

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen bemyndigade den 29 augusti 2002 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden. Enligt direktiven (dir. 2002:109) skall den särskilde utredaren senast den 15 november 2003 till regeringen redovisa resultaten av utvärderingen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 30 augusti förre generaldirektören, professor Per Wramner som särskild utredare. Den 24 september förordnades som experter enhetschef Johan Bodegård, Naturvårdsverket, departementsråd Karin Hermanrud, Jordbruksdepartementet, lantbruksdirektör Sven Lingegård, Länsstyrelsen i Västerbottens län, lantbruksdirektör Jan Lundegrén, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, ställföreträdande programchef Camilla Sjölund, Lantbrukarnas riksförbund, docent Hans Westlund, Institutet för tillväxtpolitiska studier och enhetschef Lars Wilson, Riksantikvarieämbetet.

Den 16 oktober förordnades avdelningschef Harald Svensson, Jordbruksverket som expert. Samma dag anställdes jordbruksökonom Stina Levin, Riksgäldskontoret som sekreterare.

Den 17 december entledigades Camilla Sjölund från uppdraget att vara expert i utredningen. Samma dag förordnades agronom Göran Olsson, Lantbrukarnas riksförbund som expert.

Den 10 februari anställdes fil. mag. Marija Milivojevic som biträdande sekreterare och Stina Levin blev huvudsekreterare.

Den 8 maj entledigades departementsråd Karin Hermanrud, Jordbruksdepartementet från uppdraget att vara expert i utredningen. Samma dag förordnades departementssekreterare Mathilda Åberg, Jordbruksdepartementet som expert.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett levande kulturlandskap* (SOU 2003:105). Uppdraget är därmed slutfört.

Särskilt yttrande har enligt medgivande från den särskilde utredaren lämnats av experten Göran Olsson.

Stockholm den 15 november 2003

Per Wramner

/Stina Levin
Marija Milivojevic

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
1 Inledning	23
1.1 Utredningsuppdraget.....	23
1.2 Metoder och underlag för utvärderingen	25
1.2.1 Måluppfyllelsen.....	25
1.2.2 Det administrativa genomförandet.....	27
1.2.3 Frågor och indikatorer från EU-kommissionen.....	28
1.3 Betänkandets disposition.....	29
2 Utvecklingen inom svenskt lantbruk	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Jordbruket och miljön	38
2.3 Skogsbruket och miljön.....	41
2.4 EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP)	42
3 Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006	49
3.1 Programmets inriktning	49
3.2 Administration av programmet.....	55
3.3 Mål för programmet.....	56
3.3.1 Övergripande mål på EU-nivå	56
3.3.2 Övergripande mål på nationell nivå.....	57
3.3.3 Specifika och operativa mål.....	62

4	Miljöersättningar och projektstöd inom Insatsområde I ...	65
4.1	Inledning.....	65
4.2	Mål för insatserna.....	67
4.3	Kostnad för insatserna	68
4.4	Utvärderingsmetoder.....	68
4.5	Bevarande av betesmarker och slätterängar – miljöersättning och projektstöd.....	70
4.5.1	Beskrivning av insatserna.....	70
4.5.2	Mål för insatserna.....	73
4.5.3	Kostnad för insatserna.....	74
4.5.4	Resultat av insatserna.....	74
4.5.5	Tidigare utvärderingar, litteratur och till utredningen inkomna förslag	77
4.5.6	Utredningens bedömning.....	84
4.6	Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	87
4.6.1	Beskrivning av insatserna.....	87
4.6.2	Mål för insatserna.....	89
4.6.3	Kostnad för insatserna.....	89
4.6.4	Resultat av insatserna.....	89
4.6.5	Utredningens bedömning.....	91
4.7	Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet.....	92
4.7.1	Beskrivning av insatserna.....	92
4.7.2	Mål för insatserna.....	93
4.7.3	Kostnad för insatserna.....	93
4.7.4	Resultat av insatserna.....	93
4.7.5	Utredningens bedömning.....	94
4.8	Bevarande av utrotningshotade husdjursraser.....	95
4.8.1	Beskrivning av insatserna.....	95
4.8.2	Mål för insatserna.....	96
4.8.3	Kostnad för insatserna.....	96
4.8.4	Resultat av insatserna.....	96
4.8.5	Utredningens bedömning.....	98

4.9	Miljövänlig vallodling	99
4.9.1	Beskrivning av insatserna	99
4.9.2	Mål för insatserna	100
4.9.3	Kostnad för insatserna.....	100
4.9.4	Resultat av insatserna	101
4.9.5	Utredningens bedömning	102
4.10	Ekologiska produktionsformer.....	105
4.10.1	Beskrivning av insatserna	105
4.10.2	Mål för insatserna	107
4.10.3	Kostnad för insatserna.....	108
4.10.4	Resultat av insatserna	108
4.10.5	Utredningens bedömning	111
4.11	Minskat kväveläckage	118
4.11.1	Beskrivning av insatserna	118
4.11.2	Mål för insatserna	119
4.11.3	Kostnad för insatserna.....	119
4.11.4	Resultat av insatserna	120
4.11.5	Tidigare utvärderingar och litteratur	120
4.11.6	Utredningens bedömning	122
4.12	Våtmarker inklusive småvatten – miljöersättning för skötsel och projektstöd för anläggning	123
4.12.1	Beskrivning av insatserna	123
4.12.2	Mål för insatserna	125
4.12.3	Kostnad för insatserna.....	126
4.12.4	Resultat av insatserna	126
4.12.5	Tidigare utvärderingar och litteratur	126
4.12.6	Utredningens bedömning	127
4.13	Skyddszoner	129
4.13.1	Beskrivning av insatserna	129
4.13.2	Mål för insatserna	130
4.13.3	Kostnad för insatserna.....	130
4.13.4	Resultat av insatserna	130
4.13.5	Utredningens bedömning	131
4.14	Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland	132
4.14.1	Beskrivning av insatserna	132
4.14.2	Mål för insatserna	133
4.14.3	Kostnad för insatserna.....	133
4.14.4	Resultat av insatserna	133

4.14.5	Utredningens bedömning.....	133
4.15	Miljövänlig odling av sockerbeter på Gotland	135
4.15.1	Beskrivning av insatserna.....	135
4.15.2	Mål för insatserna.....	135
4.15.3	Kostnad för insatserna	136
4.15.4	Resultat av insatserna.....	136
4.15.5	Utredningens bedömning.....	136
5	Kompensationsbidrag.....	145
5.1	Beskrivning av insatserna.....	145
5.2	Mål för insatserna.....	148
5.3	Kostnad för insatserna	148
5.4	Utvärderingsmetoder.....	149
5.5	Resultat av insatserna.....	150
5.6	Tidigare utvärderingar.....	159
5.7	Utredningens bedömning.....	162
6	Kompetensutveckling.....	167
6.1	Inledning.....	167
6.2	Mål för insatserna.....	169
6.3	Kostnad för insatserna	171
6.4	Utvärderingsmetoder.....	171
6.5	KULM.....	172
6.5.1	Beskrivning av insatserna.....	172
6.5.2	Resultat av insatserna.....	175
6.5.3	Tidigare utvärderingar och till utredningen inkomna synpunkter och förslag	182
6.5.4	Utredningens bedömning.....	184
6.6	K2.....	186
6.6.1	Beskrivning av insatserna.....	186
6.6.2	Resultat av insatserna.....	186
6.6.3	Utredningens bedömning.....	191

6.7	Grönare Skog	192
6.7.1	Beskrivning av insatserna	192
6.7.2	Resultat av insatserna	194
6.7.3	Utredningens bedömning	194
7	Investeringsstöd	199
7.1	Beskrivning av insatserna.....	199
7.2	Mål för insatserna.....	201
7.3	Kostnad för insatserna.....	202
7.4	Utvärderingsmetoder.....	202
7.5	Resultat av insatserna.....	203
7.6	Tidigare utvärderingar och litteratur	205
7.7	Utredningens bedömning.....	206
8	Startstöd	213
8.1	Beskrivning av insatserna.....	213
8.2	Mål för insatserna.....	214
8.3	Kostnad för insatserna.....	214
8.4	Utvärderingsmetoder.....	214
8.5	Resultat av insatserna.....	215
8.6	Tidigare utvärderingar	219
8.7	Utredningens bedömning.....	219
9	Projektstöd i insatsområde II	223
9.1	Inledning.....	223
9.2	Mål för insatserna.....	224
9.3	Kostnad för insatserna.....	225
9.4	Utvärderingsmetoder.....	225
9.5	Allmän resultatinformation.....	226

9.6	Förändringar och satsningar under löpande programperiod.....	227
9.7	Marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket	228
9.7.1	Beskrivning av insatserna.....	228
9.7.2	Specifika mål.....	229
9.7.3	Resultat av insatserna.....	229
9.7.4	Resultatredovisade projekt.....	229
9.7.5	Avslutade projekt.....	231
9.8	Diversifiering av verksamhet inom och med anknytning till lantbruket	232
9.8.1	Beskrivning av insatserna.....	232
9.8.2	Specifika mål.....	232
9.8.3	Resultat av insatserna.....	232
9.8.4	Resultatredovisade projekt.....	233
9.8.5	Avslutade projekt.....	234
9.9	Främjande av turism och småföretagande	235
9.9.1	Beskrivning av insatserna.....	235
9.9.2	Specifika mål.....	236
9.9.3	Resultat av insatserna.....	236
9.9.4	Resultatredovisade projekt.....	236
9.9.5	Avslutade projekt.....	237
9.10	Utveckling och förbättring av infrastruktur som har samband med lantbrukets utveckling.....	238
9.10.1	Beskrivning av insatserna.....	238
9.10.2	Specifika mål.....	239
9.10.3	Resultat av insatserna.....	239
9.10.4	Resultatredovisade projekt.....	239
9.10.5	Avslutade projekt.....	241
9.11	Bytveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden	241
9.11.1	Beskrivning av insatserna.....	241
9.11.2	Specifika mål.....	242
9.11.3	Resultat av insatserna.....	242
9.11.4	Resultatredovisade projekt.....	243
9.11.5	Avslutade projekt.....	244
9.12	Utredningens bedömning.....	244

10	Förädlingsstöd	253
10.1	Beskrivning av insatserna.....	253
10.2	Mål för insatserna.....	255
10.3	Kostnad för insatserna.....	256
10.4	Utvärderingsmetoder.....	256
10.5	Resultat av insatserna.....	257
10.6	Tidigare utvärderingar	263
10.7	Utredningens bedömning.....	265
11	Administrationn av Miljö- och landsbygdsprogrammet	269
11.1	Administrativ struktur.....	269
11.2	Jordbruksverket – ansvarsområden, mål och uppgifter.....	270
11.3	Länsstyrelserna – ansvarsområden, mål och uppgifter	272
11.4	Övriga myndigheter.....	273
	11.4.1 Naturvårdsverket.....	273
	11.4.2 Riksantikvarieämbetet.....	273
	11.4.3 Skogsstyrelsen.....	273
11.5	Utvärderingsmetoder.....	274
11.6	Tidigare utredningsarbete.....	274
	11.6.1 Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbrukarna.....	274
	11.6.2 Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket	275
	11.6.3 Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen.....	275
	11.6.4 Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan.....	276
11.7	Effektivisering.....	277
	11.7.1 Fondkoordinatorprojektet.....	278
	11.7.2 GAR-projektet.....	278
	11.7.3 SeQnd-projektet.....	278

11.7.4	Fältkontroll	280
11.7.5	IT-stöd – förbättringar och förenklingar	281
11.7.6	Samordningsregioner och samverkansråd	283
11.8	Riksrevisionsverkets granskning av den administrativa hanteringen 2003	285
11.9	Enkätstudier gällande det administrativa genomförandet ...	288
11.9.1	Rapporten Synen på Jordbruksverket.....	288
11.9.2	Rapporten Kartläggning av lantbrukarens administrativa börda.....	288
11.9.3	Utredningens enkätundersökning till länsstyrelserna	291
11.9.4	Utredningens enkätundersökning till lantbrukare.....	294
11.10	Administrationskostnader	295
11.11	Iakttagelser vid studiebesök och andra kontakter.....	300
11.12	Utredningens bedömning	301
12	Mål 1	309
12.1	Beskrivning av Mål 1	309
12.2	Beskrivning av Mål 1-områdena	311
12.2.1	Norra Norrland.....	311
12.2.2	Södra Skogslänsregionen	312
12.3	Utvärderingsmetoder	312
12.4	Övergripande mål för insatserna	313
12.5	Resultatmål och resultat av insatserna	313
12.5.1	Mål 1 Norra Norrland	313
12.5.2	Mål 1 Södra Skogslänsregionen.....	318
12.6	Utredningens bedömning.....	322
12.7	Miljö- och landsbygdsprogrammet och Mål 1 – en jämförelse.....	323
13	EU-kommissionens utvärderingsfrågor.....	331

14 Övergripande analys av Miljö- och landsbygdsprogrammet och dess effekter	451
14.1 Programmets inriktning och tyngdpunkt	451
14.2 Programmets mål och målpuppfyllelse.....	454
14.3 Programmets administration.....	458
14.4 Integration inom programmet	460
14.5 Integration utanför programmet.....	462
14.6 Programmets samspel med regionala tillväxtprogram.....	465
14.7 Tidigare utvärderingar	467
14.8 Utredningens sammanfattande bedömning	469
15 Förslag till förbättringar av Miljö- och landsbygdsprogrammet	473
15.1 Sammanfattning och disposition.....	473
15.2 Synpunkter på organisation m.m. av kommande utvärderingar	475
15.3 Övergripande förslag gällande Miljö- och landsbygdsprogrammet	476
15.4 Miljöersättningar.....	477
15.4.1 Ersättning för att bevara betesmarker och slåtterängar och projektstöd för restaurering	477
15.4.2 Ersättning för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	480
15.4.3 Ersättning för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet.....	482
15.4.4 Ersättning för att bevara utrotningshotade husdjursraser	483
15.4.5 Ersättning för att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap.....	484
15.4.6 Ersättning för ekologiska produktionsformer.....	485
15.4.7 Ersättning för minskat kväveläckage.....	486
15.4.8 Ersättning för skötsel av våtmarker inklusive småvatten och projektstöd för anläggning.....	487

15.4.9 Ersättning för skyddszoner	488
15.4.10 Ersättning för miljövänlig odling av bruna bönor...	488
15.4.11 Ersättning för miljövänlig odling av socker- betor på Gotland	488
15.5 Kompensationsbidrag	489
15.6 Kompetensutveckling	490
15.6.1 KULM	490
15.6.2 K2	490
15.6.3 Grönare Skog	491
15.7 Investeringsstöd	491
15.8 Startstöd.....	493
15.9 Projektstöd	493
15.10 Förädlingsstöd.....	494
15.11 Administration av Miljö- och landsbygdsprogrammet.....	496
15.12 Mål 1.....	497
Särskilt yttrande.....	499
 Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	501
Bilaga 2 Redovisning av uppdrag till Centrum för biologisk mångfald att utvärdera och beskriva effekter av miljöersättningen till betesmarker och slätterängar	505
Bilaga 3 Förslag till samlad hantering av gårdens natur- och kulturvärden från Riksantikvarieämbetet	531
Bilaga 4 Indikatorbaserade miljöstöd för jordbruks- landskapets kollektiva nyttigheter.....	541
Bilaga 5 Nytt miljöstöd till Resurseffektivt jordbruk	563

Förkortningar

CAP	Common Agricultural Policy
CDB	Centrala djurdatabasen
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
FADN	Farming Accountancy Data Network
GAR	Gemensamma administrativa rutiner
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GRO	Gröna näringens riksorganisation
IAHS	Income of Agricultural Household Sectors
IAKS	Integrerat administrations- och kontrollsystem
IEEP	Institute for European Environment Policy
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movement
KULM	Kompetensutveckling av lantbrukare inom Insatsområde I
K2	Kompetensutveckling inom Insatsområde II
LAG	Lokala aktionsgrupper
LBU	Landsbygdsutveckling
LIP	Lokala investeringsprogram
LUI	Livsmedel, undersökningar, insikt
LUPG	The Land Use Policy Group
MGO	Mindre gynnade områden
NOLA	Naturvårdsinsatser i odlingslandskapet
NUTS	Nomenclature des Unit et Territoriales Statistiques
OMB	Områden med miljöbetingade begränsningar

PLO	Pris- och löneomräkningar
pSCI	proposed Sites of Community Interest
REJO	Resurseffektivt jordbruk
REKO	Resurshushållande konventionellt jordbruk
RTP	Regionalt tillväxtprogram
RUP	Regionalt utvecklingsprogram
SAM	Samlad ansökan
SOILNDP inkl. SOIL och SOIL – N	Dataprogram för att beräkna kväeutlakning
SPD	Samlat programdokument
STINS	Stödinstrument
UID	Utveckling, information, demonstration
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
WTO	World Trade Organisation

Sammanfattning

Miljö- och landsbygdsprogrammet

Miljö- och landsbygdsprogrammet antogs av riksdagen 2000 och omfattar perioden 2000–2006. Det består av två delar – insatsområde I med åtgärder för att främja en ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden och Insatsområde II med åtgärder för att stärka en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Programmet inrymmer ersättningar till jordbrukare som utför tjänster för samhällets räkning, t.ex. hävd av betesmarker med rik biologisk mångfald och ersättningar för miljövänliga jordbruksmetoder. Det inrymmer också kompensationsbidrag till jordbrukare inom mindre gynnade områden, dvs. sådana som har ett strängare klimat än genomsnittligt i landet. Utöver ersättningar och bidrag omfattar programmet struktur- och projektstöd samt kompetensutveckling. Strukturstöden (investerings-, start- och förädlingsstöd) syftar till att förbättra konkurrenskraften hos företag inom jordbruket eller trädgårdsnäringen. Projektstöd ges dels till restaurering av betesmarker och slätterängar samt anläggning av våtmarker, dels till åtgärder för att stödja andra insatser i programmet. Kompetensutveckling genomförs också för att stödja andra insatser i programmet och vidare för att generellt höja kompetensnivån hos jord- och skogsbrukare och andra med anknytning till dessa näringar.

Utvärderingen

Halvtidsutvärderingen av programmet omfattar de insatser som genomförts under 2000–2002. I uppdraget ingick att utvärdera programmet gentemot de nationella målen, redovisa svar enligt de frågor och indikatorer som EU föreskriver samt utvärdera det

administrativa genomförandet. Utvärderingen inkluderar huvuddelen av jordbruksåtgärderna i Mål 1-programmen.

I enlighet med utredningsdirektiven har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen lämnat underlag för utvärderingen. Särskilda enkätundersökningar har gjorts till landets länsstyrelser och till ett urval lantbrukare. Underlag har också erhållits från andra myndigheter, organisationer m.fl.

Svårigheter i utvärderingen har bl.a. varit den korta tid under vilken programmet har löpt, komplexiteten i EU-kommissionens frågor, bristen på kvalitativ information och att underlaget har levererats sent och varit av varierande kvalitet.

Utredningens bedömning

Måluppfyllelse för programmet

Miljö- och landsbygdsprogrammet har i huvudsak fungerat väl. Anslutningen till de olika ersättningsformerna är överlag hög och prioriteringar har behövt införas i stödprocessen. Programmet har bidragit till uppfyllelsen av mål på samtliga nivåer, även om undantag finns. Flera av de operativa målen inom Insatsområde I har uppnåtts redan vid halvtidsutvärderingen. En betydande del av de specifika målen bedöms komma att uppnås. Programmet har på ett påtagligt sätt bidragit till uppfyllelsen av de övergripande miljö-kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*. Det har även bidragit till uppfyllelsen av andra relevanta miljö-kvalitetsmål.

Inom Insatsområde II är bilden något mer otydlig. De operativa målen bedöms till övervägande del komma att uppnås. Tiden för genomförande av programmet är för kort för att med säkerhet kunna fastställa måluppfyllelsen för de mer långsiktiga specifika och övergripande målen. Med utgångspunkt i tillgänglig information bedömer dock utredningen att åtgärderna har bidragit till uppfyllelsen av flera av målen. Djupare analyser är emellertid nödvändiga.

Programmet kan emellertid förbättras på en rad punkter. En kort redogörelse av utredningens förslag till förbättringar följer längre fram i sammanfattningen. Denna omfattar endast förslag som kan genomföras under innevarande programperiod. Betänk-

andet redovisar också förslag eller idéer som kan genomföras först under den kommande perioden.

Administration av programmet

Administrationen har i stort sett fungerat tillfredsställande. Programmet är omfattande och komplext, men handläggningstiderna har kunnat kortas och administrationskostnaderna minskas. Förbättringarna gäller framför allt IT, handläggarstöd, samordning och information.

Ytterligare förbättringar kan göras framför allt i fråga om samordning och kontroll. Dessa redovisas längre fram i sammanfattningen.

Mål 1

Även i Mål 1 har jordbruksåtgärderna i princip fungerat väl. Måluppfyllelsen är hög. Målen förefaller dock vara för lågt satta och det finns risk för att resurser binds upp och kanske inte kommer till bästa användning.

Förslag till förbättringar

Miljöersättningar

Utredningen har funnit att ersättningsnivåerna avseende tilläggsersättning för *slätterängar* och *lieslätter* behöver höjas för att fastställda mål skall kunna uppnås.

Mer av ett *landskapsperspektiv* föreslås tillämpas avseende bl.a. ersättningen för att bevara betesmarker och slätterängar. Med ett landskapsperspektiv bedöms värdefulla marker och sammanhängande landskapsavsnitt uppmärksammas på ett bättre sätt än idag.

Projektplaner för restaurering föreslås upprättas gemensamt av länsstyrelserna och jordbrukarna som ett led i insatserna för kompetensutveckling.

En *sänkning av kvalifikationsgränsen* för ersättningen för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet föreslås för att underlätta anslutning för mindre jordbruk och på så sätt få en bättre regional spridning.

Vidare föreslås *åtgärdsplaner* införas även för landskapselement när dessa har särskilt höga värden eller då särskild skötsel krävs. Analogt med miljöersättningen avseende betesmarker och slåtterängar föreslås även en tilläggsersättning för dessa element.

Ytterligare *effektberäkningar* föreslås när det gäller minskningen av växtnäringsläckage genom fånggrödor och vårbearbetning, med hänsyn tagen till de variationer i åtgärder inom ramen för åtagandet som förekommer. Frågan om ersättningen styrs till de jordar, där läckaget är som störst, bör också studeras ytterligare.

Utredningen föreslår att *insatserna för kompetensutveckling* intensifieras avseende våtmarker för att öka anslutningen under återstoden av programperioden.

Ersättningen för miljövänlig odling av *sockerbetor* på Gotland föreslås upphöra, eftersom miljönyttan med denna ersättningsform bedöms vara låg.

Kompensationsbidrag

Bidraget föreslås utökas till att också omfatta pensionärer.

Kompetensutveckling

Resultatinformationen föreslås förbättras avseende kompetensutvecklingen i Insatsområde II så att tydliga kopplingar till andra insatser inom programmet framgår.

Grönare Skog föreslås fortsätta efter 2003 för att förstärka andra skogliga insatser och nå uppsatta mål för programperioden.

Investeringsstöd

Utredningen föreslår att startstödet medel överförs till investeringsstödet. Inom detta föreslås prioriteringar till förmån för yngre jordbrukare m.fl. Utredningen anser också att resultatinformationen beträffande investeringsstödet behöver förbättras och omfatta regelbundna analyser av investeringarnas effekter avseende miljö, sysselsättning, inkomst, jämställdhetsaspekter och kompletterande verksamhet.

Startstöd

Startstödet föreslås upphöra eftersom det har visat sig vara mindre effektivt för att främja en förnyring av jordbrukarkåren. Medlen föreslås överföras till investeringsstödet.

Projektstöd

De övergripande målen föreslås brytas ned på regional nivå och ingå i projektstödens genomförandeplaner. Därigenom kan effekter identifieras och utvärderas på länsnivå.

Resultatinformationen föreslås förbättras och en resultatanalys görs gentemot de mål som fastställs i de regionala genomförandeplanerna.

Förädlingsstöd

En effektstudie av förädlingsstödet långsiktiga effekter föreslås genomföras mot slutet av programperioden.

Ytterligare inriktning på jordbruksföretag och småskalig verksamhet i övrigt föreslås införas i stödprocessen om prioriteringar blir nödvändiga under resten av programperioden.

Administration av programmet

Utredningen föreslår att ytterligare förbättringar görs av administrationen genom att införa gemensam IT-access för bl.a. riskanalyser och uttag i EU-kontroller.

Vidare föreslås en ökad användning av fjärranalys, t.ex. för kontroll av igenväxningsgrad och betestryck.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har haft till uppgift att genomföra en halvtidsutvärdering av det EU-stödda Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006. I uppdraget ingick att utvärdera programmet gentemot de olika nationella mål som finns angivna, redovisa svar enligt de frågor och indikatorer som EU föreskriver samt utvärdera det administrativa genomförandet av programmet, främst gentemot stödmottagarna. Vid behov får förslag lämnas till förbättringar av programmet inom den av riksdagen beslutade ekonomiska ramen och avseende dess genomförande. Utvärderingen skall inkludera de jordbruksåtgärder i Mål 1-programmen, som finansieras av jordbruksfondens utvecklingssektion, utom vissa åtgärder enligt artikel 33 (projektstöd). Utredningens direktiv i sin helhet återges i *bilaga 1*.

EU-kommissionen har utarbetat särskilda riktlinjer för medlemsländernas utvärdering av sina respektive program.¹ Syftet är att förbättra programmets kvalitet, relevans och genomförande samt att ge underlag för de justeringar som kan krävas för att nå uppsatta mål. Utvärderingen kan också bidra till att man kan identifiera sådana inslag i programmet som skulle vinna på en uppföljning utanför detta eller under nästa programperiod. Enligt riktlinjerna skall utvärderingen bl.a. bedöma:

- Relevansen hos de gemensamma frågorna och indikatorerna samt behovet av anpassningar, tillägg etc. för att utvärderings-systemet skall fungera på programnivå.
- Giltigheten av den analys som låg till grund för programmet, målens relevans i förhållande till behoven, graden av koppling mellan programmets olika mål liksom mellan målen och andra offentliga åtgärder samt förekomsten av nya faktorer eller

andra förändringar som påverkar måluppfyllelsen och effektiviteten i genomförandet.

- Behovet av särskilda bestämmelser för programmets genomförande, lämpligheten av den rådande avgränsningen av ansvarsområden för genomförandet, övervakningens utformning och omfattning i relation till genomförandets och utvärderingens krav, effektivitet, öppenhet och måluppfyllelse i projekturvalet samt medelsåtgång i förhållande till tidsplanen.
- Måluppfyllelse och effektivitet i programmet samt behov av programjusteringar för att förbättra dessa.

Utvärderingen omfattar i huvudsak genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet under perioden 2000–2002, den period för vilken underlag för bedömning finns tillgängligt. Viss information om genomförandet under första halvåret 2003 har också kunnat utnyttjas i utvärderingen. Vidare har vissa tillbakablickar gjorts på den föregående programperioden (1995–1999), framför allt vad gäller stöd till fleråriga åtaganden från denna period som sträcker sig in i den nuvarande, och för att få jämförelser med det gällande programmet.

Miljö- och landsbygdsprogrammet består av två delar – Insatsområde I med åtgärder för att främja en ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden och Insatsområde II för att stärka en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Genom Insatsområde I ges stöd till åtgärder i hela landet. Genom Insatsområde II ges stöd till åtgärder i de delar av landet som inte ingår i Mål 1, dvs. syd- och mellansverige. Stöd motsvarande Insatsområde II ges i Mål 1-området genom Mål 1-programmen. Vissa åtgärder inom Insatsområde I ingår också i Mål 1.

Enligt utredningens tolkning av direktiven skall utvärderingen av det administrativa genomförandet inte innefatta administrationen av Mål 1-programmen. Denna utvärderas i annan ordning. Detsamma gäller för svaren enligt de frågor och indikatorer som EU föreskriver. Utredningens redovisning av dessa omfattar således inte Mål 1-programmen. Inom Mål 1 finns delvis andra mål för åtgärderna än i Miljö- och landsbygdsprogrammet och redovisningen är annorlunda. Frågorna och indikatorerna är dessutom inte anpassade till Mål 1-programmen.

1.2 Metoder och underlag för utvärderingen

Utredningen har enligt regeringens direktiv till uppgift att genomföra en utvärdering som består av tre delar. Var och en av dessa kräver sin metodik. Utredningen skall för det första bedöma i vilken utsträckning Miljö- och landsbygdsprogrammet – efter halva programperioden – uppfyllt de nationellt uppställda målen. För det andra skall utredningen bedöma hur programmet genomförts administrativt – främst gentemot stödmottagarna. För det tredje skall utredningen redovisa svar på ett antal frågor och indikatorer från EU-kommissionen.

I detta kapitel beskrivs metodiken för utvärderingen i generella termer, uppdelad på utredningens tre huvuduppgifter. Den specifika metodiken för utvärderingen av de enskilda ersättningsformerna beskrivs i samband med behandlingen av dessa. Beskrivningen av den specifika metodiken innefattar dels utvärderingen av måluppfyllelsen, dels arbetet med att besvara EU-kommissionens utvärderingsfrågor.

Utredningens experter har spelat en viktig roll i utvärderingen, bl.a. genom att bistå med underlagsmaterial och aktivt ta del i arbetet. Detta gäller för samtliga tre huvuduppgifter. Samtidigt är det den särskilde utredaren som ensam står för betänkandets slutliga utformning.

1.2.1 Måluppfyllelsen

Miljö- och landsbygdsprogrammets mål finns i de flesta fall angivna i det ursprungliga programdokumentet² och motsvarande dokument för Mål 1-stödet. I vissa fall finns mål angivna i andra dokument knutna till programmet – framför allt mål som reviderats eller tillkommit efter programmets start – eller i fristående dokument. Det senare gäller framför allt miljökvalitetsmålen. Målen är både kvalitativa och kvantitativa. De är uppdelade i en hierarki bestående av tre nivåer. Det bör framhållas att målhierarkin och de enskilda målen inte alltid är tydliga. I vissa fall saknas de helt. Där det varit möjligt har utredningen försökt att formulera om allmänna diskussioner om mål, syfte etc. i konkreta måltermer.

Målen sammanfattas i betänkandets avsnitt 3.3 och specificeras i inledningen till de avsnitt där respektive ersättningsform behandlas.

Därefter beskrivs och analyseras varje ersättningsform för sig, framför allt i fråga om måluppfyllelse.

Denna metodik innebär att utvärderingen inriktas på en insamling av all relevant information om genomförandet av och resultatet för programmets olika delar samt en analys som främst innefattar en bedömning av utfallet och dess relation till de uppställda målen.

Informationen har hämtats från ett flertal källor vilka har angetts i betänkandet. De viktigaste är:

- officiella rapporter och redovisningar, bl.a. vissa utvärderingar, från framför allt Statens jordbruksverk (hädanefter benämnt Jordbruksverket), länsstyrelserna samt andra myndigheter m.fl.,
- underhandsmaterial från myndigheter m.fl., framför allt Jordbruksverket och länsstyrelserna,
- särskilda sammanställningar åt utredningen från framför allt Jordbruksverket och Skogsstyrelsen,
- officiell statistik,
- tidskriftsartiklar och dylikt,
- vetenskapliga rapporter,
- muntlig information från tjänstemän vid myndigheter, lantbrukare och andra stödmottagare, organisationsföreträdare, oberoende forskare m.fl.,
- skrivelser till utredningen från myndigheter, organisationer m.fl.,
- enkät från utredningen till samtliga länsstyrelser och
- enkät från Statistiska centralbyrån till 3 200 lantbrukare på utredningens uppdrag.

Ett antal omständigheter kan påverka informationen eller på annat sätt försvåra analysen. Utredningen har i analysarbetet beaktat dessa och strävat efter att minimera deras effekter. De viktigaste är:

- Den korta tid under vilken programmet löpt. Därigenom blir det svårt eller i vissa fall omöjligt att konstatera vilka effekter insatserna haft. Detta gäller särskilt i relation till de kvalitativa målen.
- Avsaknaden av information som erfordras för utvärderingen. I de fall det varit möjligt har sådan information, som inte fanns tillgänglig från början, tagits fram genom särskilda insatser, framför allt av Jordbruksverket. I vissa fall har emellertid så inte kunnat ske, åtminstone inte inom utredningens

ekonomiska och tidsmässiga ramar. När detta är fallet anges det i texten.

- Svårigheten att skilja programmets effekter från andra effekter som påverkar utvecklingen och måluppfyllelsen, framför allt för de kvalitativa målen.
- Beroendet av information från de myndigheter – framför allt Jordbruksverket och länsstyrelserna – som svarar för genomförandet av programmet och vars arbete med detta ingår i utvärderingen. Utredningen har inte funnit några tendenser till att den erhållna informationen varit ”anpassad” till detta förhållande (inte ens när det gäller rapporter av utvärderingskaraktär) men har beaktat dess principiella betydelse för utvärderingen. Däremot har det ibland varit svårt att få fram material från dessa myndigheter – åtminstone inom rimlig tid – och kvaliteten har inte alltid varit tillfredsställande. Dessa förhållanden har påverkat utvärderingsarbetet negativt.
- De förändringar som programmet hela tiden genomgått, särskilt vid övergången från föregående till innevarande programperiod år 2000. Därigenom försvåras tidsmässiga jämförelser.
- Den i vissa avseenden oklara målstrukturen. Utvärderingen har försvårats av att målhierarkin inte alltid är logisk och tydlig, t.ex. genom att övergripande mål kan brytas ned till specifika. En svårighet är också att programmets roll för att uppnå uppsatta mål är oklar, särskilt när det gäller övergripande miljökvalitetsmål där insatser inom andra områden ofta är viktigare för måluppfyllelsen. Utvärderingen skulle vidare ha underlättats om indikatorer för att mäta måluppfyllelsen angivits redan i samband med att målen formulerades.

1.2.2 Det administrativa genomförandet

Det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet – främst gentemot stödmottagarna – har bedömts på i princip samma sätt som måluppfyllelsen. En skillnad är dock den större vikt som lagts vid hur stödmottagarna upplevt kontakterna med de stödbeviljande myndigheterna liksom deras inställning till myndighetsarbetet i övrigt.

Administrationen av programmet och dess föregångare har varit föremål för flera utredningar under de senaste åren. Dessa utredningar har utgjort en viktig grund och utgångspunkt för utvärderingen.

eringen. Grundläggande information för utvärderingen har också erhållits från officiella dokument (periodiska rapporter, ekonomiska redovisningar etc.) och särskilda sammanställningar till utredningen som upprättats av framför allt Jordbruksverket och länsstyrelserna. Viktiga parametrar att beakta har i det avseendet varit resursåtgången för olika ärenden, hur tilldelade medel utnyttjats, hur ålagda uppgifter fullgjorts, ärendebalansen och kvaliteten på arbetet – i den mån denna kunnat bedömas. Diskussioner med ett flertal tjänstemän på Jordbruksverket och länsstyrelserna har också givit information och synpunkter av stort värde för utvärderingen.

Stödmottagarperspektivet har belysts genom i första hand enkäten till lantbrukare men också genom länsstyrelseenkäten och genomgång av skriftlig dokumentation m.m. Därtill kommer direktkontakt med lantbrukare och andra stödmottagare och kontakter med Lantbrukarnas riksförbund, konsulter som bistår lantbrukare med stödansökningar, tjänstemän vid hushållningssällskap och myndigheter m.fl.

Utredningens studiebesök har givit värdefull information, inte minst genom diskussioner med – och mellan – lantbrukare, länsstyrelsetjänstemän, organisationsföreträdare m.fl. Därigenom har underlaget för bedömningen av det administrativa genomförandet breddats och fördjupats.

1.2.3 Frågor och indikatorer från EU-kommissionen

I utredningens uppdrag ingår att svara på ett stort antal frågor och indikatorer från EU-kommissionen. Dessa är gemensamma för alla EU-länder och täcker i princip hela Miljö- och landsbygdsprogrammet.

Underlag för att svara på frågorna och indikatorerna har i huvudsak tagits fram genom arbetet med att bedöma måluppfyllelsen för och det administrativa genomförandet av programmet. Därutöver har specifika uppgifter för detta ändamål tagits fram av Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån m.fl. och hämtats ur vetenskapliga rapporter från Sveriges lantbruksuniversitet m.fl. De flesta av de för Sverige relevanta frågorna och indikatorerna har kunnat besvaras med någorlunda precision, men för vissa har det varit omöjligt – trots betydande ansträngningar – att få fram erforderligt dataunderlag.

Genom att frågorna och indikatorerna är gemensamma för hela EU har vissa av dem föga relevans för det enskilda medlemslandet. Ett antal frågor och indikatorer har därför helt eller delvis förbigåtts, med motivering i varje enskilt fall. Det gäller exempelvis sådana som berör erosion och andra huvudsakligen sydeuropeiska problem eller åtgärder som av andra skäl inte fokuseras i det svenska programmet, såsom direkta insatser för att skydda enskilda arter i jordbrukslandskapet.

1.3 Betänkandets disposition

Inledningsvis (kapitel 1) refereras direktiven för utvärderingen och beskrivs den använda metodiken. I kapitel 2 beskrivs huvuddragen av jord- och skogsbrukets utveckling (inklusive politiken för dessa sektorer) med bäring på Miljö- och landsbygdsprogrammet vilket innebär en betoning av miljöfrågorna. Syftet är att sätta in programmet i sitt vidare sammanhang. Därefter beskrivs själva programmet och målen för detta som en bakgrund till behandlingen av dess olika delar (kapitel 3). Huvuddelen av betänkandet ägnas åt utvärderingen av de olika ersättningarna och stöden. Miljöersättningar av olika slag och därtill knutna projektstöd behandlas i kapitel 4, kompensationsbidrag i kapitel 5 och kompetensutveckling i kapitel 6. Dessa ingår i Insatsområde I – ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden. Insatsområde II – ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden omfattar investeringsstöd (kapitel 7) (ingår även i Insatsområde I), startstöd (kapitel 8), projektstöd (kapitel 9) och förädlingsstöd (kapitel 10). Utvärderingen av administrationen redovisas i kapitel 11 och utvärderingen av jordbruksstöden i Mål 1 i kapitel 12. Svaren på EU-kommissionens frågor och indikatorer redovisas i kapitel 13. Så har bedömts lämpligt därför att kommissionen efterfrågar en samlad redovisning och alla frågor inte kan hänföras till specifika ersättningsformer i det svenska programmet. En övergripande analys av programmet och dess effekter ges i kapitel 14. Slutligen redovisas utredningens förslag i kapitel 15.

Källhänvisning sker i notform för varje kapitel med undantag för kapitel 13 där referenser anges för varje delavsnitt. Ambitionen har varit att så långt som möjligt ha kompletta hänvisningar för att redovisa underlaget för bedömningarna, ge läsaren möjlighet att

själv gå till källorna och att underlätta kommande uppföljningar av utvärderingen.

I bilagor redovisas regeringens direktiv (*bilaga 1*) samt en särskild rapport till utredningen beträffande effekter av miljöersättningen till betesmarker och slätterängar (*bilaga 2*), förslag till en samlad ersättningsform för biologisk mångfald och natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet (*bilaga 3*), ny modell för miljöersättning (*bilaga 4*) och nytt miljöstödd till Resurseffektivt jordbruk (*bilaga 5*). Dessa ger bl.a. bakgrund och motiv till vissa av utredningens slutsatser och förslag. De har bedömts vara av sådant värde, inte minst för arbetet med att utveckla nästa program, att en publicering är motiverad.

Utredningen får i en separat förslagsdel lämna förslag på förbättringar av programmet och dess genomförande inom den av riksdagen beslutade ekonomiska ramen. Ett antal sådana förslag till förbättringar under innevarande programperiod redovisas i ett särskilt kapitel. Av naturliga skäl kan de inte bli särskilt genomgripande eller omfattande. Därutöver har utvärderingen gett upphov till ett antal förbättringsförslag eller -idéer, delvis av mer genomgripande art, som skulle kunna genomföras inför nästa programperiod. Dessa redovisas också i förslagskapitlet, även om de ligger på gränsen till att rymmas inom utvärderingens mandat, och i allmänhet kräver ytterligare utredning av en omfattning som går utöver ramen för utvärderingen.

Förslagen och idéerna bedöms kunna utgöra ett underlag för arbetet med att ta fram ett Miljö- och landsbygdsprogram för nästa period. Med tanke på programmets omfattning och komplexitet liksom utvärderingens resultat bedöms det vara motiverat att genomföra de föreslagna utredningarna, trots de betydande arbetsinsatser som kommer att erfordras.

¹ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk: Riktlinjer för utvärderingen efter halva tiden av program för utveckling av landsbygden 2000-2006 med stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, Doc. STAR VI/43517/02.

² *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

2 Utvecklingen inom svenskt lantbruk

2.1 Inledning

Jord- och skogsbruk utgjorde länge de viktigaste sysselsättningarna på landsbygden i Sverige. Omkring 1950 var runt 35 procent av landets sysselsatta befolkning verksamma inom jordbruket.¹ I både jord- och skogsbruket var politiken starkt produktionsinriktad beroende på att produktionen var i nivå med eller understeg efterfrågan.

I dag ter sig situationen helt annorlunda. Jord- och skogsbruket svarar för omkring 1 respektive 3 procent av Sveriges bruttonationalprodukt och vardera för cirka 2 procent av sysselsättningen.² Heltidsjordbrukarna var år 2000 omkring 56 000.³ Det totala antalet sysselsatta i jordbruket var 1999 drygt 74 000.⁴ År 2002 var runt 17 000 personer sysselsatta inom skogsbruket.⁵ Antalet lantbruksföretag med både jord- och skogsbruk var knappt 47 000 år 2000.⁶ Det finns ett överskott av jordbruksprodukter och inom den konjunktur känsliga skogsindustrin råder en stark press på priserna.

Om de i jord- och skogsbruket indirekt sysselsatta personerna (livsmedelsindustri, skogsindustri och övrig indirekt sysselsättning) inräknas i ovanstående siffror blir de betydligt högre. Om därtill knutna servicenäringar inräknas blir de än högre. Enligt en sammanställning som Lantbrukarnas riksförbund gjorde under förra året skulle hela jord- och skogsbruksnäringen sysselsätta knappt 10 procent av den yrkesverksamma befolkningen.⁷ Om sysselsättningseffekter i servicenäringar knutna till jord- och skogsbruket inräknas kan det röra sig om ytterligare 5 procent.

Den övervägande delen av jordbruksföretagen har husdjur där nötkreatur är dominerande med en genomsnittlig besättning på 37 mjölkkor.⁸ Även växtodlingen spelar en stor roll inom det svenska lantbruket där, förutom vall och grönfoderväxter, vete, korn och havre utgör viktiga grödor. Ett lantbruksföretag omfattar i genom-

snitt 36 hektar men variationerna är stora mellan företag med olika driftsinriktningar.⁹ Djurhållning är en dominerande driftsinriktning i norrlandslänen liksom i skogs- och mellanbygderna. Växtodling å andra sidan är den dominerande driftsinriktningen i södra Sverige. Närmare 25 procent av landets lantbruksföretag är småbruk, dvs. jordbruk med ett arbetsbehov på mindre än 400 timmar per år. Småbruken är flest i de fyra nordligaste länen och i Värmland, där de uppgår till omkring 45 procent. För de flesta av dessa lantbruksföretag torde inkomsterna från jordbruket spela en mindre roll för hushållsinkomsten.

Enskilda privata skogsägare utgör mer än 50 procent av landets samtliga skogsägare.¹⁰ Aktiebolag äger knappt 40 procent av arealen. År 2000 fanns det drygt 354 000 skogsägare i landet och nästan 239 000 skogsbruksföretag. Andelen kvinnliga skogsägare var 38 procent och andelen företag som ägdes av utbor, dvs. boende på annan ort än där skogen är belägen, var 34 procent. Skogsnäringen står för runt 14 procent av Sveriges totala export och skogen är också en viktig bas för nya näringar som upplevelseturism.

Frågor om miljöhänsyn har på senare tid fått genomslag i politiken inom såväl jord- som skogsbruket. Det gäller att bevara och levandehålla ett varierat landskap och mångfalden av växt- och djurarter. Landskapet inrymmer också kulturvärden som äldre odlingsformer, bebyggelse, fornlämningar m.m. Ett öppet och varierat odlingslandskap upplevs ofta ha en vacker natur och har därigenom stora vistelse- och rekreativvärden. Även skogen inrymmer sådana värden. Miljöhänsynen har medfört en förändring av produktionens inriktning som ställer nya krav på landets jord- och skogsbrukare.

Under 1990-talet har det öppna och varierade odlingslandskapet på allvar börjat diskuteras som en förutsättning för att bevara en levande landsbygd. Detta landskap och de värden det inrymmer är viktiga både för de människor som permanent bor där och för dem som tillfälligt vistas där. Om detta vittnar den ökande inflyttningen till den tätortsnära landsbygden.¹¹ Många familjer väljer att låta barnen växa upp på landsbygden med närhet till djur och natur. Ett annat exempel på odlingslandskapets ökande betydelse är den växande lantgårdsturismen.¹²

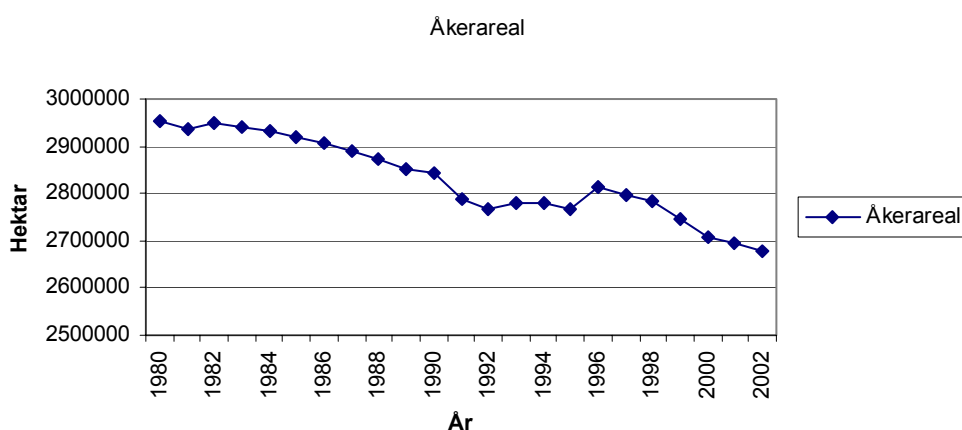
Delar av Sveriges odlingslandskap hotas emellertid av nedläggning och igenväxning. Denna utveckling har ägt rum sedan andra världskriget. Av de 4,6 miljoner hektar jordbruksmark som fanns 1945 har idag omkring en tredjedel lagts ned.¹³ En uppskattning är

att 150 000 hektar ängs- och betesmark har gått förlorade liksom 800 000 hektar åker.¹⁴ Denna utveckling pågår fortfarande, även om den tillfälligt bröts i samband med EU-inträdet.

Nedläggningen av jordbruksmark märks särskilt tydligt i landets norra delar och i skogsbygderna vilket i grunden medför en förändring av kulturlandskapets utseende och funktion. I en rapport om den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter för 2002 framhålls att läget är särskilt allvarligt i Norrlands inland, där nedläggningen av jordbruk inte enbart är en följd av den allmänt förekommande storleksrationaliseringen utan också av att marken helt enkelt tas ur produktion.¹⁵ Därtill har ändrade brukningsmetoder medfört en storskalighet och ensidighet i odlingslandskapet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

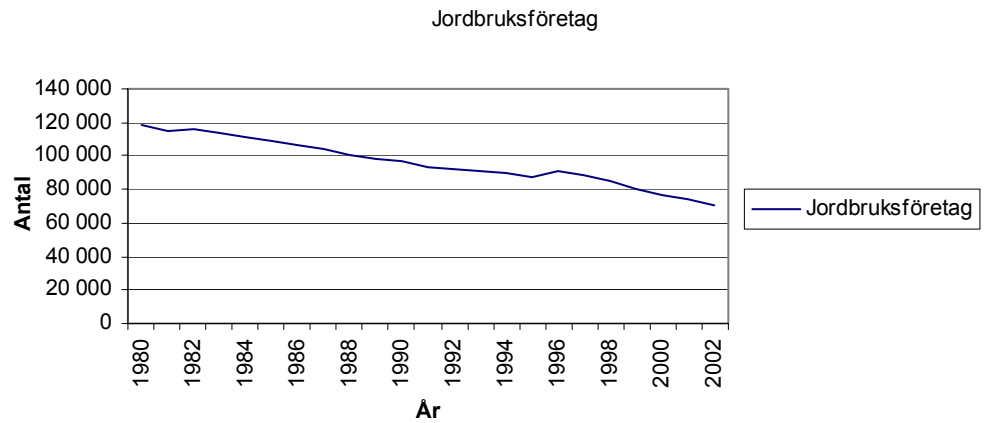
Det finns drygt 74 000 jordbruksföretag i landet.¹⁶ Ungefär 50 procent av dessa är deltidjordbruk. Jordbruksföretagen har stadigt minskat i antal under de senaste decennierna. Ett tillfälligt avbrott i nedgången syntes 1996 vilket troligtvis beror på EU-inträdet 1995. Därefter fortsatte företagen på nytt att minska i antal. Diagrammen 2.1 och 2.2 visar utvecklingen av åkerareal respektive jordbruksföretag 1980–2002.

Diagram 2.1. Utveckling av åkerareal 1980–2002



Källa: Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket, 2003.¹⁷

Diagram 2.2. Utveckling av jordbruksföretag 1980–2002

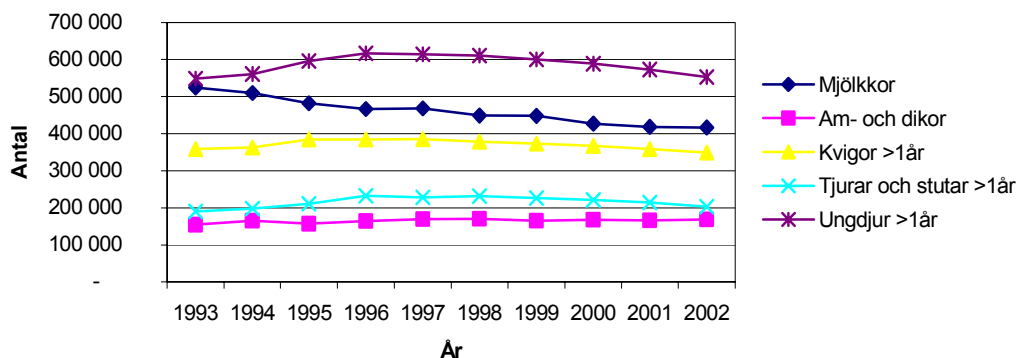


Källa: Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket, 2003.¹⁸

Enligt Statistiska centralbyrån har under de senaste fem åren antalet jordbruksföretag minskat med i genomsnitt 3 240 företag per år.¹⁹ Av de 56 000 heltidsjordbrukarna 2000 var 55 procent över 50 år.²⁰

Antalet jordbruksföretag med 50–100 hektar och mer än 100 hektar åker har däremot ökat sedan 1980.²¹ Denna utveckling mot större jordbruk är emellertid inte tillräcklig för att förhindra en omfattande nedläggning av jordbruk och jordbruksmark, särskilt i landets norra och mellersta delar. På senare år har också en storleksrationalisering inom mjölkproduktionen ägt rum. Antalet företag med nötkreatur har minskat med drygt 30 procent i landet mellan 1995 och 2002.²² Mjölkproduktionen har även koncentrerats till ett bälte genom Götaland och två isolerade områden i Jämtland och längs Norrlandskusten.²³ Koncentrationen av mjölkkor till Götalands skogs- och mellanbygder kan vara positiv för natur- och kulturvården, eftersom 75 procent av landets värdefulla ängs- och betesmarksobjekt finns i detta område. Diagram 2.3 visar utvecklingen av nötkreatur äldre än ett år 1993–2002.

Diagram 2.3. Utveckling av antal nötkreatur äldre än ett år 1993–2002



Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁴

I förlängningen kan en utveckling med nedläggning av jordbruksföretag samt igenväxning av och ökad ensidighet i odlingslandskapet leda till ett minskat intresse för att vistas och bo i detta landskap. Detta har konsekvenser för landsbygdens utveckling. I en rapport om det fjällnära jordbruket framhålls att i fjällranden är problemet redan akut.²⁵

Den dystra nedläggningsstatistiken till trots har som nämnts det svenska jordbruket fortfarande en betydande roll för sysselsättningen såväl direkt som indirekt. Det är också i ett internationellt perspektiv både effektivt när det gäller produktionskapacitet och långt framme i miljöarbetet. Exempelvis är den svenska mjölkavkastningen i kilo per djur bland de högsta i världen.²⁶ Hos Sveriges jordbrukare finns också en hög miljömedvetenhet som bl.a. yttrar sig i ett ökat intresse för ekologisk produktion.

2.2 Jordbruket och miljön

Omvandling av jordbrukslandskapet

Jordbrukslandskapet är den dominerande landskapstypen i stora delar av framför allt södra och mellersta Sverige. Det utgör en syntes av natur och kultur som uppkommit till följd av att människan brukat och omformat naturen under mycket lång tid.

Ett traditionellt odlingslandskap karakteriseras av småskalighet och variation, stort inslag av naturliga betesmarker och slätterängar, rik förekomst av stengårdsgårdar, alléer, öppna diken, fågator, åkerholmar, odlingsrösen, lundar, bryn, kulturlämningar samt andra småbiotoper och landskapselement. Här finns också i allmänhet gott om våtmarker av olika slag. Detta landskap uppvisar en tilltalande landskapsbild, hyser ett rikt växt- och djurliv, utgör en viktig del av vårt kulturarv, erbjuder lämpliga marker för friluftsliv och rekreation och representerar sammantaget stora värden för natur- och kulturvården. För sitt fortbestånd är det beroende av ett traditionellt jordbruk med bl.a. betande djur.

Det traditionella odlingslandskapet har till stora delar försvunnit eller starkt utarmats under 1900-talet.²⁷ Merparten har omvandlats till ett modernt odlingslandskap präglad av rationell jordbruksdrift eller omvandlats till skog. Åkermark har lagts ned och återstående åkerareal utnyttjas på ett mer intensivt sätt så att vidsträckta, sammanhängande åkrar med ett minimum av odlingshinder uppstått. Av de tidigare stora arealerna naturlig fodermark har slätterängarna praktiskt taget helt försvunnit, medan de naturliga betesmarkerna har reducerats till en bråkdel av sin tidigare areal. Foderproduktionen sker i stället främst på åkermark. Våtmarkerna har till stor del försvunnit. Förekomsten av olika småbiotoper och landskapselement har minskat starkt. Därigenom har stora natur- och kulturvärden gått förlorade, bl.a. genom en långtgående utarmning av den biologiska mångfalden. Odlingslandskapet representerar dock fortfarande den rikaste biotopen av landets landskapstyper utom i utpräglade slättbygder. Ju längre förändringen och utarmningen av detta landskap går, desto större bevarandevärde representerar emellertid de rester av äldre odlingslandskap som återstår.

Det äldre odlingslandskapet har länge uppmärksamats i naturvårdssammanhang. Vissa särskilt värdefulla områden skyddades tidigt som nationalpark eller naturminne, till att börja med utan att

man insåg betydelsen av traditionell hävd för att slå vakt om natur- och kulturvärdena. När detta stod klart fick de skyddade områdena också en aktiv skötsel. När det moderna naturvårdsarbetet kom igång på 1960-talet blev bevarandet av detta landskap en prioriterad fråga som den då etablerade statliga naturvårdsadministrationen tog sig an på ett systematiskt sätt. Allt fler naturreservat och naturvårdsområden med traditionellt odlingslandskap avsattes under 1970- och 1980-talen, men fortfarande rörde det sig om ett begränsat antal mindre objekt av närmast museal karaktär. Den pågående omvandlingen och utarmningen av odlingslandskapet påverkades inte annat än marginellt.

Först genom det statliga stödet för naturvård i odlingslandskapet (NOLA) 1986, som utbetalades för vård av särskilt värdefulla kulturmarker, och det efterföljande stödet för landskapsvårdande åtgärder 1990 började man på bredare front stödja insatser för att slå vakt om resterna av det äldre odlingslandskapet. Satsningen ökade efter hand i volym upp till de stora belopp som nu utbetalas inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet, där också stöd till ekologisk odling m.m. ingår. Av stor betydelse i sammanhanget är vidare det generella, lagstadgade biotopskydd för objekt mindre än ett hektar som infördes 1994 och slår vakt om många småbiotoper och landskapselement i jordbrukslandskapet.

Riksdagen antog 1990 ett miljömål för livsmedelspolitiken med avseende på jordbruket som innebar att politiken skulle bidra till att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap med dess kulturvärden, bevara den biologiska mångfalden och minimera jordbrukets miljöbelastning.²⁸ Följande år bekräftade riksdagen målet samtidigt som miljövårdsarbetet inom jordbruket sattes in i sitt vidare miljöpolitiska sammanhang.²⁹

Nyligen har ett antal nationella miljö kvalitetsmål antagits. Bland dessa ingår *Ett rikt odlingslandskap* som bl.a. slår fast den höga ambitionen att i princip bevara det som återstår av det äldre odlingslandskapet.

Läckage av växtnäringsämnen

Läckage av växtnäringsämnena kväve och fosfor från åkermark utgör en viktig källa till övergödning av sjöar, vattendrag och hav.³⁰ Övergödningen är ett av de allvarligaste miljöproblemen i framför allt södra och mellersta Sverige, särskilt i kusthaven. Den ger

upphov till algblomning, syrebrist m.m. och utarmar den biologiska mångfalden, bl.a. fiskbestånden. Vidare förekommer förhöjda kvävehalter i grundvattnet som kan orsaka bl.a. hälsoproblem i många jordbruksområden i södra och mellersta Sverige. Nedfall av luftburet kväve påverkar markvegetationen och ökar tillförseln av kväve till vattenmiljöerna. Jordbruket är den viktigaste källan till kväveutsläpp som belastar havet och bidrar även i stor utsträckning till fosforutsläppen. Jordbruket bidrar också till det luftburna kvävet genom ammoniakutsläpp från framför allt djurhållning.

Frågan om jordbruk och övergödning har länge uppmärksamats och under de senaste tjugofem åren har en rad åtgärder vidtagits inom jordbrukssektorn för att komma till rätta med problemet. Dessa innefattar lagstiftning (om lagring och spridning av stallgödsel, vinterbevuxen mark m.m.), ekonomiska styrmedel (t.ex. skatt på handelsgödselkväve), forskning, information m.m. Riksdagen beslöt 1988 att kväveutlakningen från åkermark skulle halveras till år 2000.³¹ Genom Miljö- och landsbygdsprogrammet och dess föregångare utökades de ekonomiska styrmedlen avsevärt. Ersättning utgår nu för ett antal åtgärder, som minskar läckaget av växtnäringssämnen, t.ex. skyddszoner utmed sjöar och vattendrag, odling av fånggrödor och anläggning av våtmarker. Av betydelse är också det stöd som utgår till ekologiska produktionsformer. De olika åtgärderna har haft effekt såtillvida att utsläppen har minskat under senare tid, men fortfarande utgör övergödningen ett allvarligt problem och det mesta återstår att göra. Miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* innebär en hög ambitionsnivå för det fortsatta arbetet på detta område.

Användning av bekämpningsmedel

Miljöproblem förknippade med användning av bekämpningsmedel inom jordbruket uppstod tidigt, t.ex. den allvarliga kvicksilverförgiftningen på 1960-talet. Efter hand förbjöds de mest miljöfarliga medlen, men problemen kvarstod i viss mån. Exempelvis bidrar bekämpningsmedlen fortfarande till utarmningen av den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.³²

Tre handlingsprogram för att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel i jordbruket har genomförts sedan slutet av 1980-talet och ett fjärde har nyligen antagits. De har innefattat en rad åtgärder, inklusive en särskild skatt på bekämpningsmedel.

Riksdagen beslöt 1988 att användningen av bekämpningsmedel skulle halveras (aktiv substans) mellan 1986 och 1990 med användningen 1981–1985 som utgångspunkt.³³ En ytterligare halvering skulle ske till strax efter mitten av 1990-talet.³⁴ Angivna målsättningar har emellertid inte uppfyllts fullt ut även om situationen påtagligt förbättrats. Under det senaste decenniet har försäljningen av bekämpningsmedel varit ungefär konstant, mätt i mängden aktiv substans. Samtidigt har vissa medel som representerar relativt sett större risker tagits ur bruk och ersatts av sådana som representerar mindre risker. Vidare har satsningar på att förbättra hanteringen gjorts.

Miljö- och landsbygdsprogrammet och dess föregångare har genom framför allt stödet till ekologiska produktionsformer bidragit till en minskad användning av bekämpningsmedel. Vissa åtgärder för att begränsa växtnäringssläckaget kan vidare i någon mån bidra till minskad spridning av bekämpningsmedel från åkrar till framför allt känsliga vattenmiljöer. Därtill kommer informationsinsatser för att förbättra hanteringen av bekämpningsmedel inom jordbruket. Miljökvalitetsmålet *Giffri miljö* innebär en hög ambitionsnivå för det fortsatta arbetet på detta område.

2.3 Skogsbruket och miljön

Över hälften av Sveriges landareal består av produktiv skogsmark. Hur skogsbruket bedrivs blir därför av stor betydelse för miljövården i landet. Samtidigt påverkas skogen av miljöproblem med sitt ursprung utanför skogssektorn.

Flera av Sveriges miljöproblem såsom försurning av skogsmark och sjöar är gränsöverskridande.³⁵ Ett annat internationellt miljöproblem är växthuseffekten. En viktig fråga i ett internationellt perspektiv är vidare bevarandet av den biologiska mångfalden. Hälften av Sveriges 4 120 rödlistade, dvs. på något sätt hotade, arter finns i skogen.³⁶ Vissa arter finns i så små bestånd att hela deras existens är hotad. Sverige har ambitionen att bevara alla inom landets gränser naturligt förekommande arter.

Sverige antog 1993 en ny skogspolitik med jämställda produktions- och miljömål. Den byggde på resultaten av FN:s stora konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992, framför allt handlingsprogrammet Agenda 21 och

konventionen om biologisk mångfald. Senare antogs miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* som innebär att:

- skogsmarkernas naturgivna produktionsförmåga skall bevaras,
- biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras,
- skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd,
- hotade arter och naturtyper skall skyddas och
- skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.³⁷

Ett exempel på god naturvård i skogen är att behålla död ved, äldre lövrik skog och gammal, orörd skog eftersom dessa inslag är avgörande för många växt- och djurarters fortlevnad.

Produktionsmålet innebär att skogen skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av det som skogen producerar.³⁸ Exempelvis kan ett effektivt utnyttjande ske genom en väl avvägd gallring liksom en balanse-rad återbeskogning.

För att nå de angivna målen används en rad skogspolitiska medel av rättslig, ekonomisk och administrativ art. Den formella ramen för brukandet av skogen utgörs av skogsvårdslagen, delar av miljöbalken och kulturminneslagen vilka står för de grundläggande krav som samhället ställer på skogsägaren. I syfte att nå en högre nivå används medel som rådgivning, utbildning och information. Ett annat viktigt medel är inventeringar och andra datainsamlingar som ger kunskap och underlag för verksamhetsplanering samt bidrar till de andra medlens effektivitet. Sedan 1993 utgår vidare ett statligt stöd till skogsbruket i syfte att underlätta för skogsägarna att genomföra åtgärder av natur- och kulturvårdsintresse.

2.4 EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP)

Bakgrund

Romfördraget från 1957 reglerar den gemensamma marknaden inom den europeiska gemenskapen. Det var dock först i samband med Mansholt-planen från 1960 som CAP tog form.³⁹ Hörnstenarna i den gemensamma jordbrukspolitiken är en ökad

produktivitet, en skälig levnadsstandard för producenter, marknadsstabilitet, en tryggad livsmedelsförsörjning samt rimliga livsmedelspriser för konsumenter. För att genomföra CAP användes huvudsakligen tre styrmedel: reglering av den interna marknaden med kvoter och priser, upprätthållande av ett gränsskydd genom rörliga införselavgifter och strukturstöd.

I januari 1962 enades Europeiska rådet om grunden för marknadsordningar avseende spannmål. Överenskommelsen innehöll också regler för finansiering av stödåtgärder i jordbruket genom en garantifond (EUGFJ).⁴⁰ Regleringarna avseende spannmål utgjorde sedan grunden för andra marknadsordningar.

Inom CAP infördes 1984 mjölkkvoter för att få bukt med den stegrande överproduktionen. 1988 infördes regler om kompensation för träda. Dessa åtgärder var emellertid inte tillräckliga för att få bukt med de alltjämt växande utgifterna för jordbrukspolitik. Detta ledde fram till den omfattande MacSharry-reformen 1992. De förändringar som beslutades av Rådet – om än inte lika långtgående som Kommissionens förslag – innehöll förändringar såsom prissänkningar för spannmålsprodukter med villkorsbaserat stöd för träda, sänkta interventionspriser för nötkött och höjda stöd till uppfödare med hänsyn tagen till djurtätheten per hektar. Sålunda skedde en förskjutning av prisstöden till förmån för direktstöd. MacSharry-reformen innehöll också ett antal kompletterande åtgärder såsom stöd till miljövänliga brukningsmetoder, stöd för skogsplantering och villkor för förtidspensionering.⁴¹ 1993 träffades inom Världshandelsorganisationen (WTO) vid ett möte i Uruguay (Uruguay Round Agreement) en överenskommelse inom ramen för GATT om en minskning av nationella stöd, lättnader i importrestriktioner och hårdare restriktioner gällande exportstöd.

Riksdagen beslutade 1990 att avreglera det svenska jordbruket. Denna radikala jordbruksreform skulle genomföras under en femårig övergångsperiod under vilken stöd och kompensation skulle ges till jordbrukare för att underlätta anpassning och omställning.⁴² Syftet med reformen var att anpassa jordbruksproduktionen till avsättningsmöjligheterna i och utanför Sverige. Program med inriktning på miljöåtgärder inom jordbruket var integrerade med reformen. Reformen skrinlades emellertid redan 1991 då den svenska regeringen ansökte om medlemskap i EU.

Agenda 2000

Kommissionen presenterade i juli 1997 ett förslag till ändrad inriktning av jordbrukspolitiken genom Agenda 2000: Ett starkare och större Europa. Ett uttalat syfte var att underlätta utvidgningen av EU i Europas centrala och östra delar och att bevara jordbruket i hela unionen. Några viktiga mål för CAP i Agenda 2000-förslaget var ökad marknadsorientering och ökad konkurrenskraft i jordbruket, säkerhet och kvalitet i livsmedelsindustrin, stabila jordbruksinkomster, integration av miljöhänsyn i jordbrukspolitiken, utveckling av landsbygden, förenklingar och en ökad decentralisering.

Europeiska rådet beslöt 1999, i enlighet med förslagen i Agenda 2000, om en förändring av jordbrukspolitiken men med mindre prissänkningar och högre kompensationsnivåer än vad som ursprungligen föreslagits. Agenda 2000 infördes från och med 2001. Reformen innebar sänkta administrativa priser för spannmål och nötkött vilka i viss mån komparerades med ökat direktstöd. Extensiva former inom nötköttsproduktionen gynnades av reformen.

I samband med Agenda 2000 antogs rådsförordningen (EG) nr 1257/1999 om stöd till utveckling av landsbygden. I denna förordning fastställs ramarna för EU:s stöd till en hållbar utveckling av landsbygden. Därmed lyftes landsbygdsfrågorna in som en andra pelare i CAP. Sveriges nuvarande Miljö- och landsbygdsprogram bygger på denna förordning som spänner över de olika delarna i den gemensamma jordbrukspolitiken och samlar landsbygdsåtgärderna i en förordning. Denna ställer bl.a. krav på medlemsländerna att vidta miljöåtgärder. Detta kan ske genom allmänna krav i miljölagstiftning, stöd till miljöåtgärder utöver lagstadgade krav eller genom särskilda miljökrav som villkor för direktstöd.

CAP-reformen 2003

Förslag till ytterligare reformering av CAP lades fram av Kommissionen i januari 2003 baserade på den under 2002 genomförda översynen (Mid Term Review).⁴³ Reformen godkändes i juni 2003 och kommer att träda i kraft i januari 2005 med uppskovsrätt för frikopplingen fram till 2007. CAP-reformen går framför allt ut på att öka konkurrenskraften i jordbruket inom EU, åstadkomma ett

mer marknadsorienterat och hållbart jordbruk samt få till stånd en bättre balans mellan de olika stöden och stärka utvecklingen av landsbygden. Den innebär en successiv minskning med 3 procent år 2005, 4 procent år 2006 och 5 procent från och med år 2007 av direktstöden (areal- och djurbidrag) till förmån för stöden för landsbygdsutveckling. Reformen innebär enligt huvudalternativet att direktstöden skall vara baserade på ett genomsnittligt utbetalat stöd för åren 2000–2002 i stället för ett produktionsbaserat stöd med årliga justeringar. Enligt reformen ger det sålunda frikopplade stödet upphov till så kallade betalningsrätter som jordbrukaren kan sälja med eller utan medföljande mark.⁴⁴

CAP-reformen innebär vidare att landsbygdsförordningen utökas.⁴⁵ Exempelvis kan högre prioritet ges till unga lantbrukare varvid nivån för dessa stödmottagare i det nuvarande investeringsstödet kan höjas med 5 procent.

CAP-reformens konsekvenser

I en rapport om CAP:s miljöeffekter för 2002 framhålls att produktionen av nötkött och spannmål minskar om areal- och djurbidrag omvandlas till ett stöd utan krav på odling eller djur-innehav.⁴⁶ Detta påverkar enligt rapporten främst dikorna vilket innebär ett minskat antal betande djur och minskad areal betesmarker. Motsvarande arealminskning gäller för spannmålsodlingen. Bedömningarna gjordes innan reformen beslutats. Dessa är därmed preliminära och ytterligare studier av reformens effekter behövs.

Minskningen av spannmålsarealen bedöms emellertid enligt dessa beräkningar medföra positiva effekter på miljöbelastningen i form av lägre kväveutlakning och användning av bekämpningsmedel. Även ammoniakavgången bedöms minska kraftigt på grund av ett lägre antal djur. Samtidigt får förändringarna negativa konsekvenser för det varierade odlingslandskapet. Frikopplingen behöver avseende betesmark kombineras med tvärvillkor och skötsel för öppethållande av landskapet. Även med sådana tvärvillkor kommer dock arealen betesmark enligt rapporten att minska jämfört med nuvarande ordning.

Diagrammen 2.1 och 2.2 visar att åkerarealen och antalet jordbruksföretag har minskat respektive blivit färre i en stadig takt sedan 1980-talet. En stabilisering skedde under början av 1990-talet med en uppgång strax efter EU-inträdet. Denna uppgång var dock

kortvarig och nedgången i areal och antalet företag tilltog därefter på nytt, även om den tycks ha bromsats upp något under de allra senaste åren. Diagram 2.3 visar att antalet nötkreatur har minskat i motsvarande mån som antalet företag med djurhållning har blivit färre med undantag för am- och dikor där utvecklingen har varit stabil.

Orsakerna till utvecklingen med nedläggning av jordbruk och jordbruksmark är många och hänger samman med samhällsutvecklingen i stort. Det kan konstateras att en nedgång skett både med nuvarande EU-stöd och med tidigare nationella stöd. Det är ännu inte möjligt att med säkerhet fastställa om den nedåtgående trenden varaktigt har bromsats upp.

Utredningen bedömer att utan nuvarande stöd skulle nedläggningen av jordbruk och jordbruksmark ha varit större än den nu är. Det är den kombinerade effekten av generella direktstöd och stöd genom Miljö- och landsbygdsprogrammet som är avgörande i sammanhanget. De hänger också samman på så sätt att lägre generella direktstöd säkerligen resulterar i lägre anslutning till programmet.

2003 års CAP-reform innebär förändringar av de generella direktstöden vars preliminära effekter har redovisats ovan. Fler scenarier har redovisats av andra intressenter. Det är dock för tidigt att avgöra vilka effekterna blir, eftersom det inte är bestämt hur reformen skall tillämpas i Sverige. Flera viktiga tillämpningsfrågor avgörs på den nationella nivån.

Utredningen nöjer sig därför med att konstatera att det blir påtagliga förändringar. Dessa bedöms ha negativa konsekvenser för möjligheten att uppnå målen för Miljö- och landsbygdsprogrammet, framför allt genom en minskad djurhållning. Det är ännu ovisst i vilken mån dessa negativa konsekvenser kommer att kunna mildras genom nationella beslut om tillämpningen i Sverige.

- ¹ *När Var Hur*, Aktuell uppslagsbok 1948, Förlags AB Svenska Samlingsverk, Stockholm 1947.
- ² *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån samt *Skogsstatistisk årsbok 2003*, Skogsstyrelsen.
- ³ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ⁴ Ibid.
- ⁵ Skogsstatistisk årsbok 2003, Skogsstyrelsen.
- ⁶ *Rapporter från lantbrukets företagsregister 2000, Jordbruksföretag, företagare och ägoslag den 1 augusti 2000*, Statistiska centralbyråns meddelanden JO 34 SM 0101.
- ⁷ *Jord- och skogsbrukets samhällsekonomiska betydelse*, Intern promemoria upprättad av Lantbrukarnas Riksförbund, 2002-03-21, kontaktpersoner Göran Olsson och Mats Reidius.
- ⁸ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån och *Husdjur den 13 juni 2002*, Statistiska centralbyråns meddelanden JO 20 SM 0202, korrigerad version.
- ⁹ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ¹⁰ Skogsstatistisk årsbok 2003, Skogsstyrelsen.
- ¹¹ *Jordbrukets utveckling i det fjällnära området 1995–2002*, Jordbruksverkets rapport 2003:16 och *Glesbygdsvverkets årsbok 2002*, Glesbygdsvverket.
- ¹² Uppgifter om organisationen Bo på lantgård genom en artikel på Sveriges Radio – Ekot:s hemsida, <http://www.sr.se/Ekot/arkiv.asp?DagensDatum=2003-04-27&Artikel=222969>.
- ¹³ *Miljö kvalitetsmål 9, Ett rikt odlingslandskap*, Redovisning av regeringsuppdrag om miljömål, Jordbruksverkets rapport 1999:18.
- ¹⁴ *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram*, Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning, SOU 1994:82.
- ¹⁵ *Plus och minus för miljön – Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik*, Jordbruksverket, 2003.
- ¹⁶ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ¹⁷ Underhandsuppgifter från Statistiska centralbyrån, oktober 2003, kontaktperson Bodil Mortenson.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Uppgifter från Statistiska centralbyråns hemsida, juni 2003, <http://www.scb.se/statistik/jo0101/jo0101tab1.asp>.
- ²⁰ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ²¹ Uppgifter från Statistiska centralbyråns hemsida, juni 2003, <http://www.scb.se/statistik/jo0101/jo0101tab1.asp>.
- ²² *Jordbrukets utveckling i det fjällnära området 1995–2002*, Jordbruksverkets rapport 2003:16.
- ²³ *Plus och minus för miljön – Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik*, Jordbruksverket, 2003.
- ²⁴ Diagrammet är hämtat från *Jordbrukspolitiken och miljön, i går – i dag – i morgon*, Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter, Jordbruksverkets rapport 2003:2.
- ²⁵ *Jordbrukets utveckling i det fjällnära området 1995–2002*, Jordbruksverkets rapport 2003:16.
- ²⁶ *Jordbruksstatistisk årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ²⁷ *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram*, Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning, SOU 1994:82.
- ²⁸ Prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327.
- ²⁹ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338.

-
- ³⁰ *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram*, Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning, SOU 1994:82.
- ³¹ Prop. 1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:374.
- ³² *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram*, Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning, SOU 1994:82.
- ³³ Prop. 1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:374.
- ³⁴ Prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327.
- ³⁵ Uppgifter från Skogsstyrelsens hemsida, juni 2003, <http://www.svo.se/mal/agen21.htm>.
- ³⁶ *Skogsstatistisk årsbok 2003*, Skogsstyrelsen.
- ³⁷ Uppgifter från Skogsstyrelsens hemsida, juni 2003, <http://www.svo.se/mal/miljokvalitetsmal.htm>.
- ³⁸ *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter*, SUS 2001, Skogsstyrelsen 2001.
- ³⁹ Tracy, Michael, *Agricultural Policy in the European Union and other market economies*, Second edition 1997, Agricultural Policy Studies (APS), Belgium in association with Agra Focus, Brussels.
- ⁴⁰ Även beteckningen FEOGA används.
- ⁴¹ Rådets förordningar (EEG) nr 2078/92, nr 2080/92 och 2079/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven, om en gemenskapsordning för stöd till skogsbruksåtgärder inom jordbruket och om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk.
- ⁴² *Agenda 2000 – några konsekvenser för svenskt jordbruk*, Ds 1998:69.
- ⁴³ Proposal for a council regulation amending Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and repealing Regulation (EC) No 2826/2000, by the Commission of the European Communities, Brussels January 21, 2003.
- ⁴⁴ Uppgifter från Jordbruksdepartementets hemsida, augusti 2003, http://jordbruk.regeringen.se/oversyn/index_ny.htm.
- ⁴⁵ *Ibid.*
- ⁴⁶ *Jordbrukspolitik och miljön, i går – i dag – i morgon*, Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter, Jordbruksverkets rapport 2003:2.

3 Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006

I budgetpropositionen för år 2000 föreslog regeringen riksdagen att besluta om ett landsbygdsprogram i enlighet med Rådets förordning om stöd till utveckling av landsbygden.¹ Riksdagen biföll regeringens förslag och det nuvarande Miljö- och landsbygdsprogrammet inrättades för programperioden 2000–2006. I en regeringsskrivelse till riksdagen presenterades programmet och det föreslogs även ett nytt mål för den ekologiska produktionen.²

Programmet har utvecklats utifrån det tidigare programmet – Miljöersättningsprogrammet – som omfattade perioden 1995–1999 och Miljöprogramutredningens förslag som lades fram 1999.³ Regeringen gav 1999 i uppdrag åt Skogsstyrelsen och Jordbruksverket att ta fram ett förslag till program för skogsåtgärder enligt Agenda 2000 respektive ta fram ett underlag för Miljö- och landsbygdsprogram för perioden 2000–2006 med omvärldsanalys och lämpliga prioriteringar.

Till grund för det nuvarande Miljö- och landsbygdsprogrammet ligger också de utvärderingar av tidigare stöd som genomförts – bl.a. Jordbruksverkets utvärdering av strukturstöden 1998 – och ett antal skrivelser som kommit in till regeringen från intressenter såsom organisationer, mejeriföreningar och kommuner om jordbruksstödens ersättningsnivåer, stödområdesindelning m.m.

3.1 Programmets inriktning

Miljö- och landsbygdsprogrammet följer av de mål som riksdagen har fastslagit för den gemensamma jordbrukspolitiken.⁴ Dessa innebär bl.a. att åstadkomma en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion och tillhandahålla ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel. Tyngdpunkten ligger på miljöersättningar för kollektiva nyttigheter och andra miljöåtgärder för att nå de uppsatta målen.⁵ Stor vikt läggs också vid regionala insatser. För att underlätta en

omställning i samband med reformer av marknadsordningarna görs också speciella satsningar på diversifiering och specialisering.

Även om tyngdpunkten i det svenska Miljö- och landsbygdsprogrammet ligger på miljöfrågor, läggs också stor vikt vid socioekonomiska aspekter, bl.a. genom att miljöersättningarna i hög grad bidrar till jordbrukarnas sysselsättning och inkomst.

Målgruppen är primärt lantbrukare. Andra målgrupper är förädlingsföretag inom livsmedelsindustrin samt personer, företag m.fl. med anknytning till lantbruket. De medel som kommer dessa andra målgrupper tillgodo utgör dock endast omkring 4 procent av det nuvarande programmet.

I fråga om landsbygdsutveckling är programmet därmed i hög grad inriktat på att främja utvecklingen inom lantbruket och i mindre grad på att allmänt främja utvecklingen på landsbygden som inkluderar andra näringar än lantbruk.

Miljö- och landsbygdsprogrammet skall främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden och näringsgrenarna jordbruk, livsmedelsproduktion och skogsbruk.

Programmet är indelat i två insatsområden, Insatsområde I med åtgärder för att främja ett ekologiskt hållbart jordbruk och Insatsområde II med åtgärder för att stärka en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden (se tabellerna 3.1 och 3.2).

Nuvarande program omfattar 25 olika åtgärder. Antalet stöd har minskat jämfört med den tidigare programperioden och förenklingar har skett inom miljöersättningarna vilka bedöms kunna leda till minskade administrativa insatser. Kostnadsramen för det nuvarande Miljö- och landsbygdsprogrammet är 14 702 miljoner kronor för Insatsområde I och 1 342 miljoner kronor för Insatsområde II. Stöden i programmet finansieras till omkring 55 procent av svenska staten och för övrigt av EU:s jordbruksfond (garantisektionen). EU:s medfinansiering varierar beroende på åtgärd och geografiskt område. Flera stödformer har krav på privat medfinansiering.

Det svenska Miljö- och landsbygdsprogrammet är uppbyggt kring två grundläggande utgångspunkter, nämligen ett *multi-sektoriellt synsätt* på landsbygdens ekonomi och att lantbruket har en viktig *multifunktionell roll* på landsbygden. Den första utgångspunkten innebär att man i överväganden om landsbygdens ekonomi måste beakta att flera olika näringar, däribland lantbruket, är viktiga för en hållbar utveckling av denna. Den andra utgångspunkten är att lantbruket har flera roller, t.ex. vårdare av miljö- och

kulturvärden på landsbygden, utöver rollen som livsmedelsproducent. Tabellerna 3.1 och 3.2 visar hur stöden är fördelade på Insatsområde I och II.

Tabell 3.1. Insatsområde I – ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden

Åtgärd	Miljoner kronor 2000–2006
Miljöstöd till jordbruket	9 559 (8 840)
<i>Delprogram I – bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet</i>	
– betesmarker och slätterängar	3 088
– värdefulla kultur- och naturmiljöer	783
– kultur- och naturmiljöer i renskötselområdet	11
– utrotningshotade husdjursraser	16
<i>Delprogram II – öppet och varierat odlingslandskap</i>	
– miljövänlig vallodling	2 471
<i>Delprogram III – miljöanpassat jordbruk</i>	
– ekologiska produktionsformer	2 206
– skötsel av våtmarker inklusive småvatten	24
– minskat kväveläckage	886
– miljövänlig odling av bruna bönor på Öland	11
– miljövänlig odling av sockerbeter på Gotland	16
– skydds-zoner	47
Kompensationsbidrag i mindre gynnade områden	3 420 (3 420)
Kompetensutveckling (KULM)	915 (984)
Kompetensutveckling (Grönare Skog)	70 (0)
Miljöinvesteringar i jordbruksföretag	446 (447)
Insatser i skogen vilka syftar till att avsevärt höja dess ekologiska värde	55 (55)
Projektstöd för utveckling av landsbygden	
– miljöskydd i samband med jord- och skogsbruk och bevarande av landskapet samt förbättring av djurens välfärd	237 (262)
Summa	14 702 (14 008)

Anmärkning: Ursprungliga programsiffror anges inom parentes. I både det ursprungliga och det reviderade programmet används eurokursen 8,50.

Källa: Jordbruksverket, 2003 och Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.⁶

Tabell 3.2. Insatsområde II – ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden

Åtgärd	Miljoner kronor 2000–2006
Investeringar i jordbruksföretag	301 (297)
Startstöd till unga jordbrukare	220 (220)
Kompetensutveckling	131 (127)
Förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter	231 (230)
Projektstöd för utveckling av landsbygden	459 (470)
– marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket	
– diversifiering av verksamhet inom och med anknytning till lantbruket	
– utveckling och förbättring av infrastruktur som är kopplad till lantbrukets utveckling	
– främjande av turism	
– bytveckling och bevarande av kulturarvet på landsbygden	
Summa	1 342 (1 344)

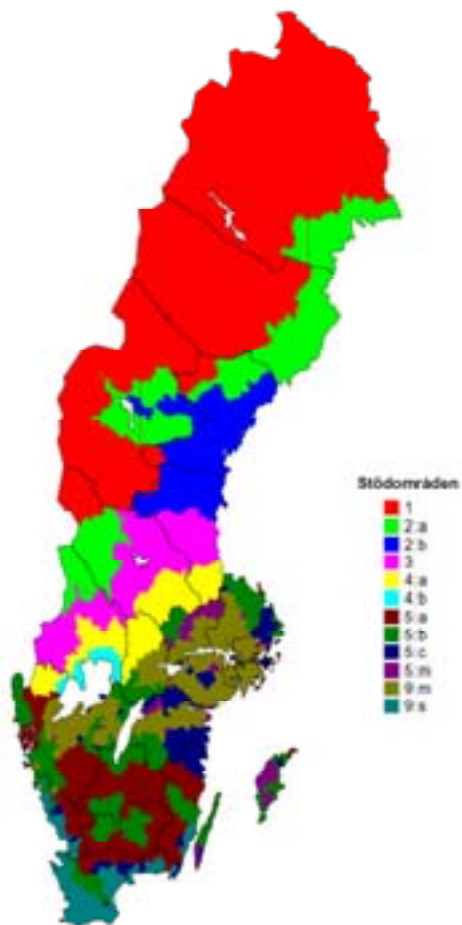
Anmärkning: Se tabell 3.1.

Källa: Jordbruksverket, 2003 och Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.⁷

För utvärdering finns avsatt 138 (145) miljoner kronor och tidigare ingångna åtaganden motsvarar 5 330 (6 190) miljoner kronor.⁸ Totalt omfattar Miljö- och landsbygdsprogrammet 21 484 (21 687) miljoner kronor inklusive tidigare åtaganden och återkrav.

Miljöersättningar utgår i hela landet medan kompensationsbidrag till jordbruk i mindre gynnade områden utgår i stödområdena 1–5b. Några av stöden är regionalt inriktade och kan endast sökas i regioner som har särskilda strukturella problem, miljöproblem eller naturgivna nackdelar. Den geografiska fördelningen av stöden utgår från stödområdesindelningen i bild 3.1.

Bild 3.1. Stödområden



Källa: Jordbruksverket, 2003.⁹

Sverige är därtill indelat i geografiska målområden enligt EU:s definitioner för strukturstöd. För investeringsstöd, startstöd, förädlingsstöd, projektstöd och stöd för kompetensutveckling gäller Miljö- och landsbygdsprogrammet i hela landet utanför Mål 1-området (se bild 3.2). Även i detta område – som omfattar länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland samt delar av Dalarna, Värmland och Gävleborg – kan dessa stöd sökas men då inom ramen för särskilda Mål 1-program.

Bild 3.2. Målområden (strukturfondsområden)



Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁰

3.2 Administration av programmet

Länsstyrelserna beslutar i de flesta fall om ersättningar och stöd till lantbrukare och andra ersättningsberättigade. Ersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser och stöd till förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter beslutas av Jordbruksverket.

Verket beslutar också om fördelning av medel för kompetensutveckling. Den största delen av kompetensutvecklingen utförs sedan i länsstyrelsernas regi. Även projektstöd beslutas av Jordbruksverket när projekten har relevans på nationell nivå. Jordbruksverket är utbetalande myndighet för samtliga stöd.

För insatser i skogen, vilka syftar till att avsevärt höja dess ekologiska värde, fattar Skogsstyrelsen beslut om stöd, medan Jordbruksverket är utbetalande myndighet. Detta stöd utgår först 2004. Skogsstyrelsen fattar också beslut om kompetensutveckling inom skogsbruket, med undantag för Mål 1-området där länsstyrelserna fattar motsvarande beslut.

Länsstyrelserna och Jordbruksverket utför omfattande kontroller av åtaganden med ersättning och stöd. Administrationen av programmet beskrivs närmare i kapitel 11.

Mål 1

De flesta jordbruksstöden i Mål 1-området handläggs och beslutas av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket. Ett undantag utgör projektstöden som handläggs av länsstyrelserna och beslutas av strukturfondsdelegationen. Utbetalning görs av respektive förvaltningsmyndighet (länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län). Kompetensutveckling sker genom särskilda länsprogram vilka beslutas av länsstyrelserna. I dessa program ingår kompetensutveckling inom Insatsområde I och II samt på det skogliga området.

Kontroller av åtaganden görs av respektive länsstyrelse och förvaltningsmyndighet. Genomförande och resultat av jord- och skogsbruksåtgärderna i Mål 1 beskrivs i kapitel 12.

3.3 Mål för programmet

3.3.1 Övergripande mål på EU-nivå

LBU-förordningen

En grundläggande utgångspunkt för Miljö- och landsbygdsprogrammet är Rådets förordning om stöd för utveckling av landsbygden m.m. (LBU-förordningen).¹¹ Inledningsvis i LBU-förordningen nämns skälen till att den antagits. Som första punkt anges att en gemensam politik för utveckling av landsbygden bör åtfölja och komplettera andra instrument i den gemensamma jordbrukspolitiken och på så sätt bidra till att uppnå de mål för denna politik som föreskrivs i artikel 33.1 i Romfördraget. Därutöver betonas jordbrukets miljödimension i 1992 års reform av CAP.

I LBU-förordningen hänvisas också till målen för gemenskapens politik för ekonomisk och social sammanhållning i fördragets artikel 158 om strävan att bl.a. minska eftersläpningen i missgynnade regioner och artikel 160 om Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte att avhjälpa regionala obalanser. Åtgärder för utveckling av landsbygden bör bidra till denna politik i regioner vars utveckling släpar efter (Mål 1) och står inför strukturella svårigheter (Mål 2).

Den reformerade politiken för utveckling av landsbygden har som mål att återställa och höja landsbygdsområdets konkurrenskraft. För att främja en sådan utveckling har politiken för utveckling av landsbygden inriktats på instrument som dels främjar denna utveckling genom att påskynda anpassningen av jordbruksstrukturen, dels enligt rådets förordning om produktionsmetoder inom jordbruket är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven. Enligt LBU-förordningen utgår stöd och ersättningar till en serie åtgärder inom ramen för en utveckling av landsbygden vilka har beskrivits i avsnitt 3.1.

EU:s mål för miljöpolitiken

I EU:s strategi för hållbar utveckling anges att CAP bör ha som mål att bidra till sådan utveckling. Det bör åstadkommas genom att ytterligare tonvikt läggs vid att främja hälsosamma produkter av god kvalitet, tillverkningsmetoder som är hållbara ur miljösynpunkt inklusive ekologisk produktion, förnybara råmaterial och

skydd av biologisk mångfald. Därtill skall förlusten av biologisk mångfald hejdas med syftet att detta mål skall nås senast 2010 i enlighet med sjätte miljöhandlingsprogrammet.¹²

I detta läggs fast att natur och biologisk mångfald utgör ett av fyra prioriterade områden inom gemenskapens miljöarbete. Programmet innehåller en temainriktad strategi för området som bl.a. omfattar åtgärder för att främja hänsyn till biologisk mångfald i jordbrukspolitiken och en hållbar utveckling av landsbygden genom ett multifunktionellt och hållbart jordbruk.

Fågeldirektivet samt art- och habitatdirektivet är två bindande rättsakter som ställer långt gående krav på medlemsstaterna när det gäller bevarande av livsmiljöer och arter, bl.a. i jordbruksområden.¹³

Genom ramdirektivet för vatten läggs grunden för ett gemensamt regelverk inom EU för skyddet av inlandsvatten, kustvatten och grundvatten.¹⁴ Direktivet blir av stor betydelse för möjligheten att nå de miljö kvalitetsmål som rör vattenfrågor.

Nitratdirektivet syftar till skydd mot att vatten förorenas av nitrater.¹⁵ Medlemsstaterna skall övervaka bl.a. grundvattnets miljöstatus. Genomförandet har stor betydelse för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

Förslag till kemikaliestrategi för EU lades fram av Kommissionen 2001 och Europaparlamentet antog senare under samma år en resolution om strategin. Förslaget har nyligen remissbehandlats.¹⁶

3.3.2 Övergripande mål på nationell nivå

Åtgärderna inom Miljö- och landsbygdsprogrammet skall bidra till att miljömålen för jordbruket uppnås och att den ekonomiska och sociala utvecklingen på landsbygden blir hållbar.¹⁷ Tyngdpunkten i programmet ligger därför på åtgärder som syftar till att stödja en ekologiskt hållbar utveckling och på ersättning för de kollektiva nyttigheter som jordbruket producerar. Programmet skall också bidra till en ekologiskt hållbar utveckling inom skogsbruket. Vidare bidrar åtgärderna till att de ekonomiska och sociala målen för jordbrukets utveckling kan uppnås. Detta gäller bl.a. strävandena att finna alternativa möjligheter för landsbygdens ekonomiska och sociala utveckling som en motvikt till att sysselsättningen inom jord- och skogsbruket under lång tid har minskat kraftigt. Jord-

brukssektorns arbete med att förbättra djurskydd och produkt-kvalitet främjas också genom programmet.

Miljö- och landsbygdsprogrammet skall sammantaget bidra till en uthållig tillväxt i hela Sveriges landsbygd. Prioriterade områden är miljö- och regionalpolitiska hänsyn och en inriktning av livs-medelsproduktionen mot kvalitet före kvantitet. Därmed kan det svenska jordbruket stärkas och grunden läggas för en långsiktig hållbar utveckling. Jordbruket måste också ges möjlighet att utvecklas och anpassas till nya förhållanden och vara en del av en integrerad utveckling av landsbygden.

Insatsområde I

Insatsområdet syftar till ett ekologiskt hållbart lantbruk, dvs. ett lantbruk som är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart. Ett grundläggande krav är att handlingsutrymmet bibehålls för framtida generationer. Insatserna skall bidra till att uppfylla de svenska miljökvalitetsmålen.

Riksdagen lade 1998 fast kriterier för ett ekologiskt hållbart jordbruk.¹⁸ En ny skogspolitik lades fast 1993 och bekräftades av riksdagen 1998. Den kännetecknas av två jämställda mål, ett miljömål och ett produktionsmål.¹⁹

En ny och samlad miljömålsstruktur i form av 15 nationella miljökvalitetsmål av övergripande karaktär antogs genom riksdagsbeslut 1999.²⁰ Målen anger vilket tillstånd för den svenska miljön som miljövårdsarbetet skall sikta mot att uppnå i ett generationsperspektiv. De är formulerade utifrån den miljöpåverkan naturen tål.

I ett senare riksdagsbeslut vidareutvecklades miljömålsstrukturen med delmål, åtgärder och strategier för att nå miljökvalitetsmålen.²¹ Den nya strukturen ersatte de miljömål som riksdagen antagit före miljömålsbeslutet 1999, bl.a. sektoriella miljömål för jord- och skogsbruk. De nationella miljökvalitetsmålen skall inom varje län brytas ned till regionala miljökvalitetsmål. Detta arbete pågår vid länsstyrelserna.

Insatsområde I är ett viktigt instrument för att uppfylla miljömålen. Särskilt gäller detta *Ett rikt odlingslandskap* – där miljöersättningarna har helt avgörande betydelse för att målet skall kunna nås – och *Ingen övergödning*. Insatsområdet bidrar också till åtgärder för *Giftfri miljö*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*

samt indirekt till *Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Därtill kommer ett bidrag till *Storslagen fjällmiljö*.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till ett 16:e miljökvalitetsmål för biologisk mångfald. Det bereds för närvarande i regeringskansliet och avses ge en tydligare målstruktur – eftersom många arter är beroende av flera biotoper – och bidra till att stärka arbetet med bevarandet av biologisk mångfald. Ett sådant mål kan komma att innehålla delmål för vilka Insatsområde I får stor betydelse.

Ett rikt odlingslandskap innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation. Följande delmål har uppställts:

- Senast år 2010 skall samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark skall utökas med minst 5 000 hektar och arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 hektar till år 2010.
- Mängden småbiotoper i odlingslandskapet skall bevaras i minst dagens omfattning i hela landet. Senast till år 2005 skall en strategi finnas för hur mängden småbiotoper i slättbygden skall kunna öka.
- Mängden kulturbärande landskapselement som vårdas skall öka till år 2010 med cirka 70 procent.
- Senast år 2010 skall det nationella programmet för växtgenetiska resurser vara utbyggt och det skall finnas ett tillräckligt antal individer för att långsiktigt säkerställa bevarandet av inhemska husdjursraser i Sverige.
- Senast år 2006 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.
- Senast år 2005 skall ett program finnas för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas till vara.²²

Insatsområde I är det huvudsakliga instrumentet för att nå flertalet av dessa delmål. För att målen skall nås krävs att Miljö- och landsbygdsprogrammet ersätts med ett motsvarande program efter 2006. Regeringen framhåller att med dessa delmål bör förutsätt-

ningarna vara goda att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation.²³ Ett stort ansvar vilar på länsstyrelserna att samordna insatserna inom olika politikområden.

Kulturmiljövården är nära sammanlänkad med naturvården i odlingslandskapet vilket beaktas i delmålen. För kulturmiljövården generellt har riksdagen angett följande mål:

- bevara, bruka och förmedla kulturarvet,
- stärka den lokala och regionala kulturella identiteten,
- skapa kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön,
- möta hoten mot kulturmiljön och
- öka medvetenheten om estetiska värden och historiska sammanhang.²⁴

Ingen övergödning innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte skall ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation. Bland delmålen märks:

- Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur god ekologisk status skall nås för sjöar och vattendrag samt för kustvatten.
- Fram till år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat kontinuerligt från 1995 års nivå.
- Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med 30 procent från 1995 års nivå till 38 500 ton.
- Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå till 51 700 ton.²⁵

Insatsområde I är ett viktigt instrument för genomförandet. Målen förutsätter kraftfulla insatser inom bl.a. jordbrukssektorn. Regeringen kommer att överväga behovet av mer effektiva styrmedel, bl.a. vid en översyn av skatten på handelsgödsel. Regeringen avser vidare att återkomma med ett kvantitativt och tidsbestämt delmål för fosfor senast år 2005. För de delmål som rör kväve kommer det att bli svårt att nå generationsmålet. Framöver kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för att detta mål skall nås. Även andra åtgärder kan bli aktuella.

Myllrande våtmarker innebär att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation. Ett delmål är:

- I odlingslandskapet skall minst 12 000 hektar våtmarker och småvatten anläggas eller återställas fram till år 2010.²⁶

Insatsområde I är det huvudsakliga instrumentet för genomförandet. Regeringen anser att förutsättningarna är goda att nå delmålet inom en generation. För att målet skall nås förutsätts medverkan från jord- och skogsbruket. I framtiden kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för anläggande av våtmarker.

Hav i balans samt levande kust och skärgård innebär att Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation. Ett delmål är:

- Senast år 2005 skall en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.²⁷

Insatsområde I är ett viktigt instrument för genomförandet.

Giftfri miljö innebär att miljön skall vara fri från ämnen som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Delmål har i detta fall endast angivits för förorenade områden. Dessa är inte relevanta för Insatsområde I. Delmål saknas således för t.ex. användningen av bekämpningsmedel i jordbruket. Effekterna av insatsområdet får i stället utvärderas i relation till tidigare uppsatta mål.

För *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet* finns heller inga delmål med direkt koppling till Insatsområde I. Däremot har insatsområdet stor betydelse för möjligheterna att nå dessa miljö kvalitetsmål via dess nära koppling till målet *Ingen övergödning*.

Insatsområde II

Insatsområdet syftar till att underlätta en anpassning till de nya ekonomiska och sociala förutsättningar för landsbygden som uppkommer genom förändringar av CAP, handelsregler, efterfrågan m.m. Åtgärderna inom insatsområdet har som syfte att underlätta lantbrukares anpassning till dessa nya förutsättningar liksom att förstärka konkurrenskraften och skapa sysselsättning inom lantbruket och därtill anknutna verksamheter.

Åtgärderna skall medverka till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden genom att jordbrukets, trädgårdsnäringens, skogsbrukets och livsmedelsindustrins konkurrensförmåga förstärks. Som betonats i 1999 års regeringsförklaring är det av stor vikt att hela Sverige utvecklas.²⁸ Det är i detta sammanhang viktigt att det finns ett levande jordbruk i landets alla delar. Jord- och skogsbruket samt förädlingsindustrin har stor betydelse för möjligheten att nå politiska mål som uthållig tillväxt, regional balans, landsbygdsutveckling och ökad sysselsättning. Särskilt i norra Sverige och i skogsbygderna spelar jordbruket en stor roll för den regionala utvecklingen genom sina kopplingar till andra näringar och betydelse för landsbygdens attraktionskraft.

Åtgärderna inom Insatsområde II skall vidare underlätta och främja en diversifiering av näringslivet på landsbygden genom en ny och konkurrenskraftig användning av de traditionella resurserna i lantbruket. Därigenom skall åtgärderna medverka till en utveckling som stödjer både kvinnors och mäns möjligheter till fortsatt sysselsättning och bosättning på landsbygden. För många jord- och skogsbruksföretag och landsbygdsföretag i övrigt finns tillväxtmöjligheter inom andra branscher än produktion och förädling av traditionella råvaror.

3.3.3 Specifika och operativa mål

Miljö- och landsbygdsprogrammet inrymmer en rad specifika och operativa mål för de olika insatserna. Dessa mål redovisas under respektive ersättningsform.

- ¹ Prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:MJU2, rskr. 1999/2000:91.
- ² *Regeringens skrivelse om En hållbar utveckling av landsbygden m.m.*, Skr. 1999/2000:14.
- ³ *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram*, Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning,, SOU 1994:82 och *Jordbruk och miljönytta, Nytt miljöprogram för jordbruket*, Betänkande av Miljöprogramutredningen, SOU 1999:78.
- ⁴ Prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241.
- ⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003 och *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Bilden är levererad av Jordbruksverket, augusti 2003. Det bör nämnas att 5m, 9m och 9s inte utgör stödområden i egentlig mening men i fortsättningen benämns så av förenklingskäl. Av samma skäl utelämnas fortsättningsvis de kolon som ursprungligen fanns mellan siffror och bokstäver i beteckningen av stödområden.
- ¹⁰ Bilden är levererad av Jordbruksverket, oktober 2003.
- ¹¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden m.m.
- ¹² Förslaget har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning av den 10 september 2002 nr. L 242.
- ¹³ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- ¹⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- ¹⁵ Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991, om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (Nitratdirektivet).
- ¹⁶ Uppgifter från Kemikalieinspektionens hemsida, augusti 2003, <http://www.kemi.se/Kemi/Kategorier/EUinternationellt/Strategier/1032357436.html>.
- ¹⁷ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁸ Prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116.
- ¹⁹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352 och Prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32.
- ²⁰ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.
- ²¹ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:173.
- ²² Ibid.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Prop. 1987/88:104, bet. 1987/88:KrU21, rskr. 1987/88:390 och prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.
- ²⁵ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:173.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.