

4 Miljöersättningar och projektstöd inom Insatsområde I

Sammanfattning

Utredningen anser att miljöersättningarna och projektstöden sammantaget har fungerat i huvudsak tillfredsställande. Därigenom har dessa ersättningsformer på ett påtagligt sätt bidragit till uppfyllelsen av de övergripande miljö kvalitetsmålen samt de specifika och operativa målen. Anslutningen är generellt sett hög. Det finns dock ett antal områden där förändringar av ersättningarnas utformning är påkallade för att de på ett bättre sätt skall bidra till måluppfyllelsen. Detta gäller för mål på samtliga nivåer och framgår av utredningens bedömning för respektive ersättningsform. Utredningen har av denna anledning i det särskilda förslagskapitlet (kapitel 15) föreslagit ett antal sådana ändringar, både inom nuvarande och inför nästa programperiod.

4.1 Inledning

Inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet utbetalas miljöersättning i form av 11 olika stöd. Detta sker i enlighet med artiklarna 22–24 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd till utveckling av landsbygden m.m., rådets förordning om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹ Projektstöd för restaurering av betesmarker och slåtterängar samt för anläggning av våtmarker och småvatten beviljas i enlighet med samma förordningar som för miljöersättningarna.

Syftet med miljöersättningarna och projektstöden inom Insatsområde I är att stimulera till att den biologiska mångfalden och kulturvärdena i odlingslandskapet bevaras, att landskapet hålls öppet och att produktionen sker på ett miljövänligt sätt.² Sålunda

kan en jordbrukare eller någon annan brukare av marken få ersättning för de tjänster, som utförs för samhällets räkning, när odlingslandskapet vårdas eller vid övergång till mer miljövänliga brukningsmetoder. För att få del av dessa ersättningar måste jordbrukaren ingå femåriga skötselavtal för varje åtgärd (tioåriga för våtmarker och småvatten). Miljö- och landsbygdsprogrammet gör det också möjligt för jordbrukaren att få kostnadsfri rådgivning och utbildning. Denna kompetensutveckling syftar till att förstärka effekten av miljöåtgärderna.

En jordbrukare måste iaktta god jordbrukarsed för att få ersättning för ett åtagande.³ Detta innebär att jordbrukaren i sin verksamhet under den aktuella stödperioden skall respektera bestämmelserna om:

- begränsning av antalet djur i ett jordbruk, lagring och spridning av stallgödsel samt krav för att åkermark skall anses höst- eller vinterbevuxen,⁴
- försiktighetsåtgärder vid spridning och hantering av gödsel,⁵
- andel höst- eller vinterbevuxen mark⁶ och
- försiktighetsåtgärder vid spridning av bekämpningsmedel.⁷

Jordbrukarna är skyldiga att utöver de regler som är definierade enligt god jordbrukarsed i sin verksamhet också iaktta t.ex. de lagar och förordningar som gäller på natur- och kulturvårdsområdet såsom biotopskyddet och skyddet för fasta fornlämningar.⁸

Endast ett åtagande är tillåtet inom en och samma ersättningsform. Övergång från ett åtagande i förra programperioden (1995–1999) får ske innan fem år har gått, om det ersätts med ett nytt åtagande med samma syfte i nuvarande programperiod. Åtaganden enligt olika ersättningsformer kan i flertalet fall kombineras, om inte alltid på samma mark så på samma företag.

Länsstyrelserna beviljar ersättning och projektstöd utifrån gällande förordningar och eventuella särskilda regler inom respektive län. Ett undantag är ersättning till utrotningshotade husdjursraser som beviljas av Jordbruksverket. I tabell 4.1 visas de olika miljöersättningarna grupperade efter delområden i programmet.

Tabell 4.1. Miljöersättningarna i Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006

Miljöersättning	Beräknat belopp under programperioden (miljoner kronor)
<i>Delprogram 1 Bevarade av biologisk mångfald och kulturmiljövården i odlingslandskapet</i>	
Bevarande av betesmarker och slätterängar	3 088
Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	783
Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet	11
Bevarande av utrotningshotade husdjursraser	16
<i>Delprogram 2 Öppet och varierat odlingslandskap</i>	
Miljövänlig vallodling	2 471
<i>Delprogram 3 Miljöanpassat jordbruk</i>	
Ekologiska produktionsmetoder	2 206
Minskat kväveläckage	886
Skötsel av våtmarker och småvatten	24
Skyddszoner	47
Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland	11
Miljövänlig odling av bruna bönor på Gotland	16
Summa	9 559

Anmärkning: Siffrorna har avrundats uppåt till närmaste heltal.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁹

4.2 Mål för insatserna

De olika formerna av miljöersättning liksom projektstöden i Insatsområde I skall bidra till uppfyllelsen av de relevanta svenska miljökvalitetsmålen.¹⁰ Dessa mål är framför allt *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*. Övriga relevanta miljökvalitetsmål är *Bara naturlig försurning*, *Myllrande våtmarker*, *En storslagen fjällmiljö* och *Giftfri miljö*. Insatserna bidrar även till uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Miljökvalitetsmålen beskrivs närmare tillsammans med specifika och

operativa mål under varje ersättningsform längre fram i detta kapitel.

4.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för samtliga miljöersättningar uppgår till 9 559 miljoner kronor för perioden 2000–2006 enligt Jordbruksverkets bedömning i augusti 2003 (se tabell 4.1).¹¹ Detta skall jämföras med miljöersättningarnas ursprungliga omfattning om 8 840 miljoner kronor vid en eurokurs på 8,5. Till och med 2002 har 2 848 miljoner kronor utbetalats i miljöersättning. Jordbruksverket bedömer att kostnader för åtgärder påbörjade under den tidigare programperioden tillkommer med 5 333 miljoner kronor (ursprungligen 6 190 miljoner kronor). Projektstöden redovisas under avsnitt 4.5.3.

4.4 Utvärderingsmetoder

Miljöersättningarna och projektstöden i Insatsområde I är olika till utformning och syfte varför en enhetlig utvärderingsmetod inte står att finna. I stället har de olika insatserna utvärderats var för sig utifrån de statistiska och andra uppgifter, studier m.m. som finns att tillgå för respektive ersättningsform.

Tidigare studier av de olika ersättningsformernas effekter utförda av framför allt Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitets avdelning för vattenvårdslära har använts för att utvärdera de övergripande och specifika målen. Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets studier om CAP:s miljöeffekter för åren 1999–2002 har också använts som utvärderingsunderlag liksom Jordbruksverkets översynsrapport från 2001.

Uppgifter som framkommit vid underhandskontakter med utredningens experter, övriga berörda myndigheter, intresseorganisationer m.fl. har likaså beaktats.

Utöver detta har en särskild studie utförts på utredningens uppdrag av Centrum för biologisk mångfald vid Sveriges lantbruksuniversitet gällande betesmarker och slätterängar. Uppdraget redovisas i dess helhet i *bilaga 2*.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning till ett urval om 3 000 lantbrukare med

ett flertal olika ersättningsformer och därtill 200 lantbrukare som fått startstöd. Undersökningen genomfördes våren 2003 och svarsfrekvensen var 70 procent. Den relativt höga svarsfrekvensen och svarens träffsäkerhet gör att någorlunda säkra slutsatser kan dras av de lämnade svaren.

Våtmarkscentrum vid Halmstads högskola genomför på uppdrag av Jordbruksverket en fältstudie för att klarlägga anlagda våtmarkers förmåga att minska kväveläckaget till vattendrag liksom deras betydelse för den biologiska mångfalden. En delrapport från denna studie, som skall vara avslutad först efter att utredningen har lämnat sitt betänkande, har använts i utvärderingen.

För uppgifter om areal och antal lantbruk som är anslutna till de olika ersättningsformerna har Jordbruksverkets databas för åren 2001 och 2002 använts. Uppgifterna avser alla anslutna lantbruk och den totalt anslutna arealen, dvs. åtaganden från den förra programperioden som fasas ut under 2003 ingår också. En jämförelse har, där så är möjligt, gjorts med uppgifter från 1999, dvs. den förra programperioden, bl.a. utifrån en rapport om CAP:s miljöeffekter från år 2000 från Jordbruksverket m.fl. myndigheter. När det gäller kostnader för miljöersättningar så avser de endast nuvarande period till och med 2002, eftersom de gamla miljöersättningarna inte särredovisas i nuvarande programperiod.

Det har i flera fall varit svårt att få fram erforderliga uppgifter för utvärderingen, bl.a. beroende på avsaknad av data. En del uppgifter är också behäftade med osäkerhet. Därför har en viss försiktighet i fråga om att dra slutsatser varit nödvändig.

Som exempel på ett område där data saknas kan nämnas vattenmiljön. Olika studier pågår av jordbrukets effekter på vattenkvalitet, växt- och djurliv etc. För vissa ersättningsformer, såsom fånggrödor, våtmarker och småvatten, finns beräkningar av effekten på belastningen. För andra områden, såsom den ekologiska produktionen, finns ännu inte ett helt tillförlitligt underlag för beräkningar av växtnäringsläckage.

De teoretiska beräkningar av växtnäringsläckage, som utförs av Sveriges lantbruksuniversitetets avdelning för vattenvårdslära avseende hela landet, görs med utgångspunkt från mer eller mindre omfattande återkommande mätningar i typområden för jordbruksmark. De värden som därigenom tas fram för kväveutlakning från åkermark omräknas sedan till att gälla för hela eller delar av landet. Till detta arbete används modellerna SOIL och SOIL-N samt dataprogrammet SOILNDB.¹² I flertalet fall har generaliseringar

kunnat göras för hela landet med hjälp av dessa mätningar och simuleringar. I andra fall har endast tillståndet i ett begränsat område kunnat uppskattas. I de senare fallen har resultaten använts som exempel.

I fråga om bekämpningsmedel har endast en studie över en längre tidsperiod (1985–2001) genomförts avseende halter i svenska vatten. Därutöver har i första hand en tvärsnittsstudie genomförts av halterna i en å i Skåne som ingår i ett av typområdena för jordbruksmark.

Det bör framhållas att det är svårt att härleda t.ex. förändringar i vattenkvalitet till näraliggande jordbruksaktiviteter. Vattenkvaliteten påverkas av vad som sker i hela avrinningsområdet. Än svårare blir det att relatera sådana förändringar till ersättningar och stöd inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet, då effekter på vattenkvalitet av minskad användning av bekämpningsmedel eller växtnäringssämnen visar sig först efter lång tid. Detta innebär att angivna effekter i utvärderingen, i den mån det är möjligt att beräkna dessa, i allmänhet får karaktären av *förväntade* eller *bedömda* effekter.

Delprogram 1. Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet

4.5 Bevarande av betesmarker och slätterängar – miljöersättning och projektstöd

4.5.1 Beskrivning av insatserna

Genom rationaliseringen av jordbruket med nedläggning av areal och förändrad markanvändning har jordbrukslandskapet successivt förändrats.¹³ 1927 utnyttjades 2 021 000 hektar naturliga fodermarker för bete och slätter. Av dessa utgjordes 500–600 000 hektar av slätteräng. Motsvarande areal betesmark och slätteräng 1997 var 445 000 hektar. Av denna areal var omkring 4 500 hektar slätteräng.

Den ovan redovisade officiella statistiken över betesmarksarealen enligt data från IAKS-systemet¹⁴ är baserad på anmäld stödareal och tidigare inventerad areal vilket innebär att felmarginaler omgärdar dessa uppgifter. En uppskattning av den totala arealen betesmark i landet (inklusive igenvuxen men fortfarande restaurerbar

sådan) baserad på tillgänglig information hamnar någonstans mellan 525 000 och 600 000 hektar.¹⁵

Ett omväxlande odlingslandskap med ängar och naturbetesmarker har en rik biologisk mångfald. Det gäller flora såväl som fauna (bl.a. fåglar och insekter). Särskilt naturliga ängar, som hävdas på traditionellt sätt med slåtter och efterbete, har en extremt rik biologisk mångfald. Antalet arter av kärlväxter kan uppgå till mellan 40 och 50 per kvadratmeter.¹⁶

I propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* nämns att tillgänglig information pekar på att minskningen och uppsplittringen av det traditionella odlingslandskapet har nått en kritisk gräns när det gäller den biologiska mångfalden, eftersom populationerna för allt fler arter knutna till detta landskap minskar.¹⁷ Slutsatsen är att åtminstone nuvarande areal av betesmarker och slåtterängar måste bevaras, dvs. hävdas på traditionellt vis, för att den biologiska mångfalden skall säkerställas. Detta är ett grundläggande mål för den svenska miljövardspolitiken och i linje med åtagandet enligt konventionen om biologisk mångfald. Av denna anledning finns i Miljö- och landsbygdsprogrammet ett omfattande stöd till bevarande av betesmarker och slåtterängar.

En jordbrukare kan få grundersättning för åtgärder som bevarar och förstärker hävdberoende natur- och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar, fåbod-, skogs- samt alvarbeten på Öland och Gotland.¹⁸ Grundersättning beviljas inom denna ersättningsform för betesmarker och slåtterängar som hävdas och sköts enligt särskilda villkor. Dessa innebär bl.a. att buskar och träd som medför igenväxning skall ha tagits bort under första stödåret och därefter ha hållits borta under stödperioden och att marken årligen skall skötas så att ingen skadlig ansamling av förna kan ske. För betesmarker gäller att gräset skall betas av och för slåtterängar att det skall slås. Även kultiverade betesmarker och slåtterängar kan kvalificera för grundersättning.¹⁹ Tidigare åkermarker som övergått till att brukas som betesmarker eller slåtterängar och inte längre är lämpliga att plöja kan också utgöra grund för ersättning. På slåtterängar får endast skärande och klippande redskap användas.²⁰ För fåbod- och alvarbete gäller särskilda regler. För betesmarker och slåtterängar gäller förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling, kalkning m.m.

Tilläggsersättning lämnas för skötsel av betesmarker och slåtterängar med höga biologiska eller kulturhistoriska värden. Länsstyrelsen bedömer vilka marker som kvalificerar för tilläggsersätt-

ning och får besluta om särskilda skötselvillkor för denna. En åtgärdsplan upprättas i allmänhet gemensamt av lantbrukaren och länsstyrelsen. För fåbod-, skogs- och alvarbete utgår inte någon tilläggsersättning. Ersättning för kompletterande åtgärder som lieslätter, efterbete och lövtäkt kan beviljas för betesmarker och slätterängar med tilläggsersättning. I tabell 4.2 sammanfattas ersättningsnivåerna.

Tabell 4.2. Stödbelopp vid ersättning för att bevara betesmarker och slätterängar samt projektstöd för restaurering

Miljöersättning		Projektstöd för restaurering
<i>Årlig ersättningsnivå</i>		<i>Eget arbete</i>
Grundersättning	1 000 kr/ha	175 kr/timme
Tilläggsersättning	+1 400 kr/ha	90% av stödberättigande kostnader (högst 10 000 kr/ha/år)
<i>Ersättning för kompletterande åtgärder</i>		
Lövtäkt	+100 kr/träd (max 500 kr/ha)	
Lieslätter	+3 000 kr/ha	
Efterbete	+700 kr/ha	

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.²¹

För att få miljöersättning för ett skifte måste arealen vara minst 0,1 hektar.²² Detta gäller för flertalet av miljöersättningarna. Den minsta gränsen för utbetalning av ersättning är 1 000 kronor. Detta innebär att kvalificeringsgränsen för grundersättning för t.ex. en betesmark i praktiken blir ett hektar. Dock gäller att om en jordbrukare har ansökt om tilläggsersättning för slätteräng och därtill för kompletterande åtgärder såsom lieslätter blir den minsta kvalificeringsgränsen 0,19 hektar. Ersättningen lämnas i hela landet.

Ersättning för restaurering av betesmarker och slätterängar kan ges i form av projektstöd.²³ Syftet med projektstödet är att främja restaurering av slätterängar, betesmarker, skogs- och fåbodbeten samt alvarbeten så att den hävdvilliga biologiska mångfalden och de kulturhistoriska värdena återskapas.

Projektstöd lämnas i hela landet utanför Mål 1 under förutsättning att det aktuella området är ohävdad eller igenvuxet och tidigare har brukats som betesmark, slätteräng, skogsbete etc. Området

måste innehålla rester av hävdgynnade vegetationstyper, växt- eller djurarter eller höga kulturhistoriska värden. Andra förutsättningar är att marken endast i liten grad får vara påverkad av gödsling eller andra produktionshöjande åtgärder. Området måste vara minst 0,1 hektar stort och kunna restaureras inom en sexårsperiod. Inom Mål 1 ges motsvarande stöd för restaurering i enlighet med det samlade programdokumentet för respektive Mål 1-område.

Projektstödet lämnas till jordbruksföretag, föreningar eller andra personer som avser att restaurera en slätteräng eller betesmark. I normalfallet går dessa efter restaureringen in i ett skötselåtagande. Beräkningen av stöd baseras på faktiska kostnader och egen arbetsinsats enligt de nivåer som redovisats i tabell 4.2.

4.5.2 Mål för insatserna

Det **övergripande miljö kvalitetsmålet** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är *Ett rikt odlingslandskap*.

De **specifika målen** är att bevara och upprätthålla den hävdade arealen betesmark och slätteräng i Sverige och att betesmarkerna och slätterängarna skall skötas på ett sådant sätt att arternas täthet och mångfald, den typiska vegetationen och djurlivet samt förekomsten av typiska, sällsynta arter bevaras och stärks samt att de kulturhistoriska värdena bevaras och stärks.

Det **operativa målet** är att ersättningsberättigade betesmarker och slätterängar skall bevaras och skötas på en areal av cirka 450 000 hektar.

Restaureringen av slätterängar och betesmarker skall också bidra till att uppfylla det **övergripande miljö kvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap*.

De **specifika målen** är att återskapa värdefulla kulturmiljöer och hävdberoende markslag samt att skapa förutsättningar för att upprätthålla hävd av betesmarker, slätterängar och kulturmiljöer.

Några operativa mål har inte angetts för detta stöd. I propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* anges emellertid, som nämnts i avsnitt 3.3.2, att den genom slätter hävdade marken skall utökas med minst 5 000 hektar (till 10 000 hektar) och att arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 hektar fram till år 2010.²⁴ Betesmarker av de mest hotade typerna avser naturliga betesmarker i Norrland, fåbod- och skogsbeten, alvarbeten samt ljunghedar. Miljö- och

landsbygdsprogrammet är det huvudsakliga instrumentet för att uppnå dessa delmål. Om dessa delmål omräknas för programperioden gäller att projektstöd som lämnas under denna period skall bidra till att arealen slätteräng utökas med minst 3 000 hektar och arealen betesmark av de mest hotade typerna med minst 7 800 hektar.

4.5.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för bevarande av betesmarker och slätterängar bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 uppgå till 3 088 miljoner kronor för hela programperioden.²⁵ Hittills har 585 miljoner kronor utbetalats. Kostnaden för projektstödet beräknades vid samma tillfälle bli 73 miljoner kronor under programperioden. Hittills har omkring 24 miljoner kronor betalats ut eller beslutats.

4.5.4 Resultat av insatserna

Arealen betesmarker och slätterängar med ersättning var för 2002 426 000 hektar. Av dessa ligger 8 000 hektar betesmarker och 200 hektar slätterängar kvar i miljöstödet från den förra programperioden.²⁶ Utöver grundersättning hade 145 100 hektar dessutom tilläggsersättning. 50 300 hektar utgjordes av specialbete (skogs-, fäbod- och alvarbete) och 6 000 hektar var slätteräng. Kompletterande åtgärder utfördes på 1 000 hektar avseende lieslätter och 1 800 hektar avseende efterbete. Lövtäkt hade en omfattning på 10 000 träd (se tabell 4.3).

Antal lantbruk anslutna till åtgärden var 30 100 år 2002 och 28 500 år 2001. Uppgifter för 1999 för det gamla miljöstödet finns men är inte helt jämförbara med den nya miljöersättningen.

Tabell 4.3. Arealer betesmark och slätteräng med grund- och tilläggsersättning

	Betesmark	Slätteräng	Skogsbete	Fäbodbete	Alvarbete	Totalt
2001						
Grundersättning (ha)	339 600	5 300	8 700	12 300	24 900	390 800
Tilläggsersättning (ha)	136 900	3 600				140 500
Lieslätter (ha)		900				
Efterbete (ha)		1 700				
Lövtäkt (antal)						7 700
2002						
Grundersättning (ha)	369 700	6 000	9 300	13 800	27 200	426 000
Tilläggsersättning (ha)	145 100	4 200				149 300
Lieslätter (ha)		1 000				
Efterbete (ha)		1 800				
Lövtäkt (antal)						10 000

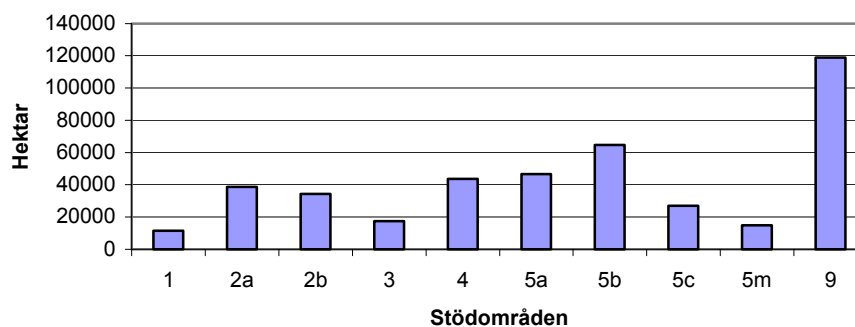
Anmärkning: Siffrorna är avrundade till närmaste hundratal.

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁷

År 2001 låg 14 700 hektar betesmarker och 300 hektar slätterängar kvar i det gamla miljöstödet. Ersättningsformen var inte öppen 2000. Uppgifter från 1999 finns men är inte helt jämförbara.

Arealen betesmark och slätteräng med ersättning har ökat med 9 procent sedan 2001. Diagram 4.1 visar arealen ansluten betesmark fördelad på stödområden 2002.

Diagram 4.1. Ansluten areal betesmark i olika stödområden 2002



Anmärkning: Ansluten areal från förra programperioden är inte inkluderad.

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁸

Antalet jordbrukare och ansluten areal har ökat i samtliga stödområden 2002 jämfört med 2001. Den största ökningen på 23 procent har skett i stödområde 2b vilket förmodligen förklaras av att ökningen skedde från en relativt sett liten areal. Även i stödområdena 5a, 5b och 9 med en stor andel betesmark har arealen ökat med 8, 6 respektive 11 procent.

Projektstödet för restaurering av betesmarker och slätterängar har hittills omfattat 200 hektar och knappt 40 jordbruk. Därtill har 200 jordbruk fått beslut om stöd för restaurering av cirka 600 hektar slätteräng och betesmark men inte hunnit färdigställa restaureringen. Sammantaget blir detta cirka 800 hektar, vars fördelning mellan betesmarker och slätterängar dock är okänd.

Inom Mål 1-området har i Norra Norrland under 2001 beslut om projektstöd för 5 stycken restaureringar av betesmarker fattats.²⁹ För 2002 finns ingen information om sådana stöd. För Södra Skogslänsregionen saknas motsvarande uppgifter för hela programperioden. Med anledning av att antalet restaureringar totalt sett är få kommer inte dessa att närmare beröras i denna utvärdering.

4.5.5 Tidigare utvärderingar, litteratur och till utredningen inkomna förslag

CAP:s miljöeffekter

Miljöersättningarna till betesmarker och slätterängar utvärderades av Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i en studie av CAP:s miljöeffekter för 2001.³⁰ Framför allt har kvalitativa regionala undersökningar bearbetats och sammanställts. Fem regionala studier av betesmarkers och slätterängars hävd med utgångspunkt i kärlväxter genomfördes i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs, Gotlands och Västra Götalands län under 1999–2000. Utvärderingen inom ramen för CAP:s miljöeffekter visade att marker med miljöersättning hade utvecklats på ett bättre sätt ur biologisk synvinkel än marker utan ersättning. Samtidigt har ersättningarna inte fungerat som någon garanti för att värdefulla marker bevaras. Skillnaderna i hur stor andel av betesmarken som bevaras är stora mellan olika områden. Sålunda hade en större andel marker i Norrland utgått ur produktion än i södra Sverige. Utvärderingen antyder också att särskilt slätterängarna är i farozonen när det gäller nedläggning av marker. Jordbruksverket skriver i sin översynsrapport av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2001 att en anledning till en minskad areal slätterängar i Norrland är den relativt sett högre ersättningen för vall på åkermark.³¹

Även restaurering av slätterängar har studerats i projektet om CAP:s miljöeffekter för 2001. Ersättningen till sådan restaurering omfattade nästan 1 000 hektar under den förra programperioden vilket kan leda till en väsentlig ökning av landets betesmarker och slätterängar. Det är dock huvudsakligen öppna ängar som återskapas. Vikten av att stödet leder till att olika typer av slätterängar restaureras betonas i rapporten. Det är vidare viktigt att ersättningen leder till bevarande av biologisk mångfald. Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har i ett flertal studier berört denna fråga.

Artdatabankens studier samt artikel i Forskning & Framsteg

Artdatabanken har utfört flera studier av fjärilars, skalbaggars och kärlväxters förekomst i restaurerade betesmarker i Uppsala län.³² Vid dessa har framkommit att restaureringen i stället för att allmänt gynna den biologiska mångfalden har haft negativa effekter på vissa

arter. En av orsakerna till detta är att röjningen har varit för kraftig, dvs. för många buskar och småträd har tagits bort. Därvid har bl.a. insekter förvunnit som är viktiga för fortplantningen av andra arter. En annan orsak är att betet har varit för intensivt. Åtskilliga växtarter är beteskänsliga. Av denna anledning anser Artdatabanken att ett restaureringsarbete alltid bör kombineras med krav på förkunskaper, eftersom många restaureringar är komplicerade att utföra, och att hävden tillåts vara svag, framför allt under en övergångsperiod, för att gynna hävdkänsliga arter.

Liknande tankegångar har presenterats i en artikel i Forskning & Framsteg under året.³³ Författarna menar att med hjälp av sårbarhetsanalyser för olika arter kan skötseln av betesmarker och slåtterängar med relativt små modifieringar, t.ex. variation av mängden träd och buskar eller bete vartannat år, anpassas till dessa arters krav. Artdatabanken har nyligen tagit fram en rapport rörande analys, prioritering och gruppering av rödlistade arter för arbete med åtgärdsprogram som under hösten 2003 har initierats av Naturvårdsverket och skall genomföras av ett antal länsstyrelser. De första åtgärdsprogrammen skall vara klara den 31 januari 2005 och arbetet med övriga åtgärdsprogram fortgår under kommande år.³⁴

Rapport från Centrum för biologisk mångfald

Centrum för biologisk mångfald vid Sveriges lantbruksuniversitet har på uppdrag av utredningen utvärderat och beskrivit effekter av miljöersättningen till betesmarker och slåtterängar (se *bilaga 2*). I rapporten slås fast att miljöersättningen har haft en positiv effekt när det gäller att bevara hävden i betesmarker. Vid jämförelser med andra länder framkommer att den långa traditionen av natur- och kulturvårdsinsatser genom NOLA och tidigare miljöstöd har möjliggjort bevarandet av långt större arealer i Sverige än vad som varit möjligt i andra länder. I Värmland och Norrland har dock utvecklingen varit negativ. En betydande del av de marker, som ansågs värdefulla i Ängs- och hagmarksinventeringen 1987–1992³⁵, brukades inte tio år senare. Nyligen genomförda studier inom forskningsprogrammet HagmarksMistra pekar på att denna negativa trend består. Sådan information kan lätt förbises i de mer generella redovisningarna av arealutvecklingen.

I rapporten hänvisas till de regionala studier som nämnts under avsnittet om CAP:s miljöeffekter. Av dessa framkom att miljöersättningen för betesmarker och slätterängar har haft positiva effekter för hävden. Dessa effekter kan dock inte enbart tillskrivas miljöersättningarna inom nuvarande program utan beror i hög grad på att stöd av något slag har utbetalats under en längre period. Utan dessa insatser skulle ersättningarna under innevarande programperiod knappast ha hunnit ge några påtagliga resultat. Nu kan relativt tydliga trender avläsas tack vare de tidigare stöden.

Även om resultaten från studierna var övervägande positiva, framgår av den gotländska undersökningen liksom den från Västra Götaland att miljöersättning i sig inte är en garanti för att områden skall skötas på ett sådant sätt att natur- och kulturvärden bevaras. Ett åtagande med miljöersättning behöver bl.a. stödjas med insatser för kompetensutveckling. Från Kronobergs län rapporterades att kvävegynnade kärlväxter i naturbetesmarkerna gynnats på bekostnad av mindre kvävegynnade sådana. Denna utveckling bedöms emellertid bero på kvävenedfallet och är alltså inte påverkbar för jordbruket.

När det gäller slätterängar framgår vidare att situationen är bekymmersam i flera av de undersökta länen. Arter knutna till slätterängar tycks minska till följd av att hävden både upphör och blir mindre adekvat. Också i betesmarker minskar antalet slättergynnade arter. Detta beror på ett historiskt förlopp, där ängar överförts till betesmarker i vilka dessa arter missgynnas. Sammantaget visar de fem studierna på behovet av ett effektivt uppföljningssystem, där inte bara arealer ingår utan framför allt också hur hävden bidrar till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen.

Ovan har kärlväxter berörts. För andra grupper, exempelvis fåglar, där relativt pålitliga taxeringssystem finns, framgår att populationen hos en rad arter mer eller mindre knutna till jordbrukslandskapet har minskat signifikant. Stare och ladusvala är exempel på sådana arter. Minskad tillgång på naturbetesmarker och slätterängar kan vara en av de negativa faktorer som påverkat dessa arter. Viktigare är kanske att minskningen av betesmarks- och ängsarealen ingår i den mer omfattande förändring av jordbrukslandskapet som ägt rum i riktning mot en struktur präglad av storskalighet, förenkling och monoton med framför allt stora sammanhängande fält och få odlingshinder.

Sannolikt har vissa djur-, växt- och svampgrupper i odlingslandskapet minskat mer än de arter som enbart är knutna till

betesmarkerna. Exempelvis dagfjärilar kan vara en sådan grupp. De gynnas visserligen till stor del av naturbetesmarker men behöver kombinationer av vissa biotoper och substrat för att överleva. Utifrån kunskap om arealmässiga utvecklingstrender, olika organismgruppers hotstatus m.m. kan man förmoda att det är i nordliga trakter, skogsdominerade marginalbygder och i helåkersbygder som situationen är sämst för många grupper. Studien från Södermanlands län, som nämnts ovan, tyder på detta.

Slutsatsen är att de generella miljöersättningarna har haft en klart positiv effekt kvantitativt när det gäller bevarandet av arealen betesmark. Detta gäller även i ett internationellt perspektiv. Preliminära resultat från den pågående Ängs- och betesmarksinventeringen visar att miljöersättningarna har lett till att gamla ängsmarker har tagits i bruk igen, även om det också är så att värdefulla ängsmarker har försvunnit sedan den förra inventeringen.³⁶ För slätterängarna och vissa betesmarker i västra och norra Sverige är dock situationen totalt sett oroande.

De kvalitativa effekterna är generellt sett svårare att belägga. Flera mindre studier visar på kvalitativa förbättringar. Avsaknaden av vissa typer av betesmarker och slätterängar liksom sämre hävdstatus medför dock samtidigt kvalitativt negativa effekter. Exempel på sådana marker är avsidet liggande, stenbundna, trädrika betesmarker och slätterängar. Övergödning kan ha en betydande negativ effekt, trots fortsatt hävd, även om förändringarna går långsamt och kan vara svåra att fastställa. Osäkerheten är stor beträffande de kvalitativa effekterna på biologisk mångfald av miljöersättningen. Antagligen räcker inte miljöersättningen till för att långsiktigt behålla många av de specialiserade arterna och artgrupperna. Sambanden mellan naturbetesmark, annan jordbruksmark och landskapet i stort behöver uppmärksammas mer, då dessa är mycket viktiga för många arter och artgrupper. På motsvarande sätt behöver specifika habitat eller speciella typer av hävd uppmärksammas.

I rapporten bedöms flera olika typer av igenväxningsmark kunna kvalificera för projektstöd till restaurering av betesmarker och slätterängar. Redan efter Ängs- och hagmarksinventeringen konstaterades att det fanns betydande arealer igenväxningsmark utan hävd som fortfarande var fullt restaurerbara. Detsamma förmodas komma att gälla efter den pågående inventeringen, eftersom även denna till största delen är inriktad på hävdade objekt. I rapporten understryks att det finns långsiktiga strategiska skäl för att försöka få bättre

kunskap om potentiella naturbetesmarker och ängar. Som exempel på sådana marker nämns:

- mer eller mindre starkt igenvuxen betes- och slättermark (delvis skog),
- igenväxande raningsmark,
- vall och igenväxande vall längs älvdalar i Norrland,
- skogsbetesmark som idag hävdas mycket svagt eller inte alls där spår finns kvar av skogsbete,
- starkt gödslingspåverkad mark och
- åker, kulturbete eller skog som skulle kunna sammanbinda betesmarker.

Markerna kan i många fall vara små och isolerade men innehålla en värdefull flora och fauna. En restaurering och sammankoppling av marker i mer funktionella landskapsavsnitt är i många fall en förutsättning för att värdena skall kunna bevaras på lång sikt. En sammanbindning av marker skapar också värden för rekreation m.m.

Detta resonemang, liksom det som förts tidigare om samband mellan naturbetesmark, annan jordbruksmark och landskapet i övrigt, leder fram till att ett landskapsperspektiv bör anläggas på ersättningen för vård av betesmarker och slätterängar liksom på värden av kulturlandskapets övriga delar. Med landskapsperspektiv (egentligen landskapsekologiskt perspektiv) menas att man beaktar den rumsliga fördelningen av olika naturtyper och arter i syfte att bättre förstå den ekologiska dynamiken inom såväl det enskilda området som i landskapet i sin helhet. Detta perspektiv saknas i det nuvarande ersättningssystemet trots dess grundläggande betydelse för bl.a. bevarandet av biologisk mångfald. Ett landskapsperspektiv är viktigt av framför allt ekologiska skäl, t.ex. arters spridning.

Ett landskapsperspektiv förespråkas även från flera andra håll, t.ex. av Ahnström (2002).³⁷ Helheten i landskapet har betonats i Englands Miljö- och landsbygdsprogram, där värdefulla betesmarker med gårdesgårdar och våtmarker skall skötas i sin helhet. Knut Per Hasunds förslag till ny modell för miljöersättningar beaktar landskapsperspektivet då jordbrukaren får ersättning för produktionen av kollektiva nyttigheter utifrån ett system av indikatorer som speglar förekomsten av biologiska, kulturella och sociala kvalitéer.³⁸

Viktigt att beakta är också kulturhistoriska och rekreativa aspekter. Fler och mer sammanhängande betes- och slåtterarealer ger en tydligare inblick i hur tidigare agrara landskap har sett ut och en mer tilltalande landskapsbild vilket har stor betydelse för friluftsliv och turism. Ett landskapsperspektiv har också mycket att tillföra kommunernas fysiska planering.

Ett föredömligt exempel på detta är Krokshult i Småland, där en hel bygd har samverkat i restaurering av betes- och slåttermarker med inflyttning och nya arbetstillfällen som resultat. I rapporten från Centrum för biologisk mångfald framhålls att initiativet till skapandet av sammanhängande landskapsavsnitt i första hand bör komma från jordbrukarna. Ett antal principer för urval och vård av sådana landskapsavsnitt redovisas också. Frågan om hur bevarandet av arter kan tillgodoses på ett mer uttalat sätt berörs vidare i rapporten. Det föreslås bl.a. att stora sammanhängande landskapsavsnitt får en gemensam skötselstrategi, där delarna sköts på olika sätt för att gynna olika artgrupper. Generellt bör i denna strategi de olika utgångspunkterna – arter, hävd och rekreation – samspela även om deras tyngd kan differentieras i olika delar av landskapsavsnittet för att uppnå givna mål. Hävderna bör också kunna varieras över tiden för att gynna utvecklingen av enskilda arter.

En förutsättning för ett fungerande landskapsperspektiv är enligt utredningen att en övergripande planering finns. I detta fall innebär det först och främst att länsvisa planer bör finnas för hur de övergripande miljö kvalitetsmålen nedbrutna på regional nivå skall kunna uppnås. I dessa planer bör definitioner och avgränsningar för landskapsavsnitt ingå som ger ledning för det löpande arbetet med ett landskapsperspektiv. Det gäller bl.a. att definiera områden med särskilt värdefulla odlingslandskap. Därtill bör kopplingar finnas mellan sammanhängande landskapsavsnitt på länsnivå och på kommunal nivå, dvs. kommunernas fysiska planering avseende främst tätortsnära områden bör inkluderas i de länsvisa strategierna. Detta ställer krav på bl.a. samordning.

Förslag angående ersättning för vård av slåtterängar

Det har framkommit i diskussioner med lantbrukare, experter i utredningen m.fl. att tilläggsersättningen i slåtterängar är för låg och bör höjas för att i tillräcklig utsträckning stimulera till vård av särskilt värdefulla marker. Detsamma gäller ersättningen för

lieslätter. Liknande förslag om höjda ersättningar för hävd av slätterängar har framförts från länsstyrelserna i utredningens enkätundersökning.³⁹ Jordbruksverket har också tidigare påpekat detta i sin översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2001. Verket har även föreslagit nya ersättningsnivåer och beräknat kostnaden för ändringen. Sålunda föreslog Jordbruksverket att tilläggsersättningen för bevarande av slätterängar samt ersättningen för den kompletterande åtgärden lieslätter skulle höjas med 1 000 kronor respektive 3 600 kronor per hektar.

Förslag från Världsnaturfonden

Världsnaturfonden har till utredningen lämnat förslag till ändringar i Miljö- och landsbygdsprogrammet vari bl.a. ingår:

- att länsstyrelsen skall upprätta projektplaner för restaurering eftersom lantbrukarna i flera fall saknar möjlighet att klassa markerna på erforderligt sätt,
- att ersättning för bete skall utgå för restaurering som är mycket arbetskrävande och kostsam,
- att röjning i mycket känsliga marker bör ske manuellt och av särskilt utbildade röjarlag,
- att förskottering av medel helt eller delvis skall utgå till lantbrukaren för att restaureringsarbetet skall bli möjligt med tanke på det ingångskapital som annars krävs samt
- att en ny kategori betesmark bör införas – mosaikbetesmark – vari ingår både vanlig betesmark och specialbete liksom hässlen, slånsnår, igenväxta partier m.m. för att åstadkomma ett ekologiskt landskapsperspektiv i utmarker med särskilt höga naturvärden.⁴⁰

Världsnaturfonden menar vidare, med utgångspunkt i erfarenheterna från de restaureringsprojekt som genomförs i Mittlandsskogen på Öland, att det råder stor osäkerhet kring vad som skall godkännas som skogsbete och att bl.a. krav på en viss andel grässvål tycks finnas. Det finns dock inte några krav i form av procentsatser på en viss andel grässvål i nuvarande ersättningsform.⁴¹ Världsnaturfonden menar också att reglerna bör vara mer generösa än som nu är fallet, t.ex. i fråga om röjning, och att miljö- och landskapsnyttan bör vara utgångspunkten. I de aktuella områdena har på vissa ställen, t.ex. i Hönstorp, hittats 81 hotade arter, varav de

flesta gynnas av extensiva störningar som bete och försiktig luckhuggning. Även Artdatabanken och Centrum för biologisk mångfald har påpekat behovet av försiktig röjning.⁴² Möjlighet till försiktig röjning på och kring landskapselement ges dock redan med nuvarande ersättningssystem.⁴³ Flera av de påtalade problemen beror snarare på brister i myndigheternas tillämpning än på brister i Miljö- och landsbygdsprogrammet.

Förslag från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har vid underhandskontakter med utredningen föreslagit att ersättningen för skötsel av slätterängar kompletteras med ersättning för landskapselement inom dessa.⁴⁴ Ersättningen för skötsel av landskapselement skulle enligt ämbetet kunna motsvara den som redan finns för åkermark.

Riksantikvarieämbetet har vidare till utredningen inkommit med ett förslag till en samlad hantering av natur- och kulturmiljövärden på ett jordbruk (se *bilaga 3*). Fördelarna med förslaget är framför allt en betoning av ett landskapsperspektiv och en enklare administration.

4.5.6 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** för betesmarker och slätterängar är att dessa skall bevaras på en areal av 450 000 hektar. I Jordbruksverkets översyn av programmet 2001 bedömdes miljöersättningen för bevarande av betesmarker och slätterängar ha en måluppfyllelse på 92–96 procent vid programperiodens slut. Med nuvarande anslutning är måluppfyllelsen 96 procent. Mot bakgrund av detta skulle Jordbruksverkets tidigare bedömning av måluppfyllelsen för programperioden kunna revideras upp. Något som förmörkar denna positiva bild är dock den höga andelen skötsel – cirka 16 procent – som rapporterats av Jordbruksverket under 2003 avseende betesmarker.⁴⁵ Utredningen anser därför att den tidigare prognosen snarare bör revideras ned. Frågan är av yttersta vikt för den kvalitativa delen av måluppfyllelsen för ersättningsformen. Utredningen förutsätter att de rapporterade skötselfallen följs upp med t.ex. högre kontrollfrekvens och ökade utbildningsinsatser.

Delmålet enligt propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* – att utöka arealen slätteräng med minst 3 000 hektar – är hittills uppnått till 43 procent (700 hektar i miljöersättning mellan 2001 och 2002 och ytterligare 600 hektar som skall restaureras). Detta är en låg måluppfyllelse, särskilt med tanke på att ännu inte färdigställda restaureringar räknats in. Jordbruksverket skriver i sin översynsrapport från 2001 att delmålet om slätterängar bör avse de mest värdefulla markerna, dvs. marker med tilläggsersättning. Av rapporten framgår dock att den ökning, som skett av slätterängsarealen mellan 2000 och 2001, har avsett mindre värdefulla marker. Motsvarande uppgifter från 2002 saknas.

Det andra kvantitativa delmålet är att utöka arealen betesmark av de mest hotade typerna – naturliga betesmarker i Norrland, ljunghedar och specialbetesmarker (skogs-, fäbod- och alvarbeten) – med minst 7 800 hektar. Målet är hittills uppnått till omkring 83 procent för specialbetesmarkerna, vilka har ökat med 4 400 hektar mellan 2001 och 2002, samt för betesmarkerna i Norrland vilka har ökat med 2 100 hektar mellan 2001 och 2002. Detta är en tillfredsställande måluppfyllelse med tanke på att arealerna kan öka än mer under programperioden. Uppgifter saknas för ljunghedar. Dessa finns endast i mindre reservat i västra Sverige och bör därför särskilt uppmärksammas framöver.

Det **specifika målet** är att bevara den hävdade arealen betesmark och slätteräng i Sverige och slå vakt om de natur- och kulturvärden dessa representerar. Som tabell 4.3 visar har anslutningen till miljöersättningen för betesmarker – av alla typer – och slätterängar ökat under programperioden. Detta bör innebära att förutsättningarna att bevara och upprätthålla den hävdade arealen har ökat. Viktigt är vidare att omkring 35 procent av den totala arealen betesmark och slätteräng 2002 fick tilläggsersättning, dvs. utgör särskilt värdefulla marker. Emellertid är måluppfyllelsen låg när det gäller utökning av arealen ängsmark. Utredningen bedömer att åtgärder på denna punkt måste vidtas omedelbart, om målet skall kunna nås, lämpligen genom att höja ersättningen för den mycket arbetskrävande hävden av slätterängar. Detta skulle också stimulera värden av befintliga ängar.

Utredningen bedömer att miljöersättningen har påtagligt bidragit till uppfyllelsen av det **övergripande miljö kvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap*. Ytterligare information behövs emellertid om i vilken utsträckning särskilt värdefulla marker fortfarande saknar ersättning och om biologisk mångfald (inklusive trender) på

marker som ingår i programmet. Pågående utredningar och studier – t.ex. Ängs- och betesmarksinventeringen och HagmarksMistra – kommer inom några år att förbättra denna information. Mycket talar dock för att den tidigare utarmningen av dessa marker åtminstone bromsats upp. När det gäller förekomsten av typiska och sällsynta arter är uppgifterna till en del motstridiga och det saknas ett tillförlitligt underlag för säkra bedömningar. Underlag för allmänna positiva bedömningar har dock presenterats i rapporten från Centrum för biologisk mångfald.

Det finns ytterligare tecken på ett i huvudsak positivt utfall av ersättningen till bevarande av betesmarker och slätterängar. I utredningens enkätundersökning till länsstyrelserna framkom att dessa anser att ersättningen för bevarande av betesmarker och slätterängar är den mest effektiva av alla inom programmet, jämte kompetensutvecklingen på miljöområdet, i förhållande till den administrativa kostnaden.⁴⁶ Positiva resultat har också framkommit i utredningens enkät till lantbrukare.⁴⁷ Av dessa angav 51 procent att landskapsvården förbättrats och 27 procent att inkomsterna förbättrats genom miljöersättningen.

När det gäller ersättningsnivåerna för att bevara betesmarker så har omkring 41 procent av lantbrukarna i utredningens enkät uppgett att de hade lägre kostnader än ersättningen, 29 procent att kostnaderna motsvarade ersättningen, 14 procent att kostnaderna var högre än denna och resterande andel har inte sökt ersättningen eller svarat på frågan. Ersättningsnivån kan således enligt detta underlag synas vara något i överkant. Samtidigt har många lantbrukare avstått från att ansluta sig för att nivån ansetts vara för låg. Utredningen vill särskilt framhålla vikten av att ersättningen är tillräckligt stor, dvs. innefattar skälig kostnadsersättning plus en incitamentsdel, för att ge hög anslutning. Nivån måste därför anses vara väl avvägd. Ett undantag utgör slätterängar (se kapitel 15).

Frågan om att bevara typiska, sällsynta arter bör aktualiseras i samband med beredningen av nästa program. Om då tillgänglig information visar att den nuvarande ersättningen inte förmått bromsa utarmningen av arter, bör – utöver införandet av ett landskapsperspektiv som under alla omständigheter bör tillämpas – dess utformning modifieras så att artbevarandet i större utsträckning gynnas.

Redan under innevarande programperiod kan emellertid hänsynen till enskilda arter, liksom till övriga natur- och kulturvården, öka betydligt. Dagens dominerande hävdperspektiv kan kompletteras

med ett artperspektiv. Reglerna tillåter en mer differentierad, till bevarandet av arter och andra värden bättre anpassad skötsel än vad som i dag tillämpas på många håll. Samverkan över fastighetsgränserna kan ske och mer av ett landskapsperspektiv tillämpas. Samordningen mellan restaurering och fortsatt hävd kan förbättras. Mosaikbetesmarker kan behandlas som sammanhängande enheter och få en därtill anpassad skötsel. En viktig väg till sådana förbättringar är fastighetsövergripande, gemensamma landskapsplaner för skötseln av större områden som kan upprättas på frivillig basis. Utredningen anser det synnerligen angeläget att länsstyrelserna, som har nyckelrollen i detta sammanhang, i ökad utsträckning arbetar på det här angivna sättet, särskilt i områden med stora natur- och kulturvärden, och därigenom bidrar till att förbättra måluppfyllelsen för programmet. Erfarenheterna från Öland, Bråbygden och Krokshult bör tjäna som föredöme (se kapitel 14).

Utredningen bedömer att förslagen och synpunkterna från Riksantikvarieämbetet och Världsnaturfonden bör beaktas. I viss utsträckning kan så ske inom ramen för nuvarande regelverk. I övrigt tas frågorna upp i förslagskapitlet (kapitel 15).

4.6 Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet

4.6.1 Beskrivning av insatserna

Utvecklingen inom jordbruket har under de senaste femtio åren inneburit stora förändringar för landskapet.⁴⁸ Mekaniseringen har ställt krav på god arrondering och framkomlighet på åkern. Särskilt i slättbygder har åkerskiftena blivit större och färre. Odlingshinder som traditionella landskapselement och småbiotoper har tagits bort. Att nu bevara och vårda återstående landskapselement är därför av stor betydelse för kulturmiljön. Tillsammans med kvarvarande småbiotoper i jordbrukslandskapet representerar landskapselementen också stora värden för naturvården, bl.a. den biologiska mångfalden.

Ersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljövärden i odlingslandskapet avser främst historiska spår från äldre tiders jordbruk samt småbiotoper. Ersättning lämnas för element, som till väsentlig del tillkommit före den storskaliga mekaniseringen av jordbruket, dvs. före cirka 1940. Ersättning lämnas för

skötsel av alla värdefulla landskapselement och småbiotoper på den åkermark som naturligt tillhör företagens brukningscentrum eller annan plats för gårdsbebyggelse. Skötselkraven innebär bland annat att buskar och träd, som medför igenväxning, skall tas bort på och kring landskapselementen.⁴⁹ Ersättning lämnas då den sammanlagda ersättningsnivån uppgår till 3 000 kronor.⁵⁰ Tabell 4.4 sammanfattar de ersättningsnivåer som finns.

Odlingslandskapets äldre byggnader omfattas inte av nuvarande ersättning för landskapselement i enlighet med rådsförordningen (1257/1999). Den ersättning som idag lämnas för byggnader omfattar endast hävden kring dessa. Riksantikvarieämbetet har till uppdrag att ta fram ett program för hur kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader i lantbruket kan bevaras. Detta uppdrag skall redovisas 2005.⁵¹

Därtill har Jordbruksverket ett regeringsuppdrag att i enlighet med ett av delmålen i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* ta fram en strategi för hur mängden småbiotoper i slättbygderna kan öka. Detta uppdrag skall redovisas 2004.⁵²

Tabell 4.4. Stödbelopp vid ersättning för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet

Årlig ersättningsnivå	
Basersättning 100 kr/landskapselementtyp eller småbiotop samt extra ersättning enligt nedan:	
6 kr/10 m	öppet dike, renar mellan åkerskiften, jord- och gropvallar
26 kr/10 m	brukningsvägar, stenmurar, gårdesgårdar av trä, läplanteringar, träd- och buskrader
58 kr/10 m	fågator omgärdade av stenmur eller trägårdesgård
60 kr/styck	odlingsrösen, stentippar, fornlämningslokaler, byggnadsgrunder, brunnar, källor, allé- och solitärträd
180 kr/styck	hamlade pilar i rader eller häckar, hamlade träd, mägergravar, linsänken, anlagda smådammar, åkerholmar, överloppsbyggnader (kringskötsel), liten svårbrukad åker
1 000 kr/ha	traditionella hässjor eller storhässjor i bruk

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵³

4.6.2 Mål för insatserna

Det **övergripande miljö kvalitetsmålet** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är, liksom för bevarandet av betesmarker och slätterängar, *Ett rikt odlingslandskap*.

De **specifika målen** är att bevara kulturhistoriskt värdefulla jordbruksmiljöer med spår av äldre markanvändning samt biologiskt rika småbiotoper och livsmiljöer i eller anslutning till åkermark. Odlingslandskapets lokala och regionala särdrag skall bevaras i alla delar av landet. Värdefulla landskapselement och biologiskt rika livsmiljöer i eller anslutning till åkermark skall skötas på ett sådant sätt att de kulturhistoriska lämningarna, arternas täthet och mångfald och regionala särdrag bevaras.

De **operativa målen** är att ersättningsberättigade värdefulla kulturmiljöer och biologiskt rika livsmiljöer i åkermark och i anslutning till denna skall bevaras och skötas på omkring 18 000 av landets jordbruksföretag som brukar omkring 25–30 procent av landets åkerareal.

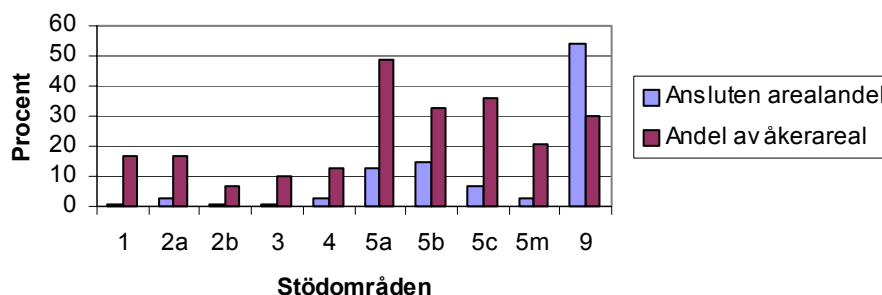
4.6.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för denna ersättningsform bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 uppgå till 783 miljoner kronor för hela programperioden. Hittills har 148 miljoner kronor utbetalats.⁵⁴

4.6.4 Resultat av insatserna

Antalet jordbruk som bevarar och sköter värdefulla kulturmiljöer och biologiskt rika livsmiljöer uppgick till 13 700 år 2002 och 12 700 år 2001.⁵⁵ Motsvarande siffra för 1999 var 11 100. Den sammanlagda arealen för dessa jordbruk var 766 700 hektar 2002 och 739 600 hektar 2001. Jämförbara siffror för 1999 saknas. Ersättningsformen var inte öppen under 2000. Diagram 4.2 visar fördelningen på stödområden 2002 av den areal på vilken landskapselement sköts liksom dess andel av åkerarealen.

Diagram 4.2. Fördelning av ansluten areal och dess andel av åkerarealen på stödområden 2002



Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵⁶

Som diagrammet visar finns drygt 50 procent av den ersättningsberättigade areal, på vilken landskapselement vårdas, inom stödområde 9 och mer än 80 procent av arealen inom stödområdena 9, 5a och 5b tillsammans. Arealen i stödområdena 1, 2b och 3 utgör mindre än 1 procent vardera av den anslutna arealen. Som andel av åkerarealen är anslutningen störst i stödområdena 5 och 9.

Omfattningen av anslutna landskapselement är störst för öppna diken, stenmurar och brukningsvägar. De landskapselement, för vilka antalet anslutna jordbruk har ökat mest mellan 2001 och 2002, är överloppsbyggnader (9 procent ökning), gärdesgårdar och åkerholmar (5 procent ökning) samt hamlade pilar, hamlade träd och liten svårbrukad åker (4 procent ökning). Antalet anslutna jordbruk har ökat för 13 av landskapselementen, minskat för 6 och har för övriga varit oförändrat.

I utredningens enkät till länsstyrelserna och vid diskussioner med jordbrukare m.fl. har det framkommit att kvalifikationsgränsen på 3 000 kronor för ersättning enligt denna ersättningsform upplevs vara för hög.⁵⁷ Många värdefulla objekt kan inte anslutas därför att jordbrukaren inte når upp till kvalifikationsgränsen. Jordbruksverket gör samma bedömning i sin översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2001. Riksantikvarieämbetet har tagit fram ett underlag för denna bedömning och uppskattar att omkring 5 procent av de jordbrukare, som är anslutna till denna ersättningsform, har hoppat av mellan 2000 och 2001 på grund av 3 000-kronorsregeln.⁵⁸ Denna tendens slår tydligast mot norrlandslänen

(Y, X och W län), där andelen avhoppade eller inte kvalificerade är en bit över 10 procent.

4.6.5 Utredningens bedömning

Ersättningsformens **operativa mål** är att omkring 18 000 jordbruksföretag skall sköta landskapselement och småbiotoper och att deras areal skall omfatta 25–30 procent av landets totala åkerareal. För antalet jordbruk är målet uppnått till 76 procent och för arealen är målet redan uppnått (29 procent av åkerarealen). Detta kan innebära att det företrädesvis är större jordbruk med många landskapselement som är anslutna. Utredningen bedömer att målet för antalet anslutna jordbruk inte kommer att kunna nås inom programperioden med nuvarande regelsystem.

När det gäller den kvalitetsmässiga aspekten, har en övervägande majoritet (61 procent) av de anslutna lantbrukarna i utredningens enkät uppgett att landskapsvärden har förbättrats genom denna ersättningsform. Något som motsäger denna positiva bild är dock den höga andel skötsselfel som Jordbruksverket har rapporterat avseende vissa element i ersättningsformen (se nedan).

De **specifika målen** för ersättningsformen är bl.a. att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag skall bevaras i alla delar av landet. Detta mål bedömdes av Jordbruksverket i sin översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2001 inte vara uppnått, eftersom anslutningen i Norrland är låg jämfört med övriga landet både i fråga om antal jordbruk och areal. Utredningen instämmer i denna bedömning, som understryks av det som ovan sagts om 3 000-kronorsregeln, och anser att åtgärder bör vidtas för att öka anslutningen i hela landet.

Utredningen bedömer att ersättningsformen med nuvarande utformning inte fullt ut kommer att bidra till uppfyllelsen av det **övergripande miljökvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap*.

I utredningens enkät till länsstyrelserna har framkommit att dessa önskar att ersättningen för skötsel av landskapselement och småbiotoper kombineras med någon form av åtgärdsplan för att jordbrukarna skall få råd och anvisningar om skötseln. En sådan åtgärd skulle enligt länsstyrelserna ta bort den osäkerhet om skötseln av dessa objekt som råder idag. I kontrollarbetet för 2002 hittades skötsselfel på 17 procent av byggnadsgrunderna.⁵⁹ En åtgärdsplan skulle också kunna leda till en högre anslutning. Den

skulle därtill kunna ha positiva effekter för den biologiska mångfalden genom att skötseln kan anpassas till de lokala förutsättningarna på ett bättre sätt än med generella skötselregler. Detta skulle t.ex. kunna innebära att buskar och träd lämnas vilka bedöms vara värdefulla för fåglar, insekter etc.

Utredningen återkommer till de frågor som här tagits upp om kvalifikationsgräns, åtgärdsplaner och äldre byggnader i förslagskapitlet (kapitel 15).

4.7 Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet

4.7.1 Beskrivning av insatserna

Renskötseln har en lång tradition i Sverige. Karaktäristiskt för den här typen av extensiv boskapsskötsel är att renarna får ströva omkring på stora områden. Renbetesmarkerna brukas kollektivt medan renarna är privat egendom. I Sverige regleras renskötseln av rennärlagen.⁶⁰ De särskilda kultur- och naturmiljövärden som är knutna till vissa anläggningar för renskötseln motiverar en separat miljöersättning.⁶¹ Värdena är unika sett ur ett europeiskt perspektiv och riskerar att gå förlorade. Ersättningsformen introducerades 1999 genom ett särskilt ansökningsförfarande.

Ersättning utgår för skötsel som leder till att traditionella renvallar och renhågn bevaras (se tabell 4.5). Renvallarna och renhågnen skall omfatta minst 0,2 respektive 0,05 hektar.⁶² Särskilda skötselvillkor gäller, bl.a. att buskar och träd som medför igenväxning skall tas bort och att landskapselement och träd som bär spår av renskötsel inte får skadas eller tas bort.⁶³ Ersättning lämnas till samebyar eller deras medlemmar. Ersättning lämnas företrädesvis till områden med renskötsel året runt.

Tabell 4.5. Stödbelopp vid ersättning för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet

Årlig ersättningsnivå	
Renvallar	6 300 kr/ha, max 26 475 kr/vall
Renhägn	20 kr per löpmeter underhållet hägn
Resekostnad	1 275 kr per renvall eller renhägn per år

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁶⁴

4.7.2 Mål för insatserna

Det övergripande miljö kvalitetsmålet är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet *En storslagen fjällmiljö*.

De specifika målen är att bevara och förstärka skötselbetingade växt- och djursamhällen med tillhörande arter, tydliggöra det kulturhistoriska innehållet och bevara renskötsellandskapets lokala och regionala särdrag.

Det operativa målet är att bevara cirka 1 700 hektar mark med särskilda skötselbetingade natur- och kulturmiljövärden inom fjällområdet.

4.7.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för denna ersättningsform beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 11 miljoner kronor för programperioden. Hittills har 3 miljoner kronor utbetalats.⁶⁵

4.7.4 Resultat av insatserna

År 2002 fanns omkring 300 hektar renvallar och 30 000 meter (30 hektar) renhägn anslutna till denna ersättningsform.⁶⁶ Motsvarande siffror var 2001 cirka 280 hektar renvall och 27 000 meter (27 hektar) renhägn. 2000 var omkring 230 hektar renvallar och 22 800 meter (23 hektar) renhägn anslutna.⁶⁷ År 1999 var siffrorna omkring 150 hektar renvall och 21 800 meter (22 hektar) renhägn. Antalet anslutna samer eller samebyar var cirka 70, 55 och 50 för 2002, 2001 och 2000. Motsvarande siffra för 1999 var omkring 40.

4.7.5 Utredningens bedömning

Enligt ersättningsformens **operativa mål** skall 1 700 hektar mark med särskilda skötselbetingade natur- och kulturmiljövärden inom fjällområdet bevaras. År 2002 var måluppfyllelsen 19 procent för renvallar och renhägn. Den främsta orsaken till den låga måluppfyllelsen bedömdes av Jordbruksverket i sin översyn av programmet 2001 vara att ersättningarna inte motsvarar kostnaderna för skötseln. Utredningen delar denna bedömning. Jordbruksverket lämnade ett förslag till höjd ersättning för renvallar med 2 100 kronor per hektar och därtill en reseersättning på 1 275 kronor för att öka anslutningen till ersättningsformen. Dessa förslag har genomförts från och med 2003.

Jordbruksverket ansåg även att målet kan vara orealistiskt högt. Samma uppfattning har framförts av länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län.⁶⁸ Utredningen gör ingen annan bedömning. Detsamma gäller länsstyrelsernas uppfattning att ersättningsformen inte är anpassad efter rådande förhållanden i renskötselområdet.

Merparten av åtagandena finns i Norrbottens län. Här är den samiska traditionen starkare än på många andra håll i renskötselområdet, men den informationskampanj som genomfördes vid tillkomsten av ersättningen kan sannolikt också ha bidragit till detta resultat. Den låga måluppfyllelsen för ersättningsformens operativa mål gör att ersättningsformens **specifika mål** inte kan anses vara uppfyllda. Detsamma gäller för ersättningsformens bidrag till det **övergripande miljökvalitetsmålet**. Därtill gäller att ersättningsformen generellt sett endast i ringa mån bidrar till uppfyllelsen av målet *En storslagen fjällmiljö*.

Utredningen har fått ta del av förslag till förenklingar och anpassningar av ersättningen som bl.a. innebär att:

- utbetalning görs tidigare än vad som nu är fallet så att den sökande slipper vänta orimligt länge,
- ersättning, liksom i åkermark, bör utgå för landskapselement, dvs. kåtor, mjölkgruppar m.m.,
- bedömningen av renvallar respektive renhägn görs på samma sätt och utgår från natur- och kulturvärden,
- renvallarna och renhägnen får skötas med moderna skötselmetoder, dvs. med maskiner och dylikt, eftersom renskötseln har förändrats väsentligt.

Utredningen välkomnar förenklingar och anpassningar av denna ersättningsform och ser det som angeläget att dessa frågor utreds närmare vilket utvecklas i förslagskapitlet (kapitel 15). När det gäller moderna skötselmetoder vill emellertid utredningen framhålla att nuvarande regler inte hindrar användningen av sådana.

4.8 Bevarande av utrotningshotade husdjursraser

4.8.1 Beskrivning av insatserna

Många ursprungliga husdjursraser är lågproducerande och tillväxer långsamt.⁶⁹ Jordbrukspolitiken gynnar högavkastande raser med snabb tillväxt vilket innebär att ursprungliga raser hotas av utrotning. Samtidigt representerar de ursprungliga husdjursraserna kulturhistoriska värden och utgör värdefulla genetiska resurser med stort bevarandevärde. Detta motiverar en ersättning för att hålla djur av dessa raser och därmed bidra till deras bevarande.

Ersättning betalas ut för fjällko, rödkulla, allmogecko, gutefår, ryafår, svenskt finullsfår, allmogefår, svensk lantrasget, allmogeget och linderödssvin. Krav finns på renrasighet. Besättningar med allmogekor, allmogegetter och linderödssvin skall under hela stödperioden vara anslutna till genbanksverksamhet. Samtliga djur skall vara individmärkta. Uppgifter om nötkreatur hämtas ur den centrala djurdatan (CDB) vilken handhas av Jordbruksverket och är en databas i vilken landets samtliga nötkreatur registreras. Får, getter och svin skall hållas i minst 2 månader. Får och getter skall ha satts in i avel för att vara stödberättigande. Jordbrukaren åtar sig att under femårsperioden hålla minst hälften av det antal djurenheter för vilket ersättning beslutats. Av tabell 4.6 framgår hur många djurenheter de olika djurslagen motsvarar. Jordbruksverket ansvarar för handläggning och beslut inom denna ersättningsform.

Tabell 4.6. Stödbelopp vid ersättning för att bevara utrotningshotade husdjursraser

Årlig ersättningsnivå	
1 000 kr per djurenhet för nötkreatur, får och getter och 1 500 kr per djurenhet för grisar	
Djurslag	Antal djur per djurenhet
Mjölkkor, am- och dikor, övriga nötkreatur över 2 år	1,00
Övriga nötkreatur 6 mån–2 år	1,67
Får, getter	6,67
Grisar	3,00

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁷⁰

4.8.2 Mål för insatserna

Det övergripande miljö kvalitetsmålet är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet *Ett rikt odlingslandskap*.

Det specifika målet är att uppnå ett tillräckligt stort antal vuxna renrasiga djur av alla utrotningshotade husdjursraser som ingår i ersättningen för att säkra rasernas långsiktiga överlevnad och bevara deras genetiska varietation.

Det operativa målet är att bevara utrotningshotade lokala svenska husdjursraser av nötkreatur, svin, getter och får motsvarande en omfattning av cirka 5 000 djurenheter.

4.8.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 16 miljoner kronor för hela programperioden. Hittills har knappt 4 miljoner kronor betalats ut.⁷¹

4.8.4 Resultat av insatserna

Antalet anslutna djurenheter var 3 850 år 2002 och 3 500 år 2001, varav 220 respektive 400 avsåg djur som anslutits i den förra

programperioden.⁷² Åtgärden var inte öppen under 2000. Uppgifter från 1999 framgår av tabell 4.7.

Antalet lantbruk anslutna till åtgärden var 850 år 2002 och 650 år 2001 varav 90 respektive 150 avsåg lantbruk anslutna i den förra programperioden. I tabell 4.7 har en uppdelning av antalet anslutna djur gjorts per ras för åren 1998–2002.

Tabell 4.7. Antal anslutna djur inom ersättningen till utrotningshotade husdjursraser 1998–2002

Djurras	1998	1999	2000	2001	2002
Nötkreatur					
Fjällko	2 100	2 092	1 959	2 786	2 605
Rödkulla	465	518	543	900	981
Bohuskulla	9	10	14	9	14
Ringamålako	44	47	46	62	69
Väneko	71	76	73	116	104
Får					
Dala pälsfår	67	93	20	51	50
Gutefår	2 874	3 067	2 860	3 132	2 904
Finullsfår	*	1 518	1 523	1 937	2 065
Roslagsfår	37	82	93	191	186
Ryafår	1 310	1 293	1 134	1 109	1 057
Skogsfår	261	306	382	634	654
Getter					
Göingeget	14	18	19	9	9
Jämtget	41	55	30	43	23
Lantrasget	1 499	1 564	1 172	1 587	1 379
Svin					
Linderödssvin	*	132	107	195	213

Anmärkning: * Finullsfår och Linderödssvin ingick inte förrän 1999.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁷³

Tabellen visar att antalet djur ökat under perioden 1998–2002 för omkring två tredjedelar av de berörda husdjursraserna. Det kan dock konstateras att för nötkreatur är antalet djur av raserna bohuskulla, ringamålako och väneko begränsat. Det kan vidare konstateras att av raserna dala pälsfår, roslagsfår, göingeget, jämtget och linderödssvin finns inte heller särskilt många djur. Situationen är speciellt känslig när det gäller göingegeten och jämtgeten som båda är akut hotade. Det är utifrån tillgängliga uppgifter inte möjligt att

säga något om djurens ålder. Det är heller inte möjligt att föra ett resonemang om huruvida antalet anslutna djur motsvarar en effektiv populationsstorlek, eftersom uppgifter om djurens ålder och kön saknas.

4.8.5 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** – att 5 000 djurenheter av utrotningshotade husdjursraser skall bevaras – är vid halvtidsutvärderingen uppfyllt till 77 procent. Utredningen bedömer att målet inte kommer att uppnås med nuvarande regelsystem.

Det **specifika målet** är att uppnå ett tillräckligt stort antal vuxna renrasiga djur av alla utrotningshotade husdjursraser för att säkra rasernas långsiktiga överlevnad och bevara deras genetiska variation. Av tabell 4.7 framgår att beståndet fortfarande är litet för ungefär hälften av de raser som inkluderats i denna ersättningsform. Det totala antalet djur i landet av de utrotningshotade husdjursraserna överstiger visserligen i flera fall det antal, som är anslutet till ersättningsformen, men behöver därmed inte vara tillräckligt för att säkra rasernas bestånd. Säkra uppgifter om totalantalet djur saknas för flera raser. Av avgörande betydelse för att kunna bedöma måluppfyllelsen är att den effektiva populationsstorleken för varje ras fastställs och bedöms. Målet att uppnå ett tillräckligt stort antal (vuxna) djur av *alla* utrotningshotade husdjursraser inom ersättningsformen är inte uppnått. Därmed har ersättningsformen hittills endast till en del bidragit till att uppfylla det **övergripande miljö kvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap*.

Vid kontakt med Föreningen Allmogegeten har det framkommit att ersättningsformen är ett välkommet stöd i djurhållningen, men att den skulle kunna förbättras.⁷⁴ Föreningen föreslår exempelvis att ersättning skall utgå även för par av getter. Idag är kravet minst 7 vuxna djur. Som läget nu är så kvalificerar inte många lantbruk för denna ersättning, eftersom de flesta väljer att hålla ett mindre antal vuxna djur. Föreningen menar vidare att ersättningsformen borde stimulera till att hålla även bockar vilka kan vara svårare att sköta än getter av honkön. Idag finns enligt föreningen 68 vuxna göingegetter och 18 killingar i landet. Bockarna är i minoritet. Situationen är ofta den att några få eldsjälur håller dessa lantraser. Det är osäkert om någon kommer att ta vid när dessa personer upphör med djurhållning. Därför är det önskvärt med en ersätt-

ningsform som i högre grad än den nuvarande stimulerar till fortsatt djurinnehav. Utredningen delar uppfattningen att ersättningsformen bör stimulera till djurinnehav, även om detta endast omfattar ett par djur. Frågan berörs närmare i förslagskapitlet (kapitel 15).

Det kan vidare ifrågasättas om listan över husdjursraser, för vilka någon form av stöd utgår, är tillräckligt omfattande för att bevara *alla* traditionella raser. Även denna fråga berörs i förslagskapitlet.

Delprogram 2. Öppet och varierat odlingslandskap

4.9 Miljövänlig vallodling

4.9.1 Beskrivning av insatserna

Ersättningen för miljövänlig vallodling (även benämnd miljöersättning till ett öppet och varierat odlingslandskap) skall genom att främja vallodling i första hand bidra till att det öppna odlingslandskapet, och förutsättningarna för en rik biologisk mångfald och en värdefull kulturmiljö knutna till detta landskap, bevaras i södra Sveriges skogs- och mellanbygder och i norra Sverige.⁷⁵ Ersättningsformen samverkar i detta med andra stöd, främst kompensationsbidrag och nationellt stöd (gäller stödområdena 1–3).

I andra hand skall ersättningsformen bidra till att läckaget av växtnäringssämnen och erosionen från åkermarken minskar. Ersättningsformen reducerar även användningen av kemiska bekämpningsmedel och dess påverkan på omgivningen. Vidare har vallodling positiva effekter för jordbrukslandskapet genom bl.a. sin betydelse för djurhållningen.

Ersättning lämnas för skötsel av slätter- och betesvall på åkermark som är minst 0,1 hektar. Särskilda krav för ersättning är bl.a. att vallen ligger obruten i minst 2 vintrar i följd, att den årligen betas eller slås, att skörden förs bort och att inga bekämpningsmedel används. Jordbruksföretagets hela vallareal skall ingå i åtagandet.

Ersättning lämnas inom stödområde 1–5. Inom stödområdena 1–3 är stödet förenat med miljökrav på djurhållning. Detta krav är motiverat av det norrländska jordbrukets speciella förutsättningar, nämligen en stor överskottsareal. En styrning mot den areal som har störst förutsättningar att brukas på lång sikt, dvs. är knuten till animalieproduktion, är därför önskvärd. Antalet får och getter som

kommer att hållas skall anmälas i ansökan. Uppgifter om antal nötkreatur, som hålls på de ersättningsberättigade lantbruksföretagen, hämtas ur CDB. Ersättningsbeloppen framgår av tabell 4.8.

Tabell 4.8. Stödbelopp vid ersättning för att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap

Årlig ersättningsnivå	
Stödområde 1–3	2 050 kr/ha
Stödområde 4	900 kr/ha
Stödområde 5	400 kr/ha
Stödområde	Antal djurenheter per hektar som krävs för att ersättning skall utgå
1	0,83
2a	0,95
2b	1,00
3	1,05

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.⁷⁶

4.9.2 Mål för insatserna

De **övergripande miljö kvalitetsmålen** är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet *Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*.

Det **specifika målet** är att förbättra eller upprätthålla odlingslandskapet och förhindra omfattande nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

Det **operativa målet** är en anslutning om cirka 600 000 hektar åkermark.

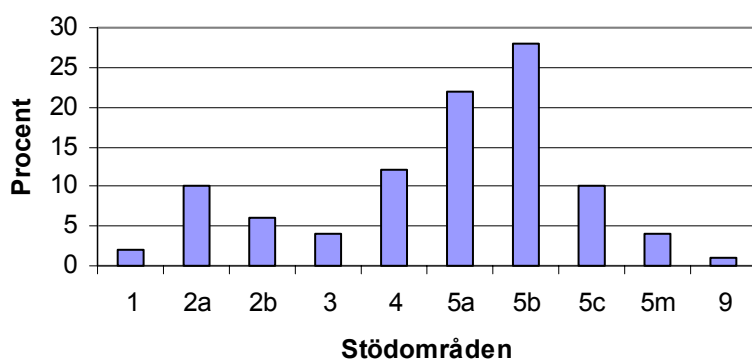
4.9.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för denna ersättningsform beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 2 471 miljoner kronor för åren 2000–2006. Hittills har 958 miljoner kronor betalats ut.⁷⁷

4.9.4 Resultat av insatserna

Antalet lantbruk med stöd för öppet och varierat odlingslandskap uppgick till 30 000 år 2002 och 29 700 år 2001.⁷⁸ Den anslutna arealen var 610 300 hektar 2002 och 590 000 år 2001. Av dessa anslutna lantbruk och arealer utgjordes 1 000 lantbruk och 6 500 hektar 2002 respektive 2 000 lantbruk och 17 000 hektar 2001 av äldre stöd. Ersättningsformen var inte öppen under 2000. För jämförelse har en uppskattning av antal anslutna lantbruk och ansluten areal för 1999 gjorts. Enligt denna uppgick antalet lantbruk till 34 000 med en areal av 550 000 hektar. Diagram 4.3 visar den anslutna arealens fördelning på stödområden 2002.

Diagram 4.3. Öppet och varierat odlingslandskap – ansluten areal fördelad på stödområden 2002



Anmärkning: Jordbruksföretag i stödområde 9 kan ingå om brukningscentrum är beläget inom stödområde 9 men arealen inom annat stödområde.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁷⁹

Mer än hälften av den areal som ingår i ersättningen ligger inom stödområde 5 (64 procent). Knappt 16 procent av arealen finns i stödområde 2, 12 procent i stödområde 4 och resterande i stödområde 1, 3 och 9. Tabell 4.9 visar ersättningens fördelning på stödområden i relation till områdets slätter- och vallareal liksom total åkerareal.

Tabell 4.9. Öppet och varierat odlingslandskap – ersättning uppdelad på stödområden 2002

Stödområde	Ersatt areal fördelad på stödområden (%)	Ersatt areal som andel av arealen vall (%)	Ersatt areal som andel av total åkerareal (%)	Förändring av vallarealen 1999–2002 (%)
1	2	63	59	-8
2a	10	63	49	-1
2b	6	57	46	-2
3	4	58	39	-2
4	12	89	50	+5
5a	22	86	67	-2
5b	28	87	52	+1
5c	10	84	47	+1
5m	4	76	27	0
9	1	3	1	+10

Anmärkning: Se diagram 4.3.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁸⁰

4.9.5 Utredningens bedömning

Det operativa målet – en anlutning om 600 000 hektar – uppnåddes 2002.

Det **specifika målet** – att förbättra eller upprätthålla landskapet och förhindra omfattande nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder – är allmänt formulerat och avser förhållanden som förändras gradvis. Det är därför svårt att bedöma i vilken grad målet uppfyllts, särskilt under den korta tid det nuvarande programmet löpt. Än svårare blir det att bedöma ersättningsformens bidrag till måluppfyllelsen. Anslutningen ökade mellan 2001 och 2002 liksom vallodlingen från år 2000 (se tabell 4.10). Den senare ökningen skedde dock huvudsakligen mellan 2000 och 2001, då ersättningsnivåerna för vall i kompensationsbidraget höjdes påtagligt (se avsnitt 5.1). Kompensationsbidraget och ersättningen för miljövänlig vallodling ger sammantaget den största ersättningen per hektar.

Många jordbruk uppbär olika slags ersättningar samtidigt. Uttag ur Jordbruksverkets databas har visat att omkring 23 procent av jordbrukarna med kompensationsbidrag också uppbär ersättning för bevarande av betesmarker och slätterängar, öppet och varierat odlingslandskap och ekologisk produktion.⁸¹ Det är svårt att skilja

ut en ersättningsform från övriga, men sannolikt har alla dessa inkomstkällor betydelse för en fortsatt jordbruksproduktion. Både åker- och vallarealen har betydelse för ett öppet och varierat odlingslandskap. Tabell 4.10 visar åker- och vallarealens utveckling mellan 1999 och 2002.

Tabell 4.10. Åker- och vallarealens utveckling 1999–2002

Stödområden/År	1	2a	2b	3	4	5a	5b	5c	5m	9	Summa
<i>Åkerarealens förändring i procent</i>											
1999–2000	-4	-2	-2	-1	-1,5	-0,5	-0,5	-2	-2	-1,5	-1,5
2000–2001	-5	0	-2,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-1	-0,5	0	-0,5
2001–2002	-2,5	0	-1,5	0	-1	-0,5	-1	0	-0,5	-1	-0,5
<i>Vallarealens förändring i procent</i>											
1999–2000	-20	-16	-17	-17	-7	-8	-8	-5,5	-4	-2,5	-7
2000–2001	+19	+18	+18	+17	+10	+6,5	+9	+5	+1	+6,5	+9,5
2001–2002	-3	-0,5	0	-0,5	+2	+0,5	+1	+2	+3	+0,5	+0,5

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁸²

Ökningen av vallarealen de senaste åren är enligt Jordbruksverket inte tillräcklig för att behålla åkerarealen på 1999 års nivå.⁸³ Vallarealen hade dessförinnan stadigt minskat sedan 1995. Minskningen är störst i stödområde 1, där även ersättningsbeloppen minskat sedan 1995. Ersättningarna genom programmet har därmed inte lyckats förhindra nedläggning av åkermark (inklusive vall). Däremot skulle sannolikt den brukade arealen och antalet jordbruk varit mindre respektive färre idag om inte dessa ersättningar funnits. Det går inte att kvantifiera ersättningsformernas effekter i form av en minskad nedläggning och därmed inte heller att försöka särskilja enskilda ersättningsformers effekter.

Utredningens slutsats är att ersättningen till ett öppet och varierat landskap tillsammans med kompensationsbidraget och nationellt stöd har bidragit till att slå vakt om jordbruket – och därmed till det specifika målet att förhindra nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

De **övergripande målen** för ersättningen för öppet och varierat odlingslandskap är *Ett rikt odlingslandskap*, *En giftfri miljö* och *Ingen övergödning*. Utredningen bedömer att ersättningsformen,

tillsammans med andra ersättningar och stöd inom och utanför programmet, har bidragit till att bromsa nedläggningen av jordbruksmark som är ett viktigt steg mot målet *Ett rikt odlingslandskap*. När det gäller de andra miljö kvalitetsmålen har ersättningsformen sannolikt även bidragit till uppfyllelsen av dessa mål, eftersom kemiska bekämpningsmedel inte är tillåtna i samband med detta åtagande och vall minskar kväveläckaget.

Av svaren på utredningens enkät till länsstyrelserna framgår att dessa bedömer att ersättningen för att bevara ett öppet landskap, tillsammans med kompensationsbidraget, har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Av svaren på enkäten till lantbrukare framgår att ersättningen för att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap har bidragit till att 45 procent av dessa har kunnat fortsätta med jordbruk. Därutöver anger 20 procent att de genom ersättningen har ökat andelen vall jämfört med andra grödor.

Ersättningen har inte haft några avgörande effekter på vare sig djur- eller arbetsmiljön enligt denna undersökning. Däremot har 31 procent angett att de har fått en förbättrad inkomst och 45 procent att landskapsvården har förbättrats. I undersökningen har också framkommit att 51 procent anser att de har haft lägre kostnader än ersättningen, 28 procent att kostnaderna varit i nivå med ersättningen och 10 procent att de har haft högre kostnader. Resterande andel utgörs av lantbrukare som endera inte har svarat på denna enkätfråga eller inte har haft stödet. Ersättningsnivån kan således enligt detta underlag synas vara något i överkant. Av samma skäl som för ersättningen till betesmarker (se avsnitt 4.5.6) anser emellertid utredningen att en sänkning inte är aktuell.

Några länsstyrelser i norrlandslänen har föreslagit att ersättning för öppet och varierat odlingslandskap, liksom i stödområdena 4 och 5, skall kunna ges även till jordbruk utan djur i dessa län.⁸⁴ Utvecklingen i framför allt stödområde 1 tyder på att ytterligare åtgärder behövs för att slå vakt om det öppna landskapet. Det har av bl.a. utredningens experter framhållits att djurkopplingen i nuvarande ersättningsform är mindre lyckad. Exempelvis kan anslutna jordbruk inneha långt större arealer än vad de får ersättning för, eftersom de inte har tillräckligt många djur för att matcha arealen. Å andra sidan finns det jordbruk, där mindre ersättning utgår än vad det finns djur till, eftersom tillräcklig areal inte uppnås. På många håll är det svårt att få ihop större arealer beroende på att skiftena är små och belägna långt ifrån varandra. Jordbruksverket har tagit fram uppgifter i anslutning till denna fråga som visar att

överskottsarealen, dvs. areal som inte matchar ersättningsformen, är omkring 50–60 000 hektar i stödområdena 1–3.⁸⁵ Utredningen återkommer till denna fråga i förslagskapitlet (kapitel 15).

Länsstyrelserna anger vidare i svaren till utredningens enkät att ersättning bör kunna ges till jordbrukare och andra som har hästar. Jordbruksverket föreslog också att hästar skall vara stödgrundande i sin översyn av programmet 2001. Verket beräknade att denna förändring skulle kosta 104 miljoner kronor under 2003–2006. Förslaget har inte genomförts. Utredningen anser att det vore rimligt att hästar utgjorde stödgrundande djur när syftet är att bevara odlingslandskapet öppet och varierat. En jämförelse kan göras med hävd av betesmarker, där ersättning utgår även när det sker genom hästbete. Utredningen återkommer till denna fråga i förslagskapitlet (kapitel 15).

Delprogram 3. Miljöanpassat jordbruk

4.10 Ekologiska produktionsformer

4.10.1 Beskrivning av insatserna

Enligt riksdagens beslut skall den ekologiska produktionen utgöra en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk.⁸⁶

IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movement), som är det internationella samarbetsorganet för ekologisk produktion,⁸⁷ definierar ekologisk odling som ett jordbruksystem med syftet att främja en miljömässigt, socialt och ekonomiskt acceptabel produktion av livsmedel som bygger på en hög självförsörjningsgrad. Målsättningen med ekologiskt jordbruk kan enligt Jordbruksverket sammanfattas med att:

- producera produkter av god kvalitet baserade på förnyelsebara resurser,
- upprätthålla och öka den långsiktiga bördigheten i jorden,
- bevara biodiversiteten inom produktionssystemet och dess omgivning,
- skapa ett kretslopp där förlusterna av näringsämnen minimeras,
- skapa en sund balans mellan växtodling och djurhållning,
- ge djuren en möjlighet att utöva sina naturliga beteenden och
- minska alla former av utsläpp.⁸⁸

Istället för att förlita sig på externa insatsmedel såsom handelsgödsel, kemiska bekämpningsmedel och förebyggande medicinering söker den ekologiske jordbrukaren efter långsiktiga lösningar för att upprätthålla markernas bördighet och en god djurhälsa samt undvika sjukdomar och ogräs. Produktionen bygger på lokala och förnybara resurser⁸⁹.

Rådets förordning om ekologisk produktion av jordbruksprodukter m.m. anger gemenskapens regler för sådan produktion.⁹⁰ Det svenska ersättningsystemet baseras på dessa. Ersättning lämnas till jordbrukare med ekologisk odling med eller utan ekologisk djurhållning.⁹¹ En jordbrukare som vill marknadsföra sina produkter som ekologiska måste ansluta sig till godkänt kontrollorgan, såsom KRAV. I flera avseenden är reglerna enligt detta kontrollorgan striktare än EG-förordningens. Krav på anslutning för att få ersättning finns dock inte.

Den ekologiska odlingen skall bedrivas på samma mark under hela åtagandeperioden.⁹² Skiftena skall vara klart avskilda från konventionell odling. Jordbrukaren skall kunna lämna uppgifter om odlingen, bl.a. avseende växtföljd och tillförda gödsel- och jordförbättringsmedel. Förökningsmaterial skall vara ekologiskt odlat. Om ekologiskt förökningsmaterial inte finns att tillgå kan Jordbruksverket ge dispens att använda konventionellt obetat förökningsmaterial. Genetiskt modifierade organismer eller produkter får inte användas.

Ogräs och skadedjur bekämpas i första hand genom odling i lämplig växtföljd. Även val av sort och art liksom mekanisk bearbetning har stor betydelse. Markens bördighet och biologiska aktivitet bibehålls av baljrika växtvallar, ettåriga gröngödslingsgrödor och växter med djupt rotsystem samt genom nedbrukning av organiskt material från jordbruksföretag som odlar ekologiskt och tillförsel av gödsel eller biprodukter från ekologiskt hållna djur. För att förebygga skador av insekter, ogräs etc. får, utöver val av lämpliga grödor och växtföljd, användas bl.a. mekanisk bearbetning, värmebehandling och gynnande av naturliga fiender samt i undantagsfall vissa i första hand naturligt förekommande preparat.

För frukt- och bärodlingar finns liknande regler liksom bestämmelser om minsta antalet plantor per hektar, beskärning m.m. Vidtagna åtgärder skall dokumenteras. Ersättningen för ekologisk odling framgår av tabell 4.11.

Ersättning lämnas också för ekologisk djurhållning. Alla djur av samma djurslag skall skötas enligt reglerna om ekologisk djur-

hållning som i vissa avseenden går längre än vad gällande djurskyddslagstiftning föreskriver.

Djurhållningen skall dokumenteras avseende bl.a. omfattningen av djurens utevistelse, fodrets ursprung och foderstat. Det skall också dokumenteras att inköpta djur är uppfödda enligt ekologiska produktionsmetoder. Ekologiskt och konventionellt hållna djur skall hållas åtskilda.

Ersättning för ekologisk djurhållning lämnas i form av extra stöd för ekologiskt odlad slätter- och betesvall samt grönfodergröda (den senare får inte ingå i arealersättningen).⁹³ För den vall- eller grönfoderareal, som extra ersättning söks för, måste lantbrukaren ha minst en djurenhet per hektar (se tabell 4.11).

Tabell 4.11. Stödbelopp vid ersättning för ekologisk produktion

Årlig ersättningsnivå	
Vall och grönfoder	500 kr/ha
Spannmål och proteingrödor	1 300 kr/ha
Oljeväxter	2 200 kr/ha
Potatis	2 200 kr/ha
Övriga grödor	2 200 kr/ha
Grönsaker	5 000 kr/ha
Frukt och bär	7 500 kr/ha
Djurslag	Antal djur per djurenhet
Mjölkkor, am- och dikor	1,00
Ungnöt	1,67
Suggor	2,00
Tackor, getter (hondjur)	6,67
Ersättning per djurenhet är 1 700 kr/ha	

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.⁹⁴

4.10.2 Mål för insatserna

De övergripande miljö kvalitetsmålen enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är *Ett rikt odlingslandskap*, *Giftfri miljö*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Indirekt skall ersätt-

ningsformen även bidra till *Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Det **specifika målet** är att miljövänliga produktionsformer skall öka.

De **operativa målen** är dels att den ekologiskt odlade arealen skall fördubblas till 20 procent år 2005⁹⁵, dels att den ekologiska animalieproduktionen skall öka så att 10 procent av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm finns i ekologisk produktion år 2005.⁹⁶ Enligt utredningens tolkning är målet att alla djurslag skall öka, men ökningen preciseras endast för nötkreatur och lamm.

En fördubblad areal motsvarade vid tidpunkten för målsättningen 540 000 hektar. Eftersom åkerarealen har minskat motsvarar 20 procent räknat på 2002 års åkerareal (2 675 800 hektar) 535 000 hektar. 10 procent av antalet djur blir för:

- mjölkkor – 48 000,
- slaktdjur av nöt – 64 100 och
- lamm – 22 900.

Beräkningen av målnivåer är baserad på uppgifter om antal husdjur i landet från Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket.⁹⁷

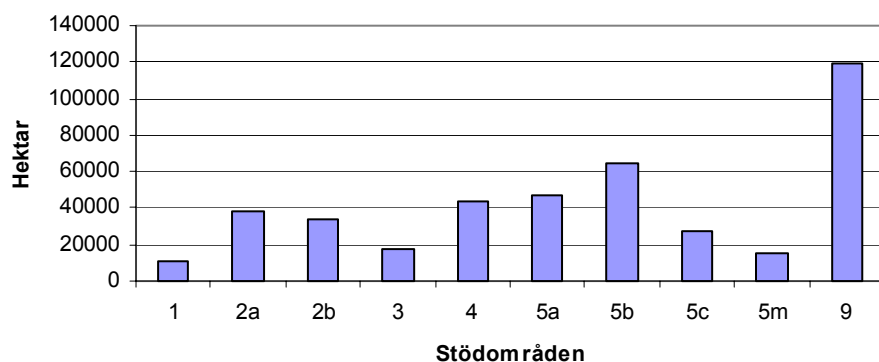
4.10.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för ekologisk produktion beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 2 206 miljoner kronor för programperioden.⁹⁸ Hittills har 821 miljoner kronor betalats ut. Åtgärden var öppen under 2000.

4.10.4 Resultat av insatserna

Antalet lantbruk med åtagande inom ersättningsformen uppgick 2002 till 18 485⁹⁹. År 2001 var motsvarande antal 17 870. Av dessa utgjordes knappt 4 200 och 6 500 av lantbruk med äldre stöd. Den anslutna arealen var 414 200 hektar 2002 och 381 400 hektar 2001, varav 52 100 hektar 2002 och 88 000 hektar 2001 var areal som anslutits i den förra programperioden. Motsvarande areal och antal anslutna lantbrukare 1999 var 310 400 hektar och 16 570. Diagram 4.4 visar den ekologiska arealens fördelning på stödområden.

Diagram 4.4. Ansökt ekologisk areal fördelad på stödområden 2002



Anmärkning: Den ansökta arealen motsvarar i stort sett den ersatta arealen.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁰⁰

Som diagrammet visar är den ekologiska odlingen störst i stödområde 9 följt av stödområdena 5b, 5a, 4a, 2a och 2b. Rapporten om CAP:s miljöeffekter för 2001 visade emellertid att som andel av åkermarken är den ekologiska odlingen störst i Norrland och lägst i slättbygder. Av samma rapport framgick att den ekologiska odlingen år 2000 till största delen avsåg vall (232 000 hektar) vilket är nära 70 procent av den totala ekologiska arealen. Detta skall jämföras med en vallareal på 30 procent i den konventionella odlingen.

Tabell 4.12 visar arealen åker med ekologisk produktion, antalet lantbruk med sådan produktion, den totala åkerarealen och den ekologiska åkerarealens andel av den totala åkerarealen fördelat på stödområden 2002.

Tabell 4.12. Ekologisk produktion 2002 fördelad på stödområden

Stödområden	Ekologisk åkerareal (hektar)	Arealförändring 2001–2002 (%)	Total åkerareal (hektar)	Ekologiska arealens andel av totala åkerarealen (%)
1	10 900	+3	26 200	42
2a	37 800	+8	129 300	29
2b	33 100	+8	79 700	42
3	17 000	+10	72 000	24
4	41 100	+14	167 900	24
5a	49 500	+9	207 200	24
5b	62 200	+12	355 100	18
5c	30 500	+7	147 200	21
5m	14 700	+13	112 900	13
9	119 700	+8	1 378 300	9
Totalt	416 500	+9	2 675 800	16

Anmärkning: Redovisningen avser ansökt areal (se diagram 4.4).

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁰¹

Den ekologiska arealen har ökat med 9 procent mellan 2001 och 2002. Störst var ökningen i stödområde 4 följt av 5m, 5b och 3. Det bör påpekas att i stödområde 9 skedde ökningen (8 procent) utifrån en förhållandevis stor areal. Tabell 4.13 visar den ekologiska produktionen fördelad på djurslag 2002.

Tabell 4.13. Ekologisk produktion 2002 fördelad på djurslag

Djurslag	Antal ansökta djur 2002	Totalt antal djur i landet 2002	Andel ansökta djur 2002 (%)
Ungnöt 6 mån–2 år	72 600	640 900	11
Mjölkkor	32 700	479 800	7
Köttkor	94 100	209 100	45
Suggor	1 400	208 200	Ej angivet (1)
Tackor	62 400	179 200	Ej angivet (35)
Lamm	93 600	229 100	41
Hongetter	1 600	Uppgift saknas	Ej angivet (uppgift saknas)

Anmärkning: Uppgifterna är baserade på antal djur för vilka ansökan om ersättning har gjorts. En differens föreligger mellan ansökta och ersatta djur, framför allt på grund av otillräcklig areal. Ett antagande har gjorts om att hälften av kalvarna under ett år går till slakt. För uppgifter om suggor, tackor och getter har använts Jordbruksverkets stödsystem. Antalet lamm har beräknats utifrån ett antagande om 1,5 lamm per tacka.

Källa: Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån, 2003.¹⁰²

4.10.5 Utredningens bedömning

De operativa målen är att 20 procent av åkerarealen skall vara ekologiskt odlad och 10 procent av de specificerade djurslagen skall vara i ekologisk produktion år 2005. Totalt 414 200 hektar var ekologiskt odlade 2002 vilket motsvarar omkring 16 procent av åkerarealen. Med nuvarande ökningstakt syns inte målet för anslutningen komma att uppfyllas fullt ut under programperioden.

När det gäller de ekologiskt producerade djuren så uppgick 2002 andelen mjölkkor till 7 procent, slaktdjur av ungnöt till 11 procent, köttkor till 45 procent och andelen lamm till ungefär 30 procent. Den senare siffran bygger på ett antagande om att 75 procent av lammen går till slakt. Samtliga siffror är ungefärliga. För slaktdjuren är således målen uppnådda. För mjölkorna bedöms inte målet komma att uppnås fullt ut under programperioden.

Antalet ansökta djur kan skilja sig avsevärt från antalet djur med ersättning på grund av regler om minimiareal per djur. Många ekologiska lantbruk har inte tillräcklig areal för att få ersättning för hela sitt djurinnehav. De kanske inte heller har behov av den angivna minimiarealen. Detta missgynnar t.ex. ekologiska mjölkproducenter. Fördelen med krav på areal för att få djurstöd är att gårdar med egen foderförsörjning och med tillräcklig spridningsareal för gödsel gynnas. Ett alternativ är att även betesmark och andra grödor än vall och grönfoder skulle kunna berättiga till djurstöd. Utredningen anser att dessa regler bör ses över i syfte att öka anslutningen för ekologisk djurhållning, framför allt i fråga om mjölkkor.

Anslutningen till KRAV är av särskilt intresse med tanke på de i vissa avseenden något striktare reglerna för sådan produktion. Den KRAV-godkända jordbruksarealen uppgick 2002 till 188 500 hektar vilket motsvarar 7 procent av landets totala åkerareal och en ökning med 14 procent från 2001.¹⁰³ Som andel av åkerarealen har anslutningen till KRAV ökat med 1 procent mellan 2001 och 2002. Av den totala KRAV-godkända arealen utgjordes 39 procent av vall och bete på åker, drygt 27 procent av spannmål och 19 procent av bete och slätter. Antalet lantbruk var cirka 3 535. Antalet KRAV-godkända mjölkkor, köttkor, ungnöt och lamm uppgick till 21 680, 13 350, 55 155 och 24 760 år 2002.

KRAV-reglerna anger att torrsbstansintaget under betesperioden för idisslare till mer än hälften skall bestå av bete.¹⁰⁴ Undantagna är mjölkkor och ungtjurar som kan tillåtas ha en lägre andel under förutsättning att betet utgör minst hälften av grovfoderintaget.

Detta skulle på sikt kunna ha en effekt på hävden av landets betesmarker, eftersom anslutningen till KRAV ökar. Av jordbruksstatistiken framgår att KRAV-märkta gårdar i genomsnitt har en större andel betesmarker än konventionella gårdar (21 procent jämfört med drygt 16 procent för landet totalt 2000).¹⁰⁵ I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets studie av denna fråga inom projektet CAP:s miljöeffekter avseende 2001 har man dock inte kunnat påvisa någon ökning av betesmarksutnyttjandet vid övergång till ekologisk produktion. Det pekas i stället i denna rapport på att en risk finns att ersättningen för ekologisk produktion snarare gynnar utnyttjandet av betesvall än naturlig betesmark. Utredningen anser att aktuella regler bör anpassas så att utnyttjandet av naturliga betesmarker stimuleras.

Uppfyllelsen av det **specifika målet** – att miljövänliga produktionsformer skall öka – liksom av de **övergripande miljökvalitetsmålen** om bl.a. *Ett rikt odlingslandskap* hänger samman med i vilken utsträckning ekologisk produktion är mer miljövänlig än konventionell sådan. Denna fråga har inte studerats vetenskapligt i den utsträckning och på det sätt, som dess vikt motiverar, och resultaten av utförda studier är inte i alla avseenden helt entydiga, men vissa generella slutsatser kan dras. Den senaste och mest utförliga sammanfattande litteraturstudien i vårt land, som också omfattar litteratur från andra länder, har genomförts av Livsmedels-ekonomiska institutet under 2003.¹⁰⁶ Utredningen anser att denna studie – bl.a. genom att vara omfattande och nyligen publicerad – utgör det bästa underlag som står till buds för en bedömning av den ekologiska produktionens miljöeffekter.

De miljökonsekvenser av ekologiskt och konventionellt jordbruk, som i första hand bör jämföras, är övergödning (främst genom kväveföreningar), effekter på biologisk mångfald och spridning av miljögifter (främst genom bekämpningsmedel). Vissa andra miljöeffekter, t.ex. på markbiologi och markkvalitet, där ekologisk odling uppvisar klara fördelar¹⁰⁷, har inte beaktats.

Övergödning

Ekologisk odling tenderar att ge mindre läckage av kväve än konventionell sådan genom sin större andel vall, lägre djurtäthet och lägre kväveöverskott. Kväveintensiteten, dvs. mängden insatt kväve per hektar, är lägre än i konventionell odling. Problem med

synkronisering av grödans upptag och kvävetillförseln i ekologisk odling tenderar att ge motsatt effekt, dvs. större läckage. Oavsett odlingsform har dock odlingens närmare utformning, jordbrukarens kunskap och noggrannhet m.m. stor betydelse för hur stort läckaget blir. I såväl teoretiska modellberäkningar som praktiska studier visar sig dock ekologisk odling i allmänhet ge lägre kväveläckage per hektar.¹⁰⁸

Ekologisk produktion innebär generellt en lägre avkastning per hektar och därmed lägre skörd per insatt mängd kväve än konventionell sådan. Därigenom blir läckaget per viktsenhet produkt inte lägre än för konventionell odling.¹⁰⁹ Samma resonemang kan sägas gälla för djurproduktion, där t.ex. inga skillnader finns i miljöpåverkan (bl.a. avgång av metan och ammoniak) mellan ekologiskt och konventionellt uppfödda kor, men avkastningen per individ är lägre för de senare. Detta resonemang är emellertid inte applicerbart på denna utvärdering, eftersom de i programmet uppsatta målen hänför sig enbart till arealen ekologiskt odlad mark och till antalet ekologiskt uppfödda djur – inte till mängden erhållen produkt.

Biologisk mångfald

Ekologisk odling har gynnsam effekt på den biologiska mångfalden, framför allt på eller i anslutning till åker, till följd av dels en längre och mer varierad växtföljd än i konventionell odling, dels att kemiska bekämpningsmedel inte används.¹¹⁰ En nyligen genomförd litteraturgenomgång visar att den biologiska mångfalden generellt gynnas i åkermark som brukas ekologiskt.¹¹¹ Det gäller många organismgrupper från markfauna upp till kärlväxter och fåglar. Det bör dock framhållas att antalet studier i Sverige är begränsat och att slutsatserna därför till betydande del baseras på studier i andra länder med hög intensitet i den konventionella odlingen. En sådan studie av särskilt intresse från Schweiz grundas på en tidsserie om hela 21 år.¹¹²

Jordbrukslandskapets utformning (heterogenitet, hydrologi, förekomst av småbiotoper m.m.) har vid sidan av odlingsformen stor betydelse för den biologiska mångfalden.¹¹³ En nyligen genomförd studie i mellansvenska jordbruksbygder visade på landskapets helt avgörande betydelse i sammanhanget.¹¹⁴ En viktig fråga är om odlingsformen har någon betydelse för jordbrukslandskapets utform-

ning, framför allt förekomsten av landskapselement (åkerholmar, odlingsrösen, stengärdesgårdar, våtmarker m.m.) som gynnar den biologiska mångfalden. De få studier som genomförts tyder på att andra faktorer än odlingsformen är viktigast för förekomsten av sådana element.¹¹⁵ Det finns inget i de ekologiska produktionsprinciperna i sig som talar för att mångfalden av landskapselement skall främjas. Enligt KRAV-reglerna måste dock anslutna lantbrukare visa längre gående hänsyn till skyddsvärda natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapet än vad gällande lagstiftning föreskriver vilket givetvis främjar mångfalden. Detta är ett exempel på att det krävs mer för att anslutas till KRAV än för att enbart få ersättning för ekologisk produktion.

Den största biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet finns i naturbetesmarker och slåtterängar. Det är svårt att avgöra i vilken omfattning naturliga betesmarker gynnas av ekologisk produktion, eftersom det saknas närmare studier av frågan. Tre faktorer talar dock för att så kan vara fallet:

- kravet på egenproducerat foder kan leda till ökat bete på naturbetesmarker för att frigöra åkermark för produktion av vinterfoder,
- kravet på utevistelse kan leda till ökat bete på naturbetesmarker och
- den lägre avkastningen från ekologiskt hållna djur kan leda till ökat djurantal och därmed till ökat bete på naturbetesmarker.¹¹⁶

Miljögifter

Användningen av bekämpningsmedel har minskat markant sedan början av 1980-talet liksom antalet tillåtna preparat. Därmed har också riskerna med denna användning minskat kraftigt, även om de moderna medlen är verksamma vid mycket små doser. Fortfarande utgör dock bekämpningsmedlen ett påtagligt miljöproblem i områden med intensivt jordbruk, särskilt vid spridning till mark, vatten etc. utanför det fält som behandlas.¹¹⁷ En nyligen genomförd studie i sådana områden visade på rester av ett flertal bekämpningsmedel i bäckar och åar, även halter som kan inverka negativt på organismer i vattenmiljön.¹¹⁸ Vidare inträffar regelbundet fiskdöd på många håll till följd av förgiftning med bekämpningsmedel. Genom att inte använda bekämpningsmedel har därigenom den

ekologiska produktionen en klar miljöfördel jämfört med konventionell sådan.

Miljöeffekterna i fråga om bekämpningsmedel av en övergång till ekologisk odling hänger givetvis nära samman med hur sådana medel användes före övergången. I en undersökning om användning av bekämpningsmedel i drygt 880 lantbruksföretag vid övergång till ekologisk produktion, som genomförts av Statistiska centralbyrån, framkom att användningen av bekämpningsmedel i dessa lantbruksföretag var låg redan före omställningen.¹¹⁹ Sålunda användes bekämpningsmedel på drygt 10 procent av den totala arealen och på cirka 25 procent av spannmålsarealen. Detta skall jämföras med en genomsnittlig användning av bekämpningsmedel på 48 procent av den totala arealen och på 80 procent av spannmålsarealen i den konventionella odlingen.¹²⁰

I undersökningen av CAP:s miljöeffekter för 2001 anges att grödfördelningen och ersättningsens regionala fördelning med en relativt sett låg anslutningsgrad i de bekämpningsmedelsintensiva slättbygderna sammantaget medför att miljöersättningen för ekologisk produktion hittills har haft en begränsad effekt på användningen av bekämpningsmedel. Till detta bör läggas att anslutningen sedan dess har ökat och att den i absoluta tal största anslutna arealen finns i stödområde 9 (se tabell 4.11).

Upplagring i åkermark av den giftiga tungmetallen kadmium från konstgödsel är ett annat miljögiftsproblem förknippat med konventionell odling som inte förekommer i ekologisk sådan. Kadmiumupplagringen beror dock till största del på luftnedfall och naturgivna förutsättningar. Den utgör ett långsiktigt hot mot miljö och hälsa, men hotet har minskat betydligt under senare år genom att kadmiumhalterna i de aktuella fosforgödselmedlen har nedbringats påtagligt.¹²¹

Regionala aspekter

Skillnaden mellan ekologiska och konventionella produktionsformer varierar stort mellan landets olika delar. För de viktigaste miljöaspekterna – övergödning, biologisk mångfald och miljögifter – tilltar skillnaden med intensiteten i jordbruket och är därför störst i södra Sveriges slättbygder.¹²² Där behovet från miljösynpunkt av en övergång till ekologisk odling är störst, är således anslutningen relativt sett lägst. Samtidigt är dock den totalt anslutna arealen

störst i dessa områden (se tabell 4.11). En återhållande faktor i slättbygderna är den relativt sett stora förekomsten av jordbruk utan djurhållning. I Norrland har ersättningen för ekologisk produktion i viss mån karaktären av ett allmänt stöd till bevarandet av ett extensivt jordbruk med mycket vallodling.

Enkätstudier

I utredningens enkät till lantbrukare framkom att 31 procent har kunnat fortsätta med ekologisk produktion med hjälp av ersättningen, varav knappt 10 procent har kunnat utöka den ekologiskt odlade arealen. Ersättningen har enligt samma undersökning inte haft några avgörande effekter på de ekologiska lantbrukens inkomst eller djur- och arbetsmiljö. En viss effekt kan skönjas avseende landskapsvården och den yttre miljön i övrigt. Det framgår vidare att en majoritet av de svarande anser att de har haft lägre kostnader för sin ekologiska produktion än ersättningens storlek. Det bör påpekas att andelen lantbrukare med ekologisk produktion är förhållandevis liten i denna enkätundersökning, varför uppgifterna bör tolkas med viss försiktighet. Utredningen ser därför ingen anledning att närmare beröra ersättningens storlek i förhållande till kostnadsnivån.

Enligt Statistiska centralbyråns enkätstudie om ekologisk produktion 2003 har 30 procent fått förbättrad ekonomi vid övergång till sådan produktion, i övrigt är den oförändrad (60 procent) eller har försämrats (10 procent).¹²³ 60 procent avsåg att fortsätta i nuvarande omfattning och omkring 13 procent att expandera sin ekologiska produktion. De flesta av de lantbrukare, som avsåg att expandera, odlade vall eller spannmål och hörde hemma i södra och mellersta Sverige. Som hinder för expansion angavs låg lönsamhet, stora investeringar och brist på arbetskraft eller succession. Som hinder för KRAV-anslutning angav flera lantbrukare höga avgifter i förhållande till låga produktpriser, omfattande administration m.m. Flertalet av lantbruken med ersättning för ekologisk produktion är inte anslutna till KRAV.¹²⁴

Omkring 50 procent av lantbruken med ekologisk produktion ansåg att de helt eller delvis fick avsättning för sina ekologiska produkter, medan drygt 30 procent ansåg att det var svårt att finna avsättning för dessa. Bland KRAV-anslutna lantbrukare uppgav flertalet att de ibland hade tvingats sälja sina produkter som

konventionella till lägre priser. Detta gällde i synnerhet för nöt- och lammköttproducenter.

När det gäller miljön så uppgavs förutsättningarna för att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap liksom den biologiska mångfalden ha ökat genom ekologisk produktion.

En majoritet av länsstyrelserna har i utredningens enkät uppgett att ersättningen för ekologisk produktion har en relativt stor miljönytta i förhållande till den administrativa hanteringen. Länsstyrelserna har vidare uppgett att reglerna för djurhållning är krångliga och kan förenklas. Ett utbildningskrav för stödmottagare med ekologisk djurhållning skulle också underlätta detta.

Slutsats

Ersättningen för ekologisk odling har genom att öka förekomsten av miljövänliga odlingsformer¹²⁵ på ett märkbart sätt bidragit till att uppfylla det specifika målet liksom de övergripande miljökvalitetsmålen, i första hand *Ett rikt odlingslandskap*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*.

Utredningen bedömer att ytterligare insatser krävs för att förbättra måluppfyllelsen i fråga om anslutningsgraden. Det gäller särskilt i slättbygderna och för jordbruk utan djurhållning. En åtgärd kan vara att öka eller på annat sätt ändra reglerna för ersättningen.

Det finns också skäl att i fråga om måluppfyllelsen för flera av de övergripande miljökvalitetsmålen se längre än till denna ersättningsform, dvs. att titta närmare på möjligheterna att föra ekologisk och konventionell odling närmare varandra, bl.a. genom att främja inslag av ekologisk odling i den konventionella. På detta sätt kan åtgärderna få ett större genomslag. Ett sådant förslag till resurseffektivt jordbruk (REJO) lades fram av Ekologiska lantbrukarna och Naturskyddsföreningen 1998 (se *bilaga 5*). Detta berörs närmare i kapitel 15.

4.11 Minskat kväveläckage

4.11.1 Beskrivning av insatserna

Växtnäringsläckage från jordbruket har en negativ inverkan på den marina miljön.¹²⁶ Algproduktionen i både Östersjön och Västerhavet har ökat som en konsekvens av övergödningen med syrebrist i vattnet och döda havsbottnar som följd.

Miljöersättningen för minskat kväveläckage skall bidra till att uppfylla det delmål under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* som innebär att de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav skall minska med 40 procent jämfört med 1995 års nivå.

Inom denna ersättningsform lämnas ersättning för insatser med syfte att minska kväveutlakningen under vinterhalvåret. Sådd av fånggröda i samband med sådd av huvudgrödan, vanligen spannmål, eller senast vid sista sådatum berättigar till ersättning. Ersättning lämnas också för sådd av fånggröda efter skörd av potatis, rotfrukter eller grönsaker. Detsamma gäller för vårbearbetning, dvs. ingen bearbetning på hösten efter skörden (se tabell 4.14). Fånggrödan får brytas vid olika tidpunkter beroende på län. Efter skörd av huvudgrödan får inte gödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel spridas i fånggrödan fram till brytdatum. Fånggrödan får inte heller utnyttjas för slätter, bete eller annan produktion förrän efter tidigaste brytdatum.

För ersättning krävs att motsvarande minst 20 procent av den vårsådda arealen odlas med fånggröda eller att höstbearbetning inte sker på motsvarande andel av denna areal. Åtgärderna kan kombineras på samma mark. Utsädet vid sådd av fånggröda skall utgöras av vallgräs, vallgräsblandning eller rajgräs enligt särskilda regler beroende på typ av gröda.

Ersättning för sådd av fånggröda och vårbearbetning lämnas i Skåne, Blekinge, Hallands, Kalmar, Gotlands och Västra Götalands län till skiften som uppgår till minst 0,1 hektar.

Tabell 4.14. Stödbelopp vid ersättning för åtgärder för minskat kväveläckage

Årlig ersättningsnivå	
Fånggröda	900 kr/ha
Vårbearbetning	400 kr/ha

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.¹²⁷

4.11.2 Mål för insatserna

Det **övergripande miljö kvalitetsmålet** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är *Ingen övergödning*. Åtgärden skall också medföra insatser för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Det **specifika målet** är att minska kväveläckaget från åkermark genom t.ex. odling av fånggröda och vårbearbetning och på så sätt bidra till målet om en minskning av den kvävebelastning på havet som orsakas av mänsklig verksamhet. En satsning på att minska kväveläckaget sker också genom kampanjen Greppa Näringen vilken beskrivs i avsnitt 6.5.1.

Det **operativa målet** är att 50 000 hektar skall odlas med fånggröda eller vårbearbetas.

Ersättningsformen har i det ursprungliga programdokumentet för Miljö- och landsbygdsprogrammet beräknats medföra en minskning av det vattenburna kväveläckaget från åkermark med cirka 700 ton kväve per år. Tillsammans med riktade informationsinsatser till samtliga jordbrukare har åtgärden senare bedömts minska det vattenburna kväveläckaget till haven med cirka 800 ton kväve per år.

4.11.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för minskat kväveläckage beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 uppgå till 886 miljoner kronor för perioden 2000–2006.¹²⁸ Hittills har 310 miljoner kronor utbetalats.

4.11.4 Resultat av insatserna

Den anslutna arealen var 181 500 hektar år 2002 och 153 300 hektar 2001.¹²⁹ Anslutningen översteg således med mycket bred marginal det uppsatta målet. På 39 respektive 41 procent av arealerna kombinerades fånggrödor och vårbearbetning 2002 och 2001. Ersättningsformen var inte öppen 2000. 1999 fanns endast fånggrödor på 11 600 hektar.

Antalet anslutna jordbruk uppgick till 9 490 år 2002 och 8 710 år 2001. 1999 var motsvarande antal 1 200.

En förändring skedde av villkoren för ersättningen vid övergången till den nuvarande programperioden som till stor del förklarar ökningen i anslutning. Exempelvis har den tidigare kopplingen av fånggrödor till vårbearbetning nu tagits bort. En ansluten jordbrukare kan också under åtagandeperioden välja att under ett år inte ha någon vårsådd gröda varvid kravet på en areal med fånggröda motsvarande minst 20 procent av denna bortfaller detta år. Denna flexibilitet i ersättningsformen underlättar en variation i växtföljden. Även satsningar genom Greppa Näringen har bidragit till ökningen i anslutning.

4.11.5 Tidigare utvärderingar och litteratur

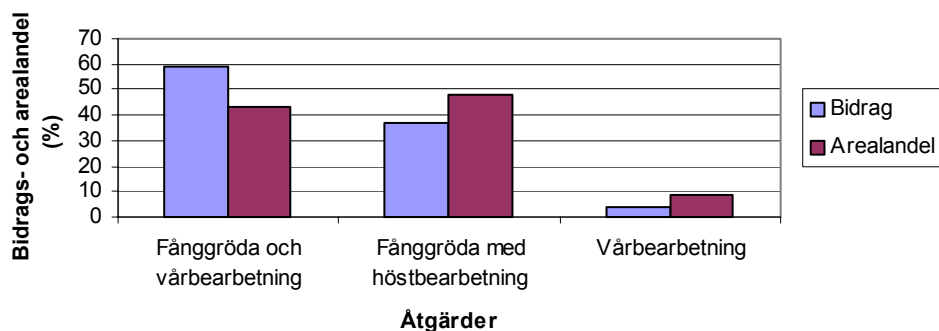
I studien av CAP:s miljöeffekter för 2001 konstaterades att kväveutlakningen från åkermark var oförändrad mellan 1995 och 1999. Avrinning, areal åker och djurtäthet är faktorer av stor betydelse för bruttoutlakningen. Denna var relativt sett störst i Skåne och Västra Götaland beroende på en större avrinning i dessa områden. I Svealands slättbygder och Götalands skogsbygder hade bruttoutlakningen ökat något till följd av en minskad areal vall och träda respektive ett större antal djur per hektar. I Götalands södra slättbygder hade den däremot minskat något till följd av minskad åkerareal. I rapporten framhölls att behovet av åtgärder är stort om det uppsatta målet för minskning av kväveutsläppen från mänsklig verksamhet skall kunna uppnås.

På uppdrag av Jordbruksverket har en studie genomförts vid Sveriges lantbruksuniversitet av vilka effekter miljöersättningen för odling av fånggröda år 2001 haft på kväveutlakningen.¹³⁰ Insådd fånggröda, som brukas ned på våren respektive hösten, har ingått i beräkningarna liksom vårbearbetning utan insådd. Beräkningarna

har baserats på 1999 års data för olika produktionsområden när det gäller grödfördelning, skördar, gödsling m.m. Medelutlakning och belastning inklusive effekterna av förekommande fånggrödor för år 2001 har beräknats genom att använda arealstatistik för år 2001 kombinerad med data för produktionsområden för 1999. Jordbruksverket har år 2001 genomfört en enkätundersökning om fånggrödor, där dessa bedömts efter en femgradig skala. I beräkningarna har hänsyn tagits till dessa resultat. En alternativ beräkning har gjorts som endast inkluderat den areal där fånggrödan var av god klass.

Reduktionen av kväveutlakningen genom fånggröda och vårbearbetning är enligt dessa beräkningar 1 855 ton med störst effekt i Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Om hänsyn tas till den sämre utvecklingen av vissa fånggrödor, är effekten något lägre, 1 624 ton. Arealen med fånggröda och vårbearbetning uppskattades till omkring 11 procent av den totala åkerarealen i det berörda området. I beräkningarna har inte hänsyn tagits till att jordbrukaren kan välja att inte utföra åtgärderna ett år. Diagram 4.5 visar bidraget från respektive åtgärd till den minskade utlakningen samt hur åtgärderna är fördelade arealmässigt.

Diagram 4.5. Olika åtgärders procentuella bidrag till minskad kväveutlakning och respektive arealandel



Källa: Johnsson och Mårtensson, Sveriges lantbruksuniversitet, 2001¹³¹

Diagrammet visar att kombinationen av fånggröda och vårbearbetning är den mest effektiva för att minska utlakningen.

4.11.6 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** – att 50 000 hektar skall odlas med fånggröda eller vårbearbetas – är redan flerfaldigt uppfyllt. Då ersättningsformen bedöms ha stor effekt på ett allvarligt miljöproblem, är det angeläget att en större omfattning accepteras och finansieras. Ersättning för den nu aktuella arealen syns rymmas inom budgetramen för innevarande programperiod. Inför nästa programperiod bör emellertid det operativa målet höjas till åtminstone dagens anslutningsnivå och budgeten anpassas till denna.

Regeländringar mellan 1999 och 2000 och en intensiv satsning genom Greppa Näringen är de främsta orsakerna till en anslutning långt över det uppsatta målet. Utredningen anser att den ökade flexibilitet som blivit följderna av regeländringarna är önskvärd. De hittills genomförda beräkningarna av ersättningsformens bidrag till ett minskat kväveläckage måste emellertid också göras med hänsyn tagen till att omfattningen av åtgärderna inom åtagandet kan variera över tiden, dvs. en jordbrukare kan avstå från åtgärder under ett år (enligt regeln om 20 procent av vårsådd areal). Därtill är det viktigt att åtgärder kommer till stånd på de jordar, där läckaget är som störst, för att uppnå maximal effektivitet. På denna punkt är informationen i dag otillräcklig. Det kan även bli aktuellt – för den händelse att effekterna efter hänsyn tagen till dessa faktorer skulle visa sig vara lägre än tidigare beräknats – att återigen koppla vårplöjning till insådd av fånggröda som gällde under den förra programperioden. En sådan koppling torde vara lättare att genomföra nu, eftersom Greppa Näringen bedöms ha bidragit till en ökad vårbearbetning.¹³²

I svaren på utredningens enkät till länsstyrelserna angav man i fem av de sex län, som var berörda av frågan, att den administrativa kostnaden var begränsad i förhållande till de belopp som betalades ut i ersättning för minskat kväveläckage. Ersättningsformen bedöms sålunda vara kostnadseffektiv.

Utredningen anser att det **specifika målet** att minska kväveläckaget från åkermark genom odling av fånggröda eller vårbearbetning är uppfyllt. Detsamma gäller för åtgärdens bidrag till uppfyllelsen av det **övergripande miljö kvalitetsmålet** *Ingen övergödning*. Ersättningsformen har också medfört insatser för miljö kvalitetsmålen *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

En aktuell fråga i sammanhanget är om bruket av fånggrödor leder till en ökad användning av bekämpningsmedlet Glyfosat som är vanligt förekommande vid brytning av fånggröda. Studien om CAP:s miljöeffekter för 2002 har pekat på att en sådan ökning kan ske.¹⁵⁹ Miljöbelastningen av en ökad användning av Glyfosat skall då vägas mot miljövinsterna av ett minskat kväveläckage. Utredningen anser det vara för tidigt att nu dra några slutsatser eller föreslå några åtgärder men förutsätter att utvecklingen följs genom de kontinuerliga studierna av CAP:s miljöeffekter framöver.

4.12 Våtmarker inklusive småvatten – miljöersättning för skötsel och projektstöd för anläggning

4.12.1 Beskrivning av insatserna

Våtmarker inklusive småvatten fyller en viktig funktion i det svenska landskapet för de natur- och kulturhistoriska värdena, hydrologin, lokalklimatet och landskapsbilden.¹³³ Våtmarker är betydelsefulla för den biologiska mångfalden och har förmågan att minska de negativa konsekvenserna av växtnäringssläckage från jordbruksmark. Våtmarker hjälper också till att upprätthålla en stabil grundvattennivå och ett varierat landskap. I dagens odlingslandskap finns endast en liten del kvar av alla våtmarker som en gång funnits. Detta är ett resultat av de stora dikningarna och sjösänkningarna som genomfördes under 1800-talets senare hälft i syfte att vinna odlingsbar mark. Uppskattningsvis har arealen våtmarker i södra Sveriges slättbygder minskat med upp till 90 procent.

I Miljö- och landsbygdsprogrammet finns två ersättningsformer som avser våtmarker. Miljöersättning kan utgå för skötsel av befintliga och nyanlagda våtmarker. Projektstöd kan utgå för anläggning av nya våtmarker på jordbruksmark. Våtmarkerna skall skötas på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden ökar och näringsretentionen optimeras.

Skötsel av våtmarker inklusive småvatten

Ersättning för skötsel av våtmarker kan lämnas för våtmarker som länsstyrelsen besiktigat (se tabell 4.15). Länsstyrelsen fastställer också den aktuella arealen som måste uppgå till minst 0,1 hektar för att ersättning skall beviljas.

Särskilda skötselvillkor gäller, bl.a. att dammvallar, brunnar och övriga anläggningar skall underhållas så att deras funktion består under stödperioden och att sly skall tas bort i den utsträckning som länsstyrelsen bestämmer. Om tilläggsersättning lämnas skall den avslagna växtligheten forslas bort från våtmarken. Inom en våtmark är det inte tillåtet att sprida gödselmedel, bekämpningsmedel eller kalk om inte länsstyrelsen beslutar annat.

Åtagandeperioden är 10 år med möjlighet till förlängning för att ge långsiktig miljönytta. En jordbrukare eller någon annan brukare måste dock förbinda sig att hålla våtmarken i befintligt skick under 20 år från det att åtagandet ingås, även om detta upphör efter 10 år.

Tabell 4.15. Stödbelopp vid ersättning för skötsel och anläggning av våtmarker och småvatten

Våtmarker och småvatten		Projektstöd för anläggning
Årlig ersättningsnivå		Eget arbete
Grundersättning	3 000 kr/ha	175 kr/timme
Tilläggsersättning	+800 kr/ha	90% av stödberättigade kostnader (högst 100 000 kr/ha/år, Blekinge, Skåne och Halland högst 200 000 kr/ha/år)

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.¹³⁴

Anläggning av våtmarker inklusive småvatten

Stöd för anläggning av våtmarker kan sökas som projektstöd. Anläggningen följs av ett 10-årigt åtagande avseende skötsel medan våtmarken skall finnas kvar i ytterligare 10 år.

Projektstöd för anläggning av våtmarker lämnas i hela landet utanför Mål 1. I Jönköpings, Kronobergs, Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län lämnas stöd enbart till anläggningar som av länsstyrelsen bedöms ha särskild betydelse från miljösynpunkt. Förutom detta stöd fanns tidigare statligt stöd för regionalt hållbar utveckling till landets kommuner genom det lokala investerings-

programmet, s.k. LIP-medel, vari bl.a. ingick anläggning av våtmarker.¹³⁵

Stöd lämnas till jordbrukare eller någon annan brukare av marken för att anlägga en våtmark. Stöd lämnas även till organisationer som samordnar flera projekt eller ett projekt som berör flera markägare.

4.12.2 Mål för insatserna

De övergripande miljökvalitetsmålen är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*. Utredningen anser att även miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* är centralt i sammanhanget. Ersättningsformen skall även indirekt bidra till uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

De specifika målen är en reduktion av utlakningen av växtnäringsämnen till sjöar, vattendrag och hav och en ökad biologisk mångfald. Dessa mål kan delvis stå i konflikt med varandra, exempelvis hyser näringsfattiga våtmarker med låg näringsretention andra arter än näringsrika sådana med hög retentionskapacitet. För att slå vakt om den biologiska mångfalden behövs olika typer av våtmarker. Kvalitetskriterier för hur våtmarker skall placeras, utformas och skötas för att uppnå optimal näringsretention och gynna den biologiska mångfalden utreds för närvarande av Jordbruksverket m.fl. på uppdrag av regeringen. Slutredovisning skall ske i december 2003.¹³⁶

Miljöersättningen för skötsel och projektstödet för anläggning av våtmarker har som operativt mål att 6 000 hektar våtmarker skall skötas eller vara anlagda under programperioden 2000–2006. Det operativa målet har beräknats med utgångspunkt i att det i miljömålspropositionen anges att 12 000 hektar skall anläggas eller restaureras fram till 2010, varav 2000 hektar skall finansieras genom LIP-medel.

Åtgärderna har i programdokumentet för Miljö- och landsbygdsprogrammet beräknats medföra en minskad kvävebelastning på haven med cirka 1 200 ton kväve per år.

4.12.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för miljöersättningen för skötsel av våtmarker bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 24 miljoner kronor för programperioden.¹³⁷ Hittills har knappt 0,5 miljoner kronor betalats ut.

Av de 189 miljoner kronor, som av Jordbruksverket i augusti 2003 beräknats utgå för anläggning av våtmarker under programperioden, har 58 miljoner kronor tecknats in och totalt 35 miljoner kronor betalats ut.

4.12.4 Resultat av insatserna

Den areal som omfattas av miljöersättningen för skötsel och projektstödet för anläggning uppgick till nära 1 000 hektar år 2002 (varav 700 från projektstöd) och 600 hektar 2001.¹³⁸ Inom det tidigare miljöstödet för anläggande och återskapande av våtmarker och småvatten fanns ytterligare cirka 1 800 hektar under åren 2001–2002. Under 2000 var ersättningsformen stängd för anslutning. 1999 var arealen för det dåvarande miljöstödet cirka 1 500 hektar.

Antalet jordbruk anslutna till den nuvarande miljöersättningen för skötsel var omkring 195 år 2002 och 50 år 2001. Anslutningen till det tidigare miljöstödet under 2001–2002 var runt 455 jordbruk.

Under innevarande programperiod har 700 hektar våtmarker anlagts på 200 jordbruk med hjälp av projektstöd. 140 jordbruk har dessutom fått beslut om projektstöd för anläggning av ytterligare cirka 500 hektar våtmarker. Sammanlagt har således dessa färdigställda och planerade våtmarker en areal av ungefär 1 200 hektar.

Arealen anlagda och skötta våtmarker till och med 2002 uppgår därmed till cirka 3 300 hektar inklusive beslutade men inte slutförda anläggningar.

4.12.5 Tidigare utvärderingar och litteratur

Projektstöd lämnas inte för restaurering av befintliga våtmarker, eftersom stödet är kopplat till miljöersättningen där det krävs att marken före anläggningen är åker- eller betesmark. Jordbruksverket framhöll i sin översynsrapport 2001 att frågan om stöd även för förbättring av befintliga våtmarker bör utredas inför nästa

programperiod. Verket föreslog vidare att medel för rådgivning avsätts och framhöll att ersättningsnivån kan vara för låg och bör höjas för att öka anslutningen och därmed måluppfyllelsen. Kostnaden för de föreslagna förändringarna, som endast delvis har genomförts, beräknades till 10 miljoner kronor för perioden 2003–2006.

I projektet CAP:s miljöeffekter för 2001 gjordes en första uppföljning av projektstödet för anläggning av våtmarker. Det visade sig att våtmarker anlagda med projektstöd i betydligt högre grad än tidigare anlagts i slättbygder, något som ger en indikation på bättre miljönytta. Ändrade regler anges som möjlig orsak.

I en studie vid Sveriges lantbruksuniversitet av artrikedomen i anlagda våtmarker konstaterades att en ökning av antalet häckande par hade skett för vissa fågelarter, bl.a. storspov, grågås och sånglärka, och att ökningen var mer sannolik om arten fanns representerad i området före restaureringen.¹³⁹

Riksantikvarieämbetet fann i en studie av anlagda våtmarker och småvatten på jordbruksmark i Södermanland under hösten 2000 att flertalet var utformade som dammar med permanent vattenspegel i stället för att vara grunda och naturligt placerade i landskapet.¹⁴⁰ Zonering av övergången mellan vatten och fast mark var ovanlig. Hävden hade delvis uteblivit vilket var negativt för miljön. Landskapselement hade dränkts i vissa fall. Flertalet anläggningar bar också spår av grävmaskinsarbete med bl.a. kvarblivna jordmassor. Studien utfördes på en tredjedel av de anlagda våtmarkerna och avsåg stöd som beviljats under den tidigare programperioden.

Enligt studier vid Göteborgs universitet har merparten av de anlagda våtmarkerna en utformning som inte är optimal när det gäller att minska kväveläckaget.¹⁴¹ För att optimera näringsretentionen bör en våtmark vara grund och vattnet måste ha tillräckligt lång uppehållstid i denna. Våtmarken behöver skötas med exempelvis slätter för att kunna fungera även på längre sikt. Därför är det en fördel om vattennivån kan styras så att slätter möjliggörs.

4.12.6 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** för ersättningsformerna – att 6 000 hektar våtmarker skall ha anlagts eller skötas – är vid halvtidsutvärderingen uppnått till omkring 55 procent. Måluppfyllelsen är låg i synnerhet med tanke på att en betydande del av dessa våtmarker

anlades och sköttes redan under den föregående perioden. Därtill kommer att en del av de inräknade våtmarkerna inte har färdigställts ännu. Till en viss del beror denna låga måluppfyllelse på att beslut om projektstöd fattades först under programperiodens andra år och att anläggningen oftast tar lång tid. Sannolikt är dock en viktigare orsak att ersättningen för anläggningen inte står i proportion till arbetsinsatsen vilket har påpekats av bl.a. Jordbruksverket.¹⁴² Utredningen finner det viktigt att denna fråga blir närmare belyst.

Utredningens experter har framhållit att ersättningsformen i högre grad bör beakta de minskade markvärden som anläggning av en våtmark kan ge upphov till. Utredningen finner även denna fråga viktig att belysa.

De **specifika målen** är en reduktion av utlakningen av växt-näringsämnen till sjöar, vattendrag och hav och en ökad biologisk mångfald. Dessa mål kan endast till viss del anses vara uppfyllda med hänsyn till arealanslutningen. Länsstyrelserna har i svaren på utredningens enkät angett att miljönyttan med våtmarker är tveksam. Utredningen har uppfattat det som att det snarare är utformningen och lokaliseringen av hittills anlagda våtmarker än syftet med stödet som man ifrågasätter. För att bättre gynna den biologiska mångfalden behöver dock vissa våtmarker anläggas med detta som huvudsyfte. Uppgifter saknas för att bedöma kvaliteten på de våtmarker som anlagts genom programmet.

Våtmarkscentrum i Halmstad har i en delrapport till Jordbruksverket studerat 114 anlagda och skötta våtmarkers retentionskapacitet och biologiska mångfald. Våtmarkernas areal uppmättes till 85 hektar. Av rapporten framgår att:

- kväveretentionen per våtmarksyta varierade mellan 0 och 700 kilo kväve per hektar och år,
- mindre våtmarker var generellt effektivare per ytenhet än större och
- tre fjärdedelar av de undersökta våtmarkerna saknade helt högre arter eller hyste generalistarter.¹⁴³

De stora variationerna i retentionseffektivitet visar enligt Våtmarkscentrum att betydligt större kväveretention skulle kunna erhållas om lokaliseringen och dimensioneringen av våtmarker skedde med detta som utgångspunkt. Två förklaringar till de låga artantalen angavs, nämligen att våtmarkerna dels kan vara anlagda

sent, dels är av en sådan kvalitet eller konstruktion att de inte kan hysa någon nämnvärd biodiversitet. Utredningen utgår från att dessa frågor tas upp mer ingående i slutrapporteringen i december. Vid behov bör ytterligare studier genomföras, eftersom dessa frågor är av stor vikt.

De **övergripande miljö kvalitetsmålen** är *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Myllrande våtmarker*. Utredningen anser att ersättningsformerna hittills endast i viss mån har bidragit till uppfyllelsen av dessa mål. Detsamma gäller för övriga berörda miljö kvalitetsmål. Denna bedömning baseras på den förhållandevis låga anslutningen och oklarheterna om betydelsen för kväve retention och biologisk mångfald.

Utredningen bedömer att ytterligare satsningar behöver göras för att öka måluppfyllelsen och undanröja de oklarheter som finns beträffande våtmarkers miljönytta. Först måste dock Jordbruksverkets avrapportering till regeringen i december 2003 avvaktas. Rådgivning om anläggning och skötsel av våtmarker framstår som särskilt angeläget. Betydelsen av

projektstödet för inläggning ökar nu när LIP-medlen har upphört.¹⁴⁴

4.13 Skydds zoner

4.13.1 Beskrivning av insatserna

Syftet med ersättningen till skydds zoner är att minska förlusterna av växt näringsämnen från åkermark till vatten.¹⁴⁵ Skydds zoner har också positiva effekter för växt- och djurlivet.

Ersättning ges för bevuxna remsor av åkermark utmed vattendrag. En skydds zon som gränsar mot ett vattenområde skall vara minst 20 meter lång och 6 meter bred med en sammanlagd areal om minst 0,1 hektar (ersättning lämnas för upp till 20 meter breda skydds zoner). Bland särskilda villkor märks att skydds zonen skall vara bevuxen eller sås med vallgräs eller vallgräs med blandning av vallbaljväxter. Skydds zonen skall också ligga obruten på samma mark under stödperioden. Om skydds zonen skördas får detta ske tidigast 15 juli och skörden skall forslas bort. Före 2003 fanns skötselkrav om att gräset skulle slås av i skydds zoner. Detta krav har nu tagits bort. Det sista året i åtagandeperioden får skydds zonen brytas vid olika tidpunkter beroende på län. Inom

skyddszonen får varken gödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel spridas. Stödet lämnas i hela landet utanför Mål 1 enligt ersättningsnivån i tabell 4.16.

Tabell 4.16 Stödbelopp för ersättning för skyddszoner

Årlig ersättningsnivå 3 000 kr/ha

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.¹⁴⁶

4.13.2 Mål för insatserna

De **övergripande miljö kvalitetsmålen** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är *Ingen övergödning* och *Ett rikt odlingslandskap*. Utredningen anser att ersättningsformen även bidrar till att målet *Giftfri miljö* genom att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel.

Det **specifika målet** är att minska läckaget av växtnäringsämnen från åkermark till vatten. Därtill kommer att den biologiska mångfalden gynnas.

Det **operativa målet** är en anslutning på cirka 5 500 hektar under programperioden.

4.13.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för skyddszoner bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 uppgå till 47 miljoner kronor för programperioden.¹⁴⁷ Hittills har 11 miljoner kronor utbetalats.

4.13.4 Resultat av insatserna

Arealen skyddszoner var 5 700 hektar år 2002 och 5 900 hektar 2001.¹⁴⁸ Av dessa utgjordes den största andelen av areal som anslutits under den förra programperioden. Ansluten areal under innevarande programperiod var endast 1 900 hektar 2002 och 1 700 hektar 2001. Jämförbara uppgifter från 1999 saknas.

Antalet anslutna jordbruk enligt nuvarande program uppgick till 1 300 år 2002 och 1 000 år 2001.

Under den förra programperioden fanns det inom REKO-stödet ett krav på att skyddszoner skulle anläggas utmed vissa vattendrag. En grundersättning om 100–225 kronor per hektar utgick och därutöver en extra ersättning på 2 kronor per löpmeter skyddszon för den del som översteg 100 meter. Anslutningen till detta miljöstöd var större än nuvarande anslutning framför allt beroende på en mer förmånlig ersättning.¹⁴⁹ Ett krav på skörd infördes också i den nuvarande perioden vilket emellertid har tagits bort från och med 2003 i enlighet med Jordbruksverkets förslag i sin översynsrapport från 2001.

4.13.5 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** för ersättningsformen om en anslutning på cirka 5 500 hektar under programperioden är redan uppfyllt. En stor del av den anslutna arealen anslöts dock redan under den föregående perioden. Det råder viss osäkerhet om i vilken utsträckning denna areal kommer att vara ansluten efter 2003, när samtliga åtaganden enligt den gamla ordningen går ut.

Det **specifika målet** är att minska läckaget av växtnäringsämnen från åkermark till vatten. Dessutom bidrar skyddszonerna till gynnsamma miljöer för flora och fauna. De **övergripande miljö-kvalitetsmålen** är *Ingen övergödning*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Giftfri miljö*. Utredningen kan konstatera att det inte finns tillräckligt med vetenskapliga studier och underlag för en närmare bedömning av graden av ersättningsformens bidrag till uppfyllelsen av dessa mål. Övervägande skäl talar dock, enligt utredningens bedömning, för att skyddszoner bidrar till att minska miljöbelastningen från jordbruket. De är ett etablerat kvalitetsbegrepp i odlingen inom t.ex. Svenskt Sigill. Det kan även konstateras att den administrativa kostnaden för ersättningsformen är förhållandevis låg. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att de anslutna skyddszonerna har bidragit till uppfyllelsen av det specifika målet liksom de övergripande miljö-kvalitetsmålen.

Utredningen har studerat alternativa ersättningsformer i samband med att nya möjligheter öppnar sig genom bl.a. CAP-reformen. Tiometerstrådor inryms redan idag i arealersättningen.¹⁵⁰ I samband med CAP-reformen diskuteras även möjligheten att införa femmeterstrådor kopplade till arealersättningen.¹⁵¹ Trädesersättningen är visserligen lägre än miljöersättningen men innebär

en större flexibilitet för jordbrukaren, eftersom denne själv kan styra åtagandets utformning och längd. Det gäller bl.a. vilken mark som skall läggas i träda och om trädan skall rotera eller ligga fast.

Ett system med större flexibilitet är tilltalande. Emellertid skulle sannolikt miljönyttan bli mindre än med nuvarande system. De flesta jordbrukare torde nämligen välja att lägga trädan, där marginalkostnaden är som lägst, vilket säkerligen inte är utmed vattendrag. Utredningen anser därför att nuvarande utformning bör gälla för denna ersättningsform även framöver.

4.14 Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland

4.14.1 Beskrivning av insatserna

Ersättning lämnas till jordbrukare med traditionell odling av lokala sorter, enligt den svenska sortlistan, av bruna bönor på Öland.¹⁵² Syftet är att främja en traditionell odling i denna region för att bidra till bevarandet av öns kulturarv. Därutöver innehåller ersättningsformen vissa särskilda villkor vilka syftar till att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och minska växt-näringsutlakningen.

Sålunda får kemiska bekämpningsmedel mot insekter och svamp inte användas i odlingen. Odlingen skall göras i rader och med ett sådant avstånd att mekanisk ogräsbekämpning kan utföras. Annan jordbearbetning än mekanisk ogräsbekämpning får inte göras före 15 november. Detta gäller dock inte om en höstsådd gröda sås in samma år. Kväve får endast tillföras med 30 kilo per hektar som startgiva till sådd. En växtodlingsplan skall finnas för varje skifte innehållande tillförd mängd kväve och tidpunkt för tillförseln. All areal bruna bönor på en fastighet skall ingå i åtagandet och jordbruksskiftet måste uppgå till minst 0,1 hektar. Ersättningsnivån redovisas i tabell 4.17.

Tabell 4.17. Stödbelopp för ersättning för bruna bönor på Öland

Årlig ersättningsnivå 2 700 kr/ha

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.¹⁵³

4.14.2 Mål för insatserna

De **övergripande miljö kvalitetsmålen** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är *Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö och Ingen övergödning*.

De **specifika målen** är att bevara lokala sorter och bibehålla traditionell odling av bruna bönor, minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och minska växtnärläckaget.

Det **operativa målet** är en anslutning om cirka 1 000 hektar under programperioden.

4.14.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för odling av bruna bönor på Öland beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 11 miljoner kronor under programperioden.¹⁵⁴ Hittills har 4 miljoner kronor utbetalats.

4.14.4 Resultat av insatserna

Arealen bruna bönor inom ersättningsformen var drygt 700 hektar under åren 2001–2002.¹⁵⁵ Ersättningsformen var inte öppen under 2000. 1999 var motsvarande anslutna areal 1 000 hektar.

Antalet anslutna lantbruk för år 2001 var drygt 70 och inga nya tillkom under 2002. 1999 var motsvarande siffra 130.

Länsstyrelsen i Kalmar län liksom Kalmar-Ölands Trädgårdsprodukter ekonomisk förening bedömer att ersättningen har stor betydelse för den regionala utvecklingen liksom för ett varierat odlingslandskap.¹⁵⁶

4.14.5 Utredningens bedömning

Ersättningsformens **operativa mål** om en anslutning på cirka 1 000 hektar under programperioden är vid halvtidsutvärderingen uppnått till 70 procent. Utredningen bedömer att anslutningen kommer att ligga på denna nivå under återstoden av programperioden.

Anslutningen är förhållandevis låg och har minskat marginellt under programperioden. Utredningen har vid studiebesök i områd-

et erfarit att marknaden för bruna bönor är vikande. Jordbruksverket tog också upp detta i sin översyn av programmet 2001 och skrev att efterfrågan på svenska bruna bönor har minskat till förmån för importerade bönor.

Det **specifika målet** att bevara lokala sorter och bibehålla traditionell odling av bruna bönor och det **övergripande miljökvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap* är sett till ersättningsformens anslutning delvis uppnådda. Detsamma gäller målet att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Eftersom inga belägg finns för att ersättningsformen annat än i mindre utsträckning bidrar till att minska växt-näringsläckaget och anslutningen ligger klart under målet, måste måluppfyllelsen för detta specifika mål liksom för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* anses vara begränsad.

Generellt är det svårt att närmare bedöma graden av miljönytta hos denna odlingsform, då det saknas vetenskapligt dataunderlag om effekter på miljön. Det har inte heller gått att få fram uppgifter om alternativa grödor. Utredningen menar dock att jämfört med t.ex. konventionell odling av spannmål har denna odlingsform sannolikt vissa miljöförtjänster, vid sidan av de värden som den innebär för kulturarvet, t.ex. genom att bekämpningsmedel används i mindre utsträckning. Frågan är emellertid om miljönyttan med odlingsformen är större än i motsvarande spannmålsodling, dvs. spannmål med miljörestriktioner. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utvärderingen närmare utreda ett sådant alternativ, men utredningen anser att så bör göras. I synnerhet gäller detta om marknaden för bruna bönor fortsätter att vara vikande, då frågan om alternativ måste aktualiseras. Därtill ställer sig utredningen frågande till nuvarande inriktning och avgränsning av ersättningsformen, eftersom inhemska grödor och sorter av kulturhistoriskt intresse odlas på flera andra ställen i landet utan att uppmärksammas i programmet.

Ett försök att analysera effekterna i förhållande till den totala kostnaden har också gjorts. De direkta och administrativa kostnaderna är totalt sett inte så höga för denna ersättningsform. Ersättningen per hektar är dock bland de högsta i programmet. Utredningen ifrågasätter om inte ersättningsnivån är väl hög i relation till de miljövinster och kollektiva nyttigheter i övrigt som denna ersättningsform medför.

4.15 Miljövänlig odling av sockerbetor på Gotland

4.15.1 Beskrivning av insatserna

Ersättning lämnas till miljövänlig odling av sockerbetor på Gotland. Syftet är att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och minska växtnäringens utlakning.¹⁵⁷ Gotland har en känslig grundvattensituation vilket motiverar särskilda åtgärder mot läckage av skadliga ämnen.

Bland särskilda villkor märks att vid första tillfället för ogräsbehandling med kemiska bekämpningsmedel får bredspridningsteknik användas, därefter bandspridningsteknik. Kemiska bekämpningsmedel får användas i odlingen endast före den 1 augusti. Sockerbetsblasten skall brukas ned eller föras bort senast en vecka efter avslutad skörd. Detta är en skillnad jämfört med traditionellt bruk där blasten får ligga kvar. Detta skötselkrav medför mindre ammoniakavgång till luften. All areal sockerbetor på en fastighet skall ingå i åtagandet och minimiarealen är 0,1 hektar. Ersättning utbetalas enligt tabell 4.18.

Tabell 4.18. Stödbelopp för ersättning för sockerbetor på Gotland

Årlig ersättningsnivå 1 350 kr/ha

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.¹⁵⁸

4.15.2 Mål för insatserna

De övergripande miljö kvalitetsmålen är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet *Ingen övergödning, Bara naturlig försurning och Giftfri miljö*. Jordbruksverket har i sin översyn lagt till målet *Ett rikt odlingslandskap*, eftersom ersättningen bidrar till en mer varierad växtföljd. Utredningen anser att de relevanta miljö kvalitetsmålen bör vara *Ingen övergödning, Giftfri miljö, Bara naturlig försurning* och *Ett rikt odlingslandskap*. Det sista målet följer av den varierade växtföljden och de övriga av de begränsningar av bekämpningsmedelsanvändning och ammoniakavgång till luft som ersättningen medför.

De **specifika målen** är följaktligen att bevara ett rikt odlingslandskap, minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och minska växtnäringsläckaget.

Ersättningsformens **operativa mål** är en anslutning om 2 200 hektar under programperioden.

4.15.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för ersättningen för miljövänlig odling av sockerbetor på Gotland beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 bli 16 miljoner kronor för åren 2000–2006.¹⁵⁹ Hittills har nära 5 miljoner kronor betalats ut.

4.15.4 Resultat av insatserna

Den anslutna arealen var 3 200 hektar år 2002 och 3 000 hektar 2001, varav cirka 1 900 hektar 2002 och 1 600 hektar 2001 avsåg åtaganden i nuvarande programperiod.¹⁶⁰ Ersättningsformen var inte öppen under 2000. För 1999 var den anslutna arealen 2 100 hektar.

Antalet anslutna lantbruk i nuvarande programperiod var 150 år 2002 och 140 år 2001. Motsvarande siffra 1999 var 155.

Ersättningsvillkoren ändrades mellan 1999 och 2000. Tidigare fanns en koppling mellan REKO och stöd för miljövänlig odling av sockerbetor med bl.a. krav på att anlägga skyddszoner.¹⁶¹

Enligt Lantbrukarnas länsförbund på Gotland och Gotlands Betodlarförening har ersättningen medfört en minskning på den anslutna arealen av användningen av bekämpningsmedel med 40 procent och ammoniakavgången med 2,3 ton per år.¹⁶²

Länsstyrelsen i Gotlands län bedömer att ersättningsformen på ett påtagligt sätt bidrar till den regionala utvecklingen.¹⁶³

4.15.5 Utredningens bedömning

Ersättningsformens **operativa mål** om en anslutning av 2 200 hektar under programperioden är uppnått med bred marginal. Skälet anges av Jordbruksverket vara de lättnader i villkor som skedde i och med övergången till den nuvarande programperioden.¹⁶⁴

De **specifika målen** – att bevara ett varierat odlingslandskap, minska riskerna med användning av bekämpningsmedel och minska växtnäringssläckaget – är sett till arealanslutningen uppfyllda. Detsamma gäller för de **övergripande miljö kvalitetsmålen** *Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning och Giftfri miljö*.

Arealanslutningen säger emellertid lite om miljönyttan av ersättningsformen. Denna bedöms vara begränsad, särskilt om transporten av producerade betor till sockerbruk på fastlandet beaktas. Tidigare fanns sockerbruk på Gotland, varför betorna inte behövde transporteras någon längre sträcka. Nu krävs förutom transport till fastlandet – som ju gäller för flertalet grödor som odlas på Gotland – även en lång transport av volym- och viktkrävande sockerbetor på fastlandet.

Odling av sockerbetor medför generellt sett en betydande miljöbelastning, t.ex. genom stor användning av bekämpningsmedel. Även om denna, liksom ammoniakavgången, minskat till följd av ersättningen, finns inga vetenskapliga belägg för några större effekter på miljön. Detta gäller inte minst för utläckaget av växtnäringssämnen till grund- och ytvatten. Därför bedömer utredningen att miljönyttan av miljövänlig sockerbetsodling på den anslutna arealen vid en jämförelse med alternativet till sådan odling inte motiverar kostnaden för ersättningsformen. Alternativet är enligt Lantbrukarnas länsförbund på Gotland och Gotlands Betodlarsförening i huvudsak spannmålsodling.¹⁶⁵

Mot bakgrund av det redovisade materialet drar utredningen slutsatsen att ersättningen framför allt har haft betydelse som ett inkomststöd till jordbrukarna. Därmed har den också påverkat den regionala utvecklingen. Detta är inte helt i linje med målen för ersättningsformen. Utredningen ifrågasätter vidare om inte en större miljönytta skulle erhållas genom exempelvis någon form av särskilt vallstöd till Gotland.

- ¹ 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., Förordning (SFS 2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder, utfärdad den 8 juni 2000, rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven och Statens jordbruksverks föreskrifter om ersättning för miljövänligt jordbruk (SJVFS 2002:95). Tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 1257/1999 finns i kommissionens förordning (EG) nr 445/2002.
- ² *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ³ Stöd för miljövänligt jordbruk 2003, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.
- ⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket.
- ⁵ Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.
- ⁶ Förordning (1998:947) om bekämpningsmedel.
- ⁷ Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av bekämpningsmedel.
- ⁸ Miljöbalken (SFS 1998:1252) och Kulturminneslagen, Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
- ⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁰ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹¹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹² Modellerna för beräkning av kväveutlakning beskrivs utförligt i Naturvårdsverkets rapport nr 5248.
- ¹³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁴ IAKS står för Integrerat Administrations- och Kontrollsystem.
- ¹⁵ Underhandsinformation från Jordbruksverket, april, 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁶ Underhandsinformation från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Olof Johansson.
- ¹⁷ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:173.
- ¹⁸ SJVFS 2002:95.
- ¹⁹ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering i augusti 2003, kontaktperson Olof Johansson.
- ²⁰ SJVFS 2002:95.
- ²¹ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ²² SFS 2000:577.
- ²³ SJVFS 2002:95.
- ²⁴ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:173.
- ²⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ²⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson och september 2003, kontaktperson Charlotta Stadig.
- ²⁷ Ibid.

- ²⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.
- ²⁹ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2001, Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Norra Norrland, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.
- ³⁰ *Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik, Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter 2001*, Jordbruksverkets rapport 2002:2.
- ³¹ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ³² Underhandsinformation från Artdatabanken i april 2003, kontaktperson Thorleif Ingelög.
- ³³ Lindborg, Regina; Eriksson, Ove och Ehrlén, Johan, *Artrikast i världen per m²*, Artikel I Forskning & Framsteg 5/03.
- ³⁴ Underhandsuppgifter från Naturvårdsverket, kontaktperson Johan Bodegård.
- ³⁵ Ängs- och Hagmarksinventeringen genomfördes av Naturvårdsverket.
- ³⁶ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, juni 2003, kontaktperson Kil Persson.
- ³⁷ Ahnström, Johan, *Ekologiskt lantbruk och biologisk mångfald – en litteraturgenomgång*, Centrum för uthålligt lantbruk, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2002.
- ³⁸ *England Rural Development Programme 2000–2006*, Executive summary, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 2001, Entry Level Agri-Environment Scheme Pilot, Scheme Guidance Booklet, Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), 2003; Hasund, Knut Per, *Varför betala för jordbruket? Om utformning av effektiva miljöstöd*, Grønn kunnskap 7(3):192-205 samt Hasund, Knut Per, *Indikatorer och styrmedel för kulturlandskap och biologisk mångfald*, Underlag för seminariediskussion (2003-06-04), Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.
- ³⁹ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.
- ⁴⁰ Världsnaturfondens (WWF) förslag till förändringar i Miljöersättningsprogrammet, Världsnaturfonden, augusti 2003.
- ⁴¹ Underhandsinformation från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Olof Johansson.
- ⁴² Underhandsinformation från Artdatabanken i april 2003, kontaktperson Thorleif Ingelög. Se även Bilaga 4.1.
- ⁴³ SJVFS 2002:95.
- ⁴⁴ Underhandsuppgifter från Riksantikvarieämbetet i juni 2003, kontaktperson Lars Wilson.
- ⁴⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Harald Svensson.
- ⁴⁶ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.
- ⁴⁷ *Landsbygdsutvärderingen 2003*, Enkätundersökning om stöd till lantbrukare, Teknisk rapport från Statistiska Centralbyrån, juli 2003.
- ⁴⁸ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁴⁹ SJVFS 2002:95.
- ⁵⁰ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁵¹ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksantikvarieämbetet, Reg. beslut nr. 27, 2002-12-19.

- ⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens jordbruksverk, Reg. beslut nr. 1, 2002-12-20.
- ⁵³ *Stöd för miljövänligt jordbruk 2003*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, januari 2003.
- ⁵⁴ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁵⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁵⁶ Ibid.
- ⁵⁷ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.
- ⁵⁸ Underhandsuppgifter från Riksantikvarieämbetet i juni 2003, kontaktperson Lars Wilson.
- ⁵⁹ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Malin Engblad.
- ⁶⁰ Rennäringslag (1971:437).
- ⁶¹ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁶² SFS 2000:577.
- ⁶³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁶⁴ *Stöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, april 2003.
- ⁶⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁶⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁶⁷ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ⁶⁸ Underhandsuppgifter från Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, augusti 2003, kontaktpersoner Hans-Erik Öster och Lars Göran Brandt.
- ⁶⁹ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁷⁰ *Stöd för miljövänligt jordbruk 2003*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, januari 2003.
- ⁷¹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁷² Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, september 2003, kontaktperson Ulrika Franke.
- ⁷³ Uppgifter från Djurmiljöenhetens meddelande nr 1/2003 om biologisk mångfald – husdjur, Jordbruksverket, 2003-06-12.
- ⁷⁴ Underhandsuppgifter från Föreningen Allmogegeten, juni 2003, kontaktperson Anette Isaksson.
- ⁷⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁷⁶ Ibid.
- ⁷⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ⁷⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, september 2003, kontaktperson Jan Smedhagen.
- ⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av kompensationsbidraget, juli 2003, kontaktperson Tobias Kärnhall.

⁸² Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.

⁸³ *Jordbrukets utveckling i det fjällnära området 1995–2002*, Jordbruksverkets rapport 2003:16.

⁸⁴ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.

⁸⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Harald Svensson.

⁸⁶ Prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116 och *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁸⁷ International Federation of Organic Agricultural Movement, <http://www.ifoam.org>.

⁸⁸ Jordbruksverket, 1996. *Ekologiskt lantbruk*. Jordbruksinformation 6 (1995). Andra upplagan 1996.

⁸⁹ *Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion*, Livsmedels-ekonomiska institutet, 2003.

⁹⁰ Rådets förordning (EEG) 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, (EGT L. 198, 22.7.1991, s. 1). Reglerna enligt denna förordning är i vissa delar annorlunda utformade än de enligt IFOAM.

⁹¹ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁹² SJVFS 2002:95.

⁹³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ *En hållbar utveckling av landsbygden m.m.*, Regeringens skrivelse till riksdagen, Skr. 1999/2000:14.

⁹⁶ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:173.

⁹⁷ *Antal nötkreatur i december 2002*, Statistiska centralbyråns meddelanden JO 23 SM 0301 och *Jordbruksstatistisk årsbok 2003*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.

⁹⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.

⁹⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, oktober 2003, kontaktperson Lena Söderman.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, september 2003, kontaktpersoner Lena Söderman och Tobias Kärnhall; *Antal nötkreatur i december 2002*, Statistiska centralbyråns meddelanden JO 23 SM 0301; *Jordbruksstatistisk årsbok 2003*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån och *Husdjur den 13 juni 2002*, Statistiska centralbyråns meddelanden, JO 20 SM 0202, korrigerad version 2002-10-18.

¹⁰³ *Jordbruksstatistisk årsbok 2003*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.

¹⁰⁴ Regler för KRAV-godkänd produktion, KRAV:s hemsida, januari 2003, http://krav.se/krav.asp?Id=2&tab=fakta_krav_marke&option=KRAVsregler&type=markningen.

- ¹⁰⁵ Uppgifter från Statistiska centralbyråns hemsida, augusti 2003, <http://www.scb.se/publkat/filer/jo01s%E50101%5F14.pdf> och *Jordbruksstatistisk Årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.
- ¹⁰⁶ *Sambällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion*, Livsmedels-ekonomiska institutet, 2003.
- ¹⁰⁷ Stoltze, M. et al. 2000. *The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe: Economic and Policy*, Vol. 6.
- ¹⁰⁸ *Sambällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion*, Livsmedels-ekonomiska institutet, 2003.
- ¹⁰⁹ Ibid.
- ¹¹⁰ Ibid.
- ¹¹¹ Ahnström, Johan, *Ekologiskt lantbruk och biologisk mångfald – en litteraturgenomgång*, Centrum för uthålligt lantbruk, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2002.
- ¹¹² Mäder, P. et al. 2002. *Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming*, Science vol. 296, May 31, 1694-1697.
- ¹¹³ Ahnström, Johan, *Ekologiskt lantbruk och biologisk mångfald – en litteraturgenomgång*, Centrum för uthålligt lantbruk, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2002.
- ¹¹⁴ Weibull, Ann-Christin; Östman, Örjan and Granqvist, Åsa, *Species richness in agroecosystems: the effect of landscape, habitat and farm management*, Department of Ecology and Crop Production Science, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, 2002, Article in Biodiversity and Conservation 12: 1335-1355, 2003.
- ¹¹⁵ *Sambällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion*, Livsmedels-ekonomiska institutet, 2003.
- ¹¹⁶ Ibid.
- ¹¹⁷ Ibid.
- ¹¹⁸ Törnquist, Mirja; Kreuger, Jenny och Ulén, Barbro, *Förekomst av bekämpningsmedel i svenska vatten 1985–2001*, Sammanställning av en databas, Resultat från monitoring och riktad provtagning i yt-, grund- och dricksvatten, Ekohydrologi 65, Avdelningen för vattenvårdslära, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2002.
- ¹¹⁹ Adolfsson, Rolf och Ivarsson, Anna-Karin, *Minskad bekämpningsmedelsanvändning genom övergång till ekologisk odling*, Statistiska centralbyrån, Opublicerad rapport till Jordbruksverket, 2003.
- ¹²⁰ *Bekämpningsmedel i jordbruket 1997/98, Förbrukning i åkergrödor*, Statistiska centralbyråns meddelanden MI 31 SM 9902.
- ¹²¹ *Sambällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion*, Livsmedels-ekonomiska institutet, 2003.
- ¹²² Ibid.
- ¹²³ *Ekologisk produktion*, Resultat av en enkätundersökning till lantbrukare, Statistiska centralbyrån, september 2003.
- ¹²⁴ Ibid.
- ¹²⁵ Drake, Lars och Björklund, Johanna, *Effekter av olika sätt att producera livsmedel – en inventering av jämförelser mellan ekologisk och konventionell produktion*, Centrum för uthålligt lantbruk, Sveriges lantbruksuniversitet, mars 2002.
- ¹²⁶ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹²⁷ Ibid.
- ¹²⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹²⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, september 2003, kontaktperson Sofia Björnsson.

¹³⁰ Johnsson, Holger och Mårtensson, Kristina, *Beräkning av effekten på kväveutlakningen av miljöersättningen minskat kväveläckage år 2001 med utgångspunkt i TRK-beräkningarna för år 1999*, Sveriges lantbruksuniversitet, Opublicerad rapport till Jordbruksverket, 2003-02-28.

¹³¹ Johnsson, Holger och Mårtensson, Kristina, *Beräkning av effekten på kväveutlakningen av miljöersättningen minskat kväveläckage år 2001 med utgångspunkt i TRK-beräkningarna för år 1999*, Sveriges lantbruksuniversitet, Opublicerad rapport till Jordbruksverket, 2003-02-28.

¹³² Underhandsuppgifter från Jordbruksverket i augusti, 2003, kontaktperson Carl Johan Lidén.

¹³⁹ *Plus och minus för miljön, Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik*, Jordbruksverket, 2003.

¹³³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Lag (1997:1323) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället och Förordning (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället.

¹³⁶ *Uppdrag att utveckla kvalitetskriterier för våtmarker i odlingslandskapet*, Regeringsuppdrag till Jordbruksverket genom beslut 2002-04-11.

¹³⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.

¹³⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, september 2003, kontaktperson Ulrika Bergman.

¹³⁹ Hellström, Magnus, *Effects of restoration and management regime on the avifaunal composition on Swedish wet meadows*, Examensarbete vid Institutionen för naturvårdsbiologi, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2001.

¹⁴⁰ Bennet Gårdö, Monica och Wiiburg, Marianne, *Anlagda våtmarker och småvatten i jordbruksmark*, Rapport från kulturmiljöövervakning, Riksantikvarieämbetets rapport 2001:3.

¹⁴¹ *Sammanfattning av resultat från Bergums vattenreningskärr 1996–2002*, Olof Pehrsson Ekologi-Konsult, 2002.

¹⁴² *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

¹⁴³ Svensson, Jonas; Strand, John; Sahlén, Göran och Weisner, Stefan, *Preliminär delrapportering för utvärdering av projektstöds våtmarker (LBU) med avseende på näringsretention och biologisk mångfald*, Våtmarkscentrum, Högskolan i Halmstad, augusti 2003

¹⁴⁴ Se Naturvårdsverkets hemsida.

<http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/hallbar/invprog/lip/lip.htm>

¹⁴⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.

¹⁴⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.

¹⁴⁹ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket i augusti, 2003, kontaktperson Carl Johan Lidén.

-
- ¹⁵⁰ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ¹⁵¹ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket i augusti, 2003, kontaktperson Carl Johan Lidén och underhandsuppgifter från Jordbruksdepartementet, September 2003, kontaktperson Carl- Fredrik Löf.
- ¹⁵² *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁵³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁵⁴ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁵⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁵⁶ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003 och underhandsmaterial från Kalmar-Ölands Trädgårdsprodukter ekonomiska förening, september 2003
- ¹⁵⁷ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁵⁸ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ¹⁵⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁶⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.
- ¹⁶¹ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ¹⁶² Underhandsuppgifter från Lantbrukarnas Riksförbund och Gotlands Betodlarförening, oktober 2003, kontaktperson, Stig Pettersson, Lantbrukarnas Riksförbund.
- ¹⁶³ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.
- ¹⁶⁴ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ¹⁶⁵ Underhandsuppgifter från Lantbrukarnas Riksförbund och Gotlands Betodlarförening, oktober 2003, kontaktperson, Stig Pettersson, Lantbrukarnas Riksförbund.

5 Kompensationsbidrag

Sammanfattning

Utredningen har funnit att kompensationsbidraget tillsammans med andra ersättningsformer har bidragit till att förhindra nedläggning av jordbruk och jordbruksmark. Utan stöden hade sannolikt antalet företag varit färre och den brukade arealen mindre än idag. Bidraget är emellertid inte en tillräcklig åtgärd för att förhindra att nedläggning ändå sker. Detta förhållande märks särskilt i stödområde 1 och de fjällnära kommunerna.

5.1 Beskrivning av insatserna

Kompensationsbidrag lämnas till jordbruk i mindre gynnade områden enligt artiklarna 13–15 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹ Beslut om kompensationsbidrag fattas av länsstyrelserna.

Kompensationsbidraget ingick tidigare (1995–1999) i EU:s jordbruksrelaterade strukturpolitik men var då annorlunda utformat.² Exempelvis var stödet tidigare djurbaserat medan det nu är arealbaserat. Stödnivån för spannmål sänktes vid övergången till nuvarande programperiod. Denna sänkning kompenserades dock delvis indirekt i form av ett direktstöd för torkning. Stödnivån för vall höjdes indirekt genom förändringar i stödet vid övergången till nuvarande programperiod.

Det finns även ett nationellt stöd vid sidan av Miljö- och landsbygdsprogrammet enligt artikel 42 i anslutningsfördraget för stödområdena 1–3 med syfte att främja traditionell jordbruksproduktion och förädling som är särskilt lämpad för klimatförhållanden i norra Sverige.³

I Rådets direktiv av den 23 november 1995 anges att betydande delar av Sveriges jordbruksområden är missgynnade på grund av naturförhållanden.⁴ Dessa medför högre produktionskostnader och hindrar jordbrukarna från att uppnå skäliga inkomster. Förutom bergsområden omfattas områden med generellt sämre förutsättningar än vad som i genomsnitt råder i jordbruksbygder. Som exempel kan nämnas områden med kullar, kuperad terräng och sönderstyckad jordbruksmark, sankta områden eller områden som är periodvis översvämmade samt skärgårdar. Områden som ligger norr om sextioandra breddgraden ingår också på grund av sina svåra klimatförhållanden.

Kompensationsbidrag beviljas av länsstyrelserna till jordbrukare inom mindre gynnade områden som iakttar god jordbrukarsed. Mindre gynnade områden omfattar stödområdena 1–5c. Kompensationsbidrag lämnas för odling av vall och betesmark i stödområdena 1–5b och för odling av spannmål och potatis i stödområdena 1–3. En prioritering av tillgängliga medel har gjorts varvid stödområde 5c inte har inkluderats i detta bidrag.⁵ I betesmark ingår slåtteräng, skogs- och fåbodbete. För att få kompensationsbidrag krävs ett åtagande om att i 5 år bruka minst 3 hektar jordbruksmark inom stödområdet. Kompensationsbidrag lämnas till och med det år då lantbrukaren uppbär statlig ålderspension eller hel förtidspension. Finansieringen sker till 25 procent av EU.

För kompensationsbidraget gäller särskilda regler. Exempelvis skall vall ha betats eller slagits och betesmark skall ha betats året före stödåret eller under detta år och potatis skall vara etablerad före utgången av juni under stödåret. Sedan 2003 kan även vändtegar ingå i den stödgrundande arealen.⁶ Areal som inte omfattas av stödet är bl.a. träda.

Kompensationsbidrag lämnas således per hektar vall och betesmark inom stödområdena 1–5b. Åtgärden riktas till mark som med hjälp av betande djur (nötkreatur, får och getter) kan skötas på ett hållbart sätt. Därmed bidrar åtgärden till att hålla landskapet öppet. Villkoren för stöd speglar de traditionella jordbrukssystemen i de mindre gynnade områdena. Detta innebär ett krav på djurhållning motsvarande det antal djur som krävs för att långsiktigt sköta marken med hänsyn tagen till regionala förutsättningar. I stödområdena 1–3 är den minsta djurtätheten 1 djurenhet per hektar, i 4a och 4b 1,1 och i 5a och 5b 1,3. Jordbrukare med mark i flera stödområden får sina djur fördelade på olika stödområden så att djur först tillgodoräknas mark i stödområdena 1–3, därefter i 4a,

4b, 5a och 5b. Uppgifter om antal nötkreatur hämtas ur CDB. Särskilda regler gäller för den period under vilken djur skall hållas. Stöd lämnas enligt de nivåer som visas i tabell 5.1.

Tabell 5.1. Stödnivåer inom kompensationsbidraget

Stödområde	Kronor/hektar upp till 60 hektar	Kronor/hektar över 60 hektar
Vall och betesmark		
1-3	1 750	875
4a	1 600	800
4b	800	400
5a	1 000	500
5b	500	250
Potatis		
1-3	1 750	875
Spannmål		
1-3	1 000	500

Källa: Miljö- och landsbygdsprogrammet, 2000.⁷

Därutöver lämnas som nämnts ett nationellt stöd i stödområdena 1-3 för smågris- och slaktsvinsproduktion, uppfödning av getter, ägg- och mjölkproduktion, potatis, bär och grönsaker.⁸ De produktionsgrenar, där både nationellt stöd och kompensationsbidrag kan betalas ut, är således mjölkproduktion, uppfödning av getter samt odling av potatis.

Miljöersättning till ett öppet och varierat odlingslandskap lämnas i stödområdena 1-5m. Denna ersättning avser vallodling utan användning av kemiska bekämpningsmedel. Åtagandet enligt denna ersättningsform hänger nära samman med det åtagande som sker inom ramen för kompensationsbidraget.

Småbrukens roll

Av de drygt 77 000 registrerade lantbruksföretagen år 2000 var omkring 25 procent småbruk (med upp till 400 arbetade timmar per år).⁹ Dessa är i huvudsak fritids- och deltidsföretag där företagarna hämtar merparten av sin inkomst från annat håll. Andelen småbruk

är över 40 procent i Värmlands, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län. Företag med husdjursskötsel uppgick totalt till nära 40 procent av landets jordbruksföretag. I landets norra delar, liksom i södra och mellersta Sveriges skogsbygder, är husdjursskötseln dominerande. Ett typiskt lantbruk i de mindre gynnade områdena består således till största del av husdjursskötsel och i många fall är dessa lantbruksföretag små.

5.2 Mål för insatserna

Kompensationsbidraget skall enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet medverka till att det **övergripande målet** *Ett rikt odlingslandskap* uppnås genom att bibehålla jordbruksmarken i produktion inom de mindre gynnade områdena.

Det **specifika målet** är att bibehålla sysselsättningen inom jordbruket i dessa områden samtidigt som jordbruksmetoder som särskilt beaktar miljökraven bevaras och gynnas. Detta innebär att bibehålla jordbruksmarken under extensiva produktionsformer och att bevara de ekonomiska förutsättningarna för jordbruk med inriktning på mjölk- och köttproduktion. Totalt finns 1,9 miljoner hektar åker och betesmark inom dessa områden och 23 000 företag beräknas omfattas av stödet¹⁰.

Som **operativt mål** anges att stödet skall medverka till att jordbruket inom de mindre gynnade områdena kompenseras för negativa produktionsförutsättningar och på så sätt bidra till att en bättre regional balans skapas.

5.3 Kostnad för insatserna

Jordbruksverket beräknade i augusti 2003 att kostnaden för kompensationsbidrag under programperioden kommer att uppgå till 3 420 miljoner kronor vilket är i nivå med den ursprungliga omfattningen vid en eurokurs på 8,5.¹¹ Hittills har 1 691 miljoner kronor betalats ut.

5.4 Utvärderingsmetoder

Ett stöd till mindre gynnade områden som motsvarade det nuvarande kompensationsbidraget fanns även under perioden 1995–1999. Mot bakgrund av detta borde vissa effekter av stödet kunna fastställas. Det är emellertid svårt att isolera effekterna av kompensationsbidraget från de effekter som andra stöd kan tänkas medföra. Detta framgår av Jordbruksverkets och Sveriges lantbruksuniversitetets utvärdering av kompensationsbidraget som utgör ett underlag för utredningen. Ett annat underlag är den utvärdering av de regionala stöden till jordbruket som gjordes av Jordbruksverket under 1997–1998. Därtill har utvärderingsunderlag som Jordbruksverket tagit fram under 2003 använts.

Jordbruksverket har tagit fram en modell i vilken över- och underskott från olika produktionsgrenar kan studeras. Genom beräkningar i denna produktionsgrenskalkyl kan intäkter och kostnader från mjölkproduktion i de mindre gynnade områdena jämföras med dem från mjölkproduktion i ett genomsnittligt område i Sverige. På så sätt kan kompensationsbidragets betydelse fastställas utifrån ett modellmässigt angreppssätt.

I denna kalkyl särredovisas intäkterna till följd av kompensationsbidrag, nationellt stöd och ersättning för öppet och varierat odlingslandskap. Det bör dock tilläggas att även andra miljöersättningar – vilka inte redovisas i kalkylen – troligtvis påverkar inkomstutvecklingen. Detta förhållande gäller dock även för referensområdet, varför det antas ha en mindre betydelse i sammanhanget.

Direkta och indirekta kostnader särredovisas också i denna kalkyl. Kostnader till följd av naturgivna produktionsnackdelar har av utredningen tolkats innefatta direkta kostnader för foder, grovfoder och koncentrat samt indirekta kostnader i form av avskrivningar och arbete. Kostnaderna för foder är högre inom de mindre gynnade områdena på grund av sämre produktionsförutsättningar såsom kortare växtperiod. Kostnaderna till följd av investeringar är högre inom dessa områden på grund av högre slitage på maskiner och högre kostnader för byggnader. Arbetskostnaderna är högre till följd av större tidsåtgång på grund av dålig arrondering, små, steniga och kulliga åkrar liksom mindre maskiner.

Jordbruksverket har tillsammans med Statistiska centralbyrån även tagit fram ett spridningsmått på hur stor andel av jordbruksföretagen inom de mindre gynnade områdena, som kompenseras

till mindre än 50 procent för de naturgivna produktionsnackdelarna, till mellan 50 och 90 procent samt till mer än 90 procent genom kompensationsbidrag, nationellt stöd och ersättning för öppet och varierat odlingslandskap.

Ett annat underlag är Jordbruksverkets modell *Regional balans*. I denna kan bl.a. inkomster för både den tätortsnära landsbygdsbefolkningen och befolkningen i mer avlägset belägna områden studeras. Jordbruksverket har använt modellen i studien av jordbruket i de fjällnära områdena som har utgjort ett underlag för utvärderingen.

För bedömningar av jordbrukets miljöpåverkan inom de mindre gynnade områdena har Jordbruksstatistisk årsbok för 2002 använts när det gäller uppgifter om användning av gödselmedel och bekämpningsmedel.

5.5 Resultat av insatserna

21 310 jordbruk år 2002, 21 590 år 2001 och 22 430 år 2000 beviljades kompensationsbidrag.¹²

Arealen för vilken kompensationsbidrag utbetalades uppgick till 552 000 år 2002, 554 000 år 2001 och 555 000 hektar år 2000. Antalet jordbruk och ansluten areal minskade något under perioden vilket framför allt beror på utvecklingen i stödområde 3.

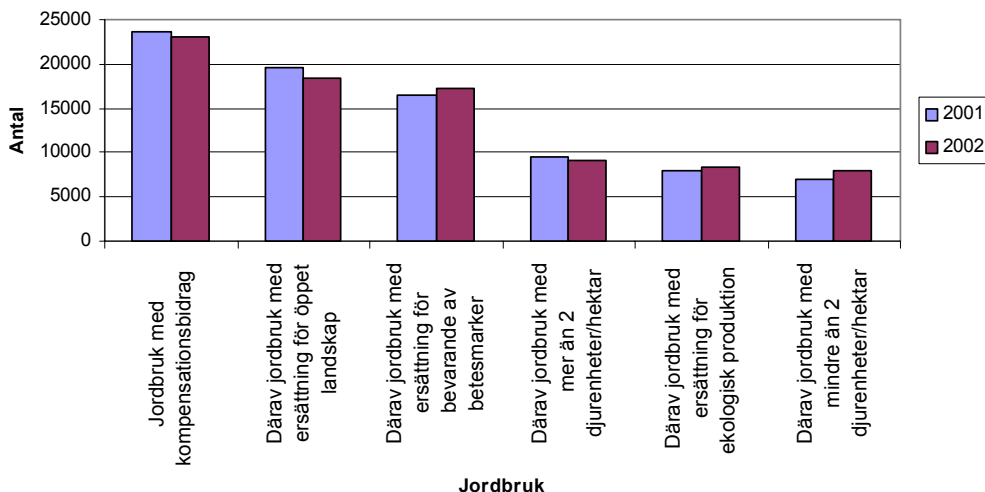
Uppgifterna skall jämföras med de 43 350 jordbruksföretag (med mer än 2 hektar) som var registrerade i dessa områden 2002.¹³ I stödområdena 1–5b fanns det enligt lantbruksregistret och IAKS-systemet 600 300 hektar vall och 292 400 hektar betesmark. I stödområde 1–3 fanns det enligt samma källor 55 600 hektar spannmål och 2 600 hektar potatis.

1999 fanns 23 400 jordbruksföretag med kompensationsbidrag vilka sammanlagt hade en areal om 583 300 hektar.

Arealen med kompensationsbidrag bestod år 2002 till nära 90 procent av vall och betesmark. Spannmålsarealen uppgick till omkring 10 procent av den anslutna arealen. Arealen potatis var mindre än 1 procent. Omkring 90 procent av lantbruken med kompensationsbidrag hade djur. Resterande avser enbart spannmål eller potatis. Under programperioden har spannmåls- och potatisarealen minskat med vardera omkring 10 procent. Den sammanlagda vall- och betesmarksarealen har däremot ökat med knappt 1 procent.

Diagram 5.1 visar antal jordbruk med kompensationsbidrag uppdelade på jordbruk med ersättning för bevarande av betesmarker och slätterängar, ekologisk produktion och öppet och varierat landskap samt jordbruk med mindre än och fler än 2 djurenheter per hektar.

Diagram 5.1. Antal jordbruk med kompensationsbidrag m.m.



Anmärkning: Uppgifterna i diagrammet bygger på antal jordbruk som ansökt om kompensationsbidrag. Den ersatta arealen är något mindre beroende på bl.a. djurkoppling.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁴

Som diagrammet visar har en betydande andel av jordbruken med kompensationsbidrag även ersättning för öppet odlingslandskap (80 procent), för bevarande av betesmarker och slätterängar (75 procent) samt för ekologisk produktion (35 procent).¹⁵ Omkring 30 procent av alla jordbrukare med kompensationsbidrag har ersättning för både öppet och varierat odlingslandskap och ekologisk produktion och omkring 23 procent har ersättning för bevarande av betesmarker och slätterängar, ekologisk produktion och öppet och varierat odlingslandskap.

Produktionsgrenskalkyler

Jordbruksverket har genomfört ett antal beräkningar i en modell för produktionsgrenskalkyler.¹⁶ Beräkningarna enligt denna metod är baserade dels på officiell statistik, dels på antaganden om t.ex. byggnadsvärden och arbetskostnader.

Mjölkproduktion (per ko) har jämförts mellan områdena med kompensationsbidrag och ett referensområde i Örebro län (Kumla kommun). Tabell 5.2 visar hur intäkter och kostnader varierar mellan de olika områdena och vilka effekter dessa variationer har för jordbrukets lönsamhet.

Tabell 5.2. Jämförelse av intäkter m.m. per mjölkko mellan mindre gynnade områden och ett genomsnittligt produktionsområde 1999

Stödområde/ Resultatkalkyl (kronor)	1	2a	2b	3	4	5a	5b	1881
Intäkter från produktion av mjölk	22 184	22 232	21 888	21 558	21 579	21 280	21 277	21 312
Pristillägg för Norrland (nationellt stöd)	7 560	5 112	3 384	648	0	0	0	0
Kompensationsbidrag	2 127	2 127	2 127	2 127	1 580	771	385	0
Ersättning för öppet och varierat odlingslandskap	2 884	2 563	2 454	2 324	579	371	371	0
Övriga intäkter	2 713	2 627	2 598	2 562	2 759	2 438	2 432	2 339
Summa särintäkter	37 468	34 661	32 451	29 219	26 497	24 860	24 465	23 651
Summa särkostnader	11 534	10 959	10 345	9 532	8 928	8 531	8 382	8 197
Täckningsbidrag I (intäkter minus kostnader)	25 934	23 702	22 106	19 687	17 569	16 329	16 083	15 454
Täckningsbidrag II (justerat för underhåll, avskrivningar och ränta)	17 452	15 505	14 076	12 257	11 270	10 154	9 768	8 941
Täckningsbidrag III (justerat för kalkylerade arbetskostnader)	-3 226	-3 053	-3 988	-4 078	-3 674	-5 178	-4 622	-3 996

Anmärkning: Uppgifterna är baserade på en mjölkproduktion om 7 200 kilo per år med en besättning på 22 kor. Strukturella skillnader har inte beaktats. Täckningsbidrag II redovisar det resultatmässiga utfallet justerat för underhåll, avskrivningar och ränta i nominella värden (anskaffningsvärde). Ränta på eget kapital, skatter m.fl. overheadkostnader ingår inte i kalkylen. Täckningsbidrag III redovisar det resultatmässiga utfallet efter justering för kalkylerade arbetskostnader enligt Jordbruksverkets tidigare beräkningar av skötseln av ett hektar vall, spannmål etc.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁷

Som tabellen visar har skillnaderna i produktionsförutsättningar mellan de olika områdena jämnats ut, bl.a. med hjälp av kompensationsbidraget.¹⁸ Än mer avgörande för denna utjämning är miljöersättningen för öppet och varierat odlingslandskap och det nationella stödet i form av pristillägg för mjölkproduktion i Norrland. Effekter av vissa miljöersättningar såsom ekologisk produktion och ersättning för bevarande av betesmarker och slätterängar ingår inte i kalkylen. Som visas i diagram 5.1 är många jordbruk inom de mindre gynnade områdena anslutna även till dessa ersättningar, varför de också bör ha en viss effekt. Denna effekt bör emellertid gälla även för referensområdet, varför den i en sådan här jämförelse får mindre betydelse.

Vid en motsvarande jämförelse för år 2002 minskar utjämnings-effekten (se täckningsbidrag II och III i tabell 5.3). År 2002 ökade särkostnaderna och övriga kostnader i alla områden. Förändringarna var dock till större nackdel för de mindre gynnade områdena än för referensområdet.

Tabell 5.3. Jämförelse av intäkter m.m. per mjölkko mellan mindre gynnade områden och ett genomsnittligt produktionsområde 2002

Stödområde/Resultat- kalkyl (kronor)	1	2a	2b	3	4a	4 b	5a	5b	1881
Intäkter från produktion av mjölk	21 512	21 536	21 384	21 429	21 511	21 384	21 279	21 353	21 240
Pristillägg för Norrland	7 560	5 112	3 384	648	0		0	0	0
Kompensationsbidrag	2 270	2 270	2 270	2 270	1 887	943	998	499	0
Ersättning för öppet odlingslandskap	2 884	2 659	2 659	2 659	1 061	1 061	384	384	0
Övriga intäkter	2 515	2 515	2 515	2 515	2 515	2 515	2 515	2 516	2 515
Summa intäkter	36 741	34 092	32 212	29 521	26 974	25 903	25 176	24 752	23 755
Summa kostnader	12 406	11 859	11 279	10 540	10 004	9 932	9 311	9 158	8 777
Täckningsbidrag I (intäkter minus kostnader)	24 335	22 233	20 933	18 981	16 970	15 971	15 865	15 594	14 978
Täckningsbidrag II (justerat för underhåll, avskrivningar och ränta)	14 598	12 824	11 707	10 447	9 325	8 051	8 566	8 244	7 505
Täckningsbidrag III (justerat för kalkylerade arbets- kostnader)	-6 549	-6 256	-6 896	-6 248	-6 098	-6 100	-7 175	-6 543	-5 851

Anmärkning: Se tabell 5.2.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁹

Motsvarande jämförelse har gjorts för spannmål, där beräkningarna är baserade på normskördar för respektive område.²⁰ Av utrymmesskäl redovisas dock enbart resultaten av denna jämförelse. Kompensationsbidraget har även i spannmålsproduktionen hjälpt till att utjämna produktionsnackdelarna mellan mindre gynnade områden och övriga områden. Utjämningseffekten mellan de mindre gynnade områdena och referensområdet är betydande när det gäller täckningsbidrag I men mindre för täckningsbidrag II och III. Detta beror bl.a. på högre kostnader för underhåll, investeringar och arbete inom de mindre gynnade områdena

Jordbruksverket har med hjälp av Statistiska centralbyrån tagit fram ett spridningsmått över andelen jordbruk med kompensationsbidrag som kompenseras till vissa kompensationsgrader – enligt EU-kommissionens utvärderingsfrågor – som ett komplement till produktionsgrenskalkylerna.²¹ Beräkningarna har gjorts

med utgångspunkt från jordbrukens totala produktomsättning och bygger på faktiska uppgifter från den officiella statistiken genom FADN²² som följer Eurostats standard. Dessutom har vissa antaganden fått föras in för att beräkningarna skulle kunna göras. Det bör nämnas att underlaget innehåller få observationer och därför är osäkert.

Kompensationsbidraget (inklusive ersättning för öppet och varierat odlingslandskap och nationellt stöd) täcker i genomsnitt merkostnaderna till följd av produktionsnackdelar till 59 procent enligt denna beräkning. Hänsyn har då tagits till samtliga kostnader (täckningsbidrag III). Variationen i kompensationsgrad är stor. 9 procent av jordbruken kompenseras till mer än 90 procent, 28 procent till mellan 50 och 90 procent och 63 procent till mindre än 50 procent. Till viss del förklaras denna variation av att antalet observationer är få och varje observation får stort genomslag.

I Miljö- och landsbygdsprogrammet beräknades ursprungligen att skillnaden i nettoförädlingsvärde per hektar vall och bete i de mindre gynnade områdena jämfört med ett referensområde i mellersta Sverige skulle kompenseras till omkring 80 procent med hjälp av kompensationsbidrag, ersättning för öppet odlingslandskap och nationellt stöd.²³ Denna nivå är beräknad och är inte styrande. Den skall jämföras med utfallet på 59 procent kompensationsgrad avseende merkostnader för naturgivna produktionsnackdelar redovisat som intäkter och kostnader per ko för en genomsnittlig mjölkbesättning. Skillnaden i begrepp här är alltså att i Miljö- och landsbygdsprogrammet angavs en kompensationsgrad utifrån areal och i detta sammanhang redovisas en kompensationsgrad utifrån en genomsnittlig besättning. Utredningen anser det vara en rimlig tolkning av intentionerna i programmet att en kompensationsgrad om 80 procent är önskvärd även avseende den här redovisade produktionen med utgångspunkt i en genomsnittlig mjölkbesättning.

Arealutveckling

Tabell 5.4 visar hur arealen har förändrats i samtliga stödområden mellan 1999 och 2002.

Tabell 5.4. Arealförändring i procent mellan 1999 och 2002 i samtliga stödområden

Arealförändring (%)	1	2a	2b	3	4a och b	5a	5b	5c	5m	9	Summa
Spannmål	-14	-4	-15	2	-7	-1	-6	-7	-2	2	0
Oljeväxter			-71	-21	-34	-24	-41	-53	-44	-32	-34
Slätter och betesvall samt grönfoder	-8	-1	-2	-2	5	-2	1	1		10	2
Frövall	-100	-78	-86	-95	41	-42	53	-10	193	63	59
Sockerbetor						-71	-14	28	-53	-7	-14
Potatis	-29	-2	-25	17	-17	-14	-2	-1	-16	-1	-3
Övriga grödor	31	-1	3	-40	4	-5	-9	14	-17	-7	-6
Uttagen areal (träda)	-14	20	6	9	-8	28	9	4	55	-7	0
Annan obrukad åker	-74	-76	-63	-58	-59	-46	-50	-39	103	-85	-74
Summa åker	-11	-3	-6	-2	-3	-1	-2	-3	-3	-3	-3

Anmärkning: De tabellrutor där ingen uppgift har angetts avser en förändring från noll 1999.

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁴

Som tabellen visar så har åkerarealen minskat med 11 respektive 6 procent i stödområdena 1 och 2b.²⁵ I andra mindre gynnade områden ligger minskningen på mellan 1 och 3 procent och är i linje med utvecklingen i övriga landet. Det är arealen vall och spannmål som är mest intressant att titta på, eftersom andelen vall generellt sett är hög inom de mindre gynnade områdena. Andelen spannmål är också betydande i flera stödområden. Den genomsnittliga andelen vall och spannmål i landet är 38 respektive 43 procent. Tabell 5.6 visar andelen vall och spannmål inom stödområdena 1–5b 2002.

Tabell 5.6. Andelen vall och spannmål i stödområdena 1–5b 2002

Andel (%)	1	2a	2b	3	4	5a	5b
Slätter- och betesvall	90	72	75	62	49	74	54
Spannmål	4	19	18	30	36	20	34

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁶

Arealen slätter- och betesvall har minskat mest i stödområde 1, med hela 8 procent. I resterande områden varierar minskningen med mellan 1 och 2 procent. I stödområdena 4 och 5b har arealen i

stället ökat med 5 respektive 1 procent. I landet som helhet har vallarealen ökat med 2 procent. I stödområdena 3, 4 och 5b utgör även spannmålsarealen en stor andel av åkerarealen. I stödområdena 4 och 5b har arealen spannmål minskat med 7 respektive 6 procent. I stödområde 3 har den i stället ökat med 2 procent. För hela landet var arealen spannmål oförändrad 2002 jämfört med 1999.

Minskningen av åkerarealen var störst i början av perioden 1999–2002. Denna utveckling hänger sannolikt samman med de olika ersättningarna genom Miljö- och landsbygdsprogrammet. Det är svårt att få fram uppgifter om hur omfattande nedläggningen skulle ha varit om stöden inte hade funnits. Därför är det inte möjligt att nu försöka kvantifiera programmets eller enskilda ersättningsformers betydelse för en minskad nedläggning. För sådana beräkningar krävs bl.a. information om de anslutna jordbrukens finansiella situation före och efter anslutning till olika ersättningsformer liksom den finansiella situationen i icke-anslutna jordbruk. För att få en mer heltäckande bild krävs också en längre tidsserie över åkerarealens utveckling inom de olika stödområdena och en analys av olika skäl till fluktuationer i denna. Dessa uppgifter låter sig inte enkelt tas fram.

Det framgår vidare av arealförändringarna att arealen spannmål har minskat i flera av de mindre gynnade områdena medan arealen vall har ökat. Detta har enligt Jordbruksverket ett samband med kompensationsbidragets utformning i den nuvarande programperioden, eftersom ersättningsnivån för spannmål har sänkts medan den har höjts för vall och betesmark.²⁷

Utveckling i stödområdena 1–3

Jordbruksverket visar i sin rapport om det fjällnära jordbruket att strukturförändringen är mer omfattande och att landsbygdsbefolkningen minskar snabbare i norra Sverige än i övriga landet.²⁸ Antalet jordbruksföretag i stödområde 1 har minskat med 50 procent sedan 1995. I stödområde 1 minskade befolkningen i aktiv ålder (16–64 år) med nära 10 procent, i 2a med 1 procent samt i 2b och 3 med knappt 4 procent vardera mellan 1995 och 2001. Mellan 1 och 2 procent av de totalt sysselsatta var verksamma inom jordbruket i stödområde 1 vilket motsvarar andelen i landet totalt.

Av rapporten framgår också att arealen jordbruksmark minskade i alla områden, dock inte i den omfattning man skulle kunna för-

vänta sig av det minskande antalet jordbruksföretag. Detta förklaras av att det framför allt är mindre företag som upphör och att arealen i betydande del tas över av kvarvarande större företag. I stödområde 1, där minskningen var som störst, minskade jordbruksarealen – till största del vall – med 17 procent mellan 1995 och 2002. Minskningen var större mellan 1995 och 1999 i alla stödområden än mellan 1999 och 2002, med undantag för stödområde 2b.

Vallarealen har stadigt minskat i stödområdena 1–3 mellan 1995 och 2002 och minskningen var större mellan 1999 och 2002 än mellan 1995 och 1999. Betesmarksarealen har däremot ökat i dessa stödområden mellan 1995 och 2002, med undantag för 2b där den har minskat. Spannmålsarealen var oförändrad i stödområde 1 mellan 1995 och 2002, minskade med 4 respektive 23 procent i 2a och 2b och ökade med 6 procent i 3. Den uppvisade en topp 1999 i samtliga dessa stödområden.

Den viktigaste driftsgrenen inom stödområdena 1–3 är mjölkproduktion. Minskningen i antal företag har varit omfattande i hela landet, dock särskilt stor i stödområde 1 där antalet företag minskade med 40 procent mellan 1995 och 2002. Antalet mjölkkor minskade också markant i stödområde 1, mellan 1995 och 2002 med 35 procent. Antalet företag med nötkreatur minskade med 45 procent i stödområde 1 under samma period. Sammantaget innebär detta en produktionsminskning av mjölk i stödområdena 1 och 3.

Fjällkommunerna, dvs. Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk, Kiruna, Dorotea, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Berg, Härjedalen, Krokom, Strömsund, Åre, Malung och Älvdalen, har till rapporten lämnat underlag över utvecklingen av jordbruksföretag och åkermark. I flera av kommunerna har antalet jordbruksföretag minskat med 50 procent sedan 1995. Detta är en påtaglig minskning, särskilt som den i flertalet fall skett från en låg nivå. Även åkerarealen uppvisar en betydande minskning i fjällkommunerna i Norrbottens och Västerbottens län. Vid en jämförelse av täckningsgraderna för jordbruksföretag i dessa kommuner med jordbruksföretag i andra kommuner så fann Jordbruksverket att täckningsgraden var väsentligt lägre i fjällkommunerna.

Användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel

Kostnaderna för gödsling och användning av bekämpningsmedel är betydligt lägre inom de mindre gynnade områdena än i övriga områden.²⁹ Den främsta förklaringen till detta är den höga andelen vall med lägre användning av kemiska bekämpningsmedel än i andra grödor som spannmål. Den omfattande djurhållningen i dessa områden innebär också liten användning av handelsgödsel.

Generellt gäller att vallodling medför lägre växtnäringsläckage än t.ex. odling av spannmål. En stor andel vall är därför önskvärd från miljösynpunkt.

Av skäl som redovisats tidigare i detta kapitel förmodas kompensationsbidraget tillsammans med ersättningen för ett öppet och varierat odlingslandskap premiera vallodlingen i de mindre gynnade områdena.

En stor andel av jordbruken med vallodling inom de mindre gynnade områdena har också miljöersättning för ett öppet och varierat odlingslandskap vilket innebär att ingen användning av kemiska bekämpningsmedel sker på denna areal (494 700 hektar eller omkring 90 procent av den totala arealen med kompensationsbidrag).

5.6 Tidigare utvärderingar

Kompensationsbidraget fanns också i den tidigare perioden 1995–1999. Under 1997 och 1998 genomförde Jordbruksverket en utvärdering av de regionala stöden till jordbruket.³⁰ Av rapporten framgår att den samlade jordbruksproduktionen i landet förändrades relativt lite mellan 1990 och 1995. I början av 1990-talet minskade den något men ökade sedan i samband med EU-inträdet. Mellan 1994 och 1996 minskade mjölkproduktionen med cirka 2 procent medan antalet mjölkkor minskade med 8 procent. Denna minskning kan till stor del förklaras av att mjölkkvotsystemet kom till 1995. Nötköttsproduktionen minskade också något medan produktionen av griskött ökade med 4 procent. Spannmålsarealen ökade med omkring 4 procent medan åkerarealen totalt sett minskade något.

Av rapporten framgår vidare att jordbruksproduktionen under 1994–1996 uppvisade en något sämre utveckling inom stödområdena än i landet i övrigt. Ett undantag var spannmålsarealen, som

ökade kraftigt i norra Sverige, medan ökningen i övrigt i landet var måttlig. Som orsak till arealökningen angavs de höjningar av stödet till spannmålsodling som genomfördes i samband med EU-inträdet. Antalet mjölkkor minskade snabbare i stödområdena än i resten av landet. Minskningen var störst i norra Sverige. Någon förskjutning av produktionen från stödområdena till slättbygden har dock inte skett under den studerade perioden.

Enligt Jordbruksverkets beräkningar sjönk lönsamheten i mjölkproduktionen 1995 när direktbidragen minskade i samband med EU-inträdet. Variationerna är små mellan landets olika stödområden. Tar man hänsyn till att stödet till mjölkproduktionen i norra Sverige sedan 1995 till en del lämnas i form av stöd till fodersädsproduktion samt till att avkastning och besättningsstorlek successivt har ökat, torde emellertid lönsamheten ha förbättrats något i norra Sverige efter EU-inträdet. Räknat per arbetstimme är dock lönsamheten lägst längst i norr (stödområde 1) och på sydsvenska höglandet (stödområde 5a).

Jordbruksverket har i sin utvärdering också studerat ett antal särskilda frågor såsom skillnader i stödutnyttjande bland företag i olika stödområden och generella skillnader beträffande utvecklingen i dessa områden. Verkets analys visade bl.a. att det fanns förhållandevis stora arealer i norra Sverige för vilka kompensationsbidrag skulle kunna utgå om en optimal koppling mellan areal och djurantal kom till stånd. På företag med underskott av djur var den överskjutande arealen cirka 36 000 hektar. Samtidigt fanns företag med överskott av djur i förhållande till den tillgängliga arealen. På dessa saknades runt 18 000 hektar.

Det system för regionala stöd, som infördes i samband med EU-inträdet, bedömdes i allt väsentligt ha fungerat på avsett sätt. Det påpekades dock att det är svårt att ha en välgrundad uppfattning om stödets effekter när så kort tid har förflutit sedan det infördes.

Jordbruksverket har också med bistånd från Sveriges lantbruksuniversitet genomfört en utvärdering av kompensationsbidraget vilken blev klar i början av 2001.³¹ I rapporten framhålls att kompensationsbidragen troligen bidrar till mellan 4 och 10 procent av jordbruksföretagens totala intäkter. En rad andra intäktsposter har motsvarande betydelse för företagen i stödområdena. Sådana intäktsposter är t.ex. nationellt stöd och miljöersättningar. För att få en klar bild av hur stöden har påverkat jordbruksinkomsterna bör de ses sammantaget.

Vidare anges i rapporten att en modellstudie av ett antal typföretag antyder att kompensationsbidragen till stora delar utjämnar regionala skillnader. Detta gäller i synnerhet för mjölkproduktionen, där stöden mer än väl kompenserar för naturgivna nackdelar vilka redovisas som särskostnader i produktionsgrenskalkylen. Däremot är inte stöden tillräckliga för att utjämna det ekonomiska resultatet mellan typföretagen när även avskrivningar m.m. inkluderas.

I rapporten hänvisas till den tidigare refererade utvärderingen av Jordbruksverket enligt vilken mjölkproduktionen i norra Sverige har fått en förbättrad lönsamhet jämfört med den i södra Sverige efter EU-inträdet. Detta förhållande gäller dock i ännu högre grad för spannmålsproduktionen. Några beräkningar av kompensationsbidragets effekter i ett isolerat sammanhang finns inte. Enligt rapporten förefaller det dock rimligt, mot bakgrund av modellstudien av typföretag, att ett stort antal jordbruk skulle ha varit olönsamma utan kompensationsbidraget.

En stor del av arealen med kompensationsbidrag utgörs av vall och betesmark som båda utgör från miljösynpunkt positiva inslag i jordbrukslandskapet.

Enligt rapporten är det troligt att utan stöden skulle en stor del av den traditionella, förhållandevis extensiva och grovfoderbaserade djurhållningen inom stödområdena ha upphört. På ett övergripande plan kan man därmed hävda att kompensationsbidragen har bidragit till att skydda miljön och bevara landskapet.

I rapporten framhålls att kompensationsbidragets betydelse för befolkningsutvecklingen i de aktuella områdena inte går att fastställa, eftersom flyttningsmönster också hänger samman med ett flertal andra faktorer. När det gäller frågan om huruvida kompensationsbidraget har förhindrat att mark lämnas obrukad, så anges att tidigare beräkningar byggda på sektorsmodeller antyder att en stor del av den aktuella marken skulle tas ut drift, om nationella stöd, kompensationsbidrag och miljöstöd upphörde. Inte heller här finns emellertid några beräkningar utförda som enbart avser kompensationsbidraget.

Sammanfattningsvis anger myndigheterna att kompensationsbidragen troligtvis har haft stor betydelse för jordbruksföretagens inkomstutveckling, även om det finns andra intäktsposter med lika stor betydelse.

Jordbruksverket har också utvärderat kompensationsbidraget i sin översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2001.³² I denna

föreslog Jordbruksverket att kompensationsbidrag skall ges även till pensionärer. Som skäl angavs att lantbruken i stor utsträckning lever vidare i någon annan form efter ägarens pensionering, men att den förre ägaren i många fall fortfarande brukar marken. Verket bedömde att kostnaderna för denna förändring var marginella. Därtill föreslogs att även hästar borde ingå som stödgrundande djur i de stödområden, där krav på djurinnehav finns, eftersom hästar liksom kor, getter m.m. bidrar till att bevara landskapet öppet. Kostnaden för denna förändring beräknades till 50 miljoner kronor 2003. Förslagen har inte genomförts.

Revisionsrätten har under 2003 utvärderat EU-kommissionens administration av kompensationsbidraget och funnit att underlaget för den nuvarande klassificeringen av mindre gynnade områden inom EU är otillräckligt för att göra bedömningar av dess relevans.³³ Därtill fann Revisionsrätten att EU-kommissionen saknar underlag för att bedöma bidragets effekter varför överkompensation inte kan uteslutas.

5.7 Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det **operativa målet** – att kompensera för naturgivna produktionsnackdelar – endast i viss utsträckning är uppnått beroende på att den genomsnittliga kompensationsgraden av kompensationsbidraget tillsammans med övriga relevanta stöd är betydligt lägre (59 procent) än den som anges i Miljö- och landsbygdsprogrammet (80 procent).

I svaren på utredningens enkät till länsstyrelserna framkom att flertalet anser att kompensationsbidraget och ersättningen för öppet och varierat odlingslandskap har stor betydelse för den regionala utvecklingen.³⁴ Länsstyrelserna ansåg också att kompensationsbidraget borde vara tillgängligt för pensionärer som bedriver jordbruk. Utredningen delar denna uppfattning och berör frågan närmare i kapitel 15.

Utredningens enkät till lantbrukare visar att 72 procent av dessa anser att kompensationsbidraget har haft stor betydelse för ett fortsatt aktivt lantbruk.³⁵ Delsvaren redovisas nedan:

- 13 procent har kunnat fortsätta som lantbrukare,
- 18 procent har kunnat fortsätta att hålla djur,
- 29 procent har kunnat fortsätta att bruka samma areal som tidigare,

- 5 procent har kunnat utöka arealen och
- 7 procent hade inte brukat arealen utan stödet.

Resterande andel har inte sökt stödet eller har inte besvarat frågan om hur det har påverkat jordbruksföretaget. Av svaren i undersökningen framgår alltså att kompensationsbidraget är viktigt för jordbruken inom de mindre gynnade områdena.

Avseende djur- och arbetsmiljön har flertalet angett att stödet har haft mindre effekt. Däremot har 28 procent av lantbrukarna svarat att stödet har haft stor betydelse för deras inkomst och 37 procent att stödet har haft stor betydelse för en förbättrad landskapsvård.

Utredningen bedömer mot bakgrund av det redovisade underlaget att kompensationsbidraget har stor betydelse för jordbruken inom de mindre gynnade områdena. Det har också stor betydelse när det gäller att hålla landskapet öppet. Stödet främjar också – tillsammans med ersättningen för ett öppet och varierat odlingslandskap – ett extensivt jordbruk med lägre användning av framför allt bekämpningsmedel. Det medför också positiva effekter för miljön genom mindre läckage av växtnäringsämnen. Därför anser utredningen att det **specifika målet** – att bibehålla jordbruksmarken under extensiva produktionsformer och att bevara de ekonomiska förutsättningarna för jordbruk med inriktning på mjölk- och köttproduktion – till viss del är uppnått, åtminstone när det gäller miljöaspekten på stödet.

När det gäller stödets betydelse för ett fortsatt jordbruk är bedömningen svårare att göra. Antalet anslutna jordbruk uppgick till 21 310 år 2002. Detta är en minskning med knappt 10 procent sedan 1999, då antalet uppgick till 23 400 och därmed översteg målsättningen. Stödet har således inte lyckats förhindra nedläggning av jordbruksföretag och jordbruksmark. Däremot anser utredningen att utan detta stöd tillsammans med andra ersättningar inom programmet och nationellt stöd skulle antalet jordbruk och arealen jordbruksmark inom de mindre gynnade områdena sannolikt ha legat på en lägre nivå än idag. Samma resonemang har förts i avsnittet om ersättning för öppet och varierat odlingslandskap i kapitlet om miljöersättningarna. Utredningen menar således att kompensationsbidraget har bidragit till att förhindra nedläggning av jordbruk och jordbruksmark i de mindre gynnade områdena och därmed bidragit till uppfyllelsen av det **övergripande miljö-kvalitetsmålet** *Ett rikt odlingslandskap*. Det går inte att kvantifiera

de olika stödets bidrag till en minskad nedläggning, alltså inte heller att särskilja betydelsen av kompensationsbidraget.

Revisionsrätten har väckt frågan om överkompensation och de mindre gynnade områdenas relevans. Utredningen bedömer att kompensationsbidraget har en viktig funktion att fylla inom de mindre gynnade områdena, nämligen att kompensera för naturgivna produktionsnackdelar, och att problem med överkompensation inte finns i Sverige.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd till utveckling av landsbygden m.m., Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:142) om kompensationsbidrag i bergsområden och mindre gynnade områden.

² Rådets förordning (EG) nr 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet.

³ Förordning (1996:93) om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige.

⁴ Rådets direktiv (EG) nr 498/95 av den 23 november 1995 och rådets direktiv (EEG) nr 268/75 (EGT L 287, 23.11.1995, s. 33 (Celex 31995L0498) 287/33).

⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Roland Sten.

⁶ Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:94) om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:142) om kompensationsbidrag i bergsområden och mindre gynnade områden.

⁷ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁸ Förordning (1996:93).

⁹ *Rapporter från lantbrukets företagsregister 2000*, Statistiska centralbyråns meddelanden JO 35 SM 0101.

¹⁰ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

¹¹ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.

¹² Jordbruksverkets underlag för utvärdering av kompensationsbidraget, september 2003, kontaktperson Maria Petersson.

¹³ Uppgifter från Lantbruksregistret genom Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Peder Larsson.

¹⁴ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av kompensationsbidraget, juli 2003, kontaktperson Tobias Kärnhall.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av kompensationsbidraget, juli 2003, kontaktperson Per Persson.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² FADN står för Farming Accountancy Data Network.

²³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

²⁴ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Per Persson.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ *Jordbrukets utveckling i det fjällnära området 1995–2002*, Jordbruksverkets rapport 2003:16.

²⁸ Ibid.

²⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av kompensationsbidraget, juli 2003, kontaktperson Per Persson.

³⁰ *Utvärdering av de regionala stöden till jordbruket*, Jordbruksverkets rapport 1998:2.

³¹ *Utvärdering av kompensationsbidrag som en del i utvärderingen av förordning EG 950/97*, Jordbruksverkets rapport 2001:5.

³² *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

³³ Special Report No 4/2003 concerning rural development: Support for less-favoured areas, European Court of Auditors, June 18, 2003.

³⁴ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.

³⁵ *Landsbygdsutvärderingen 2003*, Enkätundersökning om stöd till lantbrukare, Teknisk rapport från Statistiska centralbyrån, juli 2003.

6 Kompetensutveckling

Sammanfattning

KULM

Utredningen finner att insatserna för kompetensutveckling är uppskattade av såväl anordnare som deltagare och bedömer att dessa insatser är värdefulla medel i arbetet med att nå de uppsatta miljökvalitetsmålen. I utvärderingen har emellertid pekats på ett minskat intresse för vissa aktiviteter, framför allt kurser. Slutsatsen av detta är att dessa insatser kontinuerligt behöver utvecklas och anpassas efter deltagarnas behov och intresse samt inriktas på att nå nya deltagare inom målgruppen.

K2

Även aktiviteterna inom K2 har bedömts fungera väl av både anordnare och deltagare. Utredningen gör samma bedömning baserad på tillgängligt utvärderingsmaterial men konstaterar att resultatinformationen behöver förbättras för att en fullständig utvärdering med avseende på uppsatta mål skall kunna göras.

Grönare Skog

Utredningen finner att insatserna för kompetensutveckling på det skogliga området fungerar väl och har förutsättningar för att förstärka övriga åtgärder på detta område. Målet för antalet deltagare har dock inte uppnåtts.

6.1 Inledning

I enlighet med artikel 9 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd till utveckling av landsbygden samt Jordbruksverkets föreskrifter genomförs kompetensutveckling inom

ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet inom tre olika områden:

- kompetensutveckling av lantbrukare inom Insatsområde I (miljö) – KULM,
- kompetensutveckling inom Insatsområde II – K2 och
- kompetensutveckling inom det skogliga området – Grönare Skog.¹

Insatserna för kompetensutveckling genomförs till största delen av länsstyrelserna genom särskilda länsprogram vilka har tagits fram i samverkan med organisationer och andra berörda i länet.² Delar av utbildningen genomförs av andra än länsstyrelsen, t.ex. organisationer och föreningar. Genomförandet av utbildningsinsatserna varierar från län till län.

I de relativt omfattande länsprogrammen fastställs operativa mål och prioriteringar för insatserna efter samråd med lokala representanter och andra intressenter. Ett operativt mål kan exempelvis vara att alla jordbrukare som uppbär ersättning för bevarande av betesmarker och slätterängar skall få en åtgärdsplan. Insatserna i programmet omfattar enskild rådgivning, kursverksamhet, studiebesök, informationsspridning m.m.

Länsstyrelserna har till uppgift att bryta ned de övergripande miljö kvalitetsmålen till regionala miljö kvalitetsmål.³ I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2003 anges att en åiterrapportering skall göras avseende insatser för att nå målen för de skilda handlingsprogrammen, särskilt Miljö- och landsbygdsprogrammets Insatsområde I.⁴ Vid flera av länsstyrelserna har detta arbete genomförts. Arbetsbelastningen har emellertid varit hög vid länsstyrelserna i programmet inledningskedje. Vid tiden för utvärderingen har i flertalet fall ännu inte några regionala miljö kvalitetsmål fastställts.

Vid sidan av länsstyrelsernas länsprogram genomförs också kompetensutveckling av andra myndigheter, organisationer, föreningar m.fl., vilka ansöker om medel för att genomföra utbildningsinsatser hos Jordbruksverket direkt. Syftet är att dessa utbildningar skall komplettera de regionala myndigheternas insatser. Nationella insatser för kompetensutveckling genomförs vidare av Jordbruksverket. Insatser genom Grönare Skog bedrivs i skogsårdsorganisationens regi.

Insatserna för kompetensutveckling omfattar hela Sverige utanför Mål 1-området. Inom Mål 1 genomförs kompetensutveckling

på motsvarande sätt enligt länsvisa program. Insatserna ingår i de särskilda programdokumenten för detta område. Jordbruksåtgärderna inom Mål 1 redovisas i kapitel 12.

För att öka utnyttjandet av KULM-medel infördes 2001 möjlighet för länsstyrelserna att flytta medel mellan kompetensområdena och att överbudgetera. Hittills har omfördelning skett i mindre utsträckning. Överbudgetering används för att öka utnyttjandet av medel, eftersom utbildningsinsatserna vanligtvis understiger de budgeterade.

EU:s medfinansiering utgör 25 procent av de stödberättigade offentliga utgifterna. Finansieringen får inte avse det ordinarie utbildningssystemet.

6.2 Mål för insatserna

KULM

Kompetensutvecklingen inom KULM skall, genom att komplettera andra insatser i Miljö- och landsbygdsprogrammet, leda till att jordbrukare och andra personer verksamma inom jord- och skogsbruket använder långsiktigt hållbara produktionsmetoder. Målgruppen är jordbrukare, deras familjemedlemmar och anställda, verksamma på maskinstationer och dylikt, markägare, rådgivare och informatörer, djurhållare och ägare av utrotningshotade husdjursraser. Insatserna skall enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet framför allt bidra till att de **övergripande miljö-kvalitetsmålen** *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* uppnås. De skall också bidra till uppfyllelsen av miljö-kvalitetsmålen *Giftfri miljö*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Bara naturlig försurning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt Levande kust och skärgård*.

De **specifika målen** är att höja effekten av andra åtgärder i programmet och att generellt höja kompetensnivån hos personer verksamma inom jordbruk.

De **operativa målen** är att 60 000 deltagare årligen skall ges individuell rådgivning, delta i kurser m.m. Från och med 2002 finns ett krav i KULM att länsstyrelserna skall beakta jämställdhetsaspekten när de genomför sina program.

K2

Inom Insatsområde II är insatserna för kompetensutveckling riktade till lantbruksföretag eller andra med anknytning till lantbruket. En särskild målgrupp utgörs av de företag som genomför investeringar eller projekt med stöd inom insatsområdet (startstöd, projektstöd m.m.). Syftet är att genom insatser för en förbättrad kompetens hos berörda personer vid stödföretagen bidra till att framgångsrika investeringar kan genomföras. Inom Insatsområde II är således enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet det **övergripande målet** för kompetensutvecklingen att komplettera andra insatser inom insatsområdet. Detta innebär bl.a. att insatserna skall leda till en anpassning av jordbrukssektorn till ett mer diversifierat företagande.

De **specifika målen** är liksom för KULM att höja effekten av andra åtgärder i programmet och att generellt höja kompetensnivån hos personer verksamma inom lantbruk.

Det **operativa målet** för insatserna är att komplettera någon av åtgärderna investeringsstöd, startstöd, förädlingsstöd och projektstöd. Ett **delmål** är att åtgärderna under programperioden skall ha nått en större grupp omfattande minst 15 000 personer. Kompetensutveckling som riktas mot kvinnor prioriteras.

Grönare Skog

Kompetensutvecklingen inom det skogliga området syftar enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet till att ge skogsbrukare kunskap att bedriva skogsbruk så att miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* och skogspolitikens andra **övergripande mål** uppnås.

De **specifika målen** är även för dessa insatser att höja effekten av andra åtgärder i programmet och att generellt höja kompetensnivån hos personer verksamma inom skogsbruk.

Det **operativa målet** för kompetensutvecklingen inom den skogliga sektorn är 100 000 deltagare under treårsperioden 2000–2002.⁵

6.3 Kostnad för insatserna

Jordbruksverket bedömde i augusti 2003 att kostnaden för kompetensutveckling kommer att uppgå till 985 miljoner kronor för Insatsområde I under hela programperioden.⁶ Däri ingår KULM med 915 miljoner kronor och Grönare Skog med 70 miljoner kronor. Kostnaden för K2 bedömdes vid samma tillfälle uppgå till cirka 131 miljoner kronor.

Hittills har KULM-medel utbetalats med 338 miljoner kronor. Utbetalade medel för K2 uppgår till 28 miljoner kronor och för Grönare Skog till 60 miljoner kronor.

6.4 Utvärderingsmetoder

Då de olika åtgärderna inom kompetensutveckling har olika inriktning, har utredningen funnit det lämpligt att redovisa dem var för sig. Effekter av utbildningen har särskilt studerats. Generellt gäller att insatser inom kompetensutveckling har långsiktiga syften och effekter därför kan vara svåra att påvisa i samband med eller strax efter utbildningen. Sålunda kan man t.ex. förvänta sig en viss tid för implementering av nyförvärvade kunskaper i hur odlingslandskapet kan bevaras och utvecklas för att främja den biologiska mångfalden och kulturvården. Andra kunskaper, såsom hur hälso- och miljöriskerna kan minskas vid användning av kemiska bekämpningsmedel, är troligtvis lättare att dra direkt nytta av. En viktig fråga i sammanhanget är om de erhållna kunskaperna behöver följas upp med rådgivning eller kampanjer för att få fullt genomslag.

Därtill kan det ibland vara svårt att skilja programmets effekter från dem som följer av andra insatser, både inom och utanför detta. Insatserna för kompetensutveckling är emellertid i första hand konstruerade så att de skall komplettera och förhöja effekten av andra åtgärder i programmet, varför utvärderingen har koncentrerats till sådana effekter.

En tredje faktor som påverkar utvärderingen är tillgången och kvaliteten på utvärderingsunderlaget. Då KULM omfattar ett stort antal deltagare inom många olika aktiviteter har det ännu inte genomförts någon databasregistrering av uppgifter om deltagare m.m. Det finns dock möjlighet att använda de registeruppgifter som finns till att göra en djupare studie. En sådan studie får givetvis störst relevans om den görs först när tänkbara effekter är möjliga

att påvisa. Av denna anledning har utredningen nöjt sig med att i första hand använda den utfallsstatistik som Jordbruksverket och Skogsstyrelsen löpande tar fram.

Utfallsstatistiken från Jordbruksverket har kompletterats med verkets årliga rapporter om uppföljning av Miljö- och landsbygdsprogrammet. I dessa har de olika länsstyrelsernas kommentarer inkluderats som bilaga. Därutöver har uppgifter från utredningens enkäter till länsstyrelser och lantbrukare använts som underlag för utvärderingen. Jordbruksverkets uppföljning av åtgärdsplaner för betesmarker och slåtterängar, som färdigställts i maj 2003, har också använts som underlag.

6.5 KULM

6.5.1 Beskrivning av insatserna

Den kompetensutveckling som bedrivs inom ramen för KULM skall genomföras i syfte att motivera och utbilda jordbrukare och andra som är sysselsatta inom jordbruk att använda långsiktigt hållbara produktionsmetoder. Prioritet skall ges åt utbildning och rådgivning syftande till att underlätta för lantbrukarna att fullgöra de miljöåtaganden som de har genom de olika miljöersättningarna. En ytterligare målgrupp utgörs av rådgivare och informatörer inom kompetensutveckling (fortbildning). Följande kompetensområden betonas i programmet:

Kompetensområde 1. Biologisk mångfald och kulturmiljövärden

Verksamheten inom Kompetensområde 1 skall bidra till att nationella och regionala miljö kvalitetsmål för biologisk mångfald och kulturmiljövärden uppnås. Framför allt är det miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* som har betydelse. Syftet med utbildningen är att ge kunskap om odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden, samband mellan hävd och biologiska värden samt skötsel av marker och landskapselement.

Kompetensområde 2. Skydd av miljö känsliga områden (växtnäring och bekämpningsmedel)

Verksamheten inom Kompetensområde 2 skall bidra till att minska växtnäringsförlusterna i jordbruket och hälso- och miljö riskerna vid användning av bekämpningsmedel. Det är främst miljö kvalitets-

målen *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö* som berörs av insatserna. Även miljö kvalitetsmålen *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt Levande kust och skärgård*, *Bara naturlig försurning* och *Ett rikt odlingslandskap* berörs.

Kompetensområde 3. Åtgärder för att främja ekologisk produktion

Verksamheten inom Kompetensområde 3 skall i första hand bidra till att miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *En giftfri miljö* uppnås genom att den ekologiska produktionen ökar. Syftet med åtgärderna inom detta kompetensområde är att intressera jordbrukare för omläggning till och utveckling av ekologisk produktion.

Projekt och kampanjer

Kompetensutveckling företas även genom särskilda projekt med koppling till de olika kompetensområdena. Under förra programperioden genomfördes kampanjen *Markernas mångfald* med syfte att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden.⁷

Kampanjen *Levande Landskap* startade i maj 2002 och syftar till att genom utbildning och rådgivning intressera jordbrukare för och ge kunskap om biologisk mångfald och kulturmiljövärden i landskapet.⁸ Kampanjen har utarbetats av Jordbruksverket i samråd med representanter från andra centrala myndigheter, intresseorganisationer och länsstyrelsernas kulturmiljö-, naturvårds- och lantbruksfunktioner. Målet är att utbildningen inom ramen för *Levande Landskap* skall ha 15 000 deltagare per år. Kampanjen omfattar skötsel av betesmarker och slätterängar, skötsel av kultur lämningar och småbiotoper, anläggning och skötsel av våtmarker inklusive småvatten, bevarande av byggnader och bebyggelsemiljöer av kulturhistoriskt värde samt bevarande av genetisk variation hos husdjursraser och kulturväxter. Till största delen bedrivs utbildningen i länsstyrelsernas regi. Arbetet med att bevara den genetiska variationen på djursidan bedrivs till stor del av lantrasföreningar vars syfte är att bevara utrotningshotade husdjursraser.

På växtområdet finns också ett särskilt bevarandeprogram som kallas *Programmet för odlad mångfald*.⁹ Detta program bidrar till att slå vakt om växtgenetiska resurser, vilket är viktigt för en uthållig produktion av livsmedel. Det utgör också ett viktigt styrmedel för att uppnå intentionerna i konventionen om biologisk mångfald och

det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk. Därtill utgår KULM-medel för utbildning om *allmogeåkrar* och som stöd till odling av hotade åkerogräs i demonstrationssyfte.¹⁰

På djursidan finns ett förslag till ett nationellt program för förvaltning av husdjursgenetiska resurser vilket också har stor betydelse för att uppnå mål om biologisk mångfald.¹¹ I förslaget dras riktlinjer för ansvarsfördelningen upp. Stöd ges genom miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser och genom medel för kompetensutveckling till husdjursföreningar.

Greppa Näringen är ett kunskaps- och rådgivningsprojekt med syfte att förbättra utnyttjandet av kväve och fosfor i jordbruket.¹² Den individuella rådgivningen är kärnan i *Greppa Näringen*, där varje gårds förutsättningar för att minska förluster av växtnäringsämnen går igenom. Rådgivningen innebär en beräkning och tolkning av växtnäringsbalanser, upprättande av gödslingsplan för gårdens dominerande växtföljder och identifiering av problemområden för direkta åtgärder kopplade till fortsatt rådgivning. En eller flera rådgivare återkommer till jordbrukare under flera år och följer upp åtgärderna. Syftet med dessa är att beräkna, lokalisera och åtgärda eventuella växtnäringsöverskott. Från och med 2003 ingår även rådgivning om säker hantering av bekämpningsmedel.

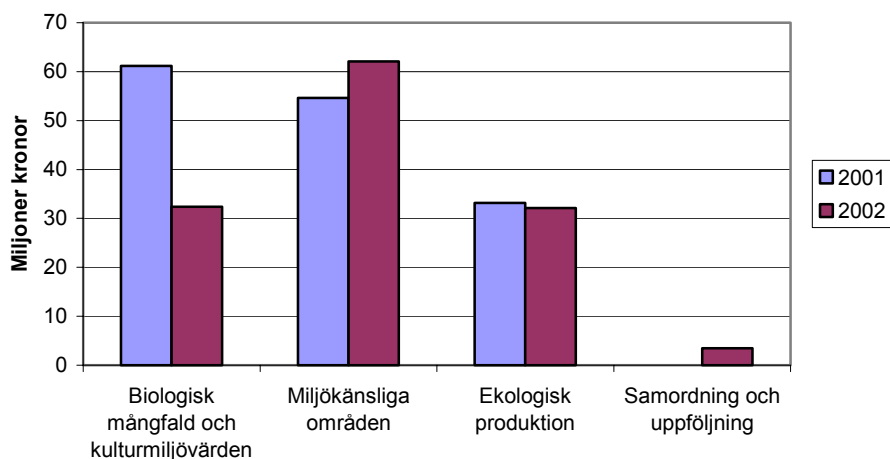
Projektet skall bidra till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Grundvatten av god kvalitet och Giftfri miljö*. I den mån ammoniakavgången påverkas tillkommer *Bara naturlig försurning*. Projektet bedrivs av Jordbruksverket i samverkan med länsstyrelserna, Lantbrukarnas riksförbund, företag och organisationer. Det startade våren 2001 i Hallands, Skåne och Blekinge län. Under 2003 utökades projektet till att även omfatta Kalmar, Gotlands och Västra Götalands län. Målet för år 2003 är att 3 800 jordbrukare skall ha anmält sig till *Greppa Näringen* och 3 500 ha fått rådgivning (varje jordbrukare skall få 1–2 rådgivningar per år).¹³

6.5.2 Resultat av insatserna

Kompetensområden

Medelsanvändningen för insatserna inom de tre kompetensområdena framgår av diagram 6.1.

Diagram 6.1. KULM-medel fördelade per kompetensområde 2001 och 2002



Anmärkning: Kostnaderna för samordning och uppföljning var 2001 på samma nivå som 2002 men redovisades då under respektive kompetensområde.

Källa: Jordbruksverkets KULM-rapporter för 2001 och 2002.¹⁴

Den ändrade fördelningen 2002 jämfört med 2001 förklaras framför allt av en mindre omfattning av åtgärdsplaner under 2002.¹⁵ Åtgärdsplanerna innehåller råd om skötsel av den anslutna arealen betesmarker och slätterängar. Under 2001 utgjorde åtgärdsplanerna den största aktiviteten kopplat till att detta var det första år då ersättningsformen bevarande av betesmarker och slätterängar var öppen i nuvarande program. Åtgärdsplaner fanns inte heller i den tidigare programperioden. Planerna tas fram av länsstyrelsen i samband med ett fältbesök hos de jordbrukare som får tilläggsersättning för bevarande av särskilt värdefulla betesmarker och slätterängar. Hittills under programperioden har åtgärdsplanerna utgjort 26 procent av de totala KULM-medlen.

Andra viktiga aktiviteter 2002 var enskild rådgivning med skötselplaner, kurser, studiebesök, fältvandringar m.m. Skötselplaner innehåller allmänna råd om skötsel av natur- och kulturmiljöer inom en brukningsenhet och är till skillnad från åtgärdsplaner inte relaterad till någon ersättningsform. Bland kurserna kan nämnas köttproduktion i naturbetesmarker, natur- och kulturvärden i odlingslandskapet, röjning och restaurering av betesmarker, lieslätter, kurser om miljöbalken, våtmarker, byggnader för ekologisk produktion m.m.

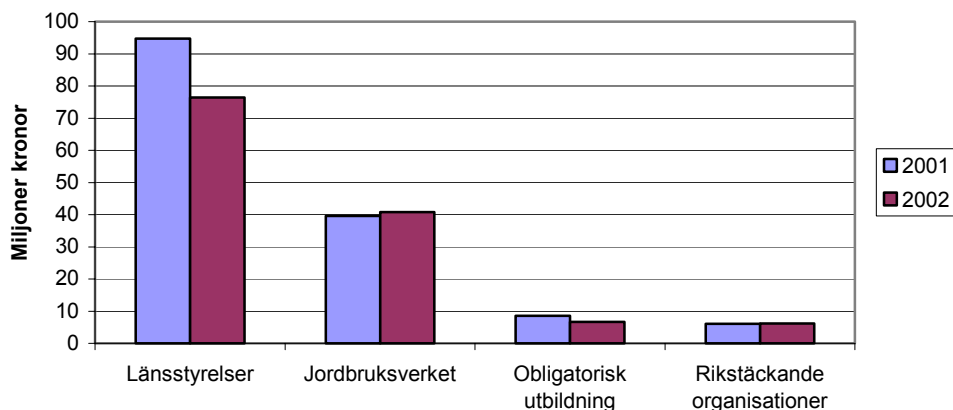
Utöver miljöutbildningar inom ramen för nuvarande program, har utbildningar genomförts som en följd av krav knutna till miljöstöd under den föregående programperioden. Dessa utbildningsinsatser har omfattat hela landet. Den obligatoriska utbildningen upphör i och med 2003. Från och med år 2003 ingår bland insatserna för kompetensutveckling även utbildning om djurvälfärd.

Aktiviteter inom Kompetensområde 1 har framför allt varit åtgärdsplaner. Inom Kompetensområde 2 växtnäring har aktiviteterna till största del bedrivits inom ramen för Greppa Näringen (se avsnitt 6.5.1 och nedan i detta avsnitt). För Kompetensområde 2 bekämpningsmedel och Kompetensområde 3 har insatserna till stor del genomförts i form av kurser och enskild rådgivning.

Anordnare av utbildning

Medelsanvändningen för insatser för kompetensutveckling fördelad på anordnare framgår av diagram 6.2.

Diagram 6.2. KULM-medel fördelade per anordnare år 2001 och 2002



Anmärkning: Den obligatoriska utbildningen anordnas av länsstyrelserna.

Källa: Jordbruksverkets KULM-rapporter för 2001 och 2002.¹⁶

Inte oväntat sker de största insatserna i länsstyrelsernas regi i de jordbruksintensiva länen Västra Götaland och Skåne med cirka 18 miljoner kronor vardera, följda av Kalmar och Östergötlands län med nära 9 miljoner kronor vardera samt Jönköpings och Hallands län med runt 6 miljoner kronor vardera.¹⁷ Insatserna vid övriga länsstyrelser ligger på i genomsnitt 3 miljoner kronor. Undantagna är länsstyrelser helt inom Mål 1-området vilka har egna program för kompetensutveckling. Dessa redovisas som tidigare nämnts i ett särskilt kapitel.

Samarbete mellan länsstyrelserna sker bl.a. genom gemensam annonsering samt gemensamma kurser och hemsidor. Samverkan över länsgränserna sker också i bedömningsfrågor, t.ex. vid bedömningen av vilka betesmarker och slätterängar som är de mest värdefulla.

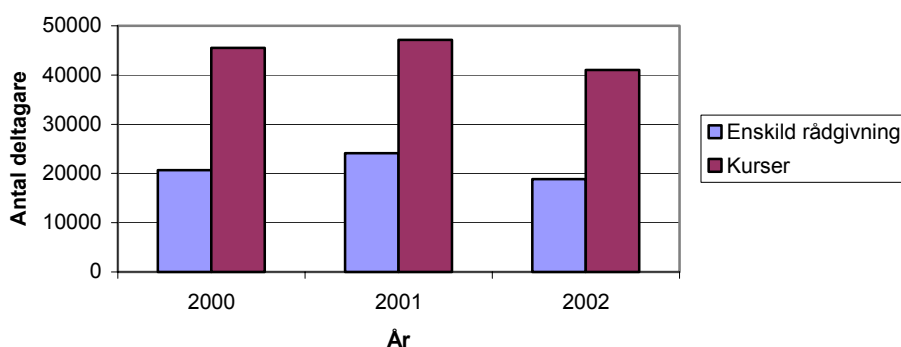
Jordbruksverket stödjer samtliga verksamheter genom att anordna fortbildningskurser för rådgivare och informatörer samt ta fram informationsmaterial. Verket har också en regional organisation på ett trettiotal personer som arbetar med frågor om växtnäring, bekämpningsmedel och ekologisk produktion. Till den stödjande verksamheten utnyttjade Jordbruksverket 31 procent av KULM-

medlen under 2002. Under 2001 och 2000 var motsvarande andel 27 respektive 23 procent.¹⁸ I den utvärdering av verksamheten under 2002, som gjorts av Jordbruksverket, framkom bl.a. att länen uppskattar de regionalt placerade rådgivarna.¹⁹

Deltagarantal

Insatser inom kompetensutveckling har varit eftertraktade och måluppfyllelsen har varit hög avseende antal deltagare.²⁰ År 2000 deltog 66 230 personer i kompetensutveckling. Motsvarande antal 2001 och 2002 var 71 230 respektive 59 920 deltagare. Diagram 6.3 visar deltagarantalet fördelat på enskild rådgivning och kurser.

Diagram 6.3. Antal deltagare fördelade på enskild rådgivning och kurser



Anmärkning: I kurser ingår här studieresor, fältvandringar m.m. Den obligatoriska utbildningen ingår inte.

Källa: Jordbruksverkets KULM-rapporter för 2000, 2001 och 2002.²¹

Under år 2000 respektive 2001 beräknade länsstyrelserna att de i genomsnitt nådde 24 procent av jordbruksföretagen med aktiviteterna kurs, fält- och gårdsvandring, studiecirkel, studieresa eller enskild rådgivning.²² Motsvarande siffra för 2002 var 20 procent.²³ Av länsstyrelsernas material framgår att deltagarantalet har minskat inom Kompetensområde 1 och 3 jämfört med 2001. Antal deltagare

har ökat inom Kompetensområde 2 avseende bekämpningsmedel och varit i stort sett oförändrat avseende växtnäring.

Minskningen i antal deltagare mellan 2001 och 2002 härrör framför allt från kursverksamheten vilket, enligt länsstyrelserna, tyder på en viss mättnad av aktiviteter som grundläggande utbildning. Länsstyrelserna menar också att utbildningarna behöver bli mer fördjupade och specialinriktade.

De utbildningar som anordnades av rikstäckande organisationer, bl.a. föreningar för husdjursraser och Lantbrukarnas riksförbund, visar också på ett minskat deltagande 2002 jämfört med 2001 inom samtliga kompetensområden.

För den obligatoriska utbildningen från den föregående programperioden har länsstyrelserna i uppföljningen från 2002 angett att de personer för vilka utbildningen har avsetts i hög grad har deltagit i denna. I något län har det dock varit svårt att få deltagare även till dessa obligatoriska utbildningar. Förekommande sanktioner har varit av varierande omfattning.

Kvinnliga deltagare

Antalet deltagare i kurser var 11 223 år 2002.²⁴ Bland dessa deltagare var antalet kvinnor 1 907 vilket motsvarade 17 procent. De flesta kvinnorna valde kurser inom biologisk mångfald.

Antal jordbrukare som fick enskild rådgivning var 1 923 personer. Bland dessa var andelen kvinnor 8 procent eller 157 personer.

Kampanjer

En enkätundersökning som vände sig till 5 000 jordbruksföretag visade att kampanjen *Markernas mångfald* har haft stor genomslagskraft.²⁵ Omkring 35 procent av de tillfrågade jordbrukarna hade deltagit i någon aktivitet och av dessa angav 75 procent att de där efter ändrat eller planerat att ändra gårdens skötsel.

Inom växtnärsområdet har under programperioden ungefär 80 procent av medlen använts inom projektet Greppa Näringen. Närmare 5 090 rådgivningar har för åren 2002–2003 genomförts till omkring 1 900 jordbrukare.²⁶

I slutet av april i år hade närmare 3 540 jordbrukare eller anställda anmält sig till Greppa Näringen vilket motsvarar 30 procent av målgruppen. Dessa är fördelade enligt tabellen nedan.

Tabell 6.1. Anmälda till Greppa Näringen

Län	Målgrupp, antal jordbrukare	Anmälda, antal jordbrukare eller anställda	Mål, andel av målgrupp (%)	Faktisk andel av målgrupp (%)
Blekinge	420	174	70	41
Skåne	4 200	2 059	70	49
Halland	1 380	583	70	42
Kalmar	1 600	245	40	15
Gotland	850	84	40	10
Västra Götaland	4 200	392	40	9
Totalt	12 650	3 537	54	30

Anmärkning: Gotlands, Kalmar och Västra Götalands län kom med först under 2003.

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁷

Växtnäringsbalanser som har tagits fram genom Greppa Näringen har börjat registreras i en databas. Än så länge finns dock inte någon tidsserie i databasen, varför dessa uppgifter inte har inkluderats i denna redovisning.

Effekter av kompetensutveckling

En allmän uppfattning är att KULM bidrar till ökade kunskaper och ett ökat intresse för frågor kring bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden, även om det är svårt att kvantifiera värdet av utbildningen. Inte minst tyder svaren i utredningens enkät till länsstyrelserna på detta.²⁸ Flertalet länsstyrelser har där angett att KULM – liksom K2 – har bidragit till att öka kompetensen hos lantbrukarna och att dessa upplever sig ha haft nytta av den utbildning som erbjudits genom KULM. Det faktum att måluppfyllelsen för miljöersättningar är störst när det gäller bevarande av betesmarker och slätterängar samt minskad miljöbelastning avseende växtnäring, för vilka omfattande insatser görs i form av kompetensutveckling, indikerar också utbildningens positiva

effekter. En majoritet av länsstyrelserna framhöll vidare betydelsen av kompetensutveckling kring åtaganden för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, framför allt för att höja effektiviteten i denna ersättningsform genom lägre frekvens av felaktiga skötselåtgärder. Utökade utbildningsinsatser är angeläget med tanke på de relativt höga siffrorna för skötsel fel som dokumenterats av Jordbruksverket för 2002.²⁹

Kurser och enskild rådgivning har utvärderats på uppdrag av Jordbruksverket under 2001 och 2002.³⁰ I dessa utvärderingar har deltagarna fått svara på ett antal frågor om de aktiviteter som de deltagit i. Svaren har omräknats till ett s.k. nöjdhetsindex. För 2001 och 2002 varierade detta index mellan 80 och 90 där 100 utgör maximum. Rådgivning och kursverksamhet inom ekologisk produktion och växtnäring trädgård uppnådde de högsta noteringarna. Som svar på frågan om önskemål angav 25 procent rådgivning på gården och knappt 25 procent gårds- eller fältvandringar. Övriga önskemål var dagkurs, kvällskurs och studieresa med vardera cirka 15 procent. Sammantaget visar denna information att kurserna och den enskilda rådgivningen är mycket uppskattade men att utbildningsinsatserna kan förbättras.

I maj 2003 redovisade Jordbruksverket en enkätundersökning av inställningen till åtgärdsplaner.³¹ Studien omfattade 292 jordbrukare och svarsfrekvensen var 70 procent. I studien framkom att närmare 80 procent av jordbrukarna ansåg att rådgivaren var kompetent, 85 procent att det var lätt att förstå vad som skulle göras enligt åtgärdsplanen och drygt 70 procent att de hade haft hjälp av åtgärdsplanen och rådgivningsbesöket. Beskrivningen av skötselkraven var den del av rådgivningen som jordbrukarna ansåg gav mest nytta.

Runt 75 procent av jordbrukarna i undersökningen uppgav att de följde rådgivaren under besöket. Det föreföll som om dessa jordbrukare var mer positiva till rådgivningen än övriga. Av de jordbrukare som besvarat enkäten hade 87 personer haft ett eller flera kontrollbesök avseende ersättningen för skötsel av betesmarker och slätterängar. Det visade sig att de jordbrukare som haft den största mängden fel vid dessa kontroller oftast hade en mer negativ inställning till åtgärdsplaner.

Sammantaget tyder resultaten från denna studie på att jordbrukarna har haft nytta av åtgärdsplanerna och att rådgivningen har inneburit ett ökat intresse för miljöfrågorna liksom en höjning av

kompetensen. Det är sannolikt så att antalet felaktiga åtgärder kan minskas genom åtgärdsplaner.

6.5.3 Tidigare utvärderingar och till utredningen inkomna synpunkter och förslag

Under perioden 1995–1999 bedrevs verksamheten UID som stod för Utbildning, Information och Demonstrationsprojekt.³² Inom UID genomfördes bl.a. den obligatoriska utbildning, utformad av länsstyrelserna, som krävdes för att jordbrukare skulle beviljas miljöersättning för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden. I den översyn, som Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet gjorde av miljöersättningarna 1997, framkom att utbildning, information och demonstrationsprojekt är viktiga och effektiva medel med stor miljönytta och utgör viktiga komplement till direktstöden.³³

Miljöprogramutredningen slog fast att kompetensutveckling av jordbrukare på miljöområdet är ett av de viktigaste styrmedlen för att miljö kvalitetsmålen skall nås.³⁴ Det är viktigt att jordbrukarna har kunskaper om bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden, minskat kväveläckage mm. för att de skall kunna leverera de kollektiva nyttigheter och miljö tjänster som efterfrågas. Miljöprogramutredningen menade vidare att en integration av kompetensutvecklingsåtgärder och miljöersättningsåtgärder är av största vikt och därför bör jordbrukare med miljöersättning vara en prioriterad målgrupp för denna verksamhet. Det bör övervägas om utbildningen skall vara obligatorisk. Utredningen menade vidare att en obligatorisk utbildning bör styras mer stringent än vad som var fallet med UID, t.ex. genom nationella kursplaner. Det måste dock även finnas utrymme för en regional anpassning och ett varierat utbud beroende på jordbrukarnas intressen, inte minst med tanke på att många jordbrukare har genomgått obligatorisk utbildning i den tidigare programperioden.

Jordbruksverket samlade i slutet av år 1999 in 210 skötselplaner från länsstyrelserna och utvärderade dessa.³⁵ Genomgången kompletterades senare med besök hos 30 jordbrukare. Därvid framkom att en betydande del av de råd, som lämnats avseende betesmarker och landskapselement, helt eller delvis hade genomförts (70 procent). Jordbrukarna var också generellt sett nöjda med rådgivningen och rådgivarnas kompetens.

I den enkätundersökning riktad till 5 000 jordbruksföretag, som Statistiska centralbyrån gjorde 1999 av miljöutbildningen för jordbrukare, framkom att en stor majoritet hade nytta av utbildningen.³⁶ Undersökningen visade också att de jordbrukare, som fick någon form av miljöstöd, hade tagit större intryck av kompetensutvecklingen än de som inte hade miljöstöd. På frågan om vilken slags utbildning de önskade sig svarade de flesta individuell rådgivning. Sedan kom fält- och gårdsvandring samt broschyrer. Tidsbrist angavs vara den viktigaste anledningen till att inte delta i utbildning. Även olämplig tid och plats för aktiviteten angavs som orsak. Nära 20 procent av de tillfrågade angav att de inte kände till aktiviteten.

Statistiska centralbyrån genomförde ytterligare en enkätundersökning under 1999 på uppdrag av Jordbruksverket.³⁷ Enkäter skickades ut till 500 jordbrukare anslutna till KRAV. En majoritet av jordbrukarna var nöjda med rådgivningen och ansåg att en skriftlig dokumentation var värdefull. Undersökningen visade också att nyttan av rådgivningen var större före och under omläggning än efter.

Riksantikvarieämbetet menar att en viktig anledning till vikande deltagarantal är att kurser och andra utbildningar förläggs till centralorter.³⁸ Ämbetet föreslår att utbildningarna i större utsträckning hålls på jordbrukarnas bostadsort eller i nära anslutning till denna. Utbildningarna bör också enligt ämbetet i än högre grad ges en regional inriktning och en kontinuerlig anpassning till rådande förhållanden. Riksantikvarieämbetet påpekar också att det är viktigt att utbildningarna inom Kompetensområde 1 innehåller en god avvägning mellan biologisk mångfald och kulturmiljövården. Detta kan uppnås genom att länsstyrelsernas utbildare har kompetens inom båda områdena.

Utredningen har erfarit, efter underhandskontakter med bl.a. Hushållningssällskapens förbund, att det i vissa län finns synpunkter på fördelningen av utbildningsmedel.³⁹ Länsstyrelserna tilldelas medel enligt ett länsprogram och genomför sedan i betydande utsträckning utbildningen i egen regi. Visserligen finns andra anordnare av utbildningar, såväl inom som utanför länsprogrammen, varav en del har upphandlats av länsstyrelserna, men det ifrågasätts på vissa håll om inte denna andel borde utökas och upphandling tillämpas i större utsträckning.

6.5.4 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** – att 60 000 jordbrukare eller andra som är verksamma inom lantbruket årligen skall nås av de olika aktiviteterna – har hittills uppnåtts under alla år.⁴⁰ En viss dubbelräkning föreligger dock genom att en jordbrukare kan delta i flera olika aktiviteter. Detta har beaktats i målsättningen. Deltagarantalet var ovanligt högt under 2001 för att tillgodose kravet på åtgärdsplan i åtaganden avseende betesmarker och slätterängar. Antalet minskade under 2002 eftersom behovet då var mindre. Nästan hälften av länsstyrelserna ansåg också i uppföljningen för 2002 att det verkar finnas en mättnad för kurser med grundläggande innehåll.

Ett av de **specifika målen** för kompetensutveckling är att generellt höja kunskapsnivån hos personer verksamma inom jordbruk. Det framgår av tidigare utvärderingar av Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån att de jordbrukare, som har deltagit i någon av aktiviteterna inom kompetensutvecklingen, anser att de har en betydande nytta av utbildningen. I Jordbruksverkets studie av jordbrukarnas upplevda nytta av åtgärdsplaner i maj 2003 framkom att mer än 70 procent haft nytta av rådgivningen.⁴¹ Det är således sannolikt att kompetensnivån hos de deltagande har ökat inom de områden som utbildningsinsatserna har inriktats på. Därmed har dessa bidragit till att uppfylla det ena specifika målet för insatserna, dvs. en generell höjd kompetensnivå. Insatserna bedöms således ha varit framgångsrika.

Det andra **specifika målet** är att insatserna skall bidra till att höja effekten av andra åtgärder inom programmet. Även här tyder allt på att insatserna har bidragit till att uppfylla målet, inte minst deltagarnas bedömningar att de har haft stor nytta av åtgärdsplaner för bevarande av natur- och kulturmiljövärden i betesmarker.⁴² Utredningen har granskat ett antal planer och funnit att de har bidragit till uppfyllelsen av målen för miljöersättningarna som också är ett övergripande mål för dessa insatser. På motsvarande sätt har ett antal länsprogram studerats. Även här gör utredningen bedömningen att dessa program har verkat för uppfyllelsen av det **övergripande målet**, nämligen att bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Någon mer omfattande utvärdering av vare sig åtgärdsplanerna eller länsprogrammen har dock inte kunnat göras inom ramen för utvärderingen. Utredningen förutsätter att sådan kvalitetsgranskning ingår i den löpande utvärderingen av verksamheten och kommer inte närmare att beröra denna.

Jämställdhet skall beaktas i länsprogrammen från och med 2002. Så har skett men tiden är för kort för att närmare effekter skall kunna belysas.

Mot bakgrund av det minskade deltagarantalet har utredningen övervägt om utbildningarna borde vara obligatoriska, dvs. utgöra ett villkor för ersättning. Slutsatsen är dock att en utbildning inte nödvändigtvis blir mer effektiv för att den görs obligatorisk, eftersom deltagarnas intresse och motivation är de bästa grunderna för att ta till sig nya kunskaper. Det bör påpekas att deltagarantalet har varit vikande även för utbildningar som i enlighet med det förra programmet varit obligatoriska. Ett system med obligatorisk utbildning skulle innebära ytterligare administration men inte nödvändigtvis en högre effektivitet än dagens ordning. Utredningen anser att den nuvarande ordningen med åtgärdsplaner och frivillig utbildning är att föredra framför det system med obligatoriska utbildningar som gällde i den förra programperioden. Ett problem är emellertid det minskande deltagarantalet. Därför bör åtgärder vidtas för att förbättra utbildningarna (se kapitel 15).

Utredningen finner frågorna om balans i utbildningarna inom Kompetensområde 1, som förts fram av Riksantikvarieämbetet, och om tilldelning av medel till olika anordnare av utbildning, som förts fram av Hushållningssällskapens förbund, vara principiellt viktiga. Även om den nuvarande ordningen i praktiken syns fungera i huvudsak väl, välkomnar utredningen både en bättre balans och mer av upphandling.

Jordbruksverket använde 31 procent av KULM-medlen för stödjande insatser år 2002.⁴³ Dessa medel har använts för finansiering av regionalt placerade rådgivare, informationsmaterial, kampanjer och projekt, mässor, fortbildningsinsatser och viss kontrollverksamhet. Det är rimligt att kompetensutvecklingsinsatser följs upp med rådgivning och stöd på central nivå. Denna verksamhet är också uppskattad av länsstyrelserna som ett stöd i deras arbete med länsprogrammen. Utredningen har inte underlag för att bedöma vad som kan vara en optimal kostnadsnivå för den här typen av verksamhet men ifrågasätter om den inte är väl hög och till en del borde finansieras av myndighetens förvaltningsanslag. Jordbruksverket bör därför undersöka möjligheterna att efter hand begränsa den andel av KULM-medlen som används för stödjande insatser.

6.6 K2

6.6.1 Beskrivning av insatserna

Åtgärderna för kompetensutveckling inom Insatsområde II skall medverka till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. De är inriktade på att stödja företag som får stöd inom något av områdena startstöd, investeringsstöd, förädlingsstöd och projektstöd. Syftet är att förbättra kompetensen hos personer på stödföretagen för att på så sätt förstärka effekten av erhållna stöd inom insatsområdet. Målgruppen utgörs av lantbrukare och andra med anknytning till lantbruket. Kompetensutveckling som riktas mot kvinnor prioriteras. Insatserna omfattar hela landet utom Mål 1-området, där det finns särskilda program i vilka insatser för kompetensutveckling ingår.

Diversifiering av verksamheten genom turist- eller livsmedelsverksamhet på gården kan för många jordbrukare vara en viktig källa till nya inkomster. I denna utveckling är det viktigt att jordbrukaren får stöd genom rådgivning och kompetensutveckling. Projektstöden är därför från och med 2003 ett prioriterat område för kompetensutveckling inom detta insatsområde.

Stöd till kompetensutveckling kan sökas av organisationer, nätverk, föreningar och andra sammanslutningar som verkar för landsbygdens utveckling. Exempel på stödberättigade aktiviteter är utbildningsdagar, studiecirklar, studieresor, föreläsningar, rådgivning m.m.

Utbildningsaktiviteter kan t.ex. ge kunskap om planering och genomförande av investeringar, där exempel på framgångsrika projekt lyfts fram. Tanken är att åtgärderna inom kompetensutveckling skall stimulera uppkomsten av nya projektidéer som leder till att företagandet och sysselsättningen på landsbygden ökar.

6.6.2 Resultat av insatserna

K2-aktiviteterna tog fart först under 2001 på grund av att mycket tid gick åt till att genomföra andra delar av programmet under dess första år.⁴⁴ De flesta länsstyrelser inriktade sin verksamhet under 2001 på informations- och samordningsinsatser för att uppnå större genomslag för åtgärden. Dessa insatser gick ut på att sprida information om stöden i programmet. Ett antal kurser och studie-

cirklar genomfördes dock redan under 2001 i vilka omkring 8 580 personer deltog.

Jordbruksverkets del i K2-aktiviteterna 2001 var också inriktad på informations- och fortbildningsinsatser i syfte att informera om Miljö- och landsbygdsprogrammet. Verket beslutade också om ett nationellt projekt under ledning av Hushållningssällskapens förbund för samverkan och stöd till länsstyrelserna i arbetet under en period med hög arbetsbörda. Uppskattningsvis nåddes 800 personer av de nationella insatserna under 2001.

Under 2002 utgjorde länsstyrelserna den största gruppen av genomförare av insatser inom K2.⁴⁵ Även Hushållningssällskapens förbund, Sveriges lantbruksuniversitet och Jordbruksverket genomförde aktiviteter på nationell nivå. Genom länsstyrelsernas aktiviteter fick drygt 17 680 personer del av utbildning genom kurser, studiecirklar och studiebesök (8 580 personer) eller rådgivning och informationsträffar (drygt 9 100 personer). Den genomsnittliga andelen kvinnor i samtliga aktiviteter var 40 procent. Därtill fick ytterligare närmare 4 980 personer del av insatser för kompetensutveckling på nationell nivå genom projektet "Leve landsbygdsföretagaren" i Hushållningssällskapens förbunds regi. Liksom för KULM gäller att en person kan ha deltagit i flera olika aktiviteter. Länsstyrelsernas spridning av informationsmaterial har nått 145 000 lantbrukare och andra personer med anknytning till lantbruket.

Vid en genomgång av de olika länsprogrammen har Jordbruksverket funnit att genomförandet har varierat mellan länen.⁴⁶ De största aktiviteterna räknat i pengar var kurser, studiecirklar och studiebesök på totalt 10 miljoner kronor 2002. På den nationella nivån har åtgärderna främst varit inriktade på informations- och fortbildningsinsatser.

Jordbruksverket anger i sin uppföljning av Miljö- och landsbygdsprogrammet att resultat och effekter av K2-insatserna bör kunna mätas först efter att en viss tid har gått efter genomförandet och att åtgärder under flera år i följd behöver studeras.⁴⁷ Verket menar också att åtgärderna under 2002 har fått en tydligare roll och till en större del avsett riktad utbildning än under 2001. Verket menar vidare att insatserna är viktiga för att förstärka och bibehålla en långsiktig effekt av andra åtgärder i insatsområdet, särskilt åtgärder för kompletterande verksamhet i jordbruket inom projektstöden.

Kampanjen *Framtid på landet* som startade under 2003 syftar till att i större utsträckning rikta projektstöden till målgrupperna, lyfta fram stödets möjligheter för lantbruksföretagen och den allmänna landsbygdsutvecklingen samt anpassa organisations- och rådgivningsformer till de regionala förutsättningarna.⁴⁸ Kampanjen skall allmänt bidra till att de uppsatta målen för Miljö- och landsbygdsprogrammet uppnås och att budgeterade medel utnyttjas helt under programperioden. Den skall också utgöra en grund för fortsatt omställnings- och utvecklingsarbete genom att lyfta fram bra exempel, öka tillgängligheten av information och stödja länsstyrelsernas arbete med rådgivning och handläggning. Tabell 6.2 visar K2-verksamhetens inriktning under 2002.

Tabell 6.2. K2-verksamhetens inriktning 2002 för åtgärder med personligt deltagande

Inriktning	Totalt antal deltagare	Kvinnor
Traditionell primärproduktion	1 369	345
Kombinationsverksamhet	4 519	1 895
Kultur och bymiljö	855	351
Infrastruktur	54	17
Turism	630	251
Marknadsföring	347	153
Generellt företagande	919	465
Kvinnligt företagande	622	604
Miljö- och hälsa	264	76
Summa	9 579	4 067

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁹

Om nyhetsblad, artiklar och informationsmaterial inkluderas blir antalet personer vilka har nåtts av åtgärderna större (se tabell 6.3).

Tabell 6.3. K2-verksamhetens inriktning 2002 för alla åtgärder

Inriktning	Totalt antal deltagare och mottagare	Kvinnor
Traditionell primärproduktion	11 369	5 345
Kombinationsverksamhet	20 646	6 161
Kultur och bymiljö	855	351
Infrastruktur	54	17
Turism	8 630	3 051
Marknadsföring	347	153
Generellt företagande	919	465
Kvinnligt företagande	622	604
Miljö- och hälsa	264	76
Summa	43 706	16 223

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵⁰

Materialet från Jordbruksverket (tabellerna 6.2 och 6.3) är baserat på underlag uppdelat på indikatorer, i enlighet med EU-kommissionens utvärderingsunderlag, från nio länsstyrelser.⁵¹ Resterande åtta länsstyrelser med K2-verksamhet har inte lämnat något underlag med uppdelning efter indikatorer, vilket har försvårat utvärderingsarbetet.

Om i stället Jordbruksverkets sammanställning över rekvisitioner och utbetalningar används för de sju länsstyrelser som har haft kompetensutveckling inom Insatsområde II samt Hushållningssällskapens förbund, Sveriges lantbruksuniversitet och Jordbruksverket centralt så kan K2-verksamheten sammanfattas enligt tabell 6.4:

Tabell 6.4. Utbetalt belopp per K2-aktivitet 2002

Aktivitet	Antal aktiviteter	Antal deltagare och mottagare	Utbetalt belopp
Länsstyrelserna (17 st)			
Nyhetsblad, artiklar	55	95 720	251 283
Informationsmaterial	9	37 300	506 833
Marknadsföring	26	12 008	122 972
Allmän rådgivning och information	167	8 843	915 582
Kurs och seminarier	350	6 266	7 245 442
Studieresor	54	1 738	2 017 145
Expertmedverkan	38	1 348	128 171
Övrig aktivitet	66	1 131	444 334
Samordning	95	390	602 853
Studiebesök	19	291	185 073
Enskild rådgivning	216	261	557 317
Fortbildningskurs	7	153	174 847
Studiecirkel	14	132	193 795
Uppföljning	4	4	28 549
Jordbruksverket			
Övrig aktivitet	47	30	345 505
Tjänster	20	20	1 979 198
Hushållningssällskapen			
Övrig aktivitet	17	27	2 454 599
SLU Omvärld			
Övrig aktivitet	4	1	180 000
Totalt	1 208	165 663	18 333 498

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵²

Kurser, seminarier, enskild rådgivning, allmän rådgivning och information är de största aktiviteterna.

6.6.3 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** för kompetensutveckling inom Insatsområde II är att insatserna skall ha nått 15 000 deltagare vid programperiodens slut. Nära 9 580 personer har hittills deltagit i olika aktiviteter inom K2.⁵³ Det bör tilläggas att en person kan ha deltagit i flera olika aktiviteter liksom i KULM-aktiviteterna. Det operativa målet efter halva programtiden är uppnått även med hänsyn tagen till detta faktum. Utredningen bedömer att målet för programperioden kommer att uppnås.

Under 2002 har 14 procent av deltagarna fått utbildning inom traditionell primärproduktion. Nära hälften (47 procent) har fått utbildning med syfte att stödja övergång till kombinationsverksamhet. Därtill har 7 procent av deltagarna fått utbildning inom turistverksamhet och 4 procent inom marknadsföring. Flera anknytningar till andra åtgärder finns också.

Utredningen bedömer att K2-aktiviteterna har bidragit till att uppfylla det ena **specifika målet** – att höja effekten av andra åtgärder inom programmet. Insatserna har också i viss utsträckning bidragit till uppfyllelsen av det **övergripande målet** att insatserna skall leda till en anpassning av lantbruket till ett mer diversifierat företagande. Resultatinformationen behöver dock förbättras med tydliga kopplingar av K2-aktiviteterna till andra programinsatser inom Insatsområde II. Detta utvecklas i förslagskapitlet (kapitel 15).

Det andra **specifika målet** är att generellt höja kompetensnivån hos personer inom eller med anknytning till lantbruket. Eftersom K2 har genomförts under en kortare tid än KULM och antalet genomförda utvärderingar är färre, är det svårt att bedöma i vilken utsträckning detta mål är uppnått. Detta gäller särskilt som K2-medlen först från och med 2002 i huvudsak har använts till riktade utbildningsinsatser. Under 2000 och i synnerhet 2001 har K2-medlen framför allt använts till informations- och samordningsinsatser i syfte att öka åtgärdens och programmets genomslag. Under programperioden har totalt 27 procent av K2-medlen använts till sådana insatser. De medel som har använts under 2002 har dock till övervägande del avsett direkta utbildningsinsatser. Därtill är K2, liksom KULM, en åtgärd där effekterna kan förväntas komma först efter en tid.

Tillgänglig information talar dock för att kompetensnivån höjts. I enkäten till länsstyrelserna framkom att de flesta länsstyrelserna

anser att åtgärder inom K2 bidrar till att höja kompetensnivån hos deltagarna. Detta har också varit deltagarnas egen uppfattning. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att kompetensnivån hos deltagarna har höjts.

I målsättningen för K2 prioriteras kvinnor. Bland deltagarna under 2002 var 42 procent kvinnor. Detta måste anses vara en förhållandevis hög siffra, då andelen kvinnor inom jordbruket är omkring 33 procent (avser stadigvarande och tillfälligt sysselsatta enligt Jordbruksstatistisk årsbok 2002).⁵⁴ Bland K2-aktiviteterna märks dock aktiviteter som stödjer verksamheter (turism m.m.), där andelen kvinnor traditionellt sett är något högre än i jordbruket. Bland aktiviteterna fanns även kurser i företagande riktade till kvinnor.

6.7 Grönare Skog

6.7.1 Beskrivning av insatserna

Skogsvårdsorganisationens utbildningsprogram Grönare Skog startades mot bakgrund av att skogsnäringen genom den nya skogspolitiken från 1993 har ett förtydligt sektorsansvar för att nå de uppsatta miljö kvalitetsmålen.⁵⁵ Detta sektorsansvar ställer nya krav på skogsbrukarna. Grönare Skog pågick under 1999–2001 och under 2002 genomfördes en fördjupningsdel i form av en kampanj riktad främst till tidigare deltagare.

Syftet med kampanjen var att lyfta fram landskapsperspektivet genom kunskapsförmedling och praktiska fältexempel, tydliggöra visionen av ett skogslandskap där både miljö- och produktionsmål är tillgodosedda och därigenom åstadkomma ett målinriktat och långsiktigt tänkande både när det gäller produktionsförutsättningar och miljövärden på bestånds- och fastighetsnivå.

En referensgrupp i form av ett nationellt råd (bildat 1998) verkade vid framtagningen av kampanjen med representanter för Friluftsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Naturskyddsföreningen, Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund, Svenska Jägarförbundet, Sveriges Hembygdsförbund, Sågverkens Riksförbund och Världsnaturfonden.

Den primära målgruppen är de privata skogsägarna och anställda inom skogsnäringen (cirka 350 000 personer). En sekundär målgrupp är den svenska allmänheten varför satsningar görs på skolor,

beslutsfattare och barnfamiljer med barn under tolv år. En tertiär målgrupp är den internationella skogssektorn.

För den primära målgruppen formulerades huvudmål inom tre områden:

Rekrytering

- 100 000 deltagare från skogssektorn,
- varav 70 000 skall delta i mer än 10 timmars utbildningsaktivitet och
- merparten av de 70 000 skall delta i 20 timmars utbildningsaktivitet.

Rekryteringen har främst inriktats mot skogsägare som är kvinnor, skogsägare med större fastigheter, skogsmaskinförare, utbor och tjänstemän inom skogsbruket. Nya skogsägare har också varit föremål för särskilda satsningar.

Attityd

Deltagarna skall känna motivation att tillämpa sina kunskaper i skogsbruket.

Kunskap

Tre nivåer formulerades motsvarande utbildningarnas längd varav deltagarna skall a) känna till att det finns en metod för att uppnå de jämställda målen för produktion och miljö, b) förstå skälen till målklassning av bestånd och fastigheter, känna till åtgärder som kan förbättra skogsproduktionen samt ha en ökad insikt om miljöåtgärder och c) känna till de grundläggande principerna för målklassning, ha insikt om anpassning av skogsbruket med hänsyn till landskapets behov och värden och förstå vilka åtgärder som behöver utföras för att skapa en långsiktigt hållbar miljö och skogsproduktion.

Projektet har under perioden kostat ungefär 220 miljoner kronor, varav 60 miljoner kronor hittills har finansierats genom Miljö- och landsbygdsprogrammet.⁵⁶

I projektet satsades på att ge deltagarna kunskap om god skogs-skötsel med lokal förankring. Som framgångsfaktorer nämner Skogsstyrelsen kampanjens förankring i den egna organisationen och utbildning av skogsvårdsorganisationens personal.

6.7.2 Resultat av insatserna

Kampanjen Grönare Skog samlade omkring 62 890 deltagare i den primära verksamheten, dvs. utbildning av skogsägare och verksamma inom skogssektorn.⁵⁷ Skogsstyrelsen har i sin uppföljning även inkluderat antalet deltagare i informationsaktiviteter (över 3 timmar) vilka uppgick till 120 960 personer. Inräknas samtliga deltagare såsom politiker, barnfamiljer med flera blir antalet drygt 349 320 personer.

I den enkätundersökning som gjorts för att granska effekterna av skogspolitiken framkom att deltagarna i Grönare Skog avsåg att genomföra mer omfattande aktiviteter jämfört med icke-deltagare när det gäller t.ex. röjning och plantering.⁵⁸ Det fanns också en större vilja hos deltagare i Grönare Skog att skaffa sig en skogsbruksplan.

6.7.3 Utredningens bedömning

Det **operativa målet** är 100 000 deltagare från den primära verksamheten över en treårsperiod (2000–2002). Deltagarna uppgick till nära 63 000 för perioden 1999 till 2002.⁵⁹ Därutöver har Skogsstyrelsen formulerat delmål inom det operativa målet för hur många av deltagarna som skulle delta i 10 respektive 20 timmars utbildning. Inget av dessa delmål är uppfyllt sett till det totala antalet. Det kan dock vara intressant att försöka få fram uppgifter om fördelningen av antal deltagare på de olika utbildningarna. Dessa uppgifter saknas i det underlag för uppföljning som Skogsstyrelsen har tagit fram till utredningen. I underlaget framkommer dock att Skogsstyrelsen bedömer ambitionsnivån vara mycket hög för delmålen.

Det **specifika målet** att höja effekterna av andra insatser i programmet är inte vid denna utvärdering applicerbart på de skogliga åtgärderna, då det hittills endast är kompetensutveckling som har ingått i programmet. Först 2004 kommer andra insatser att

ingå. Det andra **specifika målet** är att höja kompetensnivån hos personer verksamma inom jord- och skogsbruket. Grönare Skog har sannolikt bidragit till att uppfylla detta mål. För detta talar bl.a. de mer omfattande skogliga aktiviteterna och en ökad andel skogsbruksplaner bland verksamma inom skogsbrukssektorn som har deltagit i kompetensutveckling jämfört med andra verksamma inom sektorn.⁶⁰ Dessa aktiviteter indikerar att deltagarna har fått ökad kunskap om och ökat intresse för skogsbruket.

Det **övergripande målet** är att komplettera övriga insatser i programmet för att på så sätt bidra till att de för området relevanta miljökvalitetsmålen liksom skogspolitikens mål uppnås. Detta mål är inte heller applicerbart på Grönare Skog vid denna utvärdering, då det endast är åtgärden Grönare Skog som ingår i programmet.

Utredningen finner det högst angeläget att de skogliga insatserna får fortgå inom ramen för programmet (se avsnitt 15.6) så att de uppsatta målen i fråga om antalet deltagare uppnås.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd till utveckling av landsbygden m.m., Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Statens Jordbruksverks föreskrifter om stöd för kompetensutveckling inom Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006 (SJVFS 2001:88).

² Underlag och underhandsuppgifter från Elisabeth Melin, Jordbruksverket, mars 2003, Sven Lingegård och Jan Lundegren, Länsstyrelserna i Västerbottens respektive Västra götaland län, september 2003.

³ Förordning med länsstyrelseinstruktion från 21 november 2002, SFS 2000:864.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna m.m., Reg. beslut 2002-12-19.

⁵ *Grönare Skog Utvärdering*, Intern promemoria upprättad av Skogsstyrelsen, maj 2003 och underhandsuppgifter från Skogsstyrelsen, maj 2003, kontaktperson Anders Olsson.

⁶ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.

⁷ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14.

⁸ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12 och uppgifter från underhandskontakter med Jordbruksverket, mars 2003, kontaktperson Elisabeth Melin.

⁹ *Förslag till nationellt program för växtgenetiska resurser*, Jordbruksverkets rapport 1998:19 och *Programmet för odlad mångfald*, Jordbruksverkets rapport 2002:9.

¹⁰ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

¹¹ *Förslag till nationellt program för förvaltning av husdjursgenetiska resurser*, Jordbruksverkets rapport 2003:13.

¹² *Greppa Näringen*, informationsbroschyr, Jordbruksverket.

¹³ Underhandsuppgifter från Stina Olofsson, Greppa Näringen, oktober 2003.

¹⁴ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14; *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

¹⁹ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

²⁰ Ibid.

²¹ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14; *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

²² Ibid.

²³ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

²⁴ Ibid.

²⁵ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14.

²⁶ Underhandsuppgifter från Stina Olofsson, Greppa Näringen, oktober 2003.

²⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, april 2003, kontaktperson Cecilia Linge och Underhandsuppgifter från Stina Olofsson, Greppa Näringen, oktober 2003.

²⁸ Sammanställning av svar på *Frågeformulär om det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, kontaktperson Jan Emmervall, Länsstyrelsen i Stockholms län, maj 2003.

²⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, augusti 2003, kontaktperson Malin Engdahl.

³⁰ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

³¹ *Jordbruk och miljönytta, Nytt miljöprogram för jordbruket*, Betänkande av Miljöprogramutredningen, SOU 1999:78.

³² Ibid.

³³ *Utvärdering och översyn av det svenska miljöprogrammet för jordbruket*, Jordbruksverkets rapport 1997:10.

³⁴ *Jordbruk och miljönytta, Nytt miljöprogram för jordbruket*, Betänkande av Miljöprogramutredningen, SOU 1999:78.

³⁵ *Utvärdering av rådgivning med skötselplan för gardens natur- och kulturvärden*, Jordbruksverkets rapport 2000:7.

³⁶ *Attitydundersökning om miljöutbildning för lantbrukare*, Jordbruksverkets rapport 2000:8.

³⁷ *Utvärdering av rådgivare till ekologiska lantbrukare*, Jordbruksverkets rapport 2000:17.

³⁸ Förslag från Riksantikvarieämbetet, juni 2003, kontaktperson Ulf Lindberg och oktober 2003, kontaktperson Lars Wilson.

³⁹ Underhandsuppgifter från Hushållningssällskapens förbund, augusti 2003, kontaktperson Åke Clason.

⁴⁰ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14; *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

⁴¹ *Utvärdering av åtgärdsplaner 2003*, ej publicerat material från Jordbruksverket, maj 2003, kontaktperson Martin Sjö Dahl.

⁴² Ibid.

⁴³ *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2000, Jordbruksverkets rapport 2001:14; *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2001, Jordbruksverkets rapport 2002:06 och *Kompetensutveckling av lantbrukare inom miljöområdet – KULM*, Verksamhetsåret 2002, Jordbruksverkets rapport 2003:12.

⁴⁴ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

⁴⁵ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-26.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ *Framtid på landet: Informations- och verksamhetskampanj projektstöden för landsbygdsutveckling*, Jordbruksverket, 2002.

⁴⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av K2, mars 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ *Jordbruksstatistisk Årsbok 2002*, Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån.

⁵⁵ *Grönare Skog Utvärdering*, Intern promemoria upprättad av Skogsstyrelsen, maj 2003 och underhandsuppgifter från Skogsstyrelsen, maj 2003, kontaktperson Anders Olsson.

⁵⁶ *Grönare Skog Utvärdering*, Intern promemoria upprättad av Skogsstyrelsen, maj 2003.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2001.

⁵⁹ *Grönare Skog Utvärdering*, Intern promemoria upprättad av Skogsstyrelsen, maj 2003.

⁶⁰ Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2001.

7 Investeringstöd

Sammanfattning

Investeringstödet har varit efterfrågat och prioriteringar av vissa typer av investeringar har därför gjorts. Investeringar har framför allt gått till djurstallar. Tillgängliga medel kommer att utnyttjas fullt ut, men långt färre företag än vad som varit målsättningen kommer att få stöd. Medelsbristen är således påtaglig. Investeringstödet har framför allt bidragit till bättre djur- och arbetsmiljö samt en effektivisering av företagen. Däremot har stödet haft mindre effekt när det gäller kompletterande verksamhet.

7.1 Beskrivning av insatserna

Investeringstöd lämnas i enlighet med artiklarna 4–7 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹ Beslut om investeringstöd fattas av länsstyrelserna.

Stödberättigade är jordbruks- eller trädgårdsföretag i vilka kompletterande verksamhet såsom skogsbruk, turism, hantverk, småskalig förädling och försäljning av gårdsprodukter kan ingå. Även entreprenad- och konsultverksamhet med nära anknytning till jordbruks- eller trädgårdsproduktion får ingå. I Mål 1 ges stöd även till renskötsel-företag. Stödberättigade sektorer är:

- mjölk och mjölkprodukter,
- köttproduktion,
- ägg- och fågelköttproduktion,
- spannmål,
- olje- och fiberväxter,
- frukt, bär och grönsaker,

- blommor och plantor och
- potatis.²

Stöd lämnas endast för så kallade fasta anläggningar, t.ex. byggnader eller markanläggningar med tillbehör. Undantaget från denna regel är inköp av myllningsaggregat för miljövänlig spridning av stallgödsel. Även inredning och dylikt i t.ex. djurstallar räknas som fasta anläggningar.

Investeringsstöd finns både inom Insatsområde I och II. Ett exempel på en investering inom Insatsområde I är ett nytt djurstall eller ombyggnad av ett sådant som syftar till att förbättra djurskyddet eller arbetsmiljön. Ett exempel på en investering inom Insatsområde II är kompletterande verksamhet som främjar en diversifiering av ett jordbruk.³

Stödet kan uppgå till högst 30 procent av utgifterna för investeringen. Det maximala beloppet är 480 000 kronor under en fyraårsperiod. Stödet utgår endast för betalda fakturor och ersättning ges således inte för eget arbete eller material. Inte heller lämnas stöd till leasingutgifter. Begagnad utrustning ges stöd om särskilda skäl kan åberopas. Om det beräknade stödbeloppet blir lägre än 15 000 kronor beviljas inte stöd. Detta innebär i praktiken att en investering måste uppgå till minst 50 000 kronor vid en stödandel på 30 procent för att vara stödberättigad.⁴

Om stöd skall beviljas måste företagarens inkomst i huvudsak komma från företaget (inklusive de kompletterande verksamheterna). Minst 25 procent skall dock komma från huvudnäringen, dvs. jordbruk eller trädgård. I Mål 1 utgör renskötsel en huvudnäring. Vissa undantag kan beviljas om investeringen gäller t.ex. gödselvårdsanläggningar, investeringar för betesdjur i skogs- och mellanbygd eller kompletterande verksamhet. Företaget måste också ha ekonomisk livskraft. Stödet behövsprövas och beviljas endast till företag som uppfyller minimikraven för miljö, djurskydd och livsmedelshygien. Inom 5 år från beslutsdatum är företagaren återbetalningsskyldig om investeringen används för annat ändamål än det avsedda.

Vissa restriktioner finns för stöd som medför ökad produktion. För mjölkproduktion är dessa att produktionen inte får överstiga företagets mjölkkvot. Stöd för utökning av nötköttsproduktion får endast lämnas till extensiv köttproduktion. Djurtätheten får högst uppgå till 2 djurenheter per hektar foderareal. För grisköttsproduktion kan stöd i samband med utökning endast lämnas för

ekologisk produktion. För äggproduktion lämnas stöd endast till nya, godkända system. För fågelköttproduktion kan stöd endast lämnas om den sökande kan visa att det finns avsättning för produktionen.⁵

7.2 Mål för insatserna

Insatsområde I

De **övergripande målen**, enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet, är att underlätta anpassningen till ett ekologiskt hållbart jordbruk för att bidra till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*.

De **specifika målen** är att till viss del kompensera jordbrukarna för kostnader förknippade med höga miljö- och djurskydds krav, reducera kväveinnehållet i vattendrag i jordbruksområden, fortlöpande förbättra djurskyddet samt fortlöpande förbättra arbetsmiljön i jordbruket.

Insatsområde II

De **övergripande målen** är att höja landsbygdsföretagens konkurrensförmåga samt att bibehålla sysselsättningen på landsbygden.

De **specifika målen** är att påskynda företagets omställning till nya marknadsmässiga och institutionella förutsättningar samt att stimulera diversifiering av jordbruksverksamhet.

Insatsområde I och II

De operativa målen för insatserna är att under perioden lämna investeringsstöd till totalt 10 000 jordbruks- och trädgårdsföretag och att i genomsnitt skapa ett halvt till ett arbetstillfälle i de företag som får stöd inom båda insatsområdena.

Kvinnors möjlighet till egenföretagande skall särskilt beaktas och kvinnliga sökande skall prioriteras. Prioritet skall även ges till investeringar som avser ekologisk produktion.⁶

7.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden för insatserna beräknas enligt Jordbruksverket bli cirka 446 miljoner kronor inom Insatsområde I och 301 miljoner kronor inom Insatsområde II under programperioden. Detta skall jämföras med den ursprungliga omfattningen på 447 respektive 297 miljoner kronor vid en eurokurs på 8,5. Hittills har totalt 268 miljoner kronor betalats ut.⁷

Under den förra programperioden 1997–1999 beslutades om 2 573 stöd med 246 miljoner kronor. Till och med 1999 utbetalades 139 miljoner kronor. 88 miljoner har utbetalats i nuvarande programperiod. Beslut om resterande 19 miljoner har återkallats då investeringarna inte har genomförts eller har genomförts till en lägre kostnad.⁸

7.4 Utvärderingsmetoder

Investeringsstödet har utvärderats med hjälp av information från Jordbruksverkets översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet från 2001 och rapporter om utvecklingen inom programmet för år 2001 och 2002. Informationen har kompletterats med statistikuppgifter, bl.a. baserade på EU-kommissionens frågor och indikatorer, från Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån. Information om investeringsstödet har också hämtats i utredningens enkät till lantbrukare samt tidigare enkäter och utvärderingar av stödet. Effekter på miljön har endast uppskattats utifrån stödets inriktning, lantbrukarnas egna bedömningar och Jordbruksverkets allmänna värdering. Faktiska miljökonsekvenser av stödet har däremot inte kunnat mätas. Stödets effekter på diversifiering och företagets omställning har bedömts på liknande sätt. En svårighet i utvärderingen har utgjorts av bristen på skarpa gränser mellan Insatsområde I och II. Många investeringar, exempelvis i en ny stallbyggnad, hör till bägge insatsområdena genom att samtidigt främja bådas syften. För att kunna följa utvecklingen av insatserna under perioden redovisas resultaten årsvis. Uppgifterna om arbetstillfällen är behäftade med en viss osäkerhet eftersom de bygger på information i ansökningshandlingar. Bedömning av investeringsstödet sker gentemot de operativa, specifika och övergripande målen samt de prioriteringar som slagits fast.

7.5 Resultat av insatserna

Under 2000 beviljades 192 stöd med 29 miljoner kronor, varav 21 miljoner kronor inom Insatsområde I och 8 miljoner kronor inom Insatsområde II. Tabell 7.1 visar fördelningen på olika slags investeringar av det beviljade stödet.⁹

Tabell 7.1. Investeringsstöd 2000

Investeringstyp	Andel, %
Stallbyggnader och byggnadsinventarier för nötkreatur	69
Svinproduktion	8
Andra stallbyggnader	6
Gödselvårdsanläggningar	3,5
Växthus	2,5
Kompletterande verksamhet	2
Övrigt	9
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2001.¹⁰

Arbetskraftsbehovet ökade med cirka 3 procent efter investeringen i de företag som erhöll stöd vilket motsvarar 160 arbetstillfällen.¹¹

Under 2001 beviljades 855 stöd med 148 miljoner kronor, varav 89 miljoner kronor inom insatsområde I och 59 miljoner kronor inom Insatsområde II. Stödandelen var i genomsnitt 14 procent av den totala investeringen. Tabell 7.2 visar fördelningen på olika slags investeringar av det beviljade stödet.¹²

Tabell 7.2. Investeringsstöd 2001

Investeringstyp	Andel, %
Ladugård och inventarier för mjölk och nötköttproduktion	67
Svinhus inklusive inventarier	4
Stallar för äggproduktion	2
Andra stallbyggnader	2
Växthus	7
Andra byggnader	3
Gödselvårdsanläggningar	6
Gödselmyllare	1
Övrigt, jordbruk och trädgård	2
Kompletterande verksamhet – förädling	2
Kompletterande verksamhet – övrigt	4
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2002.¹³

Sysselsättningen har genom investeringarna ökat med 338 arbetstillfällen, varav omkring 43 procent för kvinnor. Runt 870 arbetstillfällen har tryggats enligt länsstyrelsernas bedömning.¹⁴ Jordbruksverket påpekar dock att det höga antalet skapade och bevarade arbetstillfällen år 2001 till viss del beror på att ett halvt arbetstillfälle ibland har räknats som ett helt beroende på otydliga instruktioner till jordbrukarna. En mer trolig siffra beräknas vara cirka 600.¹⁵

Både under 2000 och under 2001 har ansökningarna vida överstigit tillgången på medel och därför har länsstyrelserna infört prioriteringar och reducerat det maximala stödet. Detta har lett till att ansökningar om stöd i vissa fall har fått avslag.¹⁶

Under 2002 beviljades 754 stöd med totalt 132 miljoner kronor, varav 73 miljoner kronor inom Insatsområde I och 59 miljoner kronor inom Insatsområde II. Stödandelen utgjorde i genomsnitt cirka 14 procent av den totala investeringskostnaden.¹⁷ Tabell 7.3 visar fördelningen på olika slags investeringar av det beviljade stödet.¹⁸

Tabell 7.3. Investeringsstöd 2002

Investeringstyp	Andel, %
Djurstallar för nötkreatur	66
Gödslevårdsanläggningar	6
Växthus	6
Kompletterande verksamhet - sammantaget	6
Övrigt	15
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁹

Omkring 540 arbetstillfällen har bibehållits eller skapats genom de investeringar som beviljats stöd.²⁰

Ansökningarna översteg även under 2002 tillgången på medel och därför gjordes prioriteringar.

7.6 Tidigare utvärderingar och litteratur

Jordbruksverket genomförde 1999 en enkätundersökning om investeringsstödet till länsstyrelser och stödmottagande företag. Undersökningen visar bland annat att stödet haft sämre stimulans- och styrningseffekt i södra än i norra Sverige. Detta beror främst på att stödandelen var lägre i söder (20 procent) än i norr (45 procent). Stödet var därför i högre utsträckning avgörande för att investeringen genomfördes i norr, särskilt i dåvarande Mål 6. 70 procent av stödmottagarna uppgav att stödet förbättrat företagets lönsamhet och framtidsutsikter. De viktigaste motiven bakom investeringen uppgavs vara att modernisera produktionen, men också att uppfylla gällande djurskyddsbestämmelser. Enligt Jordbruksverket är konkurrensaspekten ett av de starkaste skälen till att behålla stödet eftersom andra medlemsländer i EU betalar ut liknande stöd.²¹

Enligt Jordbruksverkets halvtidsutvärdering av investeringsstödet för perioden 1997-1999 har stödet bidragit till en god måluppfyllelse när det gäller de svenska målen att förbättra miljön och djurens välfärd. Sammanlagt har omkring 73 procent av investeringarna syftat till något av dessa mål. Däremot var det få före-

tagare som investerat i kompletterande verksamhet. Det påpekas att stödet har en viktig psykologisk betydelse.²²

Under 2003 publicerades en studie av problemen med kapitalförsörjning för företagare på landsbygden.²³ Enligt denna är det svårt att få bankerna involverade på ett tidigt stadium när en investering skall göras. Den normala säkerheten i fastigheter begränsas då fastighetspriserna är lägre i glesbygd än i mer tätbefolkade områden. Andra bedömningsgrunder väger då tyngre, t.ex. intrycket av företagaren och investeringsprojektet. Ofta ligger länsstyrelsernas bedömning till grund för bankernas beslut vilket gör att ett positivt besked om lån är nära sammanlänkat med ett positivt besked om investeringsstöd.

7.7 Utredningens bedömning

Efterfrågan på investeringsstöd är långt större än de budgeterade medlen vilket har lett till att många som söker sådana stöd får avslag. I syfte att möjliggöra fler investeringar har maxbeloppet per fyra år i många fall sänkts från 480 000 till 300 000 kronor (i vissa fall 200 000 kronor). I genomsnitt uppgår stödet till endast 14 procent av den totala investeringskostnaden, trots att det kan uppgå till 30 procent.²⁴ Investeringskostnaden för jordbrukaren blir därmed större. Detta kan jämföras med föregående period, då stödet kunde uppgå till maximalt 20 procent av investeringen och det genomsnittliga stödet uppgick till 15 procent. Anledningen till att stödandelen inte är högre i nuvarande period, trots att den maximala gränsen har höjts, är sannolikt att länsstyrelserna tillämpar ett lägre tak för stöd samt att stora investeringar blivit allt vanligare.²⁵ På grund av medelsbristen har länsstyrelserna vidare varit tvungna att prioritera mellan olika typer av investeringar. Stöd till prioriterade investeringstyper ges på bekostnad av andra investeringar. Framför allt har stöd till kompletterande verksamhet utgått i mindre utsträckning än vad som från början var avsikten. Orsaken är delvis, enligt Jordbruksverket, att ansökningarna om stöd till kompletterande verksamhet är få.²⁶ Till detta kan stödets begränsning till fasta anläggningar ha bidragit. En konsekvens blir att den kedja som projektstöd, investeringsstöd och kompetensutveckling skall utgöra, framför allt inom Insatsområde II, i många fall bryts. Viktiga investeringar för landsbygden blir därmed inte av.²⁷ En ytterligare effekt av medelsbristen är att det blir svårare att få

banklån, eftersom sådana i större utsträckning går till projekt som fått investeringsstöd än till sådana som inte fått stöd. Vidare bör framhållas att många lantbrukare har begränsad likviditet och därför skulle ha stor nytta av ett förskott på delar av stödet.

Det **operativa målet** är att stöd skall utgå till 10 000 företag och att varje stöd skall ge i genomsnitt ett halvt till ett arbetstillfälle. Detta mål gäller för insatsområdena tillsammans. Under förutsättning att varje stöd utgått till olika företag har 1 800 företag fått stöd fram till årsskiftet 2002/2003. Måluppfyllelsen är hittills 18 procent. Med samma takt kommer måluppfyllelsen att bli 42 procent vid programperiodens slut. Tillgängliga medel kommer däremot att användas fullt ut. Det är därmed tydligt att tillgängliga medel inte står i rimlig proportion till målet. Den andra delen av målet – att varje stöd skall ge ett halvt till ett arbetstillfälle – har dock hittills uppnåtts.

Insatsområde I

De **specifika målen** inom Insatsområde I är att:

- till viss del kompensera jordbrukare för kostnader förknippade med höga miljö- och djurskyddskrav,
- reducera kväveinnehållet i vattendrag i jordbruksområden,
- fortlöpande förbättra djurskyddet och
- fortlöpande förbättra arbetsmiljön.

Det första specifika målet baseras på att Sverige har högre miljö- och djurskyddskrav än övriga medlemsländer i EU, varför jordbrukarna kan få kompensation för dessa.²⁸ Investeringsstödet som sådant kan således motiveras av denna omständighet. Alla stöd som ges bidrar till uppfyllelsen av detta mål.

När det gäller det andra specifika målet så är det svårt att bedöma om en minskning av kväveinnehållet i vattendrag i jordbruksområden är direkt kopplad till investeringar som fått stöd. Nya gödselvårdsanläggningar och gödselmyllare bidrar säkerligen till att begränsa kväveläckaget, men direkta effekter är svåra att mäta.

För det tredje specifika målet är måluppfyllelsen god, eftersom djurskyddet fortlöpande förbättras genom att djurmiljön förbättras till följd av nya djurstallar.

Få stöd går direkt till att förbättra arbetsmiljön. Däremot blir detta en bieffekt av att djurmiljön förbättras. Investeringsstödet bidrar således till uppfyllelsen även av detta mål.

De **övergripande målen** i Insatsområde I är att underlätta anpassningen till ett ekologiskt hållbart jordbruk för att bidra till att målen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* uppnås. ”Ekologiskt” syftar i detta sammanhang på ett jordbruk som är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart. Investeringsstödet har framför allt gått till nya djurstallar eller ombyggnad av sådana. Sådana investeringar har positiva effekter för djurmiljön men också för den yttre miljön. De innebär oftast att stallet görs större och anpassas till lösdrift.²⁹ I den bemärkelsen underlättar investeringsstödet anpassningen till ett ekologiskt hållbart jordbruk och därmed bedömer utredningen att det bidrar till den första delen av det övergripande målet. Större stallar ökar möjligheterna att låta fler djur ingå i besättningen. Fler djur som betar är en nyckelfaktor för att nå målet *Ett rikt odlingslandskap*. Därför bedömer utredningen att investeringsstödet, under förutsättning att tillräcklig areal för bete finns, också har bidragit till målet *Ett rikt odlingslandskap*.

Investeringsstöd går också till gödselvårdsanläggningar. Bättre och större sådana leder till mindre läckage och till att spridning av gödseln kan ske vid en tidpunkt som är gynnsam för miljön. Andelen gödselvårdsanläggningar med täckning var 75 procent under 1999.³⁰ År 2001 hade andelen ökat till 85 procent.³¹ Under åren 2000–2002 har stödet bidragit till att 342 gödselvårdsanläggningar har anlagts eller förbättrats. Utredningen bedömer att investeringsstödet i viss mån bidragit till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

Insatsområde II

De **specifika målen** för insatsområde II är att påskynda företagens omställning till nya marknadsmässiga och institutionella förutsättningar samt stimulera diversifiering av jordbruksverksamhet. De investeringar som stödet bidragit till syftar framför allt till förbättringar av redan befintlig verksamhet, främst inom jordbruksdelen av företaget, t.ex. investering i ett nytt stall. Sådana investeringar är ett led i att modernisera företaget i syfte att möta nya krav, t.ex. marknadsmässiga sådana. Därmed bidrar investeringarna till före-

tagens omställning. Endast en liten andel av investeringarna har emellertid gått till kompletterande verksamhet. En viktig orsak därtill är att stöd endast kan lämnas till fasta anläggningar. Övriga investeringar, som kan vara betydande i samband med utveckling av kompletterande verksamhet, t.ex. inventarier som inte utgör fasta anläggningar, är inte stödberättigade. Detta innebär att nuvarande regler för investeringsstöd inte är väl anpassade till investering i kompletterande verksamhet.³² Utredningen bedömer således att investeringsstödet endast i liten utsträckning bidragit till att stimulera diversifiering.

De **övergripande målen** inom Insatsområde II är att höja landsbygdsföretagens konkurrensförmåga samt att bibehålla sysselsättningen på landsbygden. De investeringar som genomförts bedöms ha bidragit till att höja företagens konkurrensförmåga, framför allt genom effektivisering av befintlig produktion. Enligt tillgängliga uppgifter verkar investeringsstödet ha haft avsedd effekt på sysselsättningen. Måluppfyllelsen bedöms därmed vara god.

Prioriteringar

För båda insatsområdena gäller att jämställdhetsaspekten särskilt skall beaktas och kvinnor prioriteras vid behov. Antalet kvinnor som fått stöd är svårt att avgöra då en del av stödet går till bolag. Enligt 2002 års siffror har utbetalningarna i 65 fall gått direkt till kvinnor och i 652 fall direkt till män. I 145 av fallen gick utbetalningen till bolag.³³ Detta kan tyda på att någon prioritering inte har gjorts. Stödet gynnar emellertid fler kvinnor än vad som är synligt i statistiken. Många kvinnor har sin sysselsättning i lantbruksföretag som formellt ägs av mannen som då också blir stödmottagare.

Det andra prioriterade området är ekologisk produktion, där det år 2000 utgick 28 stöd till jordbruk med till viss del sådan produktion. År 2001 var motsvarande siffra 217 och år 2002 208. Detta är cirka 15 procent av de totala investeringarna år 2000, 25 procent år 2001 och 28 procent 2002. Målet är inte kvantifierat, men utredningen bedömer att ekologisk produktion har prioriterats i stödhanteringen. Beträffande utredningens förslag, se kapitel 15.

-
- ¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj, Förordningen (2000:577) om stöd för miljö och landsbygdsutvecklingsåtgärder och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:139) om investeringsstöd.
- ² *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ³ Jordbruksverkets hemsida, www.sjv.se.
- ⁴ Ibid.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ SJVFS 2000:139
- ⁷ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.
- ⁸ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Lars Runemo.
- ⁹ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ¹⁰ Ibid.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.
- ¹³ Ibid
- ¹⁴ Ibid
- ¹⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Lena Akterstam.
- ¹⁶ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.
- ¹⁷ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06.
- ¹⁸ Ibid
- ¹⁹ Ibid
- ²⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av investeringsstödet, september 2003, kontaktperson Lena Akterstam.
- ²¹ *Utvärdering av jordbrukets investeringsstöd: utvärdering av investeringsstöd till företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsföretag samt fortsatt stöd*, Jordbruksverket, Rapport 1999:6.
- ²² *Halvtidsutvärdering av rådets förordning (EG) 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet*, Jordbruksverkets rapport 2001:3.
- ²³ Berndtsson, Leif, *Kapital för landsbygdsföretagare: en förstudie*, Kungliga Skogs- och lantbruksakademiens tidskrift Årg., 142, Nr 4, År 2003.
- ²⁴ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19
- Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30, *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06.
- ²⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, november 2003, kontaktperson Lars Runemo.
- ²⁶ Ibid
- ²⁷ Se kapitel 9 om projektstöden.
- ²⁸ Kommissionens förordning (EG) nr. 445/2002
- ²⁹ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Lena Akterstam.

³⁰ *Gödselmedel i jordbruket 1998/1999, Tillförsel till åkergrödor samt hantering och lagring av stallgödsel*, Statistiska centralbyråns meddelanden, MI 30 SM 0002.

³¹ Statistiska centralbyråns underlag för utvärdering av investeringsstödet, augusti 2003, kontaktperson Sven Strömberg.

³² Underhandsuppgifter från expertgruppen, september 2003, kontaktperson Sven Lingeård.

³³ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av investeringsstödet, september 2003, kontaktperson Lena Akterstam.

8 Startstöd

Sammanfattning

Intresset för startstödet har varit stort och prioriteringar har gjorts, främst till förmån för kvinnor. Mjolkproduktion är den vanligaste driftsformen vid företag med startstöd. Antalet stödmottagande företag med växtodling har minskat. Utredningen bedömer att startstödet inte bidrar till den generationsväxling och förnyring av jordbrukarkåren som stödet syftar till, eftersom en stor del av företagen skulle ha tagits över även utan startstöd. Startstödet fungerar idag snarare som ett tillskott av likvida medel till jordbrukaren. Utredningen bedömer att de mål som satts för startstödet på ett bättre sätt kan tillgodoses genom investeringsstödet.

8.1 Beskrivning av insatserna

Startstöd ges i enlighet med artikel 8 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹ Beslut om startstöd fattas av länsstyrelserna.

För att beviljas startstöd får sökanden inte ha fyllt 40 år. Det skall också vara första gången som denne startar ett eget företag inom jordbruks- eller trädgårdsnäringen. Inom Mål 1 ges startstöd även till företag med renskötsel. Startstöd ges inte till sökande som bytt företag eller köpt en gård som redan arrenderas och brukas yrkesmässigt.² Ytterligare krav är att den sökande har praktiska och teoretiska yrkeskunskaper, t.ex. genom gymnasieskolans lantbruksutbildning. Företaget skall ge en sysselsättning på minst 1 350 timmar per år, varav minst 900 timmar för sökanden. Av förvärvsinkomsten skall minst 25 procent komma från huvudverksamheten jordbruk eller trädgård. I Mål 1 utgör även renskötsel en huvud-

näring. Minst 50 procent av förvärvsinkomsten skall komma från företaget, inklusive kompletterande verksamhet. Företaget skall vidare vara ekonomiskt livskraftigt. En ekonomisk kalkyl som visar att dessa villkor är uppfyllt senast 3 år efter etableringen skall bifogas ansökan. Företaget måste också uppfylla minimikraven för miljö, djurskydd och livsmedelshygien. Stödet har tidigare bestått av en startpremie som betalas ut vid beslut om stöd och en räntesubvention som betalas ut 2 år efter beslutet. Räntesubventionen var högst 100 000 kronor och det totala stödet högst 200 000 kronor.³ Från och med 2003 har räntesubventionen ersatts med en andra premie.

8.2 Mål för insatserna

Det **övergripande målet** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är att stimulera en tillväxtbefrämjande och konkurrenskraftig anpassning av jordbruket samt att bidra till att anpassa detta till nya yttre förhållanden, inklusive miljömässiga krav.

Det **specifika målet** är att underlätta och påskynda en generationsväxling inom jordbruket och därigenom en förnying av jordbrukarkåren.

Det **operativa målet** är att årligen underlätta för cirka 200 unga jordbrukare m.fl. att starta som företagare inom jordbruket eller trädgårdsnäringen.

Kvinnliga företagare prioriteras.⁴

8.3 Kostnad för insatserna

Kostnaden bedömdes av Jordbruksverket i augusti 2003 uppgå till 220 miljoner kronor för hela programperioden.⁵ Till och med 2002 har cirka 63 miljoner kronor utbetalats. Under 2003 betalas tidigare beslutade räntesubventioner ut, varefter omkring 120 miljoner kronor kommer att ha utbetalats för perioden 2000–2002.⁶

8.4 Utvärderingsmetoder

Startstödet har utvärderats med hjälp av information från Jordbruksverkets översynsrapport av Miljö- och landsbygdsprogrammet från 2001 samt rapporter om utvecklingen inom programmet

för år 2001 och 2002. Informationen har kompletterats med statistikuppgifter, bl.a. baserade på EU-kommissionens frågor och indikatorer, från Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån. Information om startstödet har också hämtats i utredningens enkät till lantbrukare samt tidigare enkäter om och utvärderingar av stödet. För att kunna följa utvecklingen av insatserna under perioden redovisas resultaten årsvis. I syfte att se geografiska skillnader redovisas även en länsvis uppdelning av beslutade startstöd. Uppgifterna om arbetstillfällen är behäftade med en viss osäkerhet, eftersom de bygger på information i ansökningshandlingar. Bedömning av startstödet sker gentemot de operativa, specifika och övergripande målen samt de prioriteringar som slagits fast.

8.5 Resultat av insatserna

Ett stort antal ansökningar om startstöd inkom under 2000. Det beror troligtvis på ändrade reavinstregler vid fastighetsförsäljning som påskyndade generationsskiften 1999 och 2000. Fram till 15 oktober år 2000 inkom 316 ansökningar varav 79 resulterade i beviljade stöd. Startpremier utgick med cirka 8 miljoner kronor.⁷ Tabell 8.1 visar fördelningen av startstöden på olika produktionsinriktningar år 2000.

Tabell 8.1. Produktionsinriktning hos företag med startstöd 2000

Produktionsinriktning	Andel, %
Mjökproduktion	43
Växtodling	33
Nötköttsproduktion	15
Svinproduktion	6
Trädgård	1,5
Ägg och fjäderfäproduktion	1,5
Övrigt	0
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2001.⁸

Under 2000 uppnåddes inte det operativa målet om 200 nya företag. Detta berodde inte på otillräckligt antal stödberättigade ansökningar utan på budgettekniska omständigheter.

I de företag som beviljades startstöd under 2000 ökade sysselsättningen med 55 000 timmar per år (27 procent).⁹ Detta motsvarar 30 nya arbetstillfällen.¹⁰ Siffrorna bygger på uppgifter lämnade i ansökningshandlingar.

Under 2001 beviljades 354 startpremier med totalt cirka 35 miljoner kronor. Majoriteten av stödmottagarna erhöll 100 000 kronor. Heltidsföretagare med god ekonomi och deltidsföretagare erhöll 50 000 kronor. Tabell 8.2 visar fördelningen av startstöden på olika produktionsinriktningar år 2001.¹¹

Tabell 8.2. Produktionsinriktning hos företag med startstöd 2001

Produktionsinriktning	Andel, %
Mjölproduktion	46
Växtodling	14
Nötköttsproduktion	21
Svinproduktion	9
Trädgård	5
Övrigt	5
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2002.¹²

Startstöd till företag med mjölproduktion fortsätter att dominera. Andelen till växtodlingsföretag mer än halverades mellan 2000 och 2001. För nötkötts- och svinproduktion samt trädgårdsföretag noterades en viss ökning. Uppgifter för företag med ägg- och fjäderfäproduktion saknas.¹³

De 354 startpremier som beviljades under 2001 innebär att det operativa målet överskreds. Detta fick konsekvenser för budgeten som ledde till att startpremierna prioriterades. Räntesubventionerna sköts på framtiden och reducerades. Därigenom undveks en minskning av startpremien eller att vissa sökande prioriterades bort.¹⁴

I de företag som beviljades startstöd under 2001 ökade sysselsättningen med totalt 460 800 timmar per år (44 procent). Detta motsvarar 256 nya arbetstillfällen (205 män och 51 kvinnor).¹⁵

Under 2002 beviljades 228 startpremier med totalt 22 miljoner kronor. Samma princip följdes som 2001 vilket innebär att de flesta stödmottagare fick en startpremie på 100 000 kronor. Tabell 8.3 visar fördelningen av startstöd på olika produktionsinriktningar år 2002.¹⁶

Tabell 8.3. Produktionsinriktning hos företag med startstöd 2002

Produktionsinriktning	Andel, %
Mjökproduktion	48
Växtodling	16
Nötköttsproduktion	17
Svinproduktion	12
Trädgård	2
Ägg och fjäderfäproduktion	2
Övrigt	3
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁷

Även 2002 gick startstödet främst till mjölkproducenter som fortsatte att något öka sin andel. En viss utjämning mellan företag med växtodling och nötköttsproduktion kan skönjas. Företag med svinproduktion har ökat stadigt under perioden. Övriga verksamheter är få.

Det operativa målet uppnåddes även under 2002 då 228 startpremier beviljades. Uppgifter om sysselsättning saknas däremot för detta år.

Tidigt under 2003 utbetalades de räntesubventioner, som tidigare skjutits på framtiden, men med en reducering för manliga företagare till 50 000 kronor. Istället prioriterades kvinnliga företagare som fick maximalt stöd.

Andel överlåtelse från en nära släkting

För åren 2000–2002 uppges att 72 procent av dem som beviljats startstöd har tagit över sitt företag från en nära släkting.¹⁸ Detta kan jämföras med förra perioden (1995–1999) då motsvarande siffra var 67 procent.¹⁹

Geografisk fördelning av startstöd

Den geografiska fördelningen av startstöd framgår av tabell 8.4.

Tabell 8.4. Länsvis fördelning av beviljade startstöd 2000–2002

Län	%
Stockholms län (AB)	2
Uppsala län (C)	4
Södermanlands län (D)	3
Östergötlands län (E)	11
Jönköpings län (F)	6
Kronobergs län (G)	3
Kalmar län (H)	9
Gotlands län (I)	6
Blekinge län (K)	1
Skåne län (M)	15
Hallands län (N)	4
Västra Götalands län (O)	20
Värmlands län (S)	5
Örebro län (T)	2
Västmanlands län (U)	2
Dalarnas län (W)	4
Gävleborgs län (X)	3
Totalt	100

Anmärkning: Delar av Värmlands, Dalarnas- och Gävleborgs län ingår även i Mål 1-området och redovisas därför i kapitel 12.

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁰

8.6 Tidigare utvärderingar

Jordbruksverket genomförde 2000 en utvärdering av startstödet. Enligt den enkätundersökning som låg till grund för utvärderingen tillskrivs startstödet betydelse för etableringen och utvecklingen av stödmottagarnas företag. Stödet utgör också ett välkommet tillskott av likvida medel, även om det inte har haft någon större betydelse för beslutet att starta företaget. Stödets bidrag till att bibehålla en livskraftig landsbygd går inte att fastställa, men sannolikt har det varit positivt för den lokala ekonomin. Rapporten slår fast att startstödet snarare har en uppmuntrande effekt än en avgörande betydelse för om ett företag startas eller inte.²¹

Enligt Jordbruksverkets halvtidsutvärdering av åtgärder för att förbättra jordbruksstrukturens effektivitet har startstödet inte haft någon större betydelse för denna fråga. Få företag får stöd i förhållande till den totala andelen jordbruksföretag i landet. Endast i något enstaka fall har stödet haft avgörande betydelse för beslutet att starta ett företag. Stödets storlek är vidare marginell i förhållande till investeringarna i ett nystartat företag liksom till dess omsättning. Stödet kan däremot ha en psykologisk betydelse.²²

8.7 Utredningens bedömning

Det finns ett stort intresse för startstödet och hela tiden har fler ansökningar kommit in än vad som med tanke på tillgängliga budgetramar kunnat beviljas. Kvinnor har på ett påtagligt sätt prioriterats genom högre stödbelopp. Utredningen ser det också som positivt att ungefär halva stödet har gått till företag med mjölkproduktion.

Startstödet har bidragit till att skapa ett antal nya arbetstillfällen. För år 2000 anges 30 och för år 2001 256 sådana. Uppgifter saknas för 2002. De angivna siffrorna bedöms vara osäkra och tilltagna i överkant, eftersom de bygger på uppgifter i ansökningshandlingarna och inte har följts upp efter att startstöd utgått. Detta gäller särskilt siffran för 2001. Här har osäkerheten accentuerats av att instruktionen till de sökande varit otydlig i fråga om att skilja på hela och halva arbetstillfällen. Utredningens bedömning på denna punkt bygger också på att i de flesta fall, där startstöd utgått, har det varit fråga om att överta ett befintligt företag.

Det **operativa målet** – att årligen underlätta för cirka 200 unga jordbrukare m.fl. att starta som företagare inom jordbruket eller trädgårdsnäringen – har överträffats under den period utvärderingen avser.

Uppfyllelsen av det **specifika målet** – att underlätta och påskynda en generationsväxling inom jordbruket och därigenom en förnyring av jordbrukarkåren – är svårare att bedöma. Givetvis bidrar startstödet till måluppfyllelsen genom ett bidrag av likvida medel som underlättar att ta över eller starta ett företag. Detta gäller särskilt som ett startstöd sannolikt gör det lättare att få banklån.

Samtidigt visar flera studier – inklusive utredningens enkätundersökning – att startstödet inte har haft någon avgörande betydelse vid övertagande av befintliga eller start av nya företag. I utredningens enkät uppgav endast 10 procent att de inte hade startat som företagare utan startstöd. Mer än 60 procent uppgav att de hade startat på samma sätt även utan startstöd.²³ Vidare redovisar Jordbruksverket att 72 procent av dem som fått startstöd under 2000–2002 har tagit över från en nära släkting.²⁴ Utredningen finner det troligt att startstödet spelar mindre roll för övertagandet när en nära släktration föreligger än när så inte är fallet. Även detta pekar således på att startstödet har liten betydelse som incitament till övertagande.

Utredningen bedömer att startstödet endast i begränsad utsträckning bidragit till måluppfyllelsen, eftersom den generationsväxling som skett till stor del skulle ha ägt rum ändå.

Det **övergripande målet** – att stimulera en tillväxtbefrämjande och konkurrenskraftig anpassning av jordbruket samt bidra till att anpassa jordbruket till nya yttre förhållanden, inklusive miljömässiga krav – är också svårt att direkt relatera till startstödet. Detta stöd ger stimulans genom ett tillskott av likvida medel, vilket är positivt för konkurrenskraft m.m., men innehåller inga direkta incitament för att stärka denna. Ett undantag skulle kunna vara kravet på yrkeskunskap, men sådan finns i stor utsträckning också hos yngre jordbrukare som inte fått startstöd. Vidare har stödet i utredningens enkät bedömts ha en viss positiv effekt från miljösynpunkt i vid bemärkelse. Utredningens samlade bedömning är dock att startstödet endast i begränsad utsträckning har bidragit till måluppfyllelsen.

Den begränsade måluppfyllelsen gör att utredningen ställer sig tveksam till att behålla startstödet i sin nuvarande form. Stödet bedöms kunna bidra i större utsträckning till uppfyllelsen av fram-

för allt det övergripande målet om det inordnas i investeringsstödet (se kapitel 15). Detta bedöms kunna ske utan att avkall ges på syftet att främja generationsväxling. Genom CAP-reformen finns möjlighet att ge högre investeringsstöd till yngre jordbrukare än till äldre vilket främjar en generationsväxling. Reformen ger också möjlighet att avsätta särskilda medel från det frikopplade stödet till en nationell reserv som kan användas för investeringsstöd till nystartade företagare. Kvinnor utgör redan en prioriterad grupp. Vidare bedöms investeringsstödet i större utsträckning än startstödet, som i första hand ger en inkomstförstärkning, gå till insatser som främjar konkurrenskraft, företagsutveckling etc. Länsstyrelserna ges bättre möjligheter att styra investeringsstöd än startstöd till de områden där de gör störst nytta. Investeringsstödet kan sålunda styras till geografiska områden – t.ex. Norrlands inland – eller produktionsinriktningar – t.ex. nötköttsproduktion – där investeringen ter sig särskilt angelägen från allmän synpunkt. Startstödet har däremot fördelats relativt jämt över landet och mellan olika produktionsinriktningar, sett till den rådande jordbruksstrukturen. Slutligen innebär ett slopat startstöd och ett utökat investeringsstöd en administrativ förenkling.

Utredningen har vidare vid kontakter med jordbrukare erfarit att startstödet på sina håll – främst i slättbygder – befaras ha haft en prishöjande effekt på jordbruksfastigheter. Underlag saknas för att närmare belägga dessa uppgifter, men skulle en sådan risk föreligga finns ytterligare skäl att ompröva startstödet.

-
- ¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999, Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:136) om startstöd.
- ² *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och Jordbruksverkets hemsida, www.sjv.se.
- ³ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ⁴ Jordbruksverkets hemsida, www.sjv.se och *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.
- ⁵ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.
- ⁶ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Harald Svensson.
- ⁷ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06.
- ¹⁷ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Lena Akterstam.
- ¹⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06.
- ¹⁹ *Utvärdering av etableringsstödet till unga jordbrukare som en del I utvärderingen av förordning (EG) 950/97*. Jordbruksverkets rapport 2001:4.
- ²⁰ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Lars Runemo.
- ²¹ *Utvärdering av etableringsstödet till unga jordbrukare som en del I utvärderingen av förordning (EG) 950/97*. Jordbruksverkets rapport 2001:4.
- ²² *Halvtidsutvärdering av rådets förordning (EG) 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet*, Jordbruksverkets rapport 2001:3.
- ²³ *Landsbygdsutvärderingen 2003*, Enkätundersökning om stöd till lantbrukare, Teknisk rapport från Statistiska centralbyrån, juli 2003.
- ²⁴ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06.