extra åtgärder för att förbättra

systemet för kontroller av tvärvillkor. I Sverige har kontrollsystemet förbättrats enligt följande:

Jordbruksverket har i föreskrifterna infört nya normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (skötselkrav för jordbruksmark) i syfte att uppnå överensstämmelse med EU-bestämmelserna. Jordbruksverket har även infört nya normer kopplade till bevattning och landskapselement eftersom detta är ett krav enligt *rådets förordning (EG) nr 73/2009 om bestämmelser för system för direktstöd*. Länsstyrelserna bedriver från och med 2007 systematisk kontroll av verksamhetskraven om *vilda fåglar och vilda djur, växter och livsmiljöer*.

Som ett led i hälsokontrollen infördes i bilaga III till *rådets förordning (EG) nr 73/2009 om bestämmelser för system för direktstöd* en utökad skrivning om normen för *bibehållande av landskapselement* som har börjat tillämpas 2010. Jordbruksverket har beslutat att elementtyperna stenmur, öppet dike, solitärträd och småvatten ska omfattas av tvärvillkoret, men det gäller bara för åkermark i stödområde 9, vilket i huvudsak är utpräglade slättbygder i Götaland och Svealand.

Efter förslag från Jordbruksverket har regeringen via förordningsändringar inför 2010 renodlat kontrollansvaret för tvärvillkoren. Samtliga tvärvillkor kontrolleras nu av länsstyrelserna. Sverige är därmed inte längre beroende av kommunernas medverkan i detta sammanhang.

Jordbruksverket omarbetade vägledningarna för avdrag på stöden inför det att länsstyrelserna skulle fatta 2009 års tvärvillkorsbeslut. Syftet var att avdraget normalt ska bli tre procent, och att noll procent avdrag endast ska komma i fråga vid så kallade mindre överträdelser i de fall lantbrukaren åtgärdar överträdelser. Statistik för 2009 visar att betydligt färre lantbrukare än de föregående åren slapp avdrag efter tvärvillkorsöverträdelser. Dessutom fick en större andel tre procents avdrag i stället för en eller fem procent. Länsstyrelserna bedriver från och med 2009 systematisk kontroll av verksamhetskraven om *hormoner* och *djursjukdomar*. Jordbruksverket har ytterligare utvecklat metoderna för riskbaserat urval av kontrollobjekt och försett länsstyrelserna med förbättrade instruktioner om hur de ska göra sitt urval av gårdar för fullständig tvärvillkorskontroll.

Efter beslut av riksdagen och regeringen flyttades 2009 ansvaret för offentlig kontroll av djurskydd från kommunerna till länsstyrelserna. I samband med detta integrerade Jordbruksverket kontrollpunkter om tvärvillkor avseende djurskydd i checklistorna för offentlig kontroll av olika djurslag. Syftet är att minimera länsstyrelsernas merarbete för kontroll av tvärvillkor i djurskyddssammanhang. Djurskydd är det tvärvillkorsområde som medför störst praktiska problem vid kontroll och bedömning av överträdelser, detta på grund av skillnaderna mellan svenska bestämmelser och bakomliggande EU-direktiv.

I syfte att ytterligare öka kvalitet och likformighet i kontrollmyndigheternas bedömningar har Jordbruksverket uppdaterat de skriftliga kontrollinstruktionerna för tvärvillkor från 2008. I syfte att tydliggöra vad som krävs av kontrollmyndigheterna för att Sverige ska klara EUs krav på kontrollsystemet fastställdes kontrollfrekvenser för varje län och länsstyrelserna försågs med riskkriterier för urval av kontrollgårdar.

Förändrat beslutsansvar och andra myndigheters medverkan

Länsstyrelsen är sedan tvärvillkoren infördes 2005 den myndighet som fattar beslut om avdrag på lantbrukarens stöd i samband med tvärvillkorsöverträdelser. EU-kommissionen riktade tidigt kritik mot hur Sverige valt att organisera administrationen i denna del. I syfte att förebygga ytterligare kritik föreslog Jordbruksverket för Jordbruksdepartementet 2009 att beslutsansvaret borde överföras till Jordbruksverket.

Jordbruksverket har allt sedan 2004 haft ett gott samarbete med övriga centrala myndigheter i genomförandet av tvärvillkorssystemet i Sverige. Det har dock funnits problem då andra myndigheter inte haft möjlighet att prioritera arbetet med instruktioner, informationsmaterial mm. Jordbruksverket påtalade 2009 behovet av instruktioner för andra centrala myndigheters medverkan för att säkerställa god information om och kontroll av tvärvillkoren och dess bakomliggande regelverk.

5 Tidigare studier om tvärvillkoren

5.1 Genomgång av tidigare publicerade studier

Alltsedan gårdsstödet och tvärvillkoren infördes efter 2003 års reform av Common Agricultural Policy (CAP), har det i ett flertal av EUs medlemsländer genomförts olika analyser och utvärderingar av tvärvillkoren. Det har hittills främst gällt generella synpunkter på tvärvillkorssystemet med analyser av införandet av tvärvillkoren, hur tvärvillkoren byggts upp, vilka kontrollmöjligheter som finns, kostnader för införande av tvärvillkorssystemet, utvärderingar av effektivitet i miljönytta, etc.

Eftersom tvärvillkoren infördes först 2005 handlar mycket av analyserna om införandet av tvärvillkoren och uppbyggande av tvärvillkor och kontrollsystemen i de olika länderna. Det finns även några sammanställningar gjorda från medlemsländer över erfarenheterna av de införda tvärvillkoren fram till 2009.

Tvärvillkorens införande

1. Tvärvillkorens implementering i medlemsländerna (EU 25) utvärderades av Alliance Environment (AE) under 2007. Utvärderingen gjordes genom att en enkät innehållande frågor från fem temaområden skickades ut till ett antal av AE utvalda experter från varje medlemsland (Alliance Environment, 2007).

Den första temafrågan handlade om skötselkraven (Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC)) samt kravet om andelen permanent betesmark. Experterna ansåg att skötselkraven haft en positiv effekt på miljön. Samtidigt hade kraven haft ingen eller liten effekt på lantbrukarnas inkomst eller för produktionskostnaderna. Kravet på andelen permanent betesmark har hittills haft obetydlig miljöeffekt.

Andra temafrågan gällde information, regler och kontrollsystem. Även här ansåg medlemsländernas experter att de flesta länderna infört effektiva informations-, regel- och kontrollsystem. De såg inga större problem vid införandet. Dock har en del länder kanske varit för återhållsamma vid utdömande av stödavdrag.

Tredje temafrågan tar upp de gemensamma miljömålen. Här ansåg experterna att alla länder har gjort ansträngningar att uppfylla målen, men med mycket varierande insatser och resultat. Fjärde frågan gäller hur bra effektiviteten är hos tvärvillkoren. Här slog experterna fast att effektiviteten var relativt god eftersom kostnaderna för kontroll och införande hittills varit låga men å andra sidan har även miljöeffekterna varit små. Större effektivitet kan nås om vissa miljömål som främst är lokala enbart åtgärdas lokalt (exempelvis jorderosion).

Den femte temafrågan behandlade andra effekter av tvärvillkoren. Experterna menade att tvärvillkoren inte medfört några nya kostnader för lantbrukarna och därför kommer tvärvillkoren att ha begränsad inverkan på konkurrensen på den inre marknaden. Tvärvillkoren har gjort lantbrukarna mer medvetna om sina skyldigheter, men har inte i samma utsträckning förbättrat deras förståelse av dessa skyldigheter eller av hållbart jordbruk i allmänhet.

2. I en pilotstudie, gjord bland lantbrukare i provinsen Bologna, om hur tvärvillkoren fungerar vid asymmetrisk information visar resultatet att med nuvarande regel- och kontrollsystem är bara en liten del av lantbrukarna villiga att följa tvärvillkoren. Effektiviteten i tvärvillkoren beror mycket av vilken strategi lantbrukarna har för att följa tvärvillkoren, liksom vilken förmåga myndigheterna har att designa verksamma system för kontroll och stödavdrag. För att öka effektiviteten krävs att både tvärvillkor, kontroller som stödavdrag bättre anpassas till olika gårdstyper (Bartolini, m.fl., 2008).

Tvärvillkorens miljöeffektivitet

3. I en analys av effektiviteten hos tvärvillkoren gjord i Tyskland framkom att villkoren bidragit till större medvetenhet om lagstiftningen bakom verksamhetskraven, dels på grund av risken för kraftfulla avdrag på stöden men även tack vare tvärvillkorssamrådgivningen och den omfattande information som omgett införandet av tvärvillkorssystemet (Nitsch H. och Osterburg B., 2008).

I studien framhålls också att påverkan och effektiviteten är beroende av hur stort incitamentet är för att söka gårdsstöd. Detta beror i sin tur av stödets storlek. Om stödnivån minskar på lång sikt, minskar sannolikt också betydelsen av tvärvillkoren. Genomgången tar också upp risken med att där det redan finns specialiserade kontrollsystem (exempelvis Sigill) kan dessa istället bli ersatta med de mer systematiska tvärvillkorssystemen eller att det helt enkelt blir en dubbelkontroll.

Slutligen tar studien upp problematiken med rättvisa kontrollsystem. Ett kontrollsystem som är kraftigt systematiskt integrerat, men med låg kontrollfrekvens och höga stödavdrag upplevs lätt som orättvist. I en enkät om tvärvillkor till 184 tyska lantbrukare svarade dessa att de hellre såg att högriskgårdar valdes ut och att specialiserade kontroller gjordes på sådan miljöpåverkan som är relevant för dessa gårdar. Hellre detta än drabbas av omfattande checklistor över en mängd irrelevanta tvärvillkor.

4. I en IEEP-rapport från 2007 tas miljöeffekterna av tvärvillkoren i ett tiotal EU-länder särskilt upp. Rapporten säger först att det är svårt att så tidigt kunna dra några slutsatser om effektiviteten i tvärvillkoren. Därefter förklaras att tvärvillkoren hittills enbart gällt vissa miljömål (exempelvis biodiversitet, skydd av vatten och markvård) och kan därmed inte bedömas utifrån mer övergripande miljömål. Detta även om tvärvillkoren kan ha effekt på andra miljömål (exempelvis luftföroreningar och växthusgaser). Frågan blir om miljömålen och kraven för tvärvillkoren bör breddas för att maximera miljönyttan och för att tvärvillkorssystemet ska bli mer effektivt (Swales, V, 2007).

I rapporten framhålls att det är svårt och inte vidare effektivt att jämföra olika länders kontrollpunkter, eftersom förhållandena mellan länderna kan skilja så mycket, (exempelvis markvård och andelen grön mark eller permanent betesmark). Därmed menas också att vissa tvärvillkor inte är lika miljöeffektiva i alla medlemsländer.

För att få fram de mest lämpliga kontrollpunkterna föreslås i rapporten att medlemsländerna tydligare måste förklara och bevisa miljönyttan för varje kontrollpunkt som införs. Någon form av övervakning av miljöpåverkan bör också göras för att kunna visa att varje infört tvärvillkor faktiskt har någon miljönytta.

5. Inom projektet CCAT (Cross Compliance Assessment Tool) har man utvecklat en bedömningsmodell där en samlad påverkans effekt av olika tvärvillkor kan redovisas för olika geografiska nivåer (EU-27, NUTS-regioner) (CCAT 2010).

De påverkansresultat som kan bedömas genom modellen inkluderar bl.a. effekter på jordbruksmarknad, jordbrukssektorns inkomst, markanvändning, mark, luft, klimat, biologisk mångfald och kulturlandskap. Med modellen kan man också utvärdera hur mycket tvärvillkoren har påverkat utvecklingen inom jordbruket alltsedan 2005.

Ett av syftena med CCAT är att fylla kunskapsluckan om hur ett system med tvärvillkor bidrar till att nå EUs mål om ett jordbruk som utvecklas ekologiskt och socio-ekonomiskt hållbart (se kap 13.1).

6. Defra gjorde under 2007 en utvärdering av tvärvillkoren i England.

Effektiviteten i tvärvillkoren för att uppfylla de uppsatta målen ansågs god. De verksamhetskrav som även styrs av lagstiftning följdes bra och kännedomen om gällande lagstiftning har förbättrats. För de tvärvillkor som inte har uppbäckats av lagstiftning har risken för avdrag på stöden gjort att reglerna följs bättre. Den sämsta efterlevnaden av tvärvillkorsreglerna var för de skötselkrav där reglerna är otydliga och målen svåra att definiera. Där fanns ett motstånd från lantbrukarna att följa tvärvillkoren (Defra, 2008).

Lantbrukarnas kostnader för att uppfylla tvärvillkoren ansågs som låga särskilt i jämförelse med vad de får i gårdsstöd. Värdet för pengarna (kollektiva nyttigheter av tvärvillkoren minus kostnaderna för att införa tvärvillkoren) ansågs också relativt gott, även om det är svårt att sätta ett ”riktigt” värde på de olika kollektiva nyttigheterna.

Oförutsedda konsekvenser vid införandet av tvärvillkoren var bland annat att efterfrågan på rådgivning och information ökade markant. Kännedomen om lagstiftningen ökade. De små lantbruken fick en oproportionell stor kostnad vid införandet av tvärvillkoren. Vissa lantbrukare överreagerade för tvärvillkorsreglerna och tog på sig onödiga kostnader. Liksom att vissa lantbrukare blev onödigt ängsliga för att riskera att få avdrag på stöden. Överskådliga regler och den ökade risken för kontroll och stöдавdrag medförde att många lantbrukare fick en mer negativ inställning till tvärvillkoren.

Tvärvillkorens kontrollmöjligheter

7. I en studie från the Agricultural Economics Research Institute (LEI) jämförs tvärvillkorssystemet med olika certifieringssystem. Studien visar att det kan finnas potentiella synergier mellan tvärvillkor och certifieringssystem. Tvärvillkoren spänner över hela jordbrukssektorn medan olika certifieringssystem bara berör vissa produktionsinriktningar inom jordbrukssektorn och de kan i sämsta fall utvecklas till kartellbildningar (Farmer, m.fl., 2007).

De extra kostnaderna för att uppfylla vissa tvärvillkor blir ofta lägre för de lantbrukare som är med i något certifieringssystem. Detta eftersom de redan sedan länge har kontrollerats för likadana villkor. Det finns skillnader i villkor vilket gör att kontrollerna kan bli förvillande med både dubbelkontroller och att vissa kontroller negligeras av ena kontrollfunktionen. Certifiering medför mer specifika och högre kontrollkostnader, men

har hittills gett marknadsfördelar för dem som varit med i systemet. Detta kan ändras om systemet med tvärvillkor blir mycket mer omfattande än ett system med certifiering.

8. Europeiska revisionsrätten gjorde under 2008 en revision av tvärvillkorspolitiken vid kommissionen och i sju medlemsländer som kan anses vara representativa för variationerna inom jordbruket i EU (Europeiska revisionsrätten 2008).

I rapporten drar revisionsrätten slutsatsen att målen för tvärvillkorspolitiken inte hade definierats så att de var specifika, mätbara, relevanta eller realistiska. Följaktligen har många skyldigheter förblivit en formalitet på gårdsnivå och kommer troligen inte att leda till de förväntade resultaten om förbättrad miljö och förbättrat djurskydd, minskad smittspridning och säkrare livsmedel.

Generellt sett anser revisionsrätten att tvärvillkoren är ett mycket viktigt inslag i den gemensamma jordbrukspolitikerna, men drar slutsatsen att de så som de nu förvaltas och genomförs inte är ändamålsenliga. I rapporten rekommenderar revisionsrätten att de gällande tvärvillkorsreglerna förenklas, förtydligas och rangordnas.

Kostnader för tvärvillkoren

9. I en studie från Frankrike (Ridier et al 2008) analyserades vilka ökade transaktionskostnader som tvärvillkoren medför. Utöver ökade produktionskostnader kan lantbrukarna få högre administrativa, informativa och organisatoriska kostnader när tvärvillkor införs. Utifrån en intervjuenkät bland 39 lantbrukare i Pyrenéerna har en statistisk analys (Multiple Classification Analysis (MCA)) gjorts för att associera olika typer av lantbruk och lantbrukare med olika nivåer och typer av transaktionskostnader som uppkommer på grund av de införda tvärvillkoren.

Resultatet pekar på i huvudsak tre transaktionskostnader fanns för lantbrukarna i Pyrenéerna; 1) tid för att söka information, 2) tid för att fylla i blanketter, 3) kostnaderna för att följa den obligatoriska växtodlingsplanen.

Analysen visar att lantbrukarens profil, bakgrund spelar stor roll för hur stora merkostnaderna blir. De lantbrukare som redan är med i något certifikat- eller miljöprogram får generellt sett lägre merkostnader eftersom de redan delvis är inne i systemet. Den andra gruppen lantbrukare, ofta större växtodlingsgårdar, som inte tidigare varit med i något program får betydligt högre kostnader för att anpassa sig till de ”nya” tvärvillkoren.

Slutsatsen från rapporten är att de ökade administrations- och informationskraven sannolikt medför att lantbrukarna i större utsträckning kommer att köpa in dessa tjänster i en framtid.

Förslag inför fortsatta tvärvillkor

10. Rapporten ”CAP: s Cross Compliance and its Effects on Biodiversity” visar att tvärvillkorens regler hittills har varit otillräckliga för att bevara den biologiska mångfalden inom tyskt jordbruk. För att förbättra situationen lämnas i rapporten tre förslag till ändringar i CAP och tvärvillkorsreglerna (IFAB 2009).

För det första föreslås att ett skötselkrav införs där 30 procent av den permanenta betesvallen (betesmarken) inte får skördas eller betas och att denna del ska rotera årligen. För det andra föreslås att det ska krävas tillstånd för att få plöja upp en betesmark eller permanent betesvall. För det tredje föreslås att det på gårdsnivå ska kunna avsättas minst tio procent av åkerarealen till extensiv drift (ekologisk odling). Detta ska delvis kunna finansieras genom miljöersättningen i landsbygdsprogrammet.

11. I en studie från the Cross Compliance Network (2007) identifieras några möjliga utvecklingsvägar för få till bättre utvärderingar av tvärvillkoren och effektiva framtida regelförändringar. Det blir mycket viktigt att beakta hela miljönyttan av tvärvillkoren. Det blir även nödvändigt att hitta andra åtgärder för att få ut än mer miljönytta och effektivitet ur tvärvillkoren. Detta kommer sannolikt att krävas i en framtid, när hotet om stödavdrag minskar i betydelse på grund av reducerade direktstöd.

12. BirdLife International (2009) har i en studie visat på vissa strukturella svagheter i det nuvarande systemet med tvärvillkor kopplade till gårdsstödet. Dessa svagheter hindrar enligt BirdLife tvärvillkorssystemet att effektivt bidra till att förbättra miljötillståndet och bevara den biologiska mångfalden. Dessa svagheter kan sammanfattas som:

- brister i tydliga målsättningar och mål för alla miljötillstånd
- brister i rapportering, uppföljning och utvärdering av önskade miljötillstånd
- brister i instruktionerna till medlemsländerna om hur de ska applicera reglerna på gårdsnivå Kommissionen godtar inga nationella transponeringar (ändringar i prioritering och betydelse) av tvärvillkorsreglerna
- otillräckliga och ineffektiva kontroller
- inkonsekventa reduceringar av stödbeloppen som ofta är för låga och inte proportionella till den uppkomna skadan på miljön
- misslyckas med att fånga in alla som kraftigt bryter mot miljöreglerna från att få gårdsstödet
- oproportionellt stora insatser och kostnader ligger på de små extensiva odlingssystemen som relativt sett levererar stora mängder kollektiva nyttigheter

Enligt BirdLife International har de flesta medlemsländerna implementerat de miljörelaterade tvärvillkoren på ett sådant sätt att de i första hand minimerar påverkan på jordbruket och även kostnaderna för att administrera systemet.

13. European Environmental Bureau (EEB) har under våren 2010 lämnat ett förslag till ny gemensam jordbruksreform efter 2013. De viktigaste reglerna att lägga till den gällande lagstiftningen är enligt EEB:

- Ett starkt skydd mot konvertering av permanent betesmark som har legat i minst 15 år, utom när det finns klara bevis för att åtgärden inte skadar den biologiska mångfalden eller minskar markens funktion som kolsänka.

- Starkt skydd mot ett aktivt skadande av landskapselement inklusive, som ett minimum, häckar, alléer, fickor av ursprunglig vegetation, dammar, diken, bäckar och torr ström sängar, terrasser och stenmurar.
- En etablering av obesprutade och ogödslade skyddszoner med naturlig vegetation krävs längs vattendrag och vattenområden. Bredden på bufferten bör fastställas av objektiva data i förhållande till jordart, lutning, typ av markanvändning etc.
- Krav på gårdar med en betydande andel av jordbruksgrödor eller som har en hög djurtäthet att upprätta en växtnärlingsplan.

Det rättsliga skyddet av landskapselement och permanenta gräsmarker över 15 år är viktig på grund av deras betydande miljövärde. Det är också viktigt att gårdar med en stor andel av dessa funktioner bör ersättas för kollektiva nyttigheter som de tillhandahåller genom HNV betalning.

Betalningssystemet bör fastställas samtidigt med det rättsliga skyddet. Även om lantbrukare och markägare inte bör kompenseras för att respektera lagstiftning, bör ett undantag göras när rumsliga åtgärds-/förvaltnings-krav inför restriktioner för vissa lantbrukare eller markägare inom samma region/landskap.

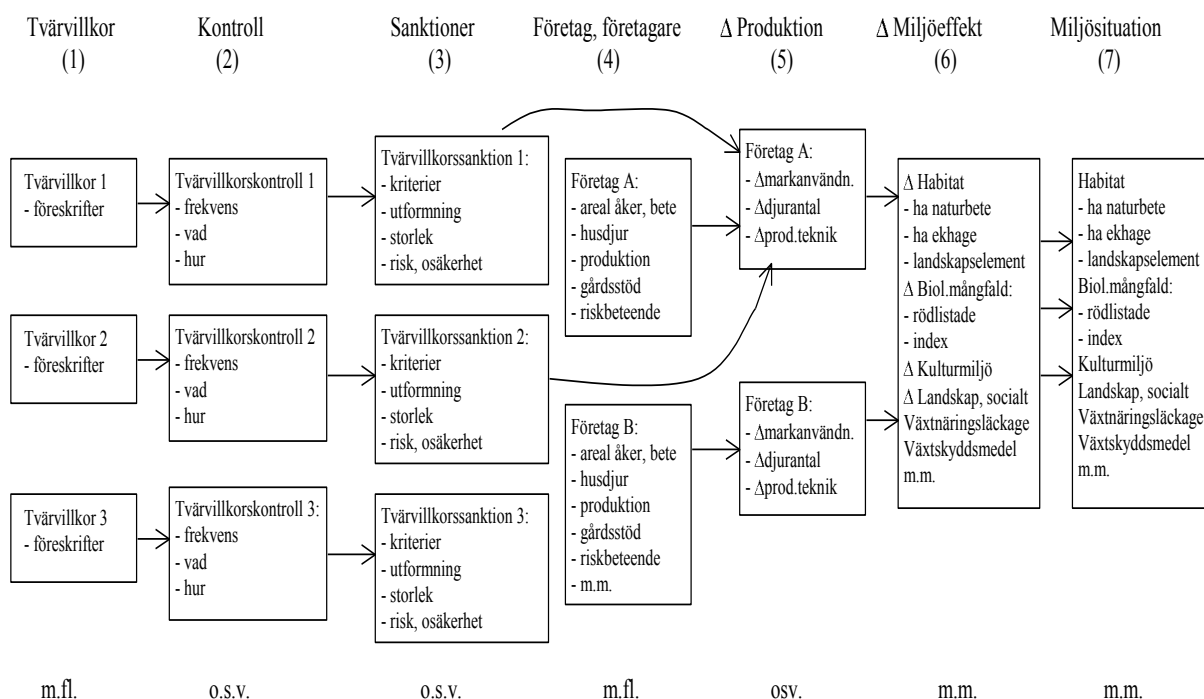
5.2 Sammanfattning av studierna

Efter **införandet** av tvärvillkoren har man sett att skötselkraven haft en positiv effekt på miljön. De flesta länder har infört effektiva informations-, regel- och kontrollsystem. **Miljöeffektiviteten** har varit relativt god trots att miljöeffekterna varit små, detta eftersom även kostnaderna för införande, uppfyllelse och kontroll varit låga. För att öka effektiviteten bör regler, kontroller och stödådrag bättre anpassas till olika gårdstyper. Villkoren har bidragit till större medvetenhet om lagstiftningen bakom verksamhetskraven. Effektiviteten blir beroende av hur stort incitamentet är för att söka gårdstöd och hur väl lagstiftningen tidigare varit implementerad. Detta beror i sin tur av stödets storlek. För **kontrollmöjligheterna** kan det finnas potentiella synergier mellan tvärvillkors- och certifieringssystem. EUs revisionsrätt har dragit slutsatsen att målen för tvärvillkorpolitiken inte har definierats så att de är specifika, mätbara, relevanta eller realistiska. Därför rekommenderar revisionsrätten att de gällande tvärvillkorsreglerna bör förenklas, förtydligas och rangordnas. Angående **kostnaderna** så kan lantbrukarna utöver ökade produktionskostnader få ökade administrativa, informativa och organisatoriska kostnader när tvärvillkor införs. Lantbrukarens bakgrund spelar stor roll för hur stora merkostnaderna blir. De lantbrukare som redan är med i något certifierings- eller miljöprogram får generellt sett lägre merkostnader. De ökade administrations- och informationskraven medför sannolikt att lantbrukarna i större utsträckning kommer att köpa in dessa tjänster. Uppkomna **förslag inför fortsättningen** är t.ex. mer permanent betesmark, obesprutade och ogödslade skyddszoner längs vattendrag och vattenområden samt ett starkt skydd mot ett aktivt skadande av landskapselement. Förslagsgivarna anser också att det sannolikt krävs att få till bättre utvärderingar av tvärvillkoren och effektiva framtida regelförändringar. Bättre rättsligt skydd av landskapselement och permanenta gräsmarker anses också viktig på grund av deras betydande miljövärde.

6 Uppföljning av tvärvillkoren och kontrollresultaten

Vid utvärderingen av de svenska tvärvillkoren har den analysmodell som finns i figur 2 använts. Utgångspunkten vid analysen har varit tvärvillkorens utformning. Olika föreskrifter, kontroll- och sanktionssystem (kolumnerna (1), (2) och (3) i figuren) har i första hand påverkat företagen och produktionen (5). Eftersom företagens och företagarnas förutsättningar varierar (4) har genomslaget blivit olika mellan områden och företagstyper. I sanktionssystemets utformning (3) ingår den osäkerhet som råder utifrån företagarens perspektiv över vad föreskrifterna och kontrollerna innebär. Den förändrade produktionen (Δ Produktion) har sedan i sin tur i olika grad förändrat jordbrukets miljöpåverkan (6). Genom uppgifter om myndigheternas kontroll har vi kunnat bedöma omfattningen av denna påverkan och även vilka åtgärder som producenterna behövt göra. Utifrån detta har vi sedan gjort en skattning av miljöeffekterna och ytterst vilken ny miljösituation (7) som kan uppstå. Vi har även genom att fråga lantbrukarna bedömt vilka kostnader som uppkommit för lantbruksföretagen av att följa tvärvillkoren.

Kausal modell för bedömning av miljöeffekter och kostnader



Figur 2 Analyschema tvärvillkor schemat visar en kausal modell över hur tvärvillkoren påverkar jordbruksproduktionen och därigenom miljöstillståndet.

6.1 Hur sker tvärvillkorskontrollen?

Redan innan tvärvillkoren kom fanns det på kommunerna en systematisk kontroll av gödselhantering och djurskydd. Kraven inom ”god jordbrukar sed” (som var en föregångare till skötselkraven) kontrollerades också, ifall lantbrukaren hade jordbrukarstöd. Kommunerna var till 2008 den tvärvillkorskontrollerande myndigheten för gödselhantering och djurskydd. Omfattningen på kontrollverksamheten varierade mellan kommunerna. Variationen berodde ofta på hur jordbruksdominerade kommunerna var och hur högt den politiska ledningen prioriterade jordbrukets miljötillsyn. Efter 2008 ligger ansvaret för tvärvillkorskontrollen på länsstyrelserna.

6.1.1 Rutiner vid tvärvillkorskontroll och avdrag på stöd

Enligt *rådets förordning 1122/2009 om EUs direktstöd för jordbrukare* ska varje medlemsland årligen genomföra tvärvillkorskontroller. I Sverige kontrollerar länsstyrelserna årligen alla tvärvillkor hos en viss andel av de lantbrukare som sökt stöd. Det är inte alltid en lantbrukare i förväg får veta att det ska bli en kontroll. Om lantbrukaren har både växtodling och djurhållning kan det också vara olika kontrollanter som tittar på olika tvärvillkor vid olika tillfällen under året.

Om exempelvis Livsmedelsverket, Jordbruksverket eller kommunen vid tillsyn upptäcker att en lantbrukare inte har följt tvärvillkoren inom de områden som myndigheterna har ansvar för ska de rapportera felen till länsstyrelsen.

6.1.2 Urval för tvärvillkorskontroll

I *förordning 1122/2009 om EUs direktstöd för jordbrukare* finns regler för hur tvärvillkorskontrollen ska utföras i respektive medlemsland (MS). I förordningen regleras bl.a. att minst 1 % av alla lantbrukare årligen ska kontrolleras med fullständig tvärvillkorskontroll. Det står även hur medlemsländerna ska göra urvalet:

1. Välja ut minst 5 % av ansökningarna om gårdsstöd för stödkontroll, varav 20 - 25 % ska ske slumpmässigt och resten baseras på analys avseende finansiella risker för EU-fonden.
2. Välja ut minst 20 % av de utvalda stödkontrollgårdarna för tvärvillkorskontroll, varav 20 -25 % ska ske slumpmässigt och resten baseras på analys avseende de miljö-, hälso- eller djurskyddsrisiker som tvärvillkoren är till för att minimera.
3. Höja kontrollfrekvensen nästa år om många överträdelse konstateras inom detta urval.

Exempel: Det finns 4000 ansökningar om gårdsstöd i ett län. Av dessa väljs 200 gårdar ut för stödkontroll av länsstyrelsen, varav 50 tas ut slumpmässigt. På dessa 200 gårdar kontrolleras bland annat att arealerna stämmer överens med stödansökan. Från dessa 200 utvalda gårdar väljs 40 ut för tvärvillkorskontroll, varav 10 tas ut slumpmässigt. Samtliga för respektive gård relevanta tvärvillkor som respektive kontrollmyndighet ansvarar för ska kontrolleras på de 40 gårdarna.

6.1.3 Avdragsprocent och beslut om avdrag

Om lantbrukaren inte följer tvärvillkoren

Om en kontroll visar att en lantbrukare inte har följt något av tvärvillkoren beslutar länsstyrelsen hur många procent som ska dras av från utbetalningen av jordbrukarstöden.

Första gången kontrollmyndigheterna hittar en viss överträdelse på gården ska avdraget normalt bli tre procent på stödbeloppet. Avdraget får sättas ned till en procent eller höjas till fem procent baserat på kontrollmyndighetens bedömning av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. För en del väldigt små överträdelser av skötselkraven kan avdraget sättas till noll.

För att kontrollanternas bedömningar och länsstyrelsernas avdragsbeslut ska bli så lika som möjligt inom Sverige finns centralt framtagna vägledning. Om länsstyrelsen ser att en lantbrukare inte har följt en svensk bestämmelse, som ställer högre krav än motsvarande EU-bestämmelse, är det ändå enligt EU-nivån som bedömningen sker när det gäller tvärvillkoren. Det kan innebära att en lantbrukare måste åtgärda vissa brister för att nå upp till de svenska kraven, men att han ändå slipper avdrag på stöden.

Avdragsberäkning vid överträdelse inom ett område

Exemplet nedan visar en överträdelse som motsvarar tre procents avdrag på stöden.

Exempel: Länsstyrelsen upptäcker vid sin djurkontroll att en lantbrukare har missat att i rätt tid rapportera 30 nötkreatur till CDB. Det är en överträdelse som motsvarar 3 procents avdrag på stöden.

Sker fler överträdelser inom samma område, t.ex. inom miljö- eller djurskyddsområdet, men under olika rättsakter räknas bara överträdelsen inom den rättsakt som ger det största avdraget (bilaga 1).

Avdragsberäkning vid överträdelser inom flera områden

Vid överträdelser inom flera av de fyra tvärvillkorsområdena ska avdragsprocenten för vart och ett av områdena läggas ihop till en enda procentsats. Det finns dock en begränsning vid fem procent.

Exempel: Kommunens miljöinspektör har konstaterat att lagringsutrymmet för gödsel är för litet. Inspektören bedömer att bristen är så allvarlig att det motsvarar fem procents avdrag inom område nr 1 (miljö). Dessutom har länsstyrelsens arealkontrollant upptäckt att det växer sly och buskar på 1,40 hektar av gårdens åkermark. Den överträdelsen motsvarar 3 procents avdrag inom område nr 4 (skötselkrav). Tre plus fem brukar bli åtta, men eftersom det finns en begränsningsregel när det gäller tvärvillkoren stannar avdraget på fem procent.

Avdragsberäkning vid upprepad överträdelse

Om en lantbrukare upprepar samma typ av fel inom en treårsperiod ska avdragsprocenten multipliceras med tre. Om upprepade överträdelser har gjort att avdraget nått upp till 15 procents avdrag ska ytterligare upprepning automatiskt betraktas som att lantbrukaren avsiktligt bryter mot reglerna.

Exempel: Länsstyrelsen upptäcker vid djurkontroll 2008 att en lantbrukare har missat att i rätt tid rapportera 30 nötkreatur till CDB. Det är en överträdelse som motsvarar tre procent avdrag på stöden. Samma lantbrukare blev även kontrollerad 2006 och då var det också fel i CDB-rapporteringen. Därför blir 2008 års avdrag 3×3 procent = 9 procent.

Avsiktliga överträdelser ger högre avdragsprocent

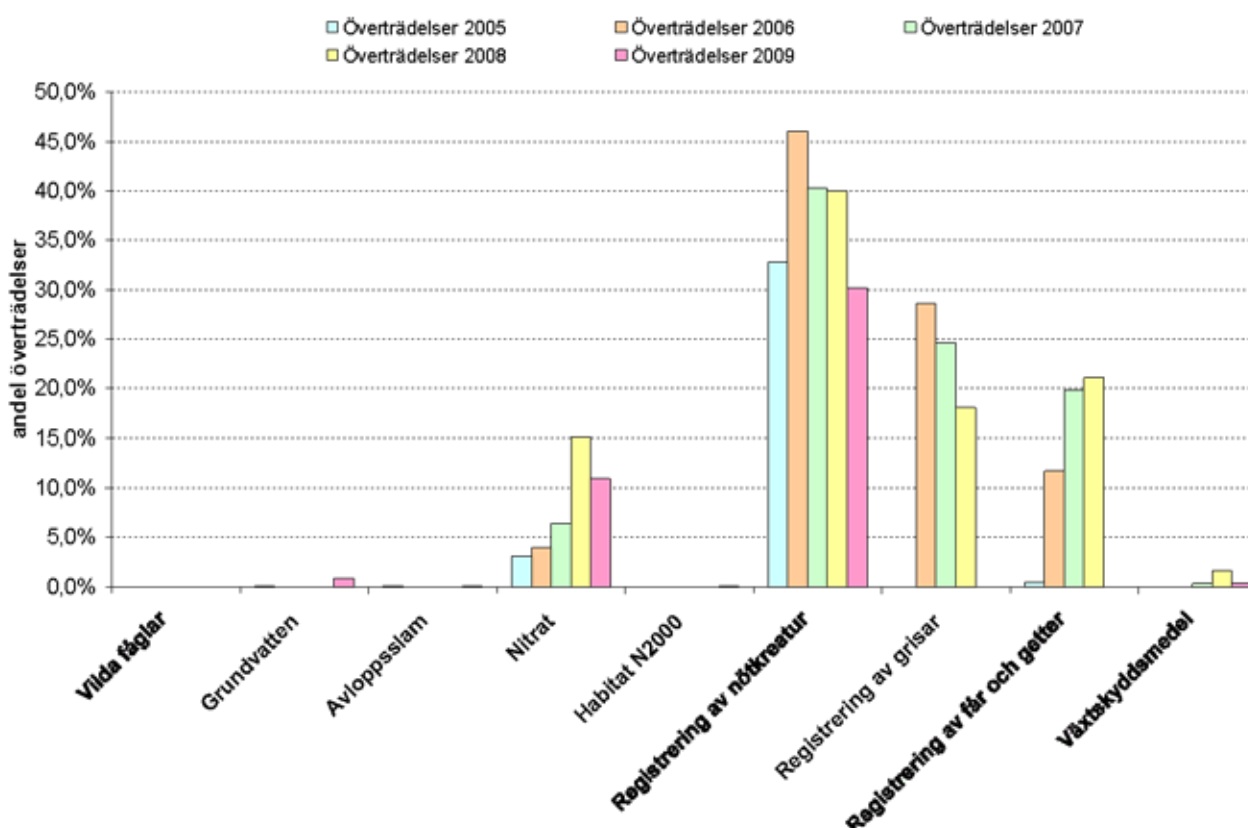
Om länsstyrelsen efter utredning i särskilt allvarliga fall bedömer en överträdelse som avsiktlig ska avdraget bli minst femton procent. I extremfallet kan avdraget bli ända upp till 100 procent, och lantbrukaren kan även bli utesluten från stödsystemet året efter.

6.2 Överträdelser av tvärvillkoren

6.2.1 Statistik kring överträdelser av tvärvillkoren

Statistiken från tvärvillkorskontrollen har analyserats utifrån överträdelser med upp till 5 procent avdrag under perioden 2005–2009 (figur 3 a-b). I materialet har alla kontrollerade tvärvillkor tagits med och även alla observerade överträdelser. Det innebär att i grundmaterialet finns alla noterade överträdelser med, även de som inte medfört några avdrag på stöden. Analysen börjar med hela materialet men har raskt begränsats till tvärvillkor med miljöpåverkan och tvärvillkor där underlaget är komplett.

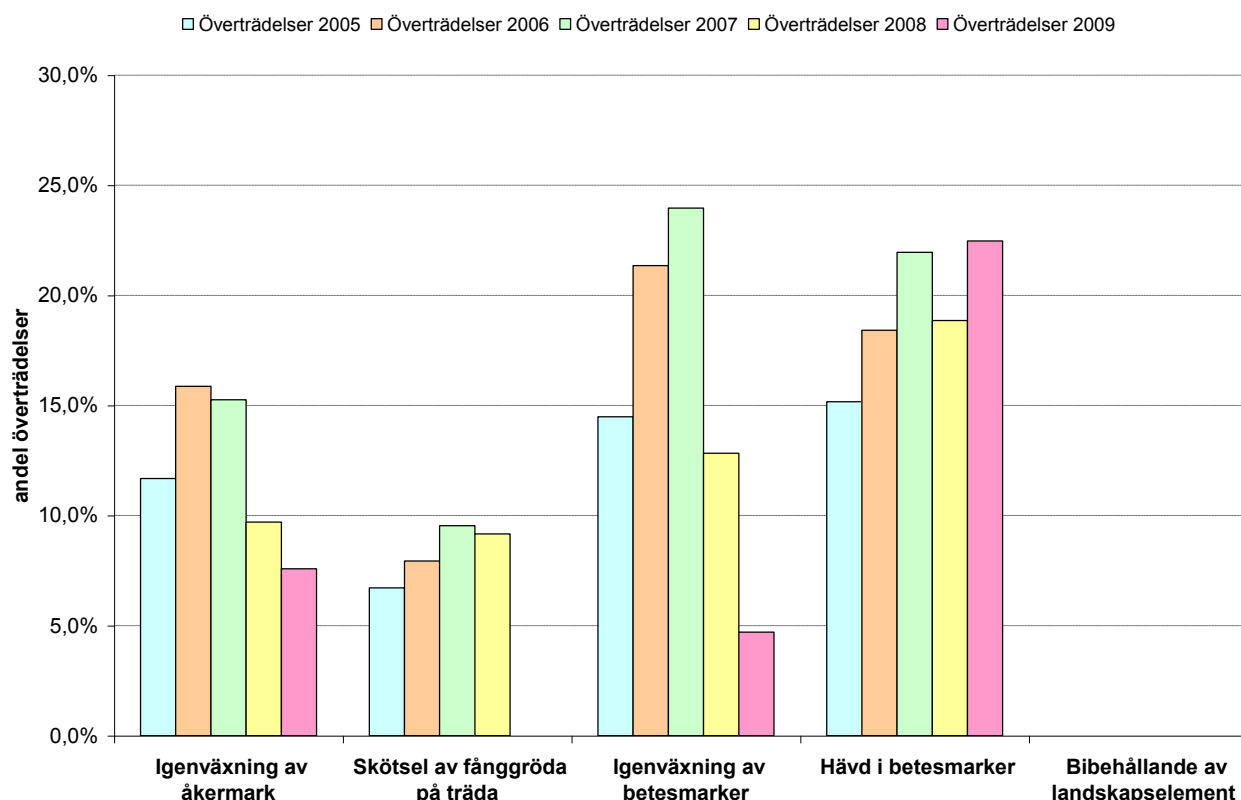
Verksamhetskrav



Figur 3 a Lantbrukarnas överträdelser av de verksamhetskrav som har kontrollerats åren 2005 till 2009. Andel överträdelser per år av det totala antalet kontrollerade gårdar.

Vid kontroll av tvärvillkoren är det tre verksamhetskrav vilda fåglar, avloppsslam och habitat/Natura 2000, där inga överträdelser har rapporterats in. Orsaken har dels varit att verksamhet med avloppsslam förekommit i ringa omfattning, dels att kraven kring vilda fåglar och habitat/Natura 2000 har varit mycket svåra att objektivt bedöma och kontrollera. För verksamhetskraven, grundvatten och växtskyddsmedel har överträdelserna varit få. Detta beroende dels på att problemen med grundvatten i Sverige är små, dels att lagstiftningen och kontrollen kring växtskyddsmedel sedan tidigare varit omfattande. Nitratdirektivet har haft lite fler överträdelser, men ändå på en relativt låg nivå. För övriga verksamhetskrav, identifiering och registrering av djur, har överträdelserna varit mer omfattande.

Skötselkrav

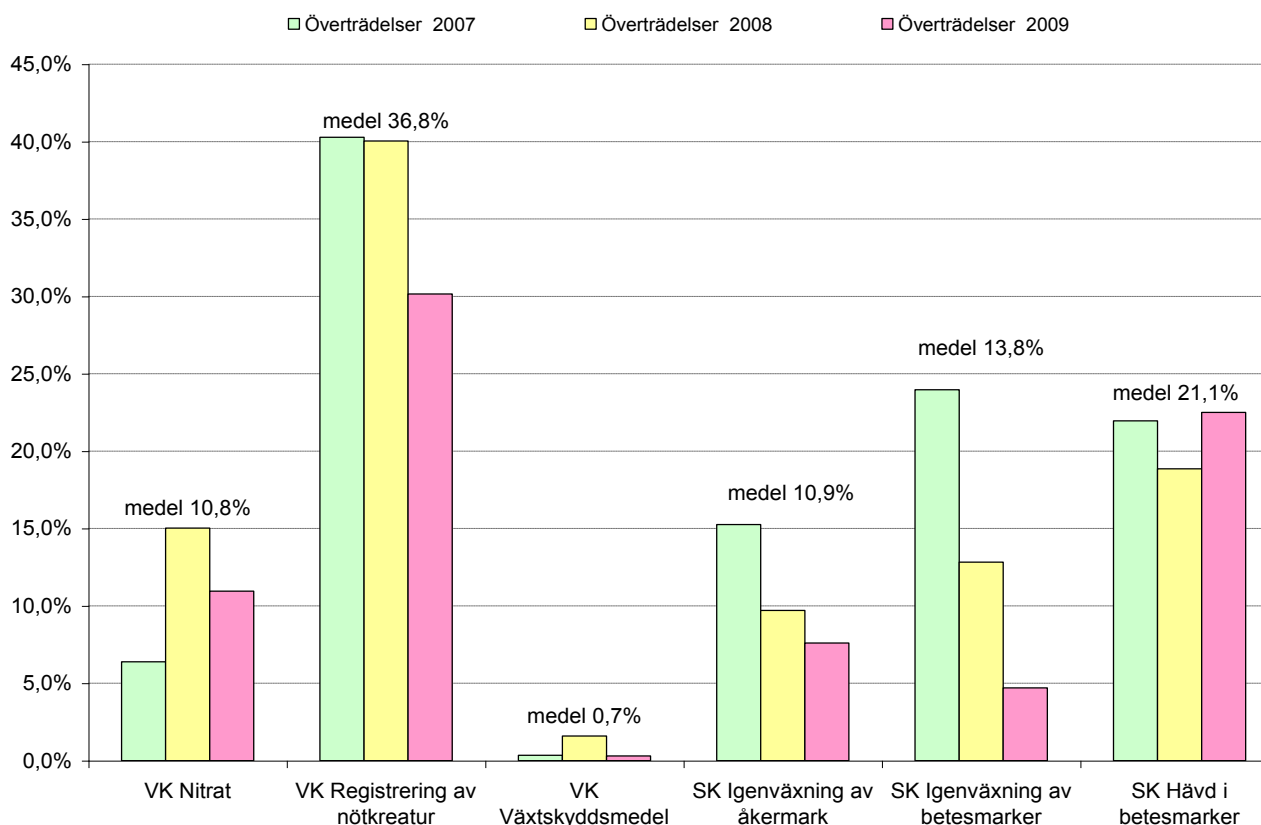


Figur 3b Lantbrukarnas överträdelser av de skötselkrav som har kontrollerats åren 2005 till 2009
Andel överträdelser per år av det totala antalet kontrollerade gårdar.

Av skötselkraven är det två som har fasats ut under kontrollperioden 2005-2009. Det har skett dels när regeln (landskapselement) gjorts om, dels när regeln (träda/uttagsplikt) tagits bort. Dessa tvärvillkorskrav utreds därför inte vidare.

Observera att för landskapselementen har det hittills inte förekommit några överträdelser alls. De blev inte kontrollerade i tillräcklig omfattning under de första åren (se kapitel 4). Igenväxning och hävd har däremot haft många överträdelser under perioden. De senaste åren har det skett en tydlig minskning av överträdelserna gällande igenväxning.

Verksamhets- och skötselkrav



Figur 4 Lantbrukarnas överträdelser inom de tvärvillkor som har kontrollerats åren 2007 till 2009. Här inkluderas bara de tvärvillkor med krav som kan ha miljöpåverkan. Ytterligare ett kriterie för att ingå är att det finns tillräckligt med underlag för analys. Andelen överträdelser per år och utifrån det totala antalet kontrollerade gårdar. VK=Verksamhetskrav SK=Skötselkrav

Totalt sett finns det framtaget 29 tvärvillkor för Sverige. De ovanstående sex tvärvillkoren har blivit utvalda eftersom de bedöms kunna generera miljöeffekter och att det funnits tillräckligt med underlag för en analys (figur 4).

I figur 4 visas att överträdelserna inom tvärvillkoret om växtskyddsmedel har varit få under hela perioden. För de flesta tvärvillkor har andelarna överträdelser minskat till 2009. Detta gäller inte för tvärvillkoret om hävd i betesmark där andelen överträdelser hela tiden legat kring 20 procent. Figuren visar att det skett tydliga minskningar i andelen överträdelser inom tvärvillkoren om igenväxning av åker respektive betesmark. Här kan det antas att tvärvillkorens kontroll- och avdragssystem haft viss verkan.

Andelen överträdelser inom tvärvillkoret om identifiering och registrering av nötkreatur har under perioden 2007 till 2008 legat på över 40 procent. Andelen har under 2009 minskat till 30 procent. Den största andelen överträdelser finns för rapporteringen till CDB, som ska ske senast sju dagar efter varje händelse. Även här kan det antas att tvärvillkorens kontroll- och avdragssystem haft viss verkan.

I kontrollsammanställningarna finns det även statistik över de lantbrukare som vid upprepade tillfällen gjort samma typ av överträdelser inom en treårsperiod. Under 2008 års kontroll var det 32 lantbrukare som fick ett större stöдавdrag än 5 %. Det motsvarar

cirka 4 % av de kontrollerade lantbrukarna och dessa överträdelser gällde till stora delar djurregistrering och djurskydd.

I figur 4 visas också de genomsnittliga andelarna överträdelser, åren 2007 till 2009, för de tvärvillkor som enligt tidigare bedömningar kan påverka miljön. Av tvärvillkorens krav är det fem stycken som i genomsnitt har haft mer än tio procentandelars överträdelser. Eftersom överträdelserna är omfattande och brott mot tvärvillkorskraven kan påverka miljötillståndet granskas orsakerna till just dessa överträdelser närmare i de kommande kapitlen.

6.3 Slutsatser om överträdelserna

Vid kontroll av tvärvillkoren är det tre verksamhetskrav vilda fåglar, avloppsslam och habitat/Natura 2000, där inga överträdelser alls har rapporterats in. För verksamhetskraven, grundvatten och växtskyddsmedel har överträdelser förekommit, men de har varit få. Nitratdirektivet har haft lite fler överträdelser, men ändå på en relativt låg nivå.

Skötselkraven om ingen igenväxning har däremot haft många överträdelser under perioden. De senaste åren har det skett en tydlig minskning av överträdelserna gällande igenväxning.

Det är särskilt två av tvärvillkoren som utmärker sig med en stor andel överträdelser. Det är registrering av nötkreatur och hävd av betesmarker. Eftersom båda kan påverka möjligheterna att uppfylla mål inom "Ett rikt odlingslandskap" analyseras de närmare.

Utebliven eller för sen rapportering är den vanligaste bristen inom verksamhetskravet om registrering av nötkreatur. Denna brist skulle kunna minskas genom att hjälpa lantbrukaren upprätta bra rutiner för CDB-rapportering.

Överträdelser kring hävd i betesmarker har en tydligt stigande trend sedan tvärvillkoren infördes (figur 3b). Det kan till viss del bero på minskande djurantal. Även att det tillkom mycket nya betesmarker i samband med att gårdsstödet infördes, vilka man sedan inte klarade av att hävda, kan vara en orsak.

Andelen överträdelser med igenväxning av betesmark har tidigare legat högt, men mellan 2007 och 2009 har igenväxningen minskat kraftigt. Det är sannolikt kopplat till den blockinventering som genomfördes under 2008 och 2009. Blockinventeringen har bl.a. lett till att områden med ett tätt träd- och buskskikt som tidigare legat inom blocken numera inte är stödberättigande. Det innebär att just de områden inom blocken som tidigare ledde till anmärkningar om igenväxning inte längre klassas som jordbruksmark och därmed inte omfattas av tvärvillkoren. Blockinventeringen kan på samma sätt förklara minskningen av överträdelser med igenväxning på åkermark. Det är därför inte troligt att det skett någon större reell minskning av igenväxningen trots att kontrollresultaten tyder på det.

7 Miljösanktioner eller stödavdrag?

7.1 Statistiken kring utdömda miljösanktioner

Det finns samlad statistik över utdömda miljösanktioner hos Naturvårdsverket för åren 2002 till 2009. Miljösanktionsavgifter infördes genom *förordningen (1998: 950) om miljösanktionsavgifter* som trädde i kraft 1 januari, 1999. Från den 1 juli 2002 gäller *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002: 16) om betalning av miljösanktionsavgifter*. Av denna förordning framgår att en avgift ska betalas till Kammarkollegiet enligt särskild begäran om betalning.

Miljösanktionsavgift är en administrativ avgift på mellan 1 000 och 1 000 000 kronor som tillfaller staten. I förordningen om miljösanktionsavgifter regleras närmare för vilka överträdelser som miljösanktionsavgift ska tas ut och med vilka belopp.

Statistikundersökningen är en del i den officiella statistiken avseende miljöbalkens tillämpning. Den är en totalundersökning av beslut om miljösanktionsavgifter. Tillsynsmyndigheterna ska sända en kopia av alla beslut till Kammarkollegiet.

7.2 Metodik

Metodiken är att observera förändringar i antalet utdömda sanktioner utifrån svensk lagstiftning eller anmärkningar utifrån stödreglerna, före och efter tvärvillkorens införande. Analysen sker mer exakt genom att undersöka om det är någon skillnad mellan relevanta sanktioner och anmärkningar för åren 2002 till 2004 respektive för åren 2007 till 2009.

Miljösanktionsavgift (MSA) utifrån miljölagstiftningen

Genom att granska statistiken över utdömda miljösanktionsavgifter kan utfallet för några närliggande tvärvillkor (bilaga 1) granskas:

1. (Tvärvillkor 1.1.4) *Spridning av gödsel* – miljösanktionsavgift, antal lantbruk med sanktion.
2. (Tvärvillkor 1.2.9) *Användning av växtskyddsmedel* – miljösanktionsavgift, antal lantbruk med sanktion.

Överträdelser av regler inom jordbrukarstöden

Genom att granska statistiken för kontroll av nötkreatursregistret kan utfallet för ytterligare ett tvärvillkor granskas:

3. (Tvärvillkor 1.2.6) *Registrering av nötkreatur* – djurkopplade stöd, antal lantbruk med anmärkningar.

7.3 Miljösanktioner

Lagstiftning om spridning av gödsel

För den studerade perioden 2002-2004 gällde *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998: 128)* om begränsning av antalet djur i ett jordbruk.

Denna föreskrift ersattes och för perioden 2007-2009 gällde *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004: 62)* om miljöhänsyn i jordbruket vad det avser växtnäring genom att hålla ett större antal djur per hektar spridningsareal än vad som är tillåtet.

Tabell 1 Inrapporterade utdömda miljösanktionsavgifter för otillräcklig spridningsareal för gödsel. Det totala antalet utdömda sanktioner är under en 3-årsperiod

Period	Antal utdömda sanktioner
2002-2004	25
2007-2009	0

Källa: Naturvårdsverket 2010

Under perioden 2002-2004, utdömdes det totalt 25 sanktioner, därefter upphörde sanktionerna helt under perioden 2007-2009 (tabell 1). Orsaken är sannolikt att lagstiftningen till vissa delar förändrats då vissa av reglerna tagits bort från förordningen om miljösanktionsavgifter och numera regleras inom tvärvillkorssystemet. De regler som numera huvudsakligen finns inom tvärvillkoren var de där det tidigare i första hand utdömdes miljösanktionsavgifter.

Lagstiftning om användning av växtskyddsmedel

För den studerade perioden 2002-2004 gällde *Förordningen (1998: 947)* om bekämpningsmedel vad det avser att använda bekämpningsmedel i klass 2 utan föreskrivet tillstånd eller utan att föreskrivna kunskapskrav för användning av klass 2 är uppfyllda.

Denna förordning ersattes och för perioden 2007-2009 gällde *Förordningen (2006: 1010)* om växtskyddsmedel genom att använda växtskyddsmedel utan att föreskrivna särskilda kunskapskrav för användning av medel i klass 2 är uppfyllda.

Tabell 2 Inrapporterade utdömda miljösanktionsavgifter för otillåten hantering av växtskyddsmedel. Det totala antalet utdömda sanktioner under en 3-årsperiod

Period	Antal utdömda sanktioner
2002-2004	27
2007-2009	12

Källa: Naturvårdsverket 2010

Det har mellan perioden 2002-2004 och 2007-2009 skett drygt en halvering av antalet utdömda sanktionsavgifter (tabell 2). Orsaken är sannolikt att lagstiftningen till viss del förändrats då vissa delar av reglerna tagits bort från förordningen om miljöskänkionsavgifter och numera regleras inom tvärvillkorens regelverk och översynen sker inom tvärvillkorens kontroll- och sanktionssystem.

7.4 Anmärkningar vid djurregistrering och vid överträdelser av stödregler

Krav om registrering av nötkreatur

För den studerade perioden 2002-2004 gällde *Staten jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994: 190)* om märkning och registrering av nötkreatur. Reglerna gällde krav på att ha stalljournal samt märka och rapportera alla nötkreatur.

Denna föreskrift ersattes och för perioden 2007-2009 gällde *Staten jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007: 12)* om märkning och registrering av nötkreatur. Dessa regler är snarlika och gäller krav på att ha stalljournal samt märka och rapportera djurinnehav.

Tabell 3 Kontrollerade lantbruksföretag som haft anmärkningar på djurregistreringen. Enbart de slumpmässigt uttagna lantbruksföretagen redovisas. Andel (%) av lantbruksföretagen med anmärkningar under 3-årsperioden

Period	Andel (%) av lantbruksföretagen
2002-2004	45
2007-2009	38

Källa: Kontrollavdelningen, Jordbruksverket 2010

Under perioden 2002 till 2009 har årligen cirka 400 lantbruksföretag med nötkreatur slumpmässigt valts ut för kontroll. En anmärkning innebär att djuren har minst en avvikelser, är felaktigt märkta, inte är journalförda eller saknar någon händelse i CDB.

Mellan perioden 2002-2004 och perioden 2007-2009 har andelen lantbruksföretag med nötkreatur som haft anmärkningar minskat med 7 procentenheter från drygt 45 procent till knappt 38 procent (tabell 3). Den redovisade minskningen i andelen anmärkningar antyder att tvärvillkorskontrollerna kan ha haft viss effekt för att förbättra lantbrukarnas rutiner vid djurregistrering. Det finns dock mycket kvar att göra. Eftersom överträdelserna fortsätter att vara många och kan få stora ekonomiska konsekvenser bör sannolikt själva regelverket med kontroll- och sanktionssystem ses över och förenklas.

7.5 Hur ser problematiken ut - stödavdrag eller miljöstraffavgift?

Till viss del är miljöstraffavgifterna (MSA) och stödavdragen inom tvärvillkorens verksamhetskrav två verktyg för samma ändamål. Men är det meningen att man ska kunna dömas två gånger för samma sak? När de regelförändringar som skett under senare år inom jordbrukets miljölagstiftning granskas närmare uppkommer ett flertal frågor.

- Varför minskade miljöstraffavgifterna när tvärvillkoren kom?
- Har miljöarbetet förbättrats?
- Var det krångel förenat med miljöstraffavgifterna?
- Är tvärvillkoren så effektiva att miljöstraffavgifterna inte behövs längre?

Har ändringen i miljöstraffavgiftsförordningen gjort att de nya reglerna mer riktar sig mot stora lantbruk? Å andra sidan, hur stor är miljönyttan av att slå till mot små lantbruk? Är tanken att miljöstraffavgifterna ska gälla de stora lantbruken och tvärvillkoren de små? Detta avgörs ju delvis, av vilka lantbruksföretag som tas ut i urvalet till tvärvillkorskontroll, av den procent (1 %) som årligen ska kontrolleras. Har grunderna ändrats för hur detta urval styrs? Är det så att efter de senaste ändringarna av lagstiftningen har miljöstraffavgiftsförordningen och föreskrifterna i tvärvillkoren fått olika spelplaner?

Fördelen med *förordning (2008:1051) om ändring i djurskyddsförordningen* är att kommunerna fått mer tid för miljötillsyn när djurskyddet försvunnit. Ett möjligt problem, å andra sidan, är att de olika kommunerna kan ha varierande politisk ambitionsnivå när det gäller miljöarbetet.

Att driva ett miljöstraffavgiftsärende kan ta tid (om det leder till överklaganden). Med rätt valda miljöstraffavgifter (som är tydliga, med liten ”risk” för överklagan) så kan det trots allt vara ett tidseffektivt redskap. De kommunala förvaltningarna har till viss mån lärt sig vilka strider som det lönar sig att ta. Miljöarbetet (tillsyn, kontroll) går snabbare och enklare med tvärvillkoren, men de når bara de lantbrukare som sökt stöd. Genom tvärvillkoren kan man inte heller korrigerade miljöbrister. Det kan man däremot genom kommunernas miljötillsyn och genom miljöstraffavgifter.

Miljöstraffavgifter innebär mycket byråkratiskt krångel. Så sett blir tvärvillkoren effektivare även om de i efterarbetet kan vara väl så krångliga som administrationen av miljöstraffavgifterna. Tvärvillkoren innebär vid överträdelser alltid avdrag på stöden, vilket kan upplevas som ett mycket större ”hot” hos lantbrukarna.

Handläggningen av miljöstraffavgiftsärenden kan bli mycket dyrbar och därför tar man företrädesvis bara upp ”solklara” fall. Effektivast blir det att i första hand inrikta sig på de potentiellt ”stora miljöbovorna”. En mycket liten andel av anmärkningarna har drivits hela vägen till sanktioner.

Bedömningen mellan länsstyrelserna och kommunerna måste vara likvärdig i de avseenden där regler i förordningar och föreskrifter tangerar varandra. De nya regelsystemen förutsätter även att myndigheterna kommunicerar med och kompletterar varandra. För länsstyrelsernas del styrs kontrollfrekvensen av antalet inkomna SAM-ansökningar. För kommunernas del styrs tillsynsfrekvensen till viss del av den politiska viljan i kommunerna. Mycket kan också styras efter vilken policy kommunerna har vad det avser taxeyesystemet för miljötillsyn.

Små lantbruk (ofta med hästar) måste även de kontrolleras. Kontroller genom miljöstraffavgifter fungerar inte i detta sammanhang. Flera av hästföretagen "hittar" man inte heller inom tvärvillkoren eftersom dessa små lantbruk inte har gårdsstöd, utan här är det enbart miljöbalken som gäller. Exempelvis har man i Halmstads kommun under senare tid hittat fyra mindre lantbruksföretag som saknat gödselplatta. Tidigare fanns regler för gödselplatta med inom miljöstraffförordningen men sedan förordningen gjorts om hamnar dessa små lantbruk utanför både miljöstraffavgifter och tvärvillkoren. I Halmstad kommun har man också börjat med riskbaserad taxa, vilket kommunen tycker är ett bra verktyg.

Av de totalt 3 613 lantbruksföretag som 2009 lämnade in SAM-ansökningar i Hallands län hade 276 inget gårdsstöd. Hälften av dessa lantbruk hade miljöstöd och kunde därför ändå kontrolleras. Dessa 276 lantbruksföretag som inte har gårdsstöd är ofta mycket små, men de ska ändå kunna riskera att bli kontrollerade. Straffreglerna tycks mer inriktade på större gårdar, så kommunernas verktyg blir främst föreläggande enligt miljöbalken om det upptäcks brister på dessa små gårdar.

En kommentar som kommit fram vid kontakt med länsstyrelse och kommun är; "Det är viktigt att kommunerna och länsstyrelserna tittar med samma ögon även om vi har olika verktyg". Även kommentaren att; "Vi vill ha bort det som kräver subjektiva bedömningar" bekräftar att det viktigaste i miljöarbetet är att samsyn råder vad det avser regler, tolkningar och bedömningar.

7.6 Slutsatser om miljöstraff och stödrdrag

Under perioden 2002-2004 utdömdes 25 straff för att därefter under perioden 2007-2009 upphöra helt. Orsaken är sannolikt att lagstiftningen förändrats så att vissa regler tagits bort från förordningen om miljöstraffavgifter och istället regleras dessa villkor numera inom tvärvillkorssystemet.

Mellan perioden 2002-2004 och perioden 2007-2009 har andelen gårdar med nötkreatur som haft anmärkningar på djurregistrering minskat med 7 procentenheter. Den redovisade minskningen antyder att tvärvillkorsskontrollerna har viss effekt för att förbättra lantbrukarnas rutiner vid djurregistrering.

Miljöarbetet (tillsyn, kontroll) sker snabbare och enklare med tvärvillkor. Bedömningen mellan länsstyrelserna och kommunerna måste vara likvärdig i de avseenden där regler i förordningar och föreskrifter tangerar varandra. De nya regelsystemen förutsätter även att myndigheterna kommunicerar med och kompletterar varandra.

Tvärvillkorssreglerna når bara de lantbrukare som sökt gårdsstöd. Genom tvärvillkoren kan man inte heller korrigera miljöbrister. Det kan man däremot göra genom

kommunernas miljötillsyn och genom miljöstraffavgifterna. Straffreglerna tycks mer inriktade på större gårdar, så kommunernas verktyg blir främst föreläggande enligt miljöbalken om det upptäcks brister på de riktigt små gårdarna.

Vid en tillämpning av EU-direktivens minimikrav blir antalet överträdelser av vissa tvärvillkor mindre än om de hårdare svenska kraven hade tillämpats. Detta minskar risken för stöдавdrag för de lantbrukare som kan hålla sig inom EU-nivån, men som överträder de svenska reglerna. En sådan tillämpning bidrar till att behovet av att överklaga avdragsbeslut minskar. Men samtidigt innebär detta att fler ärenden behöver hanteras av svensk miljölagstiftning och straffavgiftssystemet.

8 Betydelsen av olika inriktningar

Enligt kontrollstatistiken varierar antalet överträdelser av tvärvillkoren för lantbruksföretagen med vilken produktionsinriktning företaget har. Därmed varierar risken att få avdrag på gårdsstödet för olika typer av gårdar. Det finns bland tvärvillkoren sju tvärvillkorsskrav där den genomsnittliga årliga andelen överträdelser åren 2007-2009 överskrider tio procent (se figur 3 a-b). Av dessa krav har sex djuranknytning varav fyra även har betesdjuranknytning.

Tabell 4 Sex gårdstyper som har olika omfattning på sin produktion. VK=Verksamhetskrav SK=Skötselkrav Alla siffror i tabellen är beräknade medeltal (kr, ha, De)

Typ av krav	SK 2.1.1		VK 1.2.6	VK 1.2.6	VK 1.2.6		VK 1.1.4	SK 2.1.4	SK 2.1.5	
	Andel (%) av alla lantbruk	Jordbruksstöd, kr*	Åker, hektar	Får, De	Gris, De	Nöt, De	Mjölkkor, De	Gödselhantering De	Bete, hektar	Avdrag 3 (%) kr*
Överträdelser, andel (%) av kontrollerade lantbruk			10,9				36,8	10,8	13,8	21,1
Kontrollpunkter			Igenväxning		Djurregistrering			Gödselhantering	Hävd och igenväxning	
Gårdstyper										
1 Spannmål+bete	27	75 250	24	-	-	-	-	-	5	2 250
2 Spannmål	42	59 950	25	-	-	-	-	-	-	1 800
3 Betesdjur, liten	20	121 200	30	1,2	<0,3	7	-	8	9	3,650
4 Betesdjur, stor	1	761 150	157	4,7	<0,3	82	-	87	57	22 850
5 Djur, liten	7	261 200	58	<0,3	3	12	22	37	10	7 800
6 Djur, stor	3	652 450	152	<0,3	103	33	74	211	23	19 600

* avrundning till hela 50-tal

Gårdstyper

Typ 1 Spannmål + bete utan djurhållning (nöt, får, gris) med betesmark

Typ 2 Spannmål utan djurhållning (nöt, får, gris) utan betesmark

Typ 3 Betesdjur, liten betesdjurhållning (dikor, kvigor, stut, får) <50 dikor, alt. <150 får

Typ 4 Betesdjur, stor betesdjurhållning (dikor, kvigor, stut, får) >50 dikor, alt. >150 får

Typ 5 Djur, liten (mjölkkor, tjuvar, gris) <50 mjölkkor, alt. <150 grisplatser

Typ 6 Djur, stor (mjölkkor, tjuvar, gris) >50 mjölkkor, alt. >150 grisplatser

Sex olika typgårdar med genomsnittliga stödbelopp, arealer och antal djurenheter visas i tabell 4. Flest lantbruksföretag finns inom gårdstypen 2 (mindre spannmålgårdar) och minst inom gårdstyp 4 (större gårdar med betesdjur). Gårdstyp 4 har de största genomsnittliga stödbeloppen och skulle därmed drabbas hårdast av ett stödavdrag. Flest tvärvillkorskontroller med medföljande risk för överträdelser förekommer för gårdstyperna 5 och 6. Gårdstyp 3 (mindre gårdar med betesdjur) som finns i störst omfattning med många tvärvillkorskrav har störst sannolikhet att riskera stödavdrag.

Tabell 5 De olika gårdstypernas procentuella fördelning (av de 100 största/minsta lantbruksföretagen stödmässigt) och de genomsnittliga potentiella avdragsbeloppen

Gårdstyper	Andel (%) bland de 100 största	Andel (%) bland de 100 minsta	De största gårdarnas avdrag*, kr*	De minsta gårdarnas avdrag*, kr
1. Spannmål+bete	24	53	81 150	192
2. Spannmål	17	44	90 200	38
3. Betesdjur, liten	8	2	63 150	105
4. Betesdjur, stor	16	0	90 500	-
5. Djur, liten	1	1	115 500	30
6. Djur, stor	34	0	79 700	-

* bygger på 3 % avdrag på totala stödbeloppet, avrundning till hela 50-tal

Gårdstyperna 5 och 6 är i första hand uppdelade på gris- eller mjölkgårdar. För grisgårdar gäller att de har färre tvärvillkor att följa och att avdragsbeloppen vid överträdelser är lägre än för mjölkgårdar. Av alla gårdar inom gårdstyperna 5 och 6 är över 82 procent mjölkgårdar. Tabell 5 visar att de minsta lantbruksföretagen huvudsakligen finns inom gårdstyperna 1 och 2. De har också färre tvärvillkor att följa. Inom gårdstyperna 4 och 6 finns huvudsakligen de större lantbruksföretagen. De har även flest tvärvillkor att följa. Ytterligheterna vad det gäller avdrag på grund av överträdelser mot tvärvillkorsreglerna är dels en liten spannmålgård inom gårdstyp 1, dels en stor mjölkgård inom gårdstyp 6. Utifrån möjlig miljöpåverkan kan detta utfall anses rimligt. Det kan även uppstå stora stödavdrag för ett litet miljöbrott i de större lantbruksföretagen inom alla gårdstyperna och dessa avdrag kan då anses vara oproportionellt stora.

Tabell 6 Förväntade stödavdrag för anmärkningar på bristfällig hävd på gårdar med betesmark och med de 100 största respektive de 100 minsta gårdsstödsbeloppen

	Betesmark, hektar	Stödavdrag 3%
De 100 med störst jordbrukarstöd	142	89 700*
De 100 med minst jordbrukarstöd	1,3	36
Extremvärde	2,1	147 350*

* avrundning till hela 50-tal

Många lantbrukare anser med viss rätt att utfallen från kontroll- och avdragsystemet inom tvärvillkoren är orättvisa. Detta kan nämligen skilja mycket i stödavdragsbelopp mellan två till synes likadana överträdelser. Misslyckas lantbrukaren att klara hävdkravet på sin betesmark kan avdragsbeloppet enligt ovanstående sammanställning (tabell 6) variera från knappt 30 kronor till i extremfallet drygt 71 000 kronor per hektar betesmark.

Tabell 7 Den totala betesmarksarealen samt antalet lantbrukare med gårdsstöd och betesmarkersättning Potentiell genomsnittlig betesmarkareal och genomsnittligt gårdsstödsavdrag samt medianen för gårdsstödsavdraget

Total betesmark, hektar	408 305
Totalt beräknat avdragsbelopp (3 %)	203 672 500*
Totalt antal lantbrukare	41 331
Genomsnitt betesmark, hektar	9,9
Genomsnitt gårdsstödsavdrag, kr	4 950*
Median gårdsstödsavdrag, kr	1 800*

- avrundning till hela 50-tal

Den totala betesmarksarealen inom gårdsstödet är drygt 408 000 hektar. Denna areal är fördelad på drygt 41 000 lantbrukare. Beräknar man det potentiella genomsnittliga gårdsstödsavdraget blir det cirka 5 000 kr för i genomsnitt 10 hektar betesmarksareal (tabell 7). Det innebär att i genomsnitt riskerar lantbrukarna ett avdrag på 500 kr per hektar betesmark om de har en överträdelse för hävd eller igenväxning av betesmark. De riskerar i princip hälften av sitt årliga gårdsstöd för betesmarken. Att det blir så mycket i stödavdrag beror på att lantbrukarna har mer marker och miljöelement, som de får stöd för, än just den betesmarksareal där överträdelserna skett. Utöver det kan de dessutom få ett extra avdrag genom de *extra tvärvillkorskraven* på alla sina miljöersättningar för betesmark.

Tabell 8 Förväntade stödavdrag för utebliven djurregistrering eller märkning på gårdar med djur och med de 100 största respektive de 100 minsta gårdsstödsbeloppen

	Djurenheter, de	Stödavdrag 3 %
De 100 med störst jordbrukarstöd	188	84 800*
De 100 med minst jordbrukarstöd	2,1	62
Extremvärde	2,0	72 950*

* avrundning till hela 50-tal

Motsvarande oproportionalitet, som i exemplet med hävd av betesmark, kan uppkomma när en lantbrukare får stödavdrag för utebliven märkning eller registrering av djur. Avdragsbeloppet kan komma att uppgå till 30 kr eller i extremfallet till drygt 36 000 kr per **djurenhet (de)** (tabell 8).

8.1 Strategi för att bemöta tvärvillkorsreglerna

Det totala antalet lantbruksföretag 2009 med gårdsstöd var 78 697 och dessa måste därmed uppfylla tvärvillkorsreglerna. Av de lantbruksföretag (12 635) som inte hade något gårdsstöd hade 91 % inte heller någon åkermark.

Gårdar år 2009		<u>Andel (%) av alla gårdar</u>
Totalt antal gårdar	78 697 stycken	
Totalt antal djurgårdar (nöt, får)	22 688 stycken	29
Totalt antal gårdar med betesmark utan djur	24 804 stycken	32
Djurgårdar år 2009 (nöt, får)		<u>Andel (%) av alla djurgårdar</u>
Djurgårdar utan betesmark		18
Djurgårdar utan åker		1
Förändring i antal gårdar åren 2003 till 2009		<u>Förändring (%) procentenheter</u>
Djurgårdar		- 15
Gårdar med betesmark utan djur		+ 8
Djurgårdar utan betesmark		+ 1
Djurgårdar utan åker		+ 1

Andelen djurgårdar (nöt, får) var knappt 30 procent år 2009. Samtidigt var andelen gårdar med betesmark men utan djur drygt 30 procent. Eftersom jordbruksstatistiken också visar att 18 procent av alla djurgårdar (nöt, får) saknar betesmark är det intressant att analysera lantbrukarnas agerande visavi tvärvillkoren. Statistiken visar endast den situation som var 2009. För att bedöma om tvärvillkorsreglerna kan ha påverkat lantbrukarnas beteende bör istället förändringarna analyseras. Lämpligen då mellan 2003 (innan införande av tvärvillkor) och 2009 (när tvärvillkoren har gällt i fyra år).

Andelen djurgårdar har minskat med 15 procentenheter mellan åren 2003 till 2009. Under perioden har andelen gårdar med betesmark, men utan djur, ökat med åtta procentenheter. Andelen djurgårdar utan betesmark har ökat med en enda procentenhet.

8.2 Slutsatser angående lantbrukarnas val

Enligt kontrollstatistiken varierar antalet överträdelser av tvärvillkoren för lantbruksföretagen med vilken produktionsinriktning företaget har. Därmed varierar också risken att få avdrag på gårdsstödet för olika typer av gårdar.

Många lantbrukare anser med viss rätt att utfallen från kontroll- och avdragssystemet inom tvärvillkoren är orättvisa. Det kan skilja mycket i stödavdragsbelopp mellan två till synes likadana överträdelser. Misslyckas en lantbrukare att klara hävdkravet på sin betesmark kan, enligt gjorda analyser, avdragsbeloppet variera från knappt 30 kronor till

i extremfallet drygt 71 000 kronor per hektar betesmark beroende på gårdens totala stödbelopp.

Sammanställningen visar en tydlig trend hos lantbrukarna att skilja djurhållningen från jordbruksmarken och särskilt från betesmarken. Analysen visar också att svenskt jordbruk går mot att djurhållningen blir alltmer koncentrerad medan betesmarkerna blir kvar på ursprungsfastigheterna. Det kan inte beläggas att denna utveckling skulle vara ett försök från enskilda lantbrukare att mildra effekten av tvärvillkorens stödavdrag.

Analysen visar tydligt att för vissa lantbrukare skulle risken för höga stödavdrag minska om de delade upp sin verksamhet på flera enheter.

9 Tvärvillkorsrådgivningen

De lantbrukare som sökt gårdsstöd, miljöersättningar eller andra stöd som omfattas av tvärvillkoren erbjuds rådgivning om tvärvillkor och arbetarskydd. EU kräver att en rådgivning om tvärvillkor ska finnas i varje medlemsland. Lantbrukaren betalar i Sverige endast 30 procent av vad rådgivningen kostar. Resterande kostnad finansieras av landsbygdsprogrammet.

En tvärvillkorsrådgivning innebär att rådgivaren besöker gården och informerar lantbrukaren om vilka tvärvillkor och arbetarskyddsregler som måste följas. Informationen anpassas efter vad som gäller för varje enskild gård. Rådgivningen är indelad i en grundmodul för alla gårdar och en djurmodul för gårdar med djur.

I grundmodulen ingår bland annat rådgivning om skötselkrav, skydd av grundvatten, lagring och spridning av gödsel, användning av växtskyddsmedel och extra tvärvillkor för miljöersättningar. Det arbetarskydd som grundar sig på gemenskapslagstiftningen måste ingå i rådgivningen.

I djurhållarmodulen ingår rådgivning om gott djurskydd, anmälan och förebyggande av TSE-sjukdomar, märkning, journalföring och registrering.

Tvärvillkorsrådgivningen är en möjlighet att få hjälp att tolka och koppla de komplicerade skötsel- och verksamhetskraven till sin egen verksamhet. Ett litet misstag när det gäller dessa villkor kan medföra stora ekonomiska konsekvenser. Lantbrukaren får efter ett rådgivningsbesök ett brev med en sammanfattning av besöket och handfasta råd om vad som bör göras för att följa regelverket. Brevet följs upp med ett telefonsamtal.

9.1 Hur väl fungerar tvärvillkorsrådgivningen?

Statistiska centralbyrån (SCB) har under våren 2010 på uppdrag av Jordbruksverket genomfört en postenkät om inställningen till kompetensutvecklingsinsatser inom det svenska landsbygdsprogrammet. Undersökningen har gjorts från ett urval på drygt 8 000 personer som deltagit i någon form av rådgivning inom landsbygdsprogrammet. I rapporten särredovisas resultat om deltagande i tvärvillkorsrådgivningen (Statistiska centralbyrån, 2010).

De personer som deltagit i tvärvillkorsrådgivningen har uteslutande varit aktiva lantbrukare och 85 procent av deltagarna har varit män. De kunskapsområden som har efterfrågats mest vid rådgivningen/utbildningen är miljörelaterade frågor och frågor kring djurhållningen.

I den genomförda enkäten ställdes bland annat frågan:

Har tvärvillkorsrådgivningens kvalitet och nytta varit tillfyllest?

Här ansåg 90 procent av deltagarna att rådgivarnas kompetens var mycket hög eller ganska hög. Ungefär två av tre deltagare har haft mycket nytta eller till viss del nytta av det rådgivningsbrev som rådgivaren utformat efter rådgivningen. Den del av rådgivningen som varit till mest nytta är information om skötselkraven enligt 67 procent av deltagarna.

De delar av tvärvillkorsrådgivningen som ansetts vara till mest nytta, i procent

	Andel (%) deltagare i rådgivning
Skötselkrav jordbruksmark	67
Djurskydd	47
Växtodlingsfrågor	44
Övriga djurfrågor	32
Livsmedel och fodersäkerhet	17

Ytterligare en fråga som ställdes var:

Har några åtgärder vidtagits som följd av rådgivningen?

Två av tre svarade att de vidtagit åtgärder till följd av rådgivningen.

De områden där åtgärder har vidtagits, i procent

	Andel (%) deltagare i rådgivning
Skötselkrav jordbruksmark	52
Djurskydd	38
Växtodlingsfrågor	36
Övriga djurfrågor	24
Livsmedel och fodersäkerhet	13

Det vanligaste området där åtgärder vidtagits av lantbrukarna var för skötselkraven där 52 % av deltagarna efter genomgången tvärvillkorsrådgivning vidtagit någon åtgärd.

En tredje fråga som ställdes i enkäten var:

Har rådgivningen bidragit till förändringar i verksamheten?

Över hälften av lantbrukarna har, om man inkluderar svaret ”i viss utsträckning”, angivit att rådgivningen har bidragit till att förändra sättet att arbeta respektive att de börjat arbeta mer miljövänligt.

Rådgivningens bidrag till förändringar i verksamheten, i procent

Bidragit till förändring:	Andel (%) deltagare i rådgivning	
	I hög eller viss utsträckning	varav i viss utsträckning
Börjat arbeta mer miljövänligt	58	43
Förändrat sättet att arbeta	55	47
Förbättrat produktionsmetod	37	32
Börjat använda datorbaserade hjälpmedel	19	15
Introducerat nya produkter, produktionsinriktningar	16	13

9.2 Slutsatser om rådgivningen

De lantbrukare som har köpt tvärvillkorsrådgivning är övervägande positiva till kvalitén och innehållet i rådgivningen. Rådgivningen har påverkat en stor del av brukarna att i större utsträckning arbeta mer miljövänligt. Detta förmodas ge positiva miljöeffekter, även om det inte går att uttala sig om styrkan i påverkan.

Två av tre lantbrukare svarade att de vidtagit åtgärder till följd av rådgivningen. De vanligaste områdena där åtgärder har vidtagits gällde skötsel av jordbruksmark, djurskydd och olika växtodlingsfrågor. Om rådgivningen kunde utvidgas skulle man sannolikt få ner andelen överträdelser inom de nämnda områdena.

Rådgivningen är ett viktigt komplement till regelverket och den har en potential att minska antalet överträdelser. En annan viktig aspekt är att en utökad information och rådgivning kan bidra till att minska lantbrukarnas osäkerhet och mildra tveksamheterna inför tvärvillkoren.

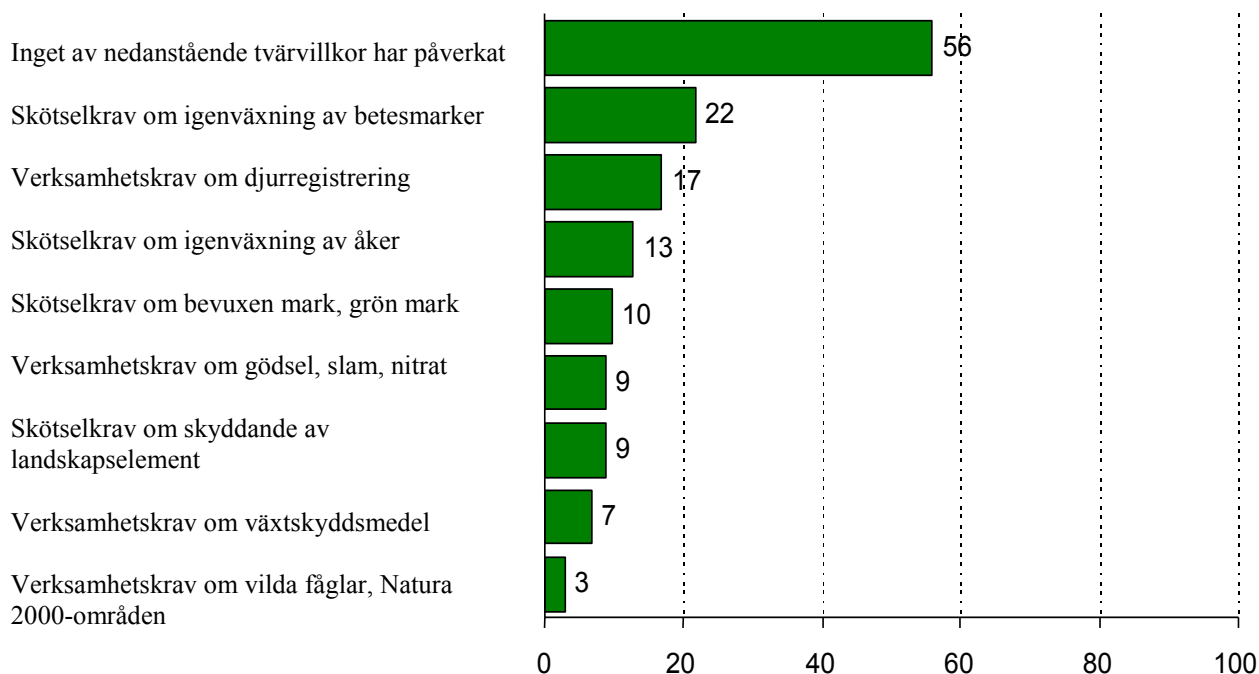
10 Hur påverkas lantbrukarna av tvärvillkoren?

För att få en bild av hur de svenska lantbrukarna har tagit emot tvärvillkorens regelverk och hur kontroll- och avdragssystemet har uppfattats genomfördes en förstudie i form av en postenkät. Detta genomfördes som en del i företaget Landja Marknadsanalys ABs undersökning Sveriges Lantbruk 2010. Undersökningen går till personer som driver lantbruksfastigheter med mer än 10 ha åker. Urvalet är slumpmässigt draget från SCBs jordbruksregister.

Sveriges Lantbruk 2010 är en postenkät som gått ut till 1000 lantbrukare varje vår och höst sedan 1973. Undersökningen där vi deltog med frågor om tvärvillkoren genomfördes per post med telefonpåminnelser under mars-april 2010. Svarefrekvensen blev 58 %, vilket motsvarar 516 lantbruksföretag. Svaren kan ändå betraktas som tillförlitliga efter kontroll av stabiliteten i undersökningen.

10.1 Skötselkrav och djurregistrering påverkar mest

Fråga: Vilket eller vilka tvärvillkor har påverkat hur du agerat i ditt lantbruksföretag sedan tvärvillkoren infördes?



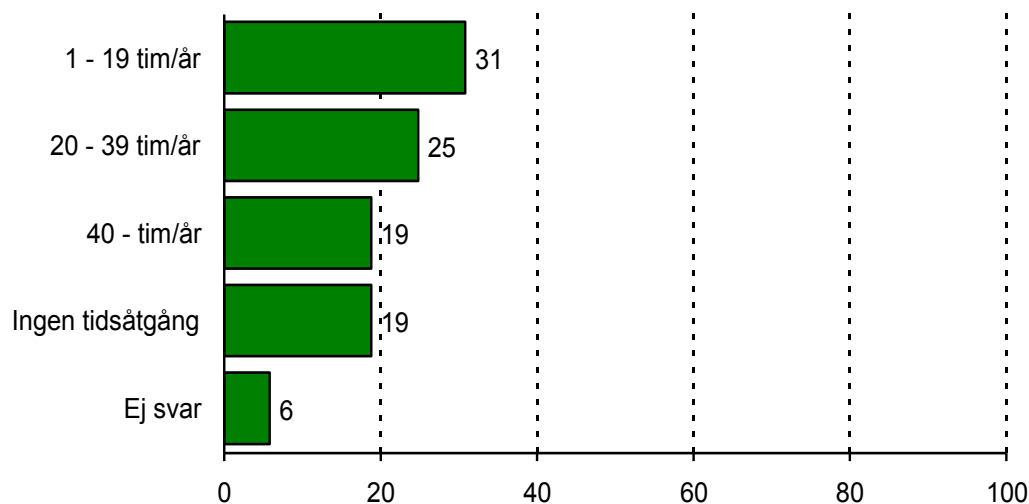
Figur 5 Visar i vilken omfattning olika tvärvillkor har påverkat lantbrukarnas agerande. Påverkan i andelsprocent efter de lantbrukare som svarade på enkäten. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

Av de tillfrågade lantbrukarna svarade 56 procent att de införda tvärvillkoren inte har påverkat deras företagande (figur 5). Följaktligen har 44 procent av lantbrukarna fått agera efter tvärvillkoren. De tvärvillkor som har påverkat jordbruksdriften mest är skötselkraven. Därutöver har registreringen av nötkreatur krävt en ökat arbetsinsats.

10.2 Tvärvillkoren innebär extra arbete

- för de av lantbruksföretagen som angett att de påverkats

Fråga: Hur många timmars tidsåtgång per år har tvärvillkoren inneburit för ditt lantbruksföretag sedan tvärvillkoren infördes?



Figur 6 Antal timmar nedlagda av de lantbrukare som har påverkats av tvärvillkoren. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

Av de lantbrukare som angett att de påverkats av tvärvillkoren har drygt 75 procent angett att de fått lägga ner extra arbetstid, varav drygt 30 procent har fått lägga ner mellan 1 och 19 timmar per år (figur 6).

Beräknad genomsnittlig tidsåtgång

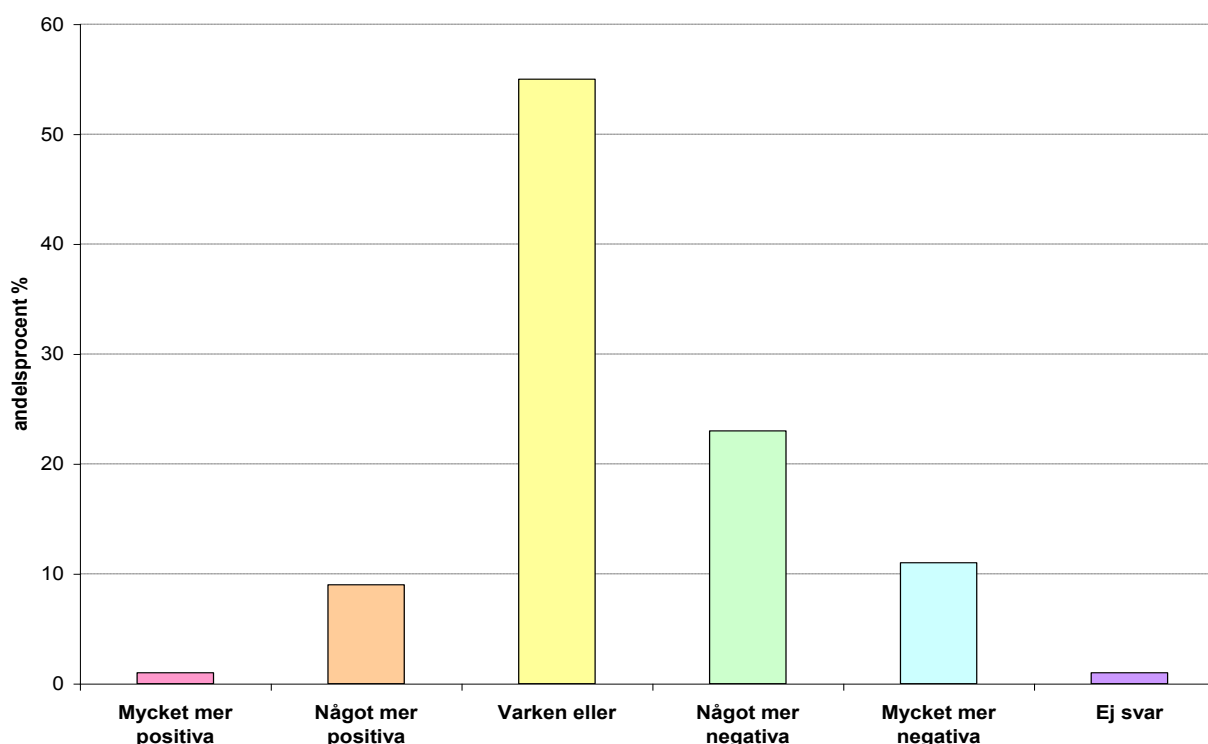
Utifrån Landjas enkät får varje lantbrukare i genomsnitt lägga ner 10 minuter per hektar för att uppfylla tvärvillkorskraven. Variationen är stor och de minsta jordbruken får i genomsnitt lägga ner tio gånger så mycket tid per hektar som de största. Djurgårdar får även lägga ner dubbelt så mycket tid per hektar som gårdar utan djur (tabell 9). En mer uttömmande redovisning om tidsåtgången och de ökade kostnaderna som följd av de införda tvärvillkoren återfinns i kapitel 10.6 och 10.7.

Tabell 9 Genomsnittlig tidsåtgång per hektar vid uppfyllande av kraven inom tvärvillkoren Källa: Sveriges Lantbruk 2010, bearbetning av Jordbruksverket

Underlaget är 516 lantbruksföretag i Sverige	Tidsåtgång, per hektar jordbruksmark
Alla lantbruksföretag	10 min
Gårdar med de 50 största åkerarealerna, ha (150-2 200 ha)	4 min
Gårdar med de 50 minsta åkerarealerna, ha (10-13 ha)	39 min
Gårdar med djur (65 %)	13 min
Gårdar utan djur (35 %)	7 min

10.3 Tvärvillkoren gör var tredje lantbrukare negativ till att driva lantbruk

Fråga: Olika lantbrukare har olika uppfattning om tvärvillkoren. En del menar att tvärvillkoren är bra och att de därför blivit mer positiva till att driva sitt lantbruk. Andra menar att de är dåliga och att de därför blivit mer negativa till att driva sitt lantbruk. Vad anser du?



Figur 7 Lantbrukarnas inställning till införandet av tvärvillkoren, andel i procent av dem som har svarat. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

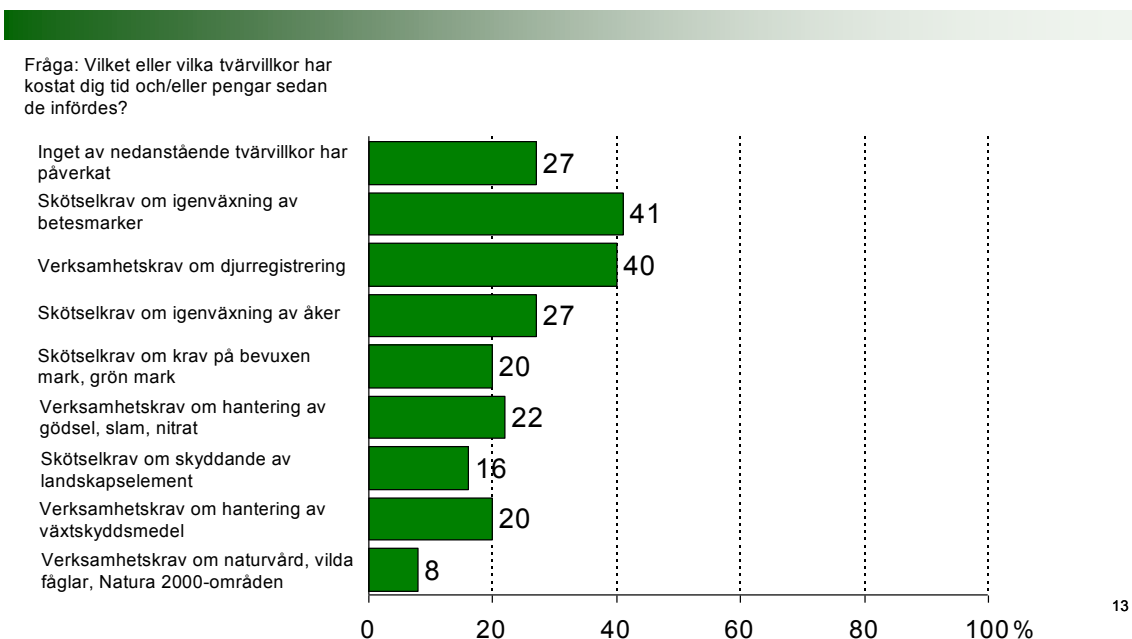
Fler än hälften av lantbrukarna säger sig vara varken positiva eller negativa till tvärvillkoren (figur 7). Ungefär en tiondel av lantbrukarna anser att tvärvillkoren varit positiva för jordbruket medan en knappt tredjedel anser att tvärvillkoren försvårat för dem att driva lantbruk. Att så många lantbrukare anser att tvärvillkoren inte påverkat deras jordbruksdrift beror sannolikt på att många faktiskt inte påverkas i så hög grad av tvärvillkorsreglerna, eftersom många av jordbruken är spannmålsgårdar (tabell 7).

10.4 Utökad undersökning – tidsåtgång o kostnader

I den utökade undersökningen av Sveriges Lantbruk 2010 som delvis var en telefonintervju granskades tidsåtgången och kostnaderna i samband med uppfyllelsen av tvärvillkoren mer ingående. I urvalet till den utökade undersökningen ingick de lantbrukare som svarat att de påverkats av tvärvillkoren samt de lantbrukare som svarat att de inte påverkats, men som haft uttalade negativa eller positiva synpunkter. Totalt blev det 312 lantbrukare i urvalet, varav 233 lantbrukare sedan svarade på enkäten. Svarsfrekvensen blev därmed 75 procent.

10.5 Vilka tvärvillkor kostar mest tid och pengar?

Den första frågan som ställdes i den utökade undersökningen gällde vilka av tvärvillkoren som kostat lantbrukarna mest tid och pengar. Drygt 40 procent av lantbrukarna svarade att det varit djurregistreringen respektive skötselkraven för betesmarkerna som medfört mest tidsåtgång och de högsta kostnaderna (figur 8).



Figur 8 Tvärvillkor som har påverkat lantbrukarnas tidsåtgång och kostnader mest. Andelsprocent (%) av lantbrukarna som svarade på enkäten. Källa: Sveriges Lantbruk 2010, utökade undersökningen

Därefter kom ett antal skötselkrav, bevuxen mark, gödsling, växtskyddsmedel, etcetera, som cirka 20 procent av lantbrukarna har fått lägga arbetstid och kostnader på för att kunna uppfylla. Verksamhetskraven om naturvård, vilda fåglar, etcetera har påverkat jordbruksdriften minst.

10.6 Extra tidsåtgång för tvärvillkoren

Den totala genomsnittliga tidsåtgången (administration och produktion) för olika gårdstyper och per hektar återfinns på sid 42 (tabell 9). I den utökade undersökningen svarade bland annat lantbrukarna på frågan om hur den extra tidsåtgången var fördelad. Drygt 70 procent av lantbrukarna svarade att de hade fått en ökad tidsåtgång för administration. Inom produktionen hade cirka 45 procent av lantbrukarna svarat att de fått mer att göra som en följd av tvärvillkoren.

Hur tiden fördelade sig för extra tidsåtgång inom administration visas i tabell 10. Det är totalt 118 lantbrukare (72 %) som svarat att de haft extra tidsåtgång som följd av ökad administration.

Tabell 10 Fördelningen av den ökade tidsåtgången för administrationen i samband med tvärvillkoren. Källa: Landjas utökade undersökning (totalt 118 lantbrukare som lämnat svar)

	Andel (%) av de lantbrukare som lämnat svar	Årlig tidsåtgång, tim median
Kontorsarbete	87	8
Skaffa information	81	8
EU rådgivning	54	4
Kontrollbesök	48	15
Myndighetskontakt	26	4
Annat (överklagan, återkommande kontroll)	4	2

De arbetsinsatser som flest lantbrukare fått lägga ner extra tid på i samband med tvärvillkoren, 87 respektive 81 procent, är kontorsarbete och att skaffa information om reglerna. Själva tidsåtgången har inte varit så omfattande, 8 timmar per år för respektive arbetsinsats. Den arbetsinsats som tagit mest tid från lantbrukarna, 15 timmar per år, är att medverka vid ett kontrollbesök. Det är knappt 50 procent av de lantbrukare som lämnat svar som medverkat vid ett kontrollbesök.

Hur den extra tidsåtgången inom produktionen fördelade sig visas i tabell 11. Det är totalt 73 lantbrukare (45 %) som svarat att de fått extra tidsåtgång i produktionen på grund av tvärvillkoren. Flest lantbrukare, 84 % av dem som lämnat svar, har lagt 14 timmar per år på att ändra skötselmetoderna (betesmarker). Runt 20 procent av lantbrukarna har lagt extra tid, 8-10 timmar per år, på ändrade odlingsmetoder (åkermark) eller ändrad produktionsinriktning.

Tabell 11 Fördelningen av den ökade tidsåtgången inom produktionen i samband med tvärvillkoren. Källa: Landjas utökade undersökning (totalt 73 lantbrukare som lämnat svar)

	Andel (%) av de lantbrukare som lämnat svar	Årlig tidsåtgång, tim median
Ändrade skötselmetoder	84	14
Ändrade odlingsmetoder	23	10
Ändrad produktionsinriktning	19	8

10.7 Extra kostnader för tvärvillkoren

I den utökade undersökningen svarade bland annat lantbrukarna på frågan om hur deras extra kostnader var fördelade. Cirka 45 procent av lantbrukarna svarade att de hade fått ökade kostnader för administration. Inom produktionen hade 47 procent av lantbrukarna svarat att de fått ökade kostnader som en följd av tvärvillkoren.

De åtgärder inom administration respektive produktion som flest lantbrukare haft kostnader för i samband med tvärvillkoren är EU rådgivning, kontorsmaterial respektive konsulttjänster, certifiering och kontrollsystem. De årliga kostnaderna har varit relativt låga, mellan 4300 (för certifiering och kontrollsystem) och 900 kronor (för kontorsmaterial).

Tabell 12 Fördelning av de ökade kostnaderna inom administration och produktion i samband med tvärvillkoren. Källa: Landjas utökade undersökning (totalt 77 lantbrukare som lämnat svar)

	Andel (%) av de lantbrukare som lämnat svar	Årlig kostnad, kr median
Administration, EU rådgivning	74	2300
Administration, kontorsmaterial	45	900
Produktion, konsulttjänster	36	1700
Produktion, certifiering/kontrollsystem	31	4300

Beräknad genomsnittlig kostnad

Utifrån Landjas enkät har varje lantbrukare i genomsnitt haft en kostnad på 57 kr per hektar för att uppfylla tvärvillkorskraven. Stora variationer finns, exempelvis har djurgårdar i genomsnitt 2,5 gånger så hög kostnad per hektar jämfört med gårdar utan djur (tabell 13). Däremot är skillnaden i kostnad per hektar för att uppfylla tvärvillkoren försumbar mellan stora och små spannmålgårdar.

Tabell 13 Genomsnittlig kostnad per hektar för uppfyllande av kraven inom tvärvillkoren. Källa: Sveriges Lantbruk 2010, bearbetning av Jordbruksverket

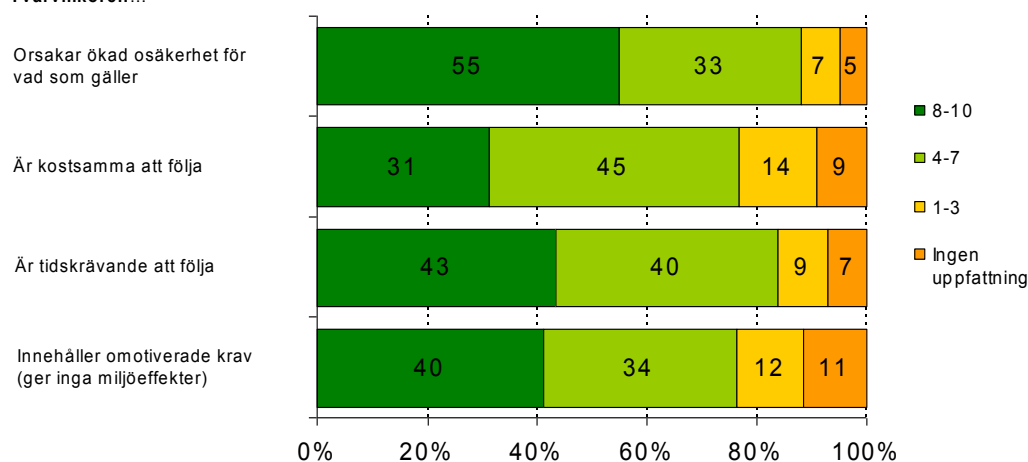
Underlaget är 516 lantbruksföretag i Sverige	Genomsnittlig kostnad, per hektar jordbruksmark
Alla lantbruksföretag	57 kr
Gårdar med de 50 största åkerarealerna, ha (150-2 200 ha)	39 kr
Gårdar med de 50 minsta åkerarealerna, ha (10-13 ha)	39 kr
Gårdar med djur (65 %)	74 kr
Gårdar utan djur (35 %)	30 kr

10.8 Lantbrukarnas inställning till tvärvillkoren

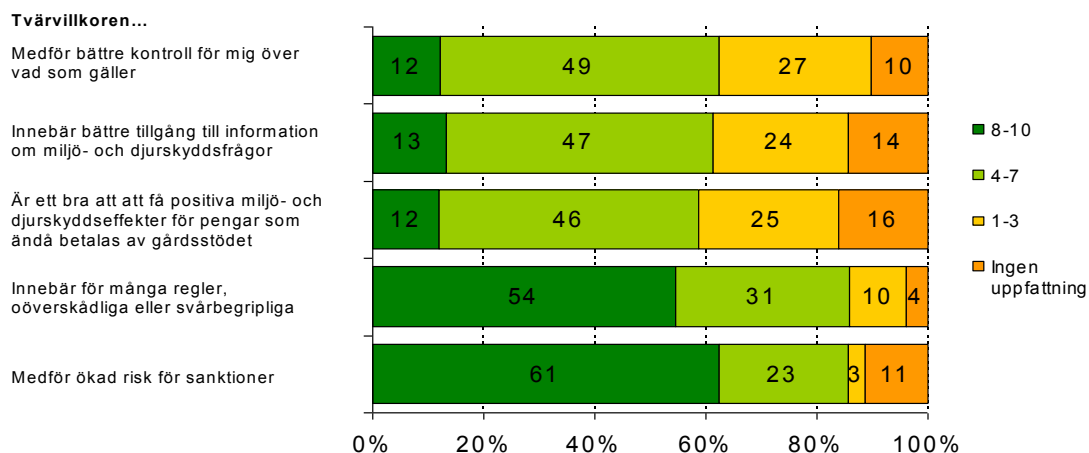
I den utökade undersökningen medverkade de lantbrukare som sagt sig ha påverkats av tvärvillkoren i någon grad samt de som haft synpunkter (positiva som negativa) om tvärvillkoren. Det var drygt 60 procent av dem som medverkat i den första undersökningen som kom med i urvalet till den utökade undersökningen. Av dem som svarade i den utökade undersökningen om tvärvillkoren var det 45 procent som var negativa och 41 procent som inte hade någon bestämd åsikt om tvärvillkoren. Påfallande få av lantbrukarna var positiva till tvärvillkoren.

Fråga: Nedan följer några exempel på hur man kan uppleva tvärvillkoren. Svara på en skala från 1-10, där 1 betyder "stämmer mycket dåligt" och 10 betyder "stämmer mycket bra"?

Tvärvillkoren...



45



44

Figur 9 Hur lantbrukarna har svarat att de upplevt tvärvillkoren, i skala 1-10 där 10 innebär att påståendet stämmer fullständigt och 1 det inte stämmer alls. Källa: Landjas utökade undersökning

I figur 9 redovisas vilken syn lantbrukarna har på tvärvillkoren. De synpunkter som mer än 50 % av lantbrukarna hade var, *tvärvillkoren orsakar ökad osäkerhet, innebär svårbegripliga regler och medför ökad risk för sanktioner*. Bara cirka tio procent av lantbrukarna tycker att påståenden som, *tvärvillkoren ger bättre kontroll, innebär mer information eller ger positiva miljöeffekter* överensstämmer väl med deras verklighet.

I den utökade undersökningen ställdes också följande fråga till lantbrukarna:

Om du efter tvärvillkorens införande har blivit mer/mycket mer negativ till att driva ditt lantbruk, vad har varit den avgörande orsaken?

Det kom in cirka 100 synpunkter från de lantbrukare som lämnat svar i den utökade undersökningen. Även om de inte representerar alla lantbrukare som har tvärvillkorsregler att följa, representerar de en stor grupp av lantbrukare som känner att de har påverkats av tvärvillkoren. Om fem synpunkter från undersökningen väljs ut för att på bästa sätt återspegla vad dessa lantbrukare känner och tycker blir det:

”Alldeles för många kontroller. Jag känner mig osäker och rädd nästan varje dag att jag gör något fel. Det svårt att vara påläst på alla regler och sedan kommer det bara fler och många ändringar”

”Friheten som lantbrukare försvinner mer och mer. Gör man fel i sitt eget företag blir man bestraffad”

”Osäkerhet om vad som gäller, gör jag rätt? Vad händer vid eventuell kontroll? Kan bli stora påföljder för små fel”

”Spelreglerna ändras med jämna mellanrum, svårt och veta vad som egentligen gäller. Kontrollpersoner eller organisationer är för utlämnade till personliga omdömen. För få tydliga regler”

”Som lantbrukare har man ingen koll till slut, utan måste anlita fyra konsulter för att kunna hänga med och driva lantbruket”

Undersökningen visar att Sveriges lantbrukare i varierande grad påverkats av tvärvillkoren. Det är i första hand de som har mindre lantbruk och/eller djurgårdar som är negativa till tvärvillkoren. Enkäten ger sammantaget en ganska negativ bild av tvärvillkoren.

Men eftersom 55 % av lantbrukarna inte svarat på enkäten, sannolikt på grund av att de inte påverkats av tvärvillkoren kan enkätsvaren ge en överdrivet negativ bild av tvärvillkorens regel- och kontrollsystem.

10.9 Slutsatser om hur lantbrukarna påverkas av tvärvillkoren

Skötselkraven om betesmarker samt djurregistrering är de tvärvillkor som inverkat mest på lantbruksföretagen. Men att drygt hälften av lantbrukarna anser att tvärvillkoren inte påverkat deras jordbruksdrift beror sannolikt på att de inte påverkas i så hög grad av tvärvillkorsreglerna. Det beror på att många av dessa lantbrukare har spannmålsgårdar.

Den genomförda undersökningen visar att tidsåtgången och kostnaderna för lantbrukarna i samband med tvärvillkoren relativt sett är låga i jämförelse med övriga kostnader och arbetsinsatser som krävs för att sköta en hektar jordbruksmark. Variationerna mellan olika lantbruk är stora. För lantbrukare med små marginaler kan tidsåtgången och kostnaderna bli betydande.

Varje lantbrukare får i genomsnitt lägga ner 10 minuter per hektar för att uppfylla tvärvillkorskraven. För de brukare som påverkats innebär sammantaget tvärvillkoren en veckas extra arbete per år. Variationen är stor och på de minsta lantbruken får de i genomsnitt lägga ner tio gånger så mycket tid per hektar som på de största. Djurgårdar får lägga ner dubbelt så mycket tid per hektar som gårdar utan djur

Enligt undersökningen anser 45 procent av Sveriges lantbrukare att de påverkats i varierande grad av tvärvillkoren. De vanligaste synpunkterna som lantbrukarna har om tvärvillkoren är att de skapar ökad osäkerhet, att de innehåller svårbegripliga regler och att de skapar omotiverade stora risker för stödavdrag.

Många lantbrukare anser också att tvärvillkoren är tidskrävande att följa och att de ger få tydliga miljöeffekter. Det är i första hand de lantbrukare som har mindre lantbruk och som har gårdar med djurhållning som är negativt inställda till tvärvillkorssystemet.

11 Vad kostar tvärvillkoren?

11.1 Jordbruksverkets kostnader

Jordbruksverket betalade 2009 ut sammanlagt 6 miljoner kronor till länsstyrelserna för att finansiera deras merarbete med kontroll av tvärvillkoren. Beloppet fördelades utifrån varje länsstyrelses andel av de totalt 804 utförda tvärvillkorskontrollerna. Det utbetalda beloppet var detsamma som det för 2008.

Jordbruksverkets egna kostnader för administration och kontroll av tvärvillkoren är svårbedömda. Det är svårt att hålla arbetet med att implementera tvärvillkorens regel- och kontrollsystem åtskilt från annan verksamhet som gäller stödregler inom Jordbruksverkets stöd- och kontrollavdelningar.

De kostnader som går att beräkna är de som redovisats särskilt på verksamhetskontot för tvärvillkoren. Dessa kostnader var för 2010 års verksamhet knappt 6 miljoner. Totalt blir det 10-15 miljoner som Jordbruksverket årligen betalar för administrationen av tvärvillkoren.

För att minska den administrativa bördan för lantbrukarna och av effektivitetsskäl har Jordbruksverket strävat efter att i möjligaste mån samordna arbetet med länsstyrelserna.

11.2 Länsstyrelsernas och kommunernas kostnader

Länsstyrelsernas kostnader

Länsstyrelsernas merkostnad för att kontrollera tvärvillkoren består främst i ökad arbetstid i form av arbetsinsats och restid. Dessa kostnader bokförs i länsstyrelsernas ordinarie tids- och administrationsprogram. Problemet är att vid ett fältbesök görs ofta vanliga kontroller och tvärvillkorskontroller samtidigt. Därmed blir bedömningen av tidsåtgången lite upp till hur varje enskild tjänsteman har bokfört tiden. Här finns ett behov av att förbättra uppföljningen, exempelvis genom att införa fler kontoställen.

Övriga kostnader för tvärvillkorskontrollerna är låga för länsstyrelserna eftersom mycket av kompetensutbildningen, datakraften och arbetsmaterialet gällande tvärvillkorskontrollerna tillhandahålls av Jordbruksverket. Av länsstyrelsens samtliga gårdsstödsansökningar ska normalt en procent kontrolleras avseende tvärvillkorsreglerna. Särskilt är det efterarbetet vid ett kontrollbesök av tvärvillkoren som är mycket tidskrävande.

Exempelvis gjorde under 2009 länsstyrelsen i Halland cirka 220 kontrollbesök på djurgårdar och cirka 40 kontrollbesök på växtodlingsgårdar. För djurgårdarna har det tillkommit fler kontroller på foder- och livsmedelssidan än vad som tidigare kontrollerades. Under 2009 bokförde länsstyrelsen i Halland cirka 400 000 kr på tvärvillkorskontroller i det administrativa systemet. Kostnaderna för efterarbetet med stödavdragen inom djurskydd och djurregistrering ingick inte i ovanstående merkostnader. Cirka 0,2 mantimmar beräknas ha lagts ner på detta arbete.

I Halland beräknades under 2009 merkostnaden för tvärvillkorskontroller och efterarbete med administration av stödavdragen hamna på mellan 500 000 och 700 000 kr. Merkostnaden för tvärvillkorskontroller och administration av stödavdrag är svår att skilja från annat arbete med miljökontroll. En mycket liten del av merkostnaderna har gått till investeringar i ny utrustning med mera. Kostnaderna har koncentrerats på miljökontroller visavi djurskyddskontroller och kontroll av djurregistrering och märkning, eftersom miljöreglerna och -kontrollerna har blivit mer omfattande än de var tidigare.

Tar man de kostnader länsstyrelsen i Halland haft 2009 för tvärvillkorskontroller och multiplicerar med alla tvärvillkorskontroller som gjorts av länsstyrelserna under 2009 blir totalkostnaden drygt 12 miljoner kronor*.

Kommunernas kostnader

Kommunernas kostnader för djurkontroll har till stor del tagits över av länsstyrelserna, vilket borde ha frigjort pengar till miljötillsyn i kommunerna om bara den politiska viljan finns. Kostnader som tillkommit för kommunerna till miljötillsyn är arbetskostnaden för administration. Kostnadseffektiviteten i kontrollverksamheten kräver en god samverkan mellan länsstyrelserna och kommunerna. Kommunerna och länsstyrelserna bör arbeta för att ha samma referensramar, samköra utbildningar, generellt få till stånd mer miljötillsyn och tydligt dela upp ansvaret mellan parterna.

Efter 2008 har i princip kommunerna inga extra kostnader på grund av tvärvillkoren, men de kan fortsatt hjälpa till att få kontrollarbetet med tvärvillkoren effektivare för länsstyrelserna. För att nå hög kostnadseffektivitet krävs bland annat bra administrativa hjälpmedel. Det krävs sannolikt också att det finns en god personkännedom mellan de olika aktörerna i varje region.

11.3 Lantbrukarnas kostnader

Enligt beräkningar gjorda utifrån Landjas undersökning ”Sveriges Lantbruk 2010” blir den genomsnittliga kostnaden för lantbrukarna cirka 57 kronor per hektar för att uppfylla tvärvillkorens krav (tabell 16). I denna kostnad ingår ökade kostnader för administration och nödvändiga ändringar i produktionen (tabell 15). Sedan tillkommer bland annat tidsåtgången, som lantbrukarna har uppgett vara cirka 10 minuter i genomsnitt per hektar. Omräknat till kronor blir det cirka 29 kr per hektar vid en lönekostnad av 171 kr/tim. Totalt skulle den beräknade kostnaden för att uppfylla tvärvillkoren för Sveriges lantbrukare hamna på cirka 260 miljoner kronor**.

* Beräknat enligt; Kostnad per tvärvillkorskontroll * Antalet tvärvillkorskontroller (registrering av djur) i landet under 2009 (1 364 kr * 2 458 stycken) + Kostnad per tvärvillkorskontroll * Antalet tvärvillkorskontroller (miljökrav) under 2009 (10 000 kr * 942 stycken)

** Beräknat enligt; Stödareal 3 051 000 hektar (2 636 000 hektar åker + 415 000 hektar betesmark) * Lantbrukarens kostnad 86 kronor per hektar (57 kronor direkt kostnad + 29 kronor i arbetskostnad)

11.4 Slutsatser om jordbrukets kostnader

De årliga kostnaderna för lantbrukarna, Jordbruksverket och länsstyrelserna blir sammanlagt cirka 280 miljoner kronor. Den klart största andelen av kostnaderna hamnar på lantbrukarkollektivet. Sett till hela gårdsstödet, kompensationsbidraget och miljöersättningarna, på drygt 9 miljarder kronor, motsvarar det cirka tre procent av det totalt utbetalda jordbrukarstödet.

I lantbrukarnas kostnader på 57 kronor per hektar för tvärvillkoren ingår ökade kostnader för administration och nödvändiga ändringar i produktionen. Sedan tillkommer också en extra tidsåtgång på cirka 10 minuter per hektar. Omräknat till en kostnad i kronor blir det cirka 29 kr per hektar. Den genomsnittliga kostnaden blir 86 kr per hektar jordbruksmark, men vissa lantbruk kan få betydligt högre kostnader.

Jordbruksverket betalade 2009 ut sammanlagt 6 miljoner kronor till länsstyrelserna för att finansiera deras merarbete med kontroll av tvärvillkoren. Dessutom hade Jordbruksverket cirka 6 miljoner i utlägg för att administrera tvärvillkoren.

Länsstyrelsernas merkostnad för att kontrollera tvärvillkoren består främst i ökad arbetstid i form av arbetsinsats och restid. Problemet är att vid ett fältbesök görs ofta vanliga miljötillsynskontroller och tvärvillkorskontroller samtidigt. Det gör det svårt att exakt beräkna vad länsstyrelsernas tvärvillkorskontroller verkligen kostar. En översiktlig beräkning hamnar på cirka 6 miljoner kronor exklusive Jordbruksverkets bidrag.

Efter 2008 har kommunerna bara haft små extra kostnader på grund av tvärvillkoren, men de kan fortsatt hjälpa till för att få kontrollarbetet med tvärvillkoren effektivare för länsstyrelserna.

12 Tvärvillkorens miljöeffekter

I kapitlet diskuteras de olika tvärvillkorens regler och vilka positiva miljöeffekter de kan medverka till. Vilken förbättrad miljönytta reglerna har gentemot den tidigare svenska lagstiftningen tas också upp.

12.1 Konsekvenser av verksamhetskraven

Skydd av vilda fåglar

Vid jordbruksdrift kan fåglar och groddjur påverkas, främst på våren och under sommaren. Exempelvis kan tidig putsning och avslagning av vallgrödor spolia häckningen för fåglar i jordbrukslandskapet, av vilka flera arter har vikande populationstrender. Det finns inget krav att lantbrukaren ska ha inventerat sina marker, men det är samtidigt ett delat ansvar att inhämta information, där lantbrukaren bör vara uppmärksam på om det finns häckande fåglar på dennes mark (Jordbruksverket, 2010).

Att enstaka exemplar av fågelarter störs eller dör som följd av jordbruket kan accepteras av proportionalitetsskäl, eftersom jordbruk är en pågående markanvändning. Men om åtgärderna riskerar att leda till nedgång av populationer i ett område måste sådana åtgärder begränsas. Fjärde paragrafen i artsskyddsförordningen gäller i det fallet även för pågående verksamheter som de areella näringarna.

Ett exempel på en åtgärd som till följd av fågeldirektivet bör regleras är slåtter på fält där det finns häckande kornknarrar, storspovar eller andra fågelarter som är rödlistade eller har en negativ populationstrend. En lantbrukare som slår sin vall trots vetskapen om att fåglar och särskilt de med vikande populationstrend, störs eller dödas så att artens lokala bevarandestatus försämras begår ett lagbrott och bryter även mot tvärvillkoret *skydd av vilda fåglar* som grundar sig på fågeldirektivets femte artikel.

Kontrollen av tvärvillkoret (vilda fåglar) är svår att genomföra som en del av ett systematiskt kontrollsystem. Överträdelser kan ofta bara konstateras just i samband med att de sker. Även ett ambitiöst och dyrt kontrollsystem skulle sannolikt inte upptäcka särskilt många överträdelser.

Skydd av grundvatten

För normalt förekommande verksamheter inom ett jordbruk är det grundvattenrelaterade tvärvillkoret relevant endast för gårdar med mer än 100 djurenheter.

Tvärvillkorsreglerna bygger på artiklarna 4 och 5 i Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

Reglerna är till för att hindra att skadliga och olämpliga ämnen släpps ut i grundvattnet. Uppfyller en lantbrukare med miljöfarlig verksamhet de grundvattenrelaterade kraven i svensk lagstiftning med anmälnings- eller tillståndsplikt är risken för förorening av grundvatten mycket liten. Det innebär att tvärvillkoret *skydd av grundvatten* har haft liten reell miljöeffekt i Sverige.

Spridning av avloppsslam

Det miljömål som främst rör avloppsslam är delmålet om fosforåterföring under ”God bebyggd miljö”. Där anges att minst 60 % av fosfor i avloppsslam ska återföras till produktiv mark fr.o.m. år 2015. För att detta ska uppnås måste slammet bland annat ha en god kvalitet vad det avser halten metaller. Skärpt lagstiftning kan ge motivation att arbeta för att minska mängden föroreningar som tillförs avloppsledningsnätet.

Även miljö kvalitetsmålet ”Giftfri miljö” berörs av metallhalten i avloppsslam men chansen att en ändrad tvärvillkorstillämpning ska få någon verklig konsekvens på måluppfyllelsen bedöms som liten. Dels kvarstår, oavsett tvärvillkoren, svensk lagstiftning, dels kvarstår även krav på slamleverantörerna att de inte får överlåta eller saluföra slam med höga metallhalter på marknaden. Tvärvillkorsreglerna för *spridning av avloppsslam* har därför haft liten reell miljöeffekt i Sverige.

Spridning och lagring av gödsel

Tvärvillkorsreglerna för spridning av gödsel är till för att minska läckaget av kväve från jordbruket. Reglerna bygger främst på *Rådets (Nitrat) direktiv 91/676/EEG*. Dessutom har flera av åtgärderna även effekt på fosforläckaget. Läckage av kväve och fosfor kan leda till övergödning av hav, sjöar och vattendrag eller till förorening av dricksvatten.

Nitratdirektivet och reglerna inom tvärvillkoren har inverkan på miljö kvalitetsmålet ”Ingen övergödning”. Många av dessa regler med stor inverkan på miljön, är tagna från svensk nationell lagstiftning, *Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket* samt *Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring*. Mycket av regelverket fanns redan före Sveriges inträde i EU och därmed långt innan tvärvillkoren. Det svenska regelverket gäller oavsett tvärvillkoren.

Det finns regler för spridning av gödsel i känsliga områden, krav på att andelen höst- eller vinterbevuxen mark uppfylls inom respektive område samt villkor om balanserad gödsling utifrån grödans behov och spridningstidpunkt. Det finns även regler om lagringsutrymme för att uppfylla kraven på lagringskapacitet enligt förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. De regler som finns syftar till att minska riskerna för växtnäring förluster till luft, mark och vatten.

Sveriges lagstiftning anpassas fortlöpande för att överensstämja med EUs nitratdirektiv. Denna anpassning är inte driven av tvärvillkorsreglerna, men har fått till följd att reglerna kring gödselspridning blivit ännu striktare. Tillsammans med en mer systematisk tvärvillkorskontroll har detta sannolikt medfört att växtnäring förlusterna har kunnat minskas ytterligare.

Användning av växtskyddsmedel

När lantbrukare använder växtskyddsmedel kan det innebära risker för människor, djur och miljö. Verksamhetskraven om växtskydd omfattar kontroll av användningen av växtskyddsmedel enligt regler i *Miljöbalken 14 kap* och *Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel*. Reglerna ska i första hand verka för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av växtskyddsmedel. För tvärvillkoret gäller *Rådets direktiv 91/414/EEG* vars regler införlivats i den svenska *Förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel*.

Vid sprutning av växtskyddsmedel så måste dokumentationen alltid finnas på gården och den måste sparas i minst tre år. Bara godkända växtskyddsmedel får användas och endast till de grödor och högst till den dos som framgår av etiketten eller annan information som finns på eller tillsammans med preparatet.

Ett förslag angående ny gemensam lagstiftning för en hållbar användning av växtskyddsmedel har tagits inom EU. Alla som använder växtskyddsmedel yrkesmässigt ska enligt direktivet tillämpa integrerat växtskydd senast januari 2014. Sannolikt har tvärvillkoret *användning av växtskyddsmedel* haft liten inverkan på miljön, eftersom reglerna hittills varit koncentrerade på hanterings- och hälsorisker.

Skydd av vilda djur och växter

Tvärvillkoret om skydd av vilda djur och växter styrs av Art- och habitatdirektivet: *Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur* och har införlivats i *Miljöbalken 7 kap* samt *Artsskyddsförordningen (2007:845)*. Reglerna är till för att förhindra att naturmiljöer, vilda djur och växter minskar eller försvinner.

För att skydda natur, vilda djur och växter har medlemsländerna inom EU valt ut ett stort antal så kallade Natura 2000-områden. Dessa värdefulla naturområden ska länderna bevara för framtiden.

Vissa småbiotoper i jordbruksmark kan vara svåra för gemene man att känna igen och avgränsa. För att biotopskydd ska gälla för dessa småbiotoper måste länsstyrelsen fatta ett särskilt beslut för varje sådan enskild biotop.

Ett starkt biotopskydd och fridlysning av växter och djur fanns i lagstiftningen redan innan EU inträdde, men inrättande av Natura 2000-områden har gjort att skyddet av vilda djur, växter och deras livsmiljöer har blivit starkare och synliggjorts mer.

Identifiering och registrering av djur

Märkning, journalföring och registrering av nötkreatur har ingen direkt miljöpåverkan. Det görs förebyggande, främst för att vi ska kunna spåra smittor och vara säkra på att skydda människor och djur. Registrering och kontroll av nötkreaturen påverkar lantbrukarnas ekonomi och tidsåtgång och därmed möjligheten att hålla betesdjur. I Landjas undersökning sade 40 procent av lantbrukarna att tvärvillkoret om registrering av djur påverkat ekonomin (Landja 2010). Knappt 30 procent har haft överträdelser vid kontroll. Lantbrukare har enligt Landjas undersökning svarat att de sett sig tvingade att minska eller avveckla djurhållningen, vilket indirekt genom färre betesdjur kan ge upphov till en negativ miljöpåverkan i form av minskad hävd.

Djurtillsyn inom animalieproduktionen

Tvärvillkoren om djurtillsyn gäller i första hand hur djur ska skötas och djurstallar ska utformas. Reglerna påverkar knappast alls den yttre miljön men kan i hög grad påverka ekonomin inom djurhållningen. I viss mån kan detta påverka möjligheterna att hålla betesdjur. Svensk djurskyddslagstiftning går ofta längre än EUs tvärvillkorsregler. Tvärvillkoren har därför liten reell effekt.

12.2 Villkorad permanent betesmark

Permanent betesmark

I inledningen till *Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd* står ”Eftersom permanent betesmark har positiva miljöeffekter bör det antas bestämmelser för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och undvika en storskalig omvandling till åkermark”.

Det ställda villkoret till medlemsländerna (och Sverige) för permanent betesmark är: ”Fastställd areal permanent betesmark år 2003 ska ställas i relation till fastställd total stödberättigad jordbruksareal år 2005.” Denna betesmarksandel, *referensandelen*, får inte minska med mer än 10 % i förhållande till kvoten mellan permanent betesmark år 2003 och total stödberättigande areal år 2005.

Om denna referensandel börjar minska ska medlemslandet införa en skyldighet för lantbrukare, som ansöker om direktstöd, att inte utan förhandstillstånd ställa om permanent betesmark. I praktiken förhindrar detta att långliggande vallar plöjs upp. Inom EU är permanent betesmark nästan uteslutande permanent betesvall på åker medan i Sverige även mycket naturbetesmarker med gårdsstöd ingår i begreppet.

Om referensandelen minskat med mer än 10 % ska medlemslandet införa en skyldighet för de lantbrukare, som ansöker om direktstöd och ställt om permanent betesmark från år 2003 till mark för annan användning, att återställa marken till permanent betesmark.

När tvärvillkoret om permanent betesmark infördes år 2005 blev den nationella kvoten i Sverige mellan den areal som definierades som permanent betesmark och all stödberättigande jordbruksmark 0,177. Det innebär att kvoten måste ned till 0,159 innan skyldigheten att återställa till permanent betesmark inträder. Vid den senaste kontrollen 2009 var kvoten 0,235, alltså långt över uppställd minimivå.

Permanent betesmarker (betesvallar) anses ha en positiv miljöeffekt inom hela unionens område och kravet på att behålla en viss andel finns därför inskrivet för alla medlemsländer. För Sveriges del har kravet på andelen permanent betesmark inom tvärvillkoren hittills haft en obetydlig miljöeffekt.

12.3 Konsekvenser av skötselkraven

Syftet med skötselkraven är att vårda odlings- och kulturlandskapet samt bevara jordbruksmarken i gott skick och bidra till att den sköts på ett miljövänligt sätt.

Igenväxning av åker

Med åkermark menas mark som används eller kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja. Åkermarken ska hållas fri från fleråriga skott av sly, buskar och träd. Även befintlig dränering ska underhållas så att åkermarken inte försumpas. Tack vare skötselkravet och att stödavdragen kan bli relativt stora har igenväxning och försumpning hållits tillbaka till gagn för odlings- och kulturlandskapet. Andelen årliga överträdelser för åren 2007 - 2009 har varit cirka tio procent.

Igenväxning av betes- och slåttermarker

Betes- och slåttermarker som innehåller höga natur-, kultur- och skönhetsvärden ger också goda förutsättningar för attraktiva landskap att bo och vistas i. Dessa betes- och slåttermarker med stöd ska skötas så att de inte växer igen. Finns det starkt igenväxta partier medför det avdrag på stödbeloppet.

En öppen betesmark har få eller inga träd. Dessa marker som har varit öppna under en längre period ska vara det även i fortsättningen. Träd kan räknas som stark igenväxning om de står för tätt, men enstaka dungar får finnas som skydd för djuren. Det får inte finnas fler yngre träd än de som behövs för att ersätta de gamla träden när de dör.

Trädbärande betesmarker innehåller i huvudsak träd som visar på långvarig hävd, det kan vara träd som är gamla och med vida kronor eller som har haft en funktion i det traditionella jordbruket, exempelvis genom lövtäkt.

Hävd av betesmarker

Utan betesdjur som upprätthåller hävden av betesmarkerna förbuskas landskapet eller det kan växa igen till skog. Stora biologiska värden kan därmed försvinna eftersom mycket skyddsvärd flora och fauna finns i anknytning till hävdade betesmarker. Betesmarker med stöd ska betas varje år. Man kan dock ersätta betet med slåtter och skörd enstaka år. I Landjas undersökning sade drygt 40 procent av lantbrukarna att tvärvillkoren för betes- och slåttermarker har påverkat deras tidsåtgång/ekonomi. Drygt 20 procent av lantbrukarna har även haft överträdelser vid kontroll. En grov uppskattning* av andelen överträdelser gånger all betesmarksareal med stöd visar att upp till 80 000 - 90 000 hektar av markerna kan ha varit i dålig hävd eller håller på att växa igen trots tvärvillkoren. Sannolikt är det färre hektar eftersom kontrollerna inte är helt slumpmässiga. Uppfyller inte lantbrukaren hävdkravet medför det avdrag på hela gårdsstödbeloppet, vilket kan vara kraftigt avskräckande.

* Beräknat enligt; Stödareal 415 000 hektar (415 000 hektar betesmark) * Andel lantbrukare som har fått anmärkning för dålig hävd 21,1 procent (genomsnittlig andel lantbrukare med hävdöverträdelser 2007-2009)

Skydd av landskapselement

Landskapselementen har redan tidigare varit skyddade enligt tolfte kapitlet miljöbalken (1998:808) och kulturminneslagen (1988:950). Detta innebär att det alltid är förbjudet, och har länge varit, att förstöra eller flytta landskapselement.

Noterbart är att för *skydd av landskapselement* i tvärvillkoren för 2005-2008 har det inte förekommit några överträdelser alls. De blev dock inte kontrollerade i tillräcklig omfattning under dessa år. Detta delvis beroende på att det varit bristfälliga kunskaper om var de var belägna och hur de skulle kontrolleras.

Från och med 2010 är tvärvillkoret om *skydd av landskapselement* omgjort och omfattar numera solitärträd, småvatten, stenmurar och öppna diken om de finns på åkermark i utpräglad slättbygd. I EG-förordningen som styr tvärvillkoren nämns att *skydd av landskapselement* behövs för att motverka negativa miljöeffekter av att den tidigare uttagsplikten inte längre finns kvar. Miljöeffekten av uttagsplikten var störst på åkermark i slättbygd.

12.4 Slutsatser om tvärvillkorens miljöeffekter

Verksamhetskraven

Verksamhetskraven är i stort en tillämpning av tidigare svensk miljölagstiftning. Detta innebär att miljöförbättringarna efter införandet av tvärvillkoren i de flesta fall blivit små. Endast när kontrollerna blivit mer systematiska än tidigare har miljötillståndet kunnat påverkas och eventuellt förbättras.

Kontrollen av vissa tvärvillkor, exempelvis *skydd av vilda fåglar*, är svår att genomföra som en del av ett systematiskt kontrollsystem. Överträdelser kan ofta bara konstateras just i samband med att de sker.

När svenska regler finns som grund för påföljder enligt svensk miljö-, hälso- och djurskyddslagstiftning innebär ett system där enbart EU-nivån gäller i tvärvillkorssammanhang till ökade kostnader för svenska myndigheter. Dubbla nivåer komplicerar såväl administrationen som informationen om vilka regler som ska följas.

Uppfyller en lantbrukare kraven i svensk miljö-, hälso- eller djurskyddslagstiftning är risken för någon överträdelse av tvärvillkoren mycket liten. Det innebär att många av de uppsatta verksamhetskraven har haft liten reell miljöeffekt i Sverige.

Skötselkraven

Skötselkraven är bland annat en tillämpning av tidigare krav inom ”god jordbrukar sed”. För de skötselregler som inte tidigare täckts av svensk lagstiftning, t ex *ingen igenväxning av åker*, *ingen igenväxning av betesmark* och *hävd av betesmark*, har risken för ökade stödavdrag gjort att dessa regler numera följs bättre. Den införda EU-rådgivningen har också varit till nytta för att nå en bättre uppfyllelse av skötselkraven på jordbruksmark.

Eftersom tvärvillkoret om *ingen igenväxning av åker* gäller gårdens hela åkerareal har detta krav hållit tillbaka igenväxning och försumpning av åker. Tack vare att beloppsnivåerna på gårdsstödet är relativt höga och skötselkostnaderna relativt låga samt dessutom att tvärvillkorens stödavdrag beräknas på hela gårdsstödet har gjort att mer av åkermarken underhålls. Dessa faktorer innebär sannolikt att miljövinster har blivit större för skötselkraven än för verksamhetskraven som sedan tidigare är lagbundna och därmed till stora delar redan uppfyllda.

Sämst uppfyllelse är det för de skötselkrav där kraven har varit otydliga, föränderliga eller målen varit svårt att definiera. Exempelvis gäller detta för kraven på betesmark. För Sveriges del där skötselkraven för naturbetesmarker står för en stor andel av överträdelserna, är detta särskilt olyckligt eftersom detta lett till att betesmarker tagits ur stödsystemen. Lantbrukarna anser att med de enligt dem hårda kraven finns det ingen möjlighet för dem att fortsätta beta alla naturbetesmarker.

Sammantaget har den systematiska kontrollen och nivån på gårdsstödet haft positiva effekter för miljön medan de otydliga och krångliga reglerna samt vissa svårtolkade definitioner har varit negativt för att uppnå ett tillfredställande miljötillstånd.

13 Ekonomiska konsekvensanalyser av tvärvillkorens miljöpåverkan

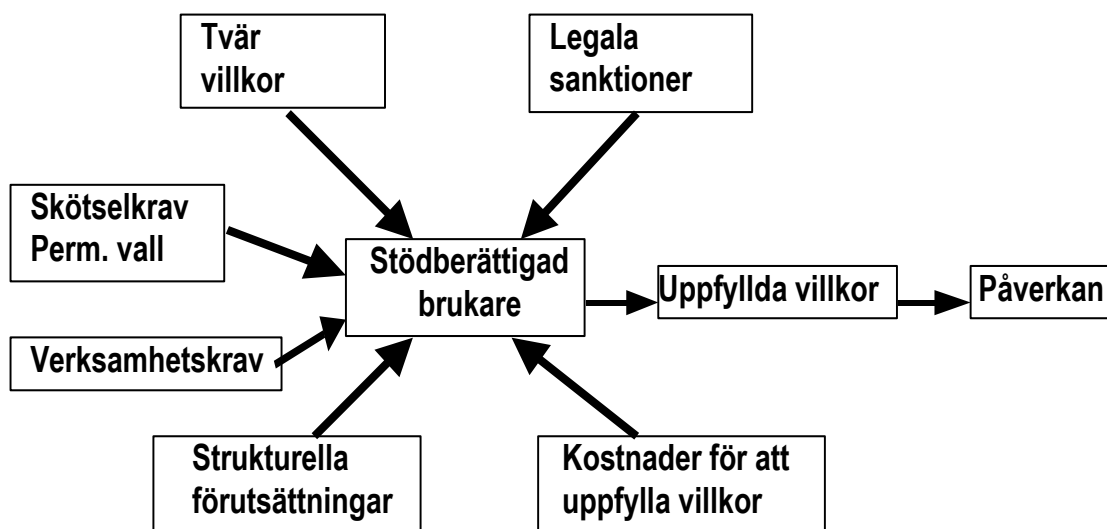
För att bedöma hur bra tvärvillkoren är som ett medel för att uppnå miljöeffekter har ett antal fysiska och ekonomiska effekter tagits fram och analyserats. Det har vi gjort med hjälp av de ekonomiska beräkningsmodellerna CCAT och SASM som presenteras mer ingående nedan.

13.1 CCAT - Cross Compliance Assessment Tool

Strukturell uppbyggnad

Syftet med CCAT är att utveckla ett analytiskt verktyg som möjliggör en bedömning på regional nivå* av bland annat miljöpåverkan från de verksamhets- och skötselkrav som finns inom EU-stödets tvärvillkorsregelsystem. (www.ccat.nl)

Med CCAT är det tänkt att en integrerad bedömning kan göras av tvärvillkorens effekter på jordbruksmarknad, lantbrukarnas inkomster, konsumentnytta, markanvändning, jord, luft, vatten, klimat, biologisk mångfald och landskapsbild, liksom på djur- och folkhälsa.



Figur 10 CCAT modellen är uppbyggd av tvärvillkorskrav, överensstämmelse med villkor, miljöpåverkan, och modellen beräknar kostnad/nytta. Källa: www.ccat.nl

* Regionerna i CCAT är EUs NUTS2 regioner

13.1.1 CCAT bygger på CAPRI och MITERRA

Ryggraden i CCAT är analysmodellerna CAPRI and MITERRA. Dessa modeller, vilka är helt olika till sin natur (ekonomi respektive miljö) har integrerats till CCAT. I CAPRI modellen beskrivs lantbrukarnas beteende avseende deras ekonomiska beslut baserade på marknadssignaler. I modellen MITERRA beräknas växtnäringbalanser och läckage utifrån gödsling, djurhållning, grödfördelning, mark- och vattenförhållanden, etcetera (www.ccat.nl).

Genom CAPRI fås den nödvändiga ekonomiska informationen utan att man behöver justera i CCAT. Utmaningen är istället att i CCAT beräkna den procentuella förändringen i de kostnader som uppkommer i jordbruket för att uppfylla kraven inom tvärvillkoren multiplicerat med den andel av lantbruken, djuren, grödarealerna, etcetera som överensstämmer med kraven i tvärvillkoren. Länkarna och sambanden mellan CAPRI and MITERRA blir därför kritiska.

Beräkningsmetodik

Kostnaderna för att uppfylla kraven i tvärvillkoren motsvaras av de årliga kostnader lantbrukare med gårdsstöd har för att uppfylla kraven, (består mest av produktionskostnader). Dessa kostnader ingår till viss del (redan uppfyllda krav) i det beräknade referensårets (BAS 2005) totala omkostnadsbelopp.

De lantbruk som bedöms ha svårt att nå överensstämmelse med tvärvillkorskraven, oavsett om lantbrukens möjlighet att nå kraven klassificeras som medel eller högrisk, lär få extrakostnader vid en förbättring av den allmänna överensstämmelsenivån. Det är främst dessa lantbruk som får göra dyrbara anpassningar när kravnivån höjs.

Utifrån olika uppsatta scenarier med tvärvillkorskrav med ett antal verksamhets- och skötselkrav (kvantitativa och kvalitativa) har påverkan beräknats på lantbrukarnas ekonomi, markanvändning, miljö (luft, vatten och jord), biologisk mångfald och landskapsbild.

Graden av överensstämmelse med tvärvillkorens krav, liksom kostnaderna för att nå denna överensstämmelse, är kritiska för CCAT-modellen. För att få fram bra skattningar av dessa kostnader och överensstämmelsegrader har experter från medlemsländerna och på regional nivå (NUTS2) lämnat in uppgifter. De slutliga CCAT resultaten på NUTS2-nivå har fått genom dessa expertbedömningar av tvärvillkorens påverkan utifrån olika indikatorer på tillståndet för ekonomi, miljöbelastning och biodiversitet.

För att överföra expertbedömningarna till modellberäkningarna i CCAT, vilket har gjorts genom olika scenarier som exempelvis *0-överensstämmelse*, *baseline* och *full överensstämmelse*, krävdes en uppdelning av de nationella expertbedömningarna.

Det gjordes genom att för varje NUTS2region ta fram antal gårdar, antal djur och djurslag, grödarealer, full överensstämmelse med tvärvillkoren, ingen överensstämmelse med tvärvillkoren samt kostnaderna relaterade till full överensstämmelse med tvärvillkoren. Det var en svår uppgift med många steg att allokera de nationella uppgifterna om överensstämmelse med tvärvillkoren till regional nivå och även att allokera expertbedömningarna till NUTS2nivån.

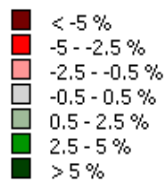
13.1.2 CCA konsekvenser för ekonomi och miljönytta

Ekonomiska konsekvenser för jordbrukssektorn av tvärvillkoren

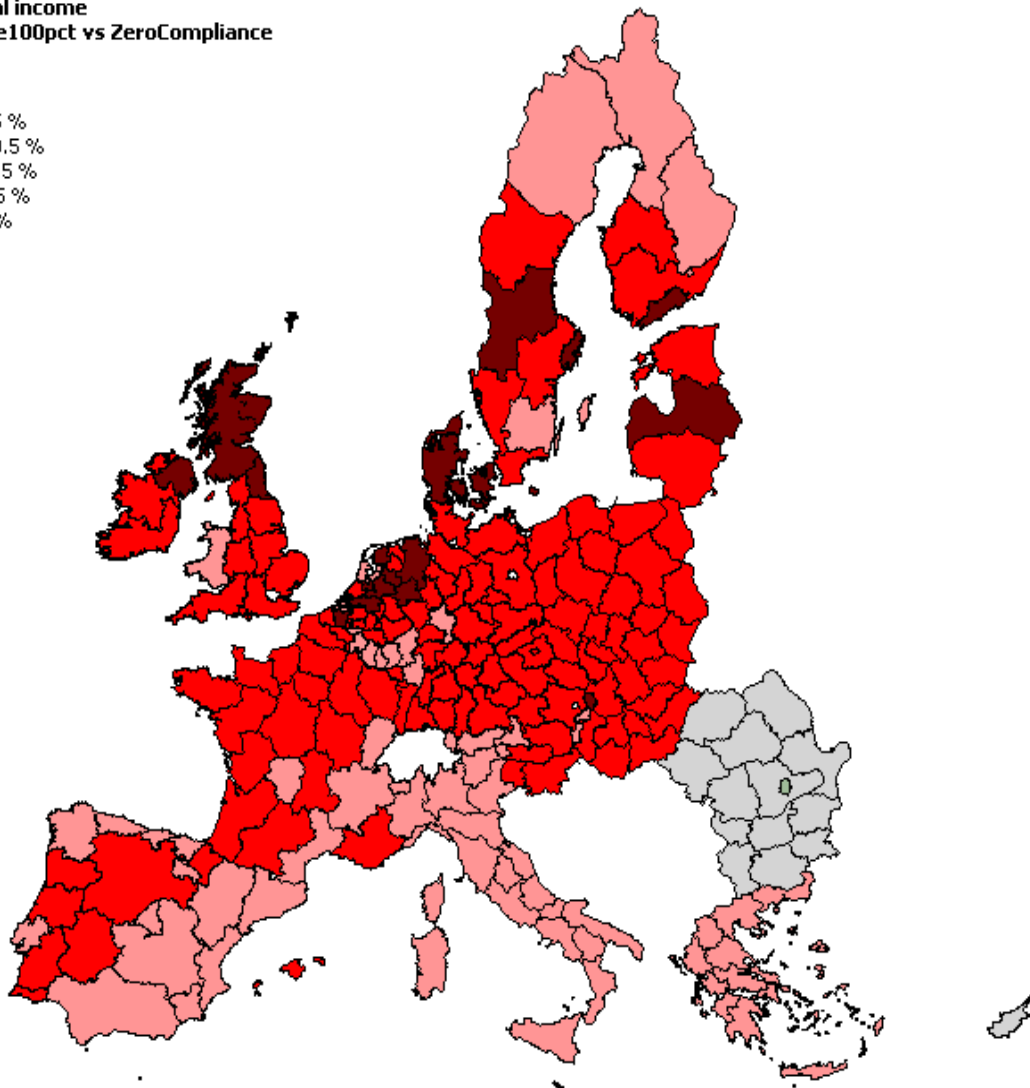
Enligt CCAT beräkningar blir det i genomsnitt tre procent lägre inkomster för den sammanlagda jordbrukssektorn inom EU 27 när full överensstämmelse med tvärvillkoren är genomförd, jämfört med att inga krav alls vore uppfyllda (karta 1). Görs istället jämförelsen med Baseline (BAS 2005), minskar jordbrukssektorns välfärd med 0,6 procent när full överensstämmelse är uppnådd.

ECONOMIC: Welfare
Agricultural income
Compliance100pct vs ZeroCompliance

INCO3



© WUR



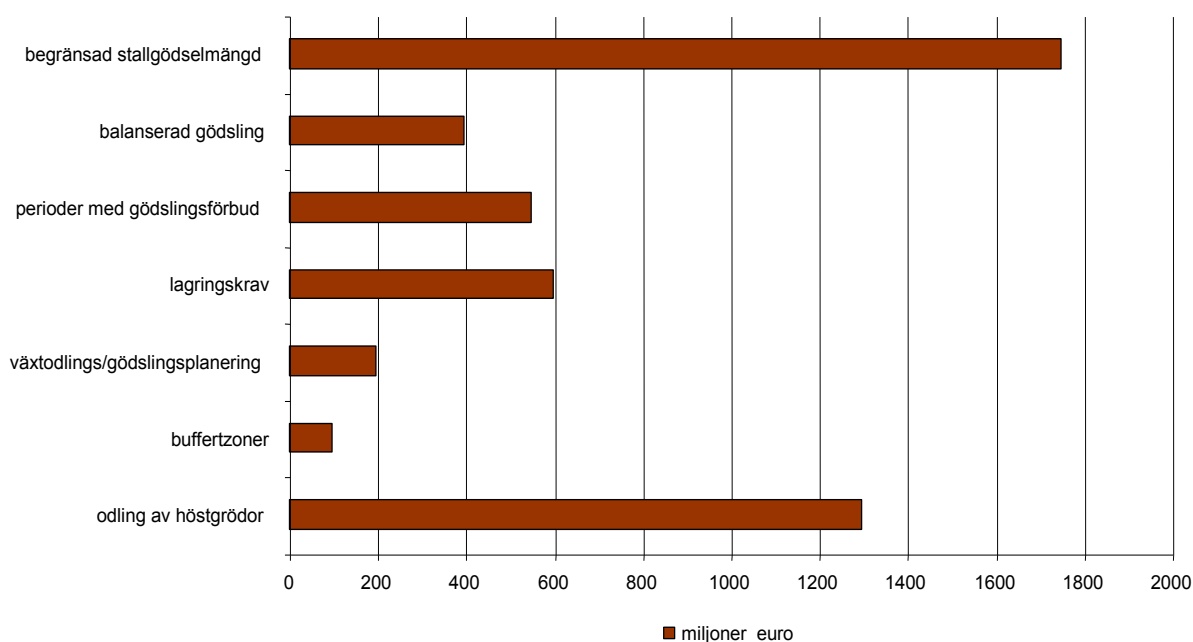
Karta 1 De regionala inkomsteffekterna (ökade kostnader/inkomstbortfall) av tvärvillkoren (EU 27). Resultatet är beräknat utifrån referensnivån 0- överensstämmelse och visar skillnaden (%) mellan 0 överensstämmelse och full överensstämmelse av tvärvillkoren Källa: www.ccat.nl

Uppfyllelsen av nitratdirektivet

I CCAT har kostnaderna för att uppfylla nitratdirektivet beräknats efter:

- Gödselmängder per djurslag och djurenhet (de) (ton/de)
- Kostnader för transport och hantering (€/ton/km)
- Transportavstånd (km)
- Extra spridningskostnader (+10 %)
- Extra lagringskostnader (årlig investeringskostnad)
- Kostnader för buffert/skyddszoner (areal- och skördeförluster)
- Kostnader för fånggrödor (insådd, skördeminskning, etc.)

Stallgödselmängden bestäms av antalet djur och djurslag och vilken gödselmängd dessa ger. Växtnäringsupptaget bestäms av vilka grödor som odlas. Information om förändringar i djurhållning (djurslag o djurantal) och grödördelning (grödslag o areal) kommer från CAPRI och överförs därefter till MITERRA.



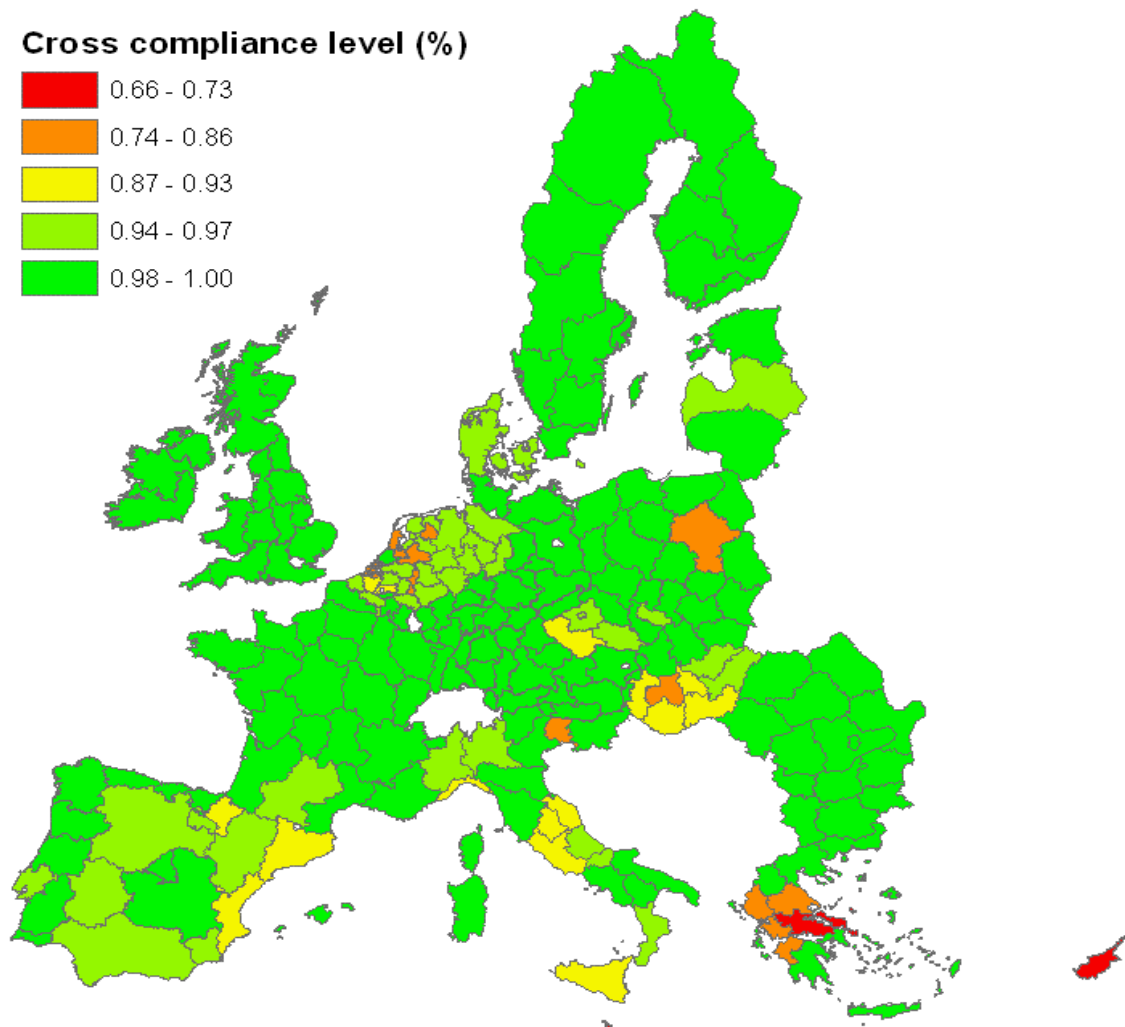
Figur 11 Total kostnad (EU 27) per kravpunkt vid full överensstämmelse

Sammanförs kostnaderna för alla kravpunkter vid full överenskommenhet med tvärvillkoret utifrån nitratdirektivet blir kostnaden cirka 4 900 miljoner euro (tabell 14). För referensåret (BAS 2005) blir motsvarande kostnad cirka 3 500 miljoner euro. Skillnaden är cirka 1 450 miljoner euro och det är kostnaden för medlemsländerna (EU 27) att nå full överenskommenhet med tvärvillkoret utifrån nitratdirektivet. Detta jämfört med hur referensnivån (BAS 2005) var för medlemsländerna (EU 27).

Tabell 14 Totala kostnader för medlemsländerna (EU 27) för att nå överensstämmelse med tvärvillkorskraven utifrån nitratdirektivet, miljoner euro

Tvärvillkor i nitratdirektivet	inga krav alls	referensår 2005	full överensstämmelse
total kostnad för kraven	– 75	3 485	4 924

Nedanstående karta 2 visar graden (%) av överensstämmelse med de ställda kraven i tvärvillkoren utifrån nitratdirektivet på regional nivå för medlemsländerna (EU 27) inom Europeiska unionen. Nivån är fastställd av nationella experter och visar graden av överensstämmelse med tvärvillkoret (nitratdirektivet) per NUTS 2-område under referensåren 2005-2009 (BAS 2005). Kartan visar att för flertalet länder är det liten skillnad mellan det gällande tillståndet och tvärvillkorskravet, för Sveriges del 1-2 procent. Detta innebär att tvärvillkorskravet till stor del redan uppfylls genom den gällande nationella lagstiftningen. Själva kravregeln får därmed ingen större effekt.



Karta 2 Gradens (%) av överensstämmelse med kraven i tvärvillkoret (nitratdirektivet) vid referensåren 2005-2009 (BAS 2005) Källa: www.ccat.nl

Potentiella effekter på jordbrukslandskapet

Följande analys är gjord på basis av de föreskrifter som fanns som underlag vid införandet av tvärvillkoren. När den första rangordningen är gjord, kan en slutlig aggregerad poängskala per krav/villkor eller för en grupp av krav/villkor beräknas genom analysmodellen. Resultaten kan därefter redovisas genom kartbilder. Det kan förekomma olika effektivitetsnivåer i de olika regionerna för samma tvärvillkorskrav (se karta 3).

Effektiviteten i reglerna för att bevara jordbrukets kulturlandskap är estimerad genom att experter rangordnat effekterna vid en full överensstämmelse med reglerna för var och en av de olika verksamhets- eller skötselkraven. Denna inbyggda potentiella effektivitet utifrån reglerna är rangordnad enligt nedanstående:

- +++: Reglerna gynnar explicit bevarandet av kulturlandskapet.
- ++: Reglerna gynnar element relaterade till kulturlandskapets kvalité
- +: Gynnar bevarandet av kulturlandskapet på ett generellt plan
- 0: Ingen förväntad påverkan (finns inget troligt samband).
- ?: Visar ingen upprätthållande faktor/inget klart samband.

Strukturrationaliseringen av det europeiska jordbruket är en av de viktigaste orsakerna till att det skett en nedgång i omfattningen av småbiotoper/habitat, biologisk mångfald och av kulturlandskapet. Som en följd av detta använder CCAT en ”intensifieringsindikator” för att värdera förändringar i markanvändning. Idén är att; ju större andel av ”extensiva” brukningsformer och ”extensiva” djurhållningssystem som tvingas fram genom tvärvillkorsreglerna ju mer positivt blir det för den biologiska mångfalden och kulturlandskapet. Indikatorn bygger på en jämförelse av gödslingsintensitet och djurtäthet per hektar mellan olika områden.

Skötselkravens påverkan på jordbrukslandskapet

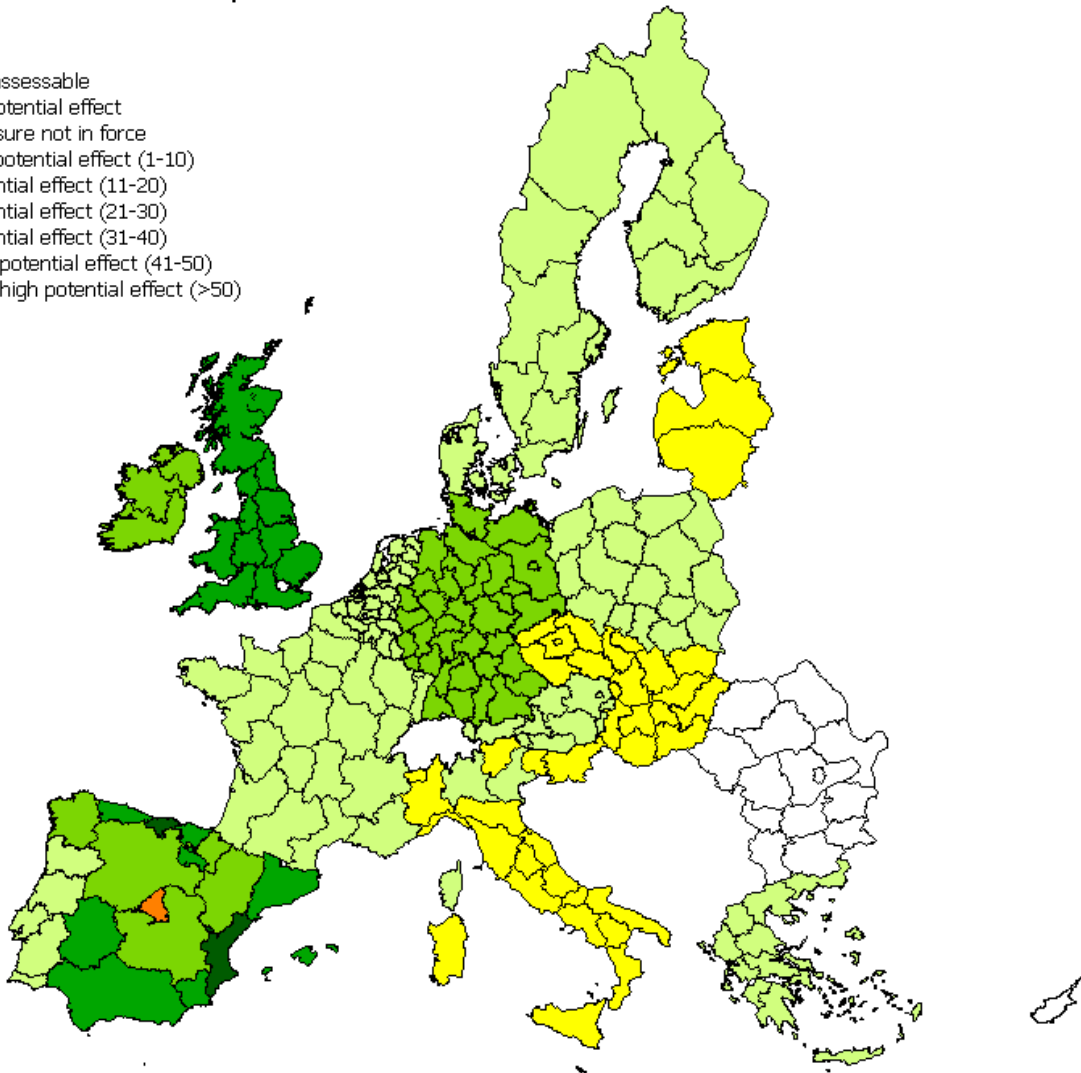
POTENTIAL EFFECTS on Landscape

GAECs

Value

- not assessable
- no potential effect
- measure not in force
- low potential effect (1-10)
- potential effect (11-20)
- potential effect (21-30)
- potential effect (31-40)
- high potential effect (41-50)
- very high potential effect (>50)

© WUR



Karta 3 Potentiell effekt på jordbrukslandskapet vid full överensstämmelse med skötselkraven inom tvärvillkorssystemet Källa: www.ccat.nl

13.2 SASM - Swedish Agricultural Sector Model

Tvårvillkorens effekter på produktionen och i förlängningen på miljön har även analyserats med hjälp av datamodellen SASM (Swedish Agricultural Sector Model). Denna modell ska återspegla hur jordbruket skulle kunna se ut vid en framtida tidpunkt vid olika politiska och ekonomiska förutsättningar om samtliga jordbrukare gör det som de skulle tjäna mest på att göra. I detta fall speglar modellberäkningarna ett tänkt läge år 2020.

Modelltekniken går i korthet ut på att bidragskalkyler för olika grödor och djurslag kombineras regionalt för att få högsta möjliga totala täckningsbidrag. Priserna i kalkylerna är beroende av omfattning av respektive gröda eller djurslag, lönsamheten i andra produktionsgrenar samt av efterfrågan, insatt jordbrukspolitik och de internationella priserna.

Modellen bygger på antagandet att jordbrukarna har full information om lönsamhetsrelationer mellan olika produktionsgrenar och hela tiden söker optimera sitt överskott. Erfarenheten visar att kollektivet av jordbrukare inte tillfullo agerar enligt de förutsättningar som satts upp. Modellresultatet ska därför inte tolkas som en prognos utan som en illustration av möjliga effekter när de ekonomiska drivkrafterna förändras.

Det av beräkningsmodellen SASM tänkta läget år 2020 benämns Bas 2020 i de nedanstående tabellerna 15 och 16. Bas 2020 visar de totala arealerna och det totala antalet djur som beräknas finnas år 2020. Detta under förutsättning att den gemensamma jordbrukspolitiken med hälsokontrollen, d.v.s. med slopade mjölkkvoter, borttagna handjursbidrag och slopad uttagsplikt kommer att gälla under perioden.

13.2.1 Tvårvillkorens skötselkrav

Tvårvillkoren i Sverige består av verksamhetskrav och skötselkrav. Effekterna av verksamhetskraven är svåra att analysera eftersom de redan ingår i lagstiftningen och många av överträdelserna är svåra att koppla till specifika aktiviteter. För svensk del är det i första hand skötselkraven som har effekt på jordbruket och miljön och som därför analyseras mer ingående nedan.

Skötselkrav på åker

Skötselkravet på åker uppfylls om marken är brukbar och hålls öppen. Det blir därmed främst ett krav på den mark som trädas, men inte brukas. I tabell 15 illustreras effekterna om skötselkraven på åkermark skulle slopas helt och hållet. Gårdsstödet skulle i det fallet betalas ut för åkermarken oavsett om marken (trädan) håller på att växa igen eller inte.

Tabell 15. Bas 2020 visar de beräknade totala arealerna och totala antalet djur för det tänkta året 2020. Uppkomna förändringar vid ett borttaget skötselkrav på åker, i grödareal, betesmarksareal och antal djur, visas för 9s (Götalands södra slättbygder), 9m (Götalands norra slättbygder och Svealands slättbygder), Lfa-områden (övriga Sverige) samt Riket.

	Bas 2020	Lfa	9m	9s	Riket	(1000-tal)
Vall	708	-50,2	-82,2	0,0	-132,4	hektar
Spannmål	1077	-14,7	-73,4	0,0	-88,1	hektar
Träda/energi/ind.	808	64,9	155,6	0,0	220,5	hektar
Summa åker	2668	0,0	0,0	0,0	0,0	hektar
Hävdad betesmark	393	-9,3	-2,3	-0,4	-12,0	hektar
Mjölkkko	278	-3,2	-0,2	0,3	-3,2	styck
Diko	240	-29,5	-0,2	-0,8	-30,5	styck
Kvigor och tjurar	725	-44,5	-21,1	-0,1	-65,6	styck

Effekten av ett borttaget skötselkrav blir att 220 000 hektar, cirka 8 % av den totala åkermarksarealen, skulle sluta att odlas eller skötas (tabell 15). Det är den åkermark som ligger på gränsen till att vara lönsam att odla och där kostnaderna för skötsel, putsning, m.m. av trädan kommer att fälla avgörandet. Lönsamheten vid odling kan vara negativ men inte med ett lika stort belopp som kostnaden för att sköta trädan om skötselkravet varit kvar (500 kr/ha har antagits i modellberäkningarna).

Effekten av uteblivet skötselkrav blir störst i 9m (Götalands norra slättbygder och Svealands slättbygder), med cirka 155 000 hektar samt i norra Sverige (inom Lfa-områden). Det är främst de marker som tidigare haft extensiv vall som skulle lämnas obrukade. Detta medför också att utan skötselkravet blir det färre nötkreatur, totalt med upp till cirka 100 000 djur. Det skulle även innebära mindre hävdad betesmark (tabell 15).

Eftersom gårdsstödet endast utgår till jordbruksmark skulle på sikt den odlade åkern och därmed stödet försvinna när markerna växer igen. Analysen ovan visar effekterna av både kravet på att det ska vara jordbruksmark och att skötselkravet tas bort.

Skötselkrav på betesmark

Skötselkraven på betesmarkerna innebär att marken måste betas (hävdas) samtidigt som den fortfarande är jordbruksmark och därmed inte får växa igen (ingen igenväxning). Om en hektar betesmark inte längre kvalificerar för stöd kan den inte heller utnyttjas till någon stödrättighet.

Slopas skötselkraven ”Hävd av betesmark” och ”Ingen igenväxning av betesmark” helt för gårdsstödet innebär det att marken inte behöver betas, stänglas eller röjas för sly. Betesmarken kommer ändå att generera gårdsstöd även om den inte betas och tillåts därmed att växa igen. Om lantbrukarna verkligen tror att detta system skulle bestå

skulle det vara ekonomiskt rationellt att sluta använda 230 000 hektar, cirka 45 % av den totala betesmarksarealen (tabell 16).

Tabell 16. Bas 2020 visar de beräknade totala arealerna och totala antalet djur för det tänkta året 2020. Uppkomna förändringar vid borttagna skötselkrav på betesmark, i grödareal, betesmarksareal och antal djur, visas för 9s (Götalands södra slättbygder), 9m (Götalands norra slättbygder och Svealands slättbygder), Lfa-områden (övrige Sverige) samt Riket.

	Bas 2020	Lfa	9m	9s	Riket	(1000-tal)
Vall	708	-62,6	-45,2	-5,4	-113,2	hektar
Spannmål	1077	14,9	3,8	5,4	24,0	hektar
Träda/energi/ind.	808	47,7	41,5	0,0	89,2	hektar
Summa åker	2668	0,0	0,0	0,0	0,0	hektar
Hävdad betesmark	393	-162,9	-42,4	-26,5	-231,8	hektar
Mjölkkö	278	-1,5	-0,6	0,0	-2,1	styck
Diko	240	-123,0	-42,0	-26,2	-191,2	styck
Kvigor och tjurar	725	-135,6	-56,8	-47,6	-240,1	styck

Som framgår av tabellen skulle arealen hävdad betesmark minska kraftigt, med över 230 000 hektar, om gårdsstödet skulle utbetalas oavsett om arealen med betesmark växte igen eller inte. Orsaken till den minskade arealen är att mycket av arealen som betades på grund av gårdsstödet och skötselkravet inte längre behöver hävdas och därmed inte kommer att betas.

En stor del av betesmarkerna försvinner enligt SASM modellen även ur landsbygdsprogrammet när hävdkravet försvinner. Det gäller de arealer där betesmarksersättningen inte självt kan täcka hela kostnaden för hävdkravet. Det som beräkningsmodellen i första hand visar är på vilka marker skötselkostnaderna är högre än det gällande beloppet i gårdsstödet till betesmarker (1200 kr/ha).

Här måste påpekas att ersättningen i landsbygdsprogrammet är anpassad efter att det finns ett hävdkrav i gårdsstödet. Om hävdkravet i gårdsstödet tas bort är det rimligt att man i miljöersättningen tar hänsyn till detta och att ersättningen per hektar därför höjs med 1200 kr/ha motsvarande det gällande gårdsstödet för betesmarker. Då skulle en stor del av de 230 000 hektaren betesmark åter hävdas.

De djur som gynnas av hävdkravet är betesintensiva djur som dikor och betande ungdjur. Indirekt medför beteskravet också ett ökat utnyttjande av vall. Både antalet betesdjur och arealen åkervall skulle minska om hävdkravet togs bort. De stora effekterna skulle uppstå i de skogs- och mellanbygder som har kompensationsbidrag (Lfa, mindre gynnade områden). Nötkreaturen skulle t.ex. minska med nästan 260 000 djur. Betydligt mindre förändringar skulle uppstå i södra Sveriges slättbygder (9s), med cirka 70 000 färre djur.

Det är nästan bara betesmarkerna med de högsta betesmarkersättningarna som fortsatt skulle vara lönsamma att hålla i hävd. Utöver de 160 000 hektar som fortsatt skulle betas och skötas skulle gårdsstöd betalas ut för ytterligare 336 000 hektar, all betesmarksareal, som inte skulle betas och vara helt oanvänd. Antalet betesdjur skulle minska kraftigt eftersom det inte längre skulle finnas något incitament (ersättning för hävdkravet) för att hålla de olönsamma betesdjuren på betesmarkerna.

På samma sätt som under analysen av skötselkravet på åkermark ovan gäller att kravet på att jordbrukarstöden bara betalas ut till jordbruksmark (och inte till igenväxningsmarker) måste vara borttaget för att effekterna i tabell 16 ska vara relevanta.

Skötselkravens miljöeffekter

Effekterna av ett skötselkrav för åkermark på den biologiska mångfalden är sannolikt positiva. Om skötselkravet tas bort kommer delar av den tidigare trädade arealen att växa igen. Detta sker främst i skogsbygden där de flesta trädesarealerna finns i dag och där den öppna jordbruksmarken bidrar med en ökad variation i landskapet. Även den något minskande arealen hävdad betesmark, som en följd av ett borttaget skötselkrav på åker, minskar den biologiska mångfalden ytterligare.

Enligt modellberäkningen ökar andelen spannmålsodling något på bekostnad av vallodlingen när skötselkraven för betesmarkerna tas bort. Detta sker främst i skogsbygder där utlakningen är ett mindre problem och där dessutom en ökad spannmålsareal snarare kan vara positiv för den biologiska mångfalden. Den kraftiga minskningen av de hävdade betesmarkerna medför dock en stor negativ effekt på den biologiska mångfalden.

13.3 Slutsatser utifrån de ekonomiska konsekvensanalyserna

CCAT

En slutsats från den refererade CCAT-analysen som bedömt effekterna av ett införande av tvärvillkoren inom Europeiska unionen (EU 27) är att jordbrukssektorns inkomster bara kommer att minska marginellt som en följd av tvärvillkoren.

Vad det gäller kostnaderna är det tvärvillkorskraven utifrån nitratdirektivet som står för de största kostnaderna inom EU 27 området. De volymmässigt stora (markoberoende) djurproduktionssystemen får kraftigt höjda kostnader, främst för att klara höjda krav på gödselhantering (lagring och spridning).

När det gäller odling och övrig livsmedelsproduktion verkar tvärvillkoren leda till en marginellt lägre produktion. Spannmålsarealen förblir stabil men skördarna går ner. Specialgrödorna ser ut att koncentreras alltmer till de bördigaste områdena. Arealerna med uttagen mark eller träda kommer att öka. Odlingen av fleråriga grödor och mjölksektorn kommer nästan inte att påverkas alls.

I Sverige uppfyller vi till stora delar redan tvärvillkorsreglerna inom nitratdirektivet, de tillkommande kostnaderna blir därför små. Om skötselkraven för jordbruksmark uppfylls bedöms de ha stor potential för att gynna den biologiska mångfalden. De positiva miljöeffekterna av tvärvillkoren beror bl.a. av styrkan i den befintliga lagstiftningen före införandet.

De slutsatser som går att peka på vad det gäller kulturmiljön är att den potentiella effektiviteten i att skydda kulturlandskapet varierar kraftigt mellan medlemsländernas regioner, och även mellan snarlika länder.

SASM

Om skötselkraven på åkermark slopas, men gårdsstödet ändå betalas ut oavsett om marken håller på att växa igen eller inte, skulle det innebära att 220 000 hektar åker skulle sluta att brukas eller skötas. Detta gäller den åkermark som ligger på gränsen till att vara lönsam att odla och där kostnaderna för skötsel, putsning, m.m. av trädan faller avgörandet om fortsatt skötsel. Odlingen på denna åkermark går back men inte med lika mycket som det skulle kosta att sköta trädan om skötselkravet vore kvar.

Ett borttaget skötselkrav på betesmarker med gårdsstöd skulle enligt modellberäkningen innebära att arealen hävdad betesmark skulle minska med 230 000 hektar. Orsaken till den minskade arealen är att de flesta arealer som tidigare fick gårdsstödet med tillhörande skötselkrav inte längre skulle vara lönsamma att betas när det inte längre krävs. Det är nästan bara betesmarker med de högsta betesmarkersättningarna, cirka 160 000 hektar, som fortsatt skulle vara lönsamma att hålla i hävd.

Den kraftiga minskningen av betesmarkerna medför en negativ effekt på den biologiska mångfalden. Samtidigt skulle spannmålsodlingen öka något främst i skogsbygderna. Där är utlakningen ett mindre problem och en ökad spannmålsareal kan vara positiv för den biologiska mångfalden.

14 Slutsatser och diskussioner

14.1 Slutsatser om tvärvillkorens påverkan och effekter

I detta kapitel redovisas våra slutsatser i form av olika påståenden med kommentarer.

Tvärvillkorens miljöeffektivitet

- 1. Verksamhetskravens miljöpåverkan i Sverige kan vara svag och även svår att påvisa.**
- 2. Miljöpåverkans storlek varierar mellan olika tvärvillkor. Tvärvillkoren är inte heller lika miljöeffektiva i alla medlemsländer.**
- 3. Tvärvillkoren utgör hittills ett stort symbolvärde. De ger en slags legitimitetsstämpel, trots att de inte genomgått någon djupare utvärdering.**

1. Någon form av utvärdering av miljöpåverkan bör göras för att kunna visa att varje införd tvärvillkor faktiskt har någon miljönytta. För att få fram de mest lämpliga kontrollpunkterna behöver medlemsländerna tydligare förklara miljömålen och beroende på om miljönyttan kan påvisas, så bör varje tvärvillkor omprövas eller justeras.

2. Det är svårt och inte vidare effektivt att jämföra olika länders tvärvillkor, eftersom förhållandena mellan länderna kan skilja mycket. Det innebär att vissa obligatoriska tvärvillkor inte är relevanta eller miljöeffektiva i alla medlemsländer. Det är också svårt att i dagsläget (2010) kunna få fram slutsatser om miljöeffekterna eller effektiviteten för många av tvärvillkoren på nationell nivå eller t.o.m. för hela unionen. Större effektivitet kan nås om vissa miljömål som främst är lokalt knutna enbart åtgärdas lokalt (exempelvis jorderosion). För att ytterligare öka effektiviteten krävs att både tvärvillkor, kontroller och stödavdrag bättre anpassas till olika gårdstyper. Miljöeffektiviteten av tvärvillkoren är beroende av hur stort incitamentet är för att söka gårdsstöd och hur väl lagstiftningen tidigare varit implementerad i stödreglerna. Incitamentet beror i sin tur av stödets storlek. Om stödnivån skulle minska i framtiden, minskar sannolikt också betydelsen av tvärvillkoren.

3. En tendens är att aktörer inom främst miljö- och klimatpolitiken uppfattar tvärvillkoren som ett viktigt genomförandeinstrument, utan att måloppfyllelsegraden och effektiviteten i systemet har genomgått någon djupare utvärdering. Klimat- och miljöpolitiker, både inom Sverige som inom EU-parlamentet, tillmäter tvärvillkoren stort symbolvärde. Tvärvillkoren utgör också en form av legitimitetsstämpel på ett stödsystem som ifrågasätts av andra än lantbrukarna. I WTO-sammanhang håller däremot inte tvärvillkoren som legitimitetsstämpel.

Tvårvillkorens regel- och kontrollsystem

- 1. Verksamhetskraven har haft liten påverkan, eftersom mycket av lagstiftningen redan fanns i Sverige.**
- 2. Tvårvillkoren har förbättrat medvetenheten om lagstiftningen.**
- 3. Kontroll- och avdragssystemet upplevs till stor del som orättvist av lantbrukarna.**
- 4. Kontroll- och avdragssystemet inriktas relativt mycket på kontroll av att reglerna följs och mindre på miljöeffekter eller djurhälsa.**
- 5. Uppfyllande av tvårvillkoren är i flera fall sämre för skötselkraven än för verksamhetskraven.**

1. De flesta tvårvillkor, i första hand de som kallas verksamhetskrav, är inga nya regler utan de har funnits sedan länge i svensk lagstiftning. Verksamhetskraven är i stort en tillämpning av tidigare svensk miljölagstiftning. Det innebär att miljöförbättringarna i och med införandet av tvårvillkoren i de flesta fall är små. Själva tvårvillkorsregeln får därmed ingen större miljöpåverkan. Effekterna av tvårvillkoren beror av styrkan i den befintliga lagstiftningen före införandet.

2. Tvårvillkoren har bidragit till större medvetenhet om lagstiftningen bakom verksamhetskraven. Det har skett dels på grund av risken för stöдавdrag men även tack vare tvårvillkorsrådgivningen och den omfattande information som omgett införandet av tvårvillkorssystemet. Tvårvillkoren genom verksamhetskraven kan vara ett sätt att få medlemsländerna att snabbare implementera gemensamma direktiv. Det borde tas upp en diskussion om hur EU bör se på de medlemsländer som inte genomfört lagstiftningen bakom tvårvillkoren eller de som haft en bristande tillsyn.

3. Ett kontrollsystem som är komplicerat uppbyggt, men med låg kontrollfrekvens och höga sanktioner upplevs lätt som orättvist. Lantbrukarna upplever stor oro rörande den, som de uppfattar det, oförutsägbara risken för tvårvillkorsöverträdelse och avdrag på stöden. Denna oro skulle minska om lantbrukaren kunde få en varning istället för en reduktion den första gången man upptäcker (en viss typ av) överträdelse. Den svenska jordbruksnäringen har ifrågasatt om tvårvillkorens avdrag på direktstöden är rimliga eftersom avdragen inte alltid är i proportion till överträdelsens miljöpåverkan. Ytterligare ett problem är att två likadana överträdelser, fast hos olika lantbrukare, i princip ger två olika avdragsbelopp (eftersom tvårvillkorsavdraget är en procentuell andel av de totalt beviljade direkta stöden). Detta gör att skillnaden mellan lantbrukarnas olika ”straff” för en likadan miljöpåverkan (överträdelse) kan vara mycket stor, i kronor räknat.

4. Kraven på djurregistrering och identifiering fungerar dåligt i tvårvillkorssystemet. Det verkar som att överträdelserna är överrepresenterade. Uppenbarligen fungerar inte tvårvillkorssystemet tillräckligt bra som incitament för att lantbrukarna ska följa de lagregler som ligger till grund för villkoren om registrering och identifiering. Det tyder på att det finns ett bakomliggande problem med regelverket som är svårt att lösa med

hjälp av tvärvillkorssystemet. Konsekvensen blir att tvärvillkorens avdragssystem slår orimligt hårt mot djurhållare. Detta särskilt på grund av upprepningsmekanismen, som innebär att om ett fel i exempelvis stalljournalen upptäcks vid tre kontrolltillfällen i följd kan det ge 15 % i avdrag istället för 3 % som vid första kontrolltillfället. Systemet är så utformat att detta leder till att kontrollverksamheten fokuseras mot registreringskontroller, på bekostnad av de andra tvärvillkorsområdena.

Inom tvärvillkorens kontroll- och avdragssystem är avvikelser från olika registrerings- och dokumentationskrav överrepresenterade som orsak till avdrag på stöden. Denna typ av villkor är lätta att kontrollera och att objektivt verifiera. En avvikelse från ett dokumentationskrav, som inte behöver innebära att något fel med faktiska konsekvenser har begåtts, klassas lika allvarligt som en överträdelse som har fått faktiska konsekvenser, exempelvis för miljön. Ett dokumentationskrav får lika stor tyngd i statistiken och vid beräkningen av stödavdrag som en konstaterad negativ miljöpåverkan.

En av slutsatserna från Europeiska revisionsrättens rapport 2008 löd: ”Målen för tvärvillkorspolitiken har inte definierats så att de är tillräckligt specifika, mätbara, relevanta och realistiska. Följaktligen har många skyldigheter förblivit en formalitet på gårdsnivå och kommer troligen inte att leda till de förväntade resultaten.” Europeiska revisionsrätten rekommenderar därför att gällande tvärvillkorsregler förenklas, förtydligas och rangordnas. Det har ännu inte gjorts.

5. För skötselkraven, dvs. de tvärvillkor som inte backas upp av lagstiftning, har risken för avdrag på gårdsstödet gjort att reglerna följs bättre än när reglerna enbart var en del av miljöersättningarna eller ”god jordbrukar sed”. Men samtidigt finns det sämsta uppfyllandet av tvärvillkorsreglerna för de skötselkrav där reglerna varit särskilt otydliga och målen svåra att definiera (exempelvis för hävd- och igenväxningskraven).

Tvärvillkorens kostnadseffektivitet

- 1. Kostnaderna för att uppfylla kraven inom tvärvillkoren är relativt låga, särskilt för verksamhetskraven.**
- 2. Kostnadseffektiviteten är låg för de flesta av tvärvillkoren.**

1. Lantbrukarnas tillkommande kostnader för att uppfylla verksamhets- och skötselkraven inom tvärvillkoren är låga i förhållande till vad de får i gårdsstöd. Kostnaderna ligger i genomsnitt på 86 kr per hektar.

Det är i första hand verksamhetskraven som har låga kostnader. De kostnader som tillkommer för verksamhetskraven i Sverige är främst administrativa, informativa och organisatoriska kostnader.

2. Den ökade miljönyttan är även den relativt låg för verksamhetskraven. Eftersom mycket av lagstiftningen redan fanns i Sverige är också kraven och därmed kostnaderna till stora delar redan avklarade. Variationen mellan olika lantbruk kan dock vara stor.

När lantbrukarna uppfyller villkoren i skötselkraven erbjuds samhället mer positiva miljöeffekter. Det är dock svårt att sätta ett ”riktigt” värde på vad de olika kollektiva nyttigheterna kan vara värda.

Generellt sett blir effektiviteten beroende av hur stort incitamentet är för att söka gårdsstöd och hur väl lagstiftningen tidigare tillämpats.

Tvårvillkoren inför framtiden

- 1. Tvårvillkorsreglerna är i flera fall alldeles för generella.**
- 2. För att öka effektiviteten skulle det krävas en hårdare prioritering av tvårvillkoren, bl.a. för att de är så många**
- 3. Tvårvillkoren kan ge indirekta miljöeffekter som är negativa**

1. Bestämmelserna om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (*bilaga III till rådsförordning 73/2009*) borde i högre utsträckning få vara frivilliga för medlemsländerna att införa. Sannolikheten att de bestämmelser som införs i respektive medlemsland når acceptans hos lantbrukarna och kontrollmyndigheterna ökar om bestämmelserna upplevs som relevanta i förhållande till konkreta nationella miljöproblem.

I ett europeiskt perspektiv har tvårvillkorens regler haft liten påverkan på den biologiska mångfalden i jordbruket. Det har därför föreslagits från några internationella miljöorganisationer att ett mer specifikt skötselkrav införs där 30 procent av den permanenta betesvallen (betesmarken) inte får skördas eller betas och att denna del ska rotera mellan åren.

2. Grundprocentsatserna för avdrag bör differentieras mellan brister som orsakat miljö-, hälso- eller djurskyddsproblem, och brister i dokumentation. Hittills har en stor andel av tvårvillkorsöverträdelserna rört märkning, rapportering till djurregister eller dokumentation av olika slag. Dessa bestämmelser är till stor del förebyggande och har bara indirekt inverkan på miljö, hälsa och djurskydd. Kraven upplevs ofta av lantbrukarna enbart som en administrativ börda.

Det finns skäl för att stöдавdragen för överträdelser som orsakat stor risk för, eller faktiskt inneburit, en fysisk skada på miljö, människa eller djur borde vara högre än i de fall där det enbart rör sig om dokumentationsbrister.

3. I framtiden blir det mycket viktigt att identifiera hela miljönyttan av tvårvillkoren (även den indirekta påverkan). Det blir även nödvändigt att hitta nya vägar för att få ut mer miljönytta och effektivitet ur tvårvillkoren. Detta kommer särskilt att krävas i en framtid om hotet om stöдавdrag minskar i betydelse genom att stödbeloppen per hektar minskar, vilket är en trolig utveckling.

För Sverige del, där skötselkraven för naturbetesmarker och kraven på registrering av nötkreatur står för en stor andel av alla överträdelser, påverkas även arealen naturbetesmarker negativt. Ett av Sveriges miljö kvalitetsmål är ”Ett rikt

odlingslandskap” och ett av etappmålen är att bevara 550 000 hektar naturbetesmarker, vilket förutsätter en fortsatt beteshävd.

Det finns en uppenbar risk att konstruktionen av tvärvillkorens kontrollsystem avhåller lantbrukare från att ta den oproportionerligt ökade risken för avdrag på stöden när man har betesdjur. Detta kan betraktas som en indirekt negativ miljöpåverkan av tvärvillkoren, eftersom kraven och avdragsrisken kan avhålla lantbrukare från att hålla ett nödvändigt antal betesdjur för fortsatt hävd.

14.2 Diskussionsfrågor

Inför CAP 2014

Jordbruksverket har i ett parallellt projekt utrett hur tvärvillkorssystemet bör se ut efter 2013 (Jordbruksverket, 2011). Där kom de fram till att tvärvillkorssystemet behöver förenklas genom att förse lantbrukarna och myndigheterna med ett enklare och mer övergripande regelverk utan att tvärvillkorssystemet urvattnas. Analysen utmynnade i ett förslag där kraven rangordnas i tre grupper med avseende på bl.a. kontrollerbarhet. Förslaget innebar också att tvärvillkorens kontroll- och avdragssystem endast bör finnas inom gårdsstödet och inte inom miljöersättningarna.

Inför framtiden

I syfte att skapa ett bättre fungerande tvärvillkorssystem från och med 2014 bör Sverige komma fram till gemensamma ståndpunkter med andra medlemsländer inför kommande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Några exempel på frågeställningar som bör belysas är:

- Bör bestämmelser som berör en mycket liten andel av lantbrukarna inom EU ingå i tvärvillkorssystemet?

Ett exempel är bestämmelserna om spridning av avloppsslam, en verksamhet som cirka en procent av lantbrukarna bedriver enligt EU-kommissionens uppskattningar 2008. Vi ifrågasätter inte att det av olika skäl behövs reglering av verksamheter som kan förorsaka olägenheter för miljö, människor eller djur. Det som behöver belysas är om miljönyttan av att koppla reglerna till stödadministrationen överväger de administrativa merkostnader som uppstår av denna koppling.

- Bör bestämmelser som är mycket viktiga inom en eller ett fåtal medlemsländer utgöra obligatoriska tvärvillkor för alla?

I samband med hälsokontrollen togs ett första steg till differentiering utifrån medlemsländernas egna upplevda behov. Tekniken för detta var att göra några av normerna för skötselkraven frivilliga för medlemslandet att införa. Vilka för- och nackdelar ser Sverige i att från och med 2014 tillämpa en liknande teknik även för vissa verksamhetskrav?

- Bör bestämmelser utgöra tvärvillkor om överträdelser på området förekommer sällan inom normal jordbruksdrift, alternativt bestämmelserna är extremt svåra att kontrollera?

Ett exempel är de tvärvillkor som grundar sig på fågel- och habitatdirektiven. Ytterst få överträdelser har konstaterats vid de tiotusentals systematiska kontroller som gjorts sedan 2005 i medlemsländerna. En objektiv kontroll blir svår eftersom det krävs stor lokal och biologisk kunskap hos kontrollanten och de få tänkbara överträdelserna sker under en kort tidsrymd.

- Bör tvärvillkoren vara ett sätt att få medlemsländerna att snabbare implementera gemensamma direktiv?

Är det så, så kanske det i första hand är medlemsländerna som ska ha sanktioner, och inte lantbrukarna, för att inte ha genomfört lagstiftningen eller haft bristande tillsyn.

- Bör tvärvillkoren vara kopplade till miljöersättningarna och är detta något som Sverige ska verka för att ha kvar efter 2013?

Det nya gårdsstödet kommer sannolikt att få en ännu tydligare roll av inkomststöd i det nya förslaget till CAP efter 2013. Den nuvarande gränsen för rättsligt bindande nivå i tvärvillkoren kommer sannolikt också att förskjutas uppåt och därmed påverka villkoren för ersättningsnivån i miljöersättningarna. Tillsammans med synsättet att tvärvillkoren ska utgöra en motprestation för inkomststödet leder detta fram till att tvärvillkoren inom miljöersättningarna bör tas bort. Detta eftersom miljöersättningarna konstitueras av sina egna villkor och att det inte kan anses vara rimligt att överträdelser av tvärvillkor inom det grundläggande inkomststödet även ska ge avdrag på ersättningar för åtgärder som går utöver den rättsligt bindande nivån.

15 Referenser

- Alliance Environnement, 2007. Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under regulation 1792/2003. Synthetic Summary, 2007.
- Bartolini, F, Gallerani, V, Raggi, M, Viaggi, D, 2008. Modelling the effectiveness of cross-compliance under asymmetric information. Department of Agricultural Economics and Engineering. University of Bologna, 2008.
- BirdLife International, 2009. Through the green smokescreen - How is CAP cross compliance delivering for biodiversity? Brussels, Belgium, 2009.
- CCAT, 2010. Cross-Compliance Assessment Tool. Technical background. Wageningen University & Research centre, 2010.
- Cross Compliance Network, 2007. Cross Compliance: Practice, Lessons and Recommendations. Deliverable D24 of the CC Network Project. London, IEEP, 2007.
- Defra, 2008. Evaluation of Cross Compliance. Defra Agricultural Change & Environment Observatory. York, 2008.
- European Environmental Bureau, 2010. Proposal for a new EU Common Agricultural Policy. EEB, Brussels, Belgium, December 2009.
- Europeiska Kommissionen, 2007. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive, 2007.
- Europeiska revisionsrätten, 2008. Är tvärvillkoren ändamålsenliga? Särskild rapport nr 8. Luxemburg, 2009.
- Farmer, M., V. Swales, R. Jongeneel, Z. Karaczun, R. Müssner, A. Leipprand, S. Schlegel, X. Poux, B. Romain, K. de Roest, C. Varela Ortega and A. Simó., 2007. Exploring the synergies between cross compliance and certification schemes. LEI. Hague, 2007.
- IFAB 2009. Common Agricultural Policy: Cross-compliance and the Effects on Biodiversity. Institut für Agrarökologie und Biodiversität. Mannheim, 2009.
- Jordbruksverket, 2010. Kontrollinstruktion för miljörelaterade tvärvillkor 2010. <http://www.sjv.se/amnesomraden/tillsyn/instruktionertillkontrollanter/tvarvillkor.4.6a459c18120617aa58a8000613.html>
- Jordbruksverket, 2011. Tvärvillkoren efter 2013 – Ett enkelt och rättssäkert system. Jordbruksverkets rapportserie 2011:4. Jordbruksverket, Jönköping, 2011.
- Kramer, R., Batie, S., 1985. Cross Compliance Concepts in Agricultural Programs. The New Deal to the Present. Agricultural History. Vol 59. No 2. The History of Soil and Water Conservation; A Symposium (Apr, 1985) pp 307-319.
- Nitsch, H. & Osterburg, B. 2008. Criteria for an efficient enforcement of standards in relation to cross compliance. Johann Heinrich von Thunen-Institut/Institut of Rural

Studies, Braunschweig, Germany. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE, 2008.

Ridier A., Képhaliacos Ch., and Carpy-Goulard F. 2008. Cross Compliance of CAP First Pillar Measures: A Transaction Costs Assessment. University of Toulouse. EAAE 2008.

Swales, V. 2007. The Likely Effects of Cross Compliance on the Environment, Deliverable D20 of the CC Network Project. London, IEEP, 2007.

16 Bilagor

Bilaga 1 Schema över tvärvillkoren

Schema över tvärvillkorens verksamhetskrav (SMR - Statutory Management Requirements) och skötselkrav (GAEC - Good Agricultural and Environmental Condition) samt de extra tvärvillkoren, som gäller enbart miljöersättningarna.

Tvärvillkor 2009/2010

1. Verksamhetskrav		2. Skötselkrav	
Lagstiftning – EU direktiv och förordningar		EU stödförordning	
Område 1.1	finns 18 SMR i Sverige	Område 2.1	finns 11 GAEC i Sverige
Miljö	Krav - vilda fåglar (SMR 1) - grundvatten (SMR 2) - avloppsslam (SMR 3) - nitratkänsligt område (SMR 4) - vilda djur, växter och livsmiljöer (SMR 5) plus 5 extra villkor vid miljöersättning	Skötsel	Norm - igenväxning åkermark - permanent betesmark - igenväxning betesmark - hävd av betesmarker och slåtterängar - skydd av landskapselement - bevuxen sluttande åkermark - bränning av halm - höst- och vinterbevuxen mark - uttag av bevattningsvatten
Område 1.2	Krav Folkhälsa (SMR 6-8) - stalljournaler - märkning av djur - rapportering till CDB (SMR 10-11) - plus ytterligare 6 krav Växtskydd (SMR 9) - användning av godkända växtskyddsmedel - rätt användning av växtskyddsmedel Djurhälsa (SMR 12-15) - 7 krav för djurhälsa plus 4 extra villkor vid miljöersättning		
Område 1.3	Krav Djurskydd (SMR 16-18) - 6 krav för kalvar - 8 krav för gris - 6 krav för nötkreatur, får, getter		

De verksamhetskrav och skötselkrav som i projektet bedöms ha en koppling till jordbrukets miljöpåverkan och de nationella miljö kvalitetsmålen redovisas nedan. De tvärvillkor eller extra tvärvillkor som är *markerade kursivt* har inte någon direkt koppling till jordbrukets miljöpåverkan eller saknar underlag för en djupare utvärdering. När det gäller de extra tvärvillkoren för miljöersättningarna påverkar de, heller inte utbetalningar av gårdsstödet.

1. Verksamhetskrav

Verksamhetskraven är uppdelade i tre områden och styrs av regler som har sin grund i 14 EU-direktiv och 4 EU-förordningar. Verksamhetskraven gäller alla lantbrukare och de uppsatta reglerna måste följas för varje jordbruksverksamhet. Syftet med verksamhetskraven är att förbättra den yttre miljön och djurmiljön, minska smittspridning och få säkrare livsmedel. Verksamhetskraven är uppdelade på tre områden och 18 SMRs (Statutory Management Requirements). De presenteras nedan i ordningsföljd efter område och SMR1-18;

- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1. Miljö | fem olika EU-direktiv |
| 2. Folkhälsa, djurhälsa och växtskydd | sex EU-direktiv och fyra EU-förordningar |
| 3. Djurskydd | tre olika EU-direktiv |

Verksamhetskrav som berörs av miljöbalken

Område 1.1 Miljö

kontroll av miljöhänsyn

- | | |
|---|---|
| 1. Skydd vilda fåglar | hänsyn till fåglar, häckning
<i>metoder vid fångst</i> |
| 2. Skydd grundvatten
Det kom nya regler 2009 | förbud för utsläpp av vissa ämnen, lagstiftning |
| 3. Spridning avloppsslam | växtnäring via slam, behandling, <i>innehåll metaller</i> |
| 4. Spridning, lagring gödsel | lagring stallgödsel, djurtäthet, spridning gödsel,
höst och vinterbevuxen mark |
| 5. Skydd vilda djur och växter | påverkan på Natura 2000 områden
<i>plockning av växter, metoder att fånga djur</i> |

Verksamhetskrav för att hantering av växtnäring (regler om nitrat och avloppsslam)

Dessa krav är till för att minska läckaget av kväve från jordbruket. Dessutom har flera av åtgärderna även effekt på fosforläckaget. Läckage av kväve och fosfor kan leda till övergödning av hav, sjöar och vattendrag eller till förorening av dricksvatten. Kraven gäller för lantbrukare i hela landet som hanterar gödsel och lantbrukare som har mer än fem hektar åkermark i Götaland. Mängden stallgödsel och andra organiska gödselmedel som lantbrukare får tillföra marken beror på hur mycket fosfor gödseln innehåller

De regler som gäller för lantbrukare som hanterar gödsel är bland annat kraven på utrymmen för att lagra stallgödsel och att lantbrukare måste bruka ner stallgödseln på vintern. Andra regler är när, var och hur lantbrukare får sprida gödsel i känsliga områden och hur stor andel av åkermarken som måste vara bevuxen under hösten eller vintern om gården ligger i Götaland.

Lantbrukarna som hanterar gödsel måste fördela stallgödsel och andra organiska gödselmedel över gårdens spridningsareal samt sprida gödseln så att den hamnar på åkermarken. De får inte sprida gödsel på ängs- eller betesmark om det skadar natur- och kulturvärden.

I Götaland och delar av Svealand måste lantbrukare täcka urin- och flytgödselbehållare och när lantbrukare sprider stallgödsel i Skåne, Halland och Blekinge måste de sträva efter att minska ammoniakförlusterna.

Verksamhetskrav för skydd av natur och livsmiljöer (natur, djur och växter)

Tvårvillkoret om skydd av natur, vilda djur och växter gäller på eller i direkt anslutning till jordbruksmark. Det kan gälla att undvika att avsiktligt störa fåglar och deras häckningsplatser/bon eller att undvika att skada fridlysta växter, exempelvis plocka, dra upp eller på annat sätt förstöra växten eller växtplatsen.

Verksamhetskraven om hälsa och skydd

Verksamhetskraven om folkhälsa, djurhälsa, djurskydd och växtskydd

Verksamhetskrav för användning av hormoner

Verksamhetskrav om livsmedel och fodersäkerhet

Verksamhetskrav om förebyggande av djursjukdomar

Verksamhetskrav för identifiering och registrering av djur

Verksamhetskraven om djurhälsa omfattar kontroll av märkning och registrering av nötkreatur, svin, får och getter enligt regler i Jordbruksverkets föreskrifter 2007: 12-14.

Verksamhetskrav för att användning av växtskyddsmedel

Verksamhetskraven om växtskydd omfattar kontroll av användning av växtskyddsmedel enligt reglerna i Miljöbalken 14 kap och *förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel*.

När lantbrukare använder växtskyddsmedel kan det innebära risker för människor, djur och miljön. Söker en lantbrukare jordbrukarstöd som omfattas av tvärvillkoren och använder växtskyddsmedel kan det bli avdrag på gårdsstödet vid brister i hanteringen. Söker en lantbrukare miljöersättningar och använder växtskyddsmedel i klasserna 1L och 2L kan det även bli avdrag på miljöersättningarna vid brister i hanteringen. Reglerna innebär bland annat att lantbrukaren ska använda godkända växtskyddsmedel, följa märkningen vid användning av växtskyddsmedel och ha tillstånd och kunskapsbevis för att använda växtskyddsmedel.

Lantbrukaren ska upprätthålla skyddsavstånd när han sprider, rengör och hanterar växtskyddsmedel, använda utrustning som är i bra skick när han sprider växtskyddsmedel och dokumentera varje bekämpningsåtgärd. Om lantbrukaren producerar livsmedel eller foder ska dokumentationen innehålla ytterligare uppgifter. Generella regler är att det krävs tillstånd för att sprida inom vattenskyddsområde, det är förbud mot att sprida på naturbetesmarker eller ängar och det är krav på att förvara och hantera växtskyddsmedel säkert.

Verksamhetskrav om djurskydd

Tvärvillkorens verksamhetskrav om djurskydd omfattar kontroll av djurskyddet enligt regler i tre olika EU-direktiv.

2. Skötselkrav

Ytterligare tvärvillkor är de skötselkrav för jordbruksmark som måste vara uppfyllda för att lantbrukarna ska få fullt utbetalt gårdsstöd. Skötselkraven handlar om hur lantbrukaren ska sköta jordbruksmarken (åkermark, betesmark och slåtteräng). Syftet är att bevara jordbruksmarken i gott skick och bidra till att den sköts på ett miljövänligt sätt. Skötselkraven var totalt tio till antalet under 2010.

Skötselkrav som berörs av Jordbruksverkets föreskrifter

Område 2.1 Skötselkrav för jordbruksmark

Skötselkrav/norm	1. Igenväxning av åker
	3. Viss areal permanent betesmark
	4-5. Igenväxning av betes- och slåttermark,
Kom först 2010	6. <i>Skydd av landskapselement, landskapselement på åker</i>
Kom först 2009	7-8. <i>Bevuxen starkt sluttande mark, förbud att bränna halm</i>
	9. <i>Höst- och vinterbevuxen mark</i>
Kom först 2010	10. <i>Förbud mot bevattning,</i>

Skötselkrav för att bevara jordbruksmark i gott skick

Syftet med skötselkraven är att bevara jordbruksmarken i gott skick och bidra till att den sköts på ett miljövänligt sätt. Under 2010 fanns det nio skötselkrav som de lantbrukare

som hade gårdsstöd på någon del av sin mark var tvingade att följa. Dessutom finns ett skötselkrav som Sverige som medlemsland måste följa och det är reglerna om att upprätthålla en viss mängd permanent betesmark.

Skötselkrav för betesmark och slätterängar

Marken ska skötas med bete eller slätter och marken får inte växa igen. Detta regleras i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

Skötselkrav för åkermark

Marken ska hållas fri från sly, buskar och försumpning. Det tillkom ytterligare tre skötselkrav för åkermark under 2009. De innebär att: en viss del av åkermarken i Götaland ska hållas höst- eller vinterbevuxen. Stark sluttande åkermark ska hållas bevuxen 15 september till 15 februari samt att det inte längre är tillåtet att bränna halm på åkermark. Detta regleras i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

Skötselkrav för landskapselement

En lantbrukare får inte skada eller flytta landskapselement på sin jordbruksmark. Detta regleras i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

Skötselkrav för permanenta betesmarker

Varje medlemsland har förbundit sig genom *rådets förordning (EG) 1122/2009 om EUs direktstöd för jordbrukare* att upprätthålla en viss mängd permanent betesmark. Detta regleras också i *Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd*.

Nya skötselkrav från 2010

I samband med den så kallade hälsokontrollen av jordbrukspolitiken, beslutades att medlemsländerna från och med 2010 ska införa nya skötselkrav för att skydda landskapselement och vatten.

Från och med den 1 januari 2010 blir det avdrag på jordbrukarstöden för de lantbrukare som förstör vissa landskapselement som redan är skyddade enligt svensk lagstiftning och det blir även avdrag på stöden för lantbrukare som inte följer de svenska regler som finns i miljöbalken för bevattning av jordbruksgrödor. Detta regleras i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

De extra tvärvillkoren vid miljöersättning

Det finns även extra tvärvillkor som enbart gäller om lantbrukaren har åtagande inom miljöersättningarna. Kraven är åtta till antalet och handlar om hantering av gödselmedel och växtskyddsmedel. Om lantbrukare bryter mot de extra tvärvillkoren kan det bli avdrag på miljöersättningar från 2007 eller senare.

Extra tvärvillkor (dessa krav gäller bara för miljöersättningarna)

Extra tvärvillkor *lagring av stallgödsel, djurtäthet*
spridning gödsel, höst- och vinterbevuxen mark
minska ammoniak, kunskap om växtskyddsmedel
dokumentera användning, förvaring av växtskyddsmedel

Rapporten kan beställas från

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