

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 12 februari 1998 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till fortsatt inriktning för och innehåll i ett svenskt miljöprogram för jordbruket enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet den 26 mars 1998 numera generaldirektören Karl Olov Öster som särskild utredare.

Till sekreterare i utredningen förordnades samma dag departementssekreteraren Malin Eriksson och filosofie doktorn Olof Johansson.

Till sakkunniga förordnades den 14 maj 1998 lantbruksdirektören Bengt Bengtsson, departementsrådet Pernilla Ivarsson och generaldirektören Per Wramner (sedermera entledigad på egen begäran på grund av FN-uppdrag).

Till experter förordnades samma dag departementssekreteraren Mikael Andersson (t.o.m. den 3 januari 1999), departementssekreteraren Göran Boberg, lantbrukaren Peter Einarsson, enhetschefen Birgitta Ek, avdelningsdirektören Jonas Ericson, naturvårdsintendenten LisBritt Ingelög, förhandlingschefen Lars-Erik Lundkvist, numera departementsrådet Per Magnus Nilsson och agronomen Gun Rudquist. Den 15 januari 1999 förordnades departementssekreteraren Sara Colliander (fr.o.m. den 4 januari 1999).

Utredaren har antagit namnet Miljöprogramutredningen (MPU).

Härmed överlämnas betänkandet Jordbruk och miljönytta (SOU 1999:78). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i juni 1999

Karl Olov Öster

/Malin Eriksson Olof Johansson

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Utredningsuppdraget	37
1.1 Direktiven.....	37
1.2 Uppläggning av arbetet	38
1.3 Disposition av betänkandet.....	39
1.4 Avgränsning av uppdraget.....	40
2 EG:s regelverk och det nuvarande svenska miljöprogrammet....	41
2.1 Mål och medel för EU:s jordbrukspolitik	41
2.1.1 Regelverk som styr miljöprogrammet	42
2.1.2 EU:s miljöersättningar till jordbruket enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92.....	46
2.1.3 Tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2078/92.....	47
2.2 Det nuvarande svenska miljöprogrammet.....	47
2.2.1 Ersättningsformer inom nuvarande miljöprogram	48
3 Agenda 2000 och rådets förordning om landsbygdens utveckling	61
3.1 Fortsatt jordbruksreform genom Agenda 2000	61
3.1.1 Agenda 2000-beslutet i sammandrag	61
3.1.2 Agenda 2000-beslutets effekter för miljön	63
3.2 LBU-förordningen	63
3.2.1 Miljöåtgärder i LBU-förordningen	64
3.2.2 Tillämpningsföreskrifter till LBU-förordningen	65
4 Svenska miljömål för jordbruket	67
4.1 Inledning.....	67
4.2 Natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet.....	68
4.2.1 Bakgrund	68
4.2.2 Övergripande mål.....	68
4.2.3 Miljökvalitetsmål.....	69
4.2.4 Preciserade mål och delmål.....	69

4.3	Jordbrukets miljöbelastning.....	70
4.3.1	Bakgrund	70
4.3.2	Kväveutlakning från jordbruket.....	71
4.3.3	Ammoniakavgång.....	71
4.3.4	Fosforförluster	72
4.3.5	Kemiska bekämpningsmedel	72
4.3.6	Kadmium i handelsgödsel	72
4.3.7	Åkermarkens långsiktiga produktionsförmåga	73
4.3.8	Ekologisk produktion.....	73
5	Motiv för offentliga åtaganden på miljöområdet	75
5.1	Inledning.....	75
5.2	Kollektiva nyttigheter	75
5.3	Negativa externa effekter	76
5.4	Principen att förorenaren betalar	76
6	Övergripande struktur för ett nytt miljöprogram för jordbruket.....	79
6.1	Programmets struktur	79
6.2	Delprogram 1	80
6.3	Delprogram 2	81
6.4	Delprogram 3	81
6.5	Åtgärder enligt andra artiklar LBU-förordningen	81
7	Biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slåtterängar	83
7.1	Utredningens förslag	83
7.1.1	Inledning	83
7.1.2	Mål för åtgärden.....	84
7.1.3	Geografisk omfattning	84
7.1.4	Grundersättning.....	84
7.1.5	Tilläggsersättning	86
7.1.6	Femårsbeslut	87
7.1.7	Förväntad anslutning och kostnader	88
7.2	Motiv för utredningens förslag	88
7.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättningar för betesmarker och slåtterängar... ..	88
7.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättningar för betesmarker och slåtterängar.....	91
7.2.3	Arealen betesmark och slåtteräng.....	101
7.2.4	Antal betesdjur	102

7.3	Utredningens slutsatser	105
7.3.1	Motiv för miljöersättning för skötsel av betes- marker och slåtterängar	105
7.3.2	Sammanslagning av åtgärder som avser samma markslag	105
7.3.3	Grund- och tilläggsersättningar	106
7.3.4	Skötselvillkor	107
7.3.5	Behov av utökad satsning på information och stöd till restaureringsåtgärder	108
7.4	Administrativa konsekvenser	109
7.4.1	Förenklningar	109
7.4.2	Administrationen av tilläggsersättningen	110
8	Värdefulla natur- och kulturmiljöer	113
8.1	Utredningens förslag	113
8.1.1	Inledning	113
8.1.2	Mål för åtgärden.....	114
8.1.3	Geografisk omfattning	114
8.1.4	Kvalificering	114
8.1.5	Ersättningsberättigande värdefulla landskaps- element.....	115
8.1.6	Skötselvillkor	117
8.1.7	Ersättningsnivåer.....	118
8.1.8	Femårsbeslut	118
8.1.9	Förväntad anslutning och kostnader	118
8.2	Motiv för utredningens förslag	118
8.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer	118
8.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kultur- miljöer.....	121
8.3	Utredningens slutsatser	128
8.3.1	Motiv för miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i åkermark.....	128
8.3.2	Miljöersättningens mål.....	129
8.3.3	Poängsystemet och kvalificering för miljöersätt- ningen	129
8.3.4	Beräkning av ersättningen.....	130
8.3.5	Begreppet brukningsenhet	130
8.3.6	Värdefulla landskapselement.....	130

8.3.7	Renar med värdefull flora	132
8.3.8	Målkonflikter	133
8.3.9	Skötselvillkor	133
8.3.10	Beräkning av ersättningsnivåer och kvalifikations- gräns	134
8.4	Administrativa konsekvenser	135
8.4.1	Förenklningar	135
8.4.2	Bedömning av landskapselementen.....	136
9	Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet.....	139
9.1	Utredningens förslag	139
9.1.1	Inledning	139
9.1.2	Mål för åtgärden.....	140
9.1.3	Geografiskt område	140
9.1.4	Klassificering	140
9.1.5	Skötselvillkor	141
9.1.6	Ersättningsnivåer	142
9.1.7	Administrativa åtgärder	142
9.1.8	Beräknad kostnad och anslutning	143
9.2	Motiv för utredningens förslag	143
9.2.1	Motiv för miljöersättning för bevarande av natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet.....	143
9.2.2	Skötselåtgärder.....	144
9.3	Administrativa konsekvenser	144
10	Utrotningshotade husdjursraser	145
10.1	Utredningens förslag	145
10.1.1	Inledning	145
10.1.2	Mål för åtgärden.....	145
10.1.3	Geografisk omfattning	146
10.1.4	Villkor.....	146
10.1.5	Ersättningsnivåer	147
10.1.6	Administration av åtgärden	147
10.1.7	Förväntad anslutning och kostnader	147
10.2	Motiv för utredningens förslag	148
10.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för bevarande av utrotnings- hotade husdjursraser	148
10.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersätt- ning för bevarande av utrotningshotade husdjurs- raser.....	149

10.3	Utredningens slutsatser	151
10.3.1	Motiv för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser	151
10.3.2	Ersättning för ytterligare raser	151
10.3.3	Ersättningsdjur	152
10.3.4	Effekter av Agenda 2000-beslutet	153
10.3.5	Administrationen av åtgärden.....	153
10.4	Administrativa konsekvenser	154
11	Miljövänlig vallodling	155
11.1	Utredningens förslag	155
11.1.1	Inledning	155
11.1.2	Mål för åtgärden.....	155
11.1.3	Geografisk omfattning	156
11.1.4	Klassificering	156
11.1.5	Skötselvillkor	156
11.1.6	Ersättningsnivåer.....	156
11.1.7	Femårsbeslut	157
11.1.8	Förväntad anslutning och kostnad	157
11.2	Motiv för utredningens förslag	158
11.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättningar för vallodling	158
11.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersätt- ningar för vallodling	160
11.3	Utredningens slutsatser	167
11.3.1	Motiv för miljöersättningar för vallodling.....	167
11.3.2	Sammanslagning av stöd som avser samma mark- slag	168
11.3.3	Femårsbeslutens utformning	169
11.3.4	Regionalpolitiska mål för norra Sverige på miljö- mässiga grunder	169
11.3.5	Konkurrensförhållanden mellan vall på åker och betesmark.....	170
11.3.6	Effekter av Agenda 2000-beslutet	170
11.4	Administrativa konsekvenser	171
12	Ekologisk jordbruksproduktion	173
12.1	Utredningens förslag	173
12.1.1	Inledning	173
12.1.2	Mål för åtgärden.....	173
12.1.3	Geografisk omfattning	174
12.1.4	Klassificering	174

12.1.5	Villkor.....	174
12.1.6	Ersättningsnivåer.....	175
12.1.7	Femårsbeslut	175
12.1.8	Förväntad anslutning och kostnad	175
12.2	Motiv för utredningens förslag	176
12.2.1	Bakgrundsfakta om ekologisk produktion.....	176
12.2.2	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för ekologisk odling.....	178
12.2.3	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för ekologisk odling	180
12.3	Utredningens slutsatser	187
12.3.1	Motiv för miljöersättningar för ekologisk produktion.....	187
12.3.2	Förenklningar av regelverket.....	187
12.3.3	Ersättningsnivåerna	188
12.3.4	Utredningens bedömning av TRF:s förslag om stöd till ekologisk växthusodling.....	190
12.3.5	Avgränsning av godkända arealer.....	190
12.4	Administrativa konsekvenser	190
13	Anläggning av skyddszoner	193
13.1	Utredningens förslag	193
13.1.1	Inledning	193
13.1.2	Mål för åtgärden.....	193
13.1.3	Geografisk omfattning	194
13.1.4	Klassificering	194
13.1.5	Skötselvillkor	194
13.1.6	Ersättningsnivåer.....	195
13.1.7	Femårsbeslut	195
13.1.8	Förväntad anslutning och kostnad	195
13.2	Motiv för utredningens förslag	195
13.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för anläggning av skyddszoner.....	195
13.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för anläggning av skyddszoner	196
13.3	Utredningens slutsatser	199
13.3.1	Motiv för miljöersättning för anläggning av skyddszoner.....	199
13.3.2	Motiv för förslaget rörande skyddszonens bredd....	200
13.3.3	Motiv för borttagande av ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk m.m.	200
13.4	Administrativa konsekvenser	203

14	Minskat kväveläckage.....	205
14.1	Utredningens förslag	205
14.1.1	Inledning	205
14.1.2	Mål för åtgärden.....	206
14.1.3	Geografisk omfattning	206
14.1.4	Villkor.....	206
14.1.5	Ersättningsnivåer.....	207
14.1.6	Femårsbeslut	207
14.1.7	Förväntad anslutning och kostnad	207
14.2	Motiv för utredningens förslag	208
14.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för minskat kväveläckage	208
14.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för minskat kväveläckage.....	209
14.3	Utredningens slutsatser	212
14.3.1	Motiv för miljöersättning för minskat kväveläckage.....	212
14.3.2	Geografisk avgränsning	213
14.3.3	Motiv för den föreslagna miljöersättningen och de uppställda villkoren	213
14.3.4	Utredningens bedömning av vissa inkomna förslag.....	215
14.4	Administrativa konsekvenser	217
15	Våtmarker och småvatten.....	219
15.1	Utredningens förslag	219
15.1.1	Inledning	219
15.1.2	Mål för åtgärden.....	219
15.1.3	Geografisk omfattning	220
15.1.4	Klassificering	220
15.1.5	Skötselvillkor	220
15.1.6	Ersättningsnivåer.....	221
15.1.7	Tjugoårsbeslut.....	222
15.1.8	Förväntad anslutning och kostnad	222
15.2	Motiv för utredningens förslag	222
15.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för våtmarker och småvatten	222
15.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för våtmarker och småvatten.....	223
15.3	Utredningens slutsatser	226
15.3.1	Motiv för miljöersättningar för våtmarker och småvatten.....	226

15.3.2	Förändringar med LBU-förordningen	226
15.4	Administrativa konsekvenser	227
16	Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland	229
16.1	Utredningens förslag	229
16.1.1	Inledning	229
16.1.2	Mål för åtgärden.....	229
16.1.3	Geografiskt område	229
16.1.4	Villkor.....	230
16.1.5	Ersättningsnivåer.....	230
16.1.6	Femårsbeslut	230
16.1.7	Beräknad kostnad och anslutning	230
16.2	Motiv för utredningens förslag	231
16.2.1	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för odling av bruna bönor.....	231
16.2.2	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för odling av bruna bönor	231
16.3	Utredningens slutsatser	232
16.3.1	Motiv för miljöersättning för odling av bruna bönor.....	232
16.3.2	Femårsbeslutens utformning	232
16.4	Administrativa konsekvenser	232
17	Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet	233
17.1	Utredningens förslag	233
17.1.1	Inledning	233
17.1.2	Mål för åtgärden.....	233
17.1.3	Geografisk omfattning	234
17.1.4	Villkor.....	234
17.1.5	Förväntad kostnad	234
17.2	Motiv för utredningens förslag	234
17.2.1	UID-verksamhetens nuvarande uppbyggnad.....	234
17.2.2	Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för UID.....	239
17.2.3	Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för UID	240
17.3	Utredningens slutsatser	243
17.3.1	Motiv för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet	243
17.3.2	Ökad integration mellan kompetensutveckling och övriga miljöersättningsåtgärder	244
17.3.3	Förändringar med den nya LBU-förordningen	244
17.4	Administrativa konsekvenser	245

18	Investeringar på miljöområdet	247
18.1	Inledning.....	247
18.2	Investeringsstödet	248
18.3	Stöd för att främja anpassning och utveckling av landsbygden.....	248
18.4	Utredningens förslag	248
18.4.1	Restaurering av betesmarker och slätterängar.....	248
18.4.2	Anläggning av våtmarker och småvatten	249
18.4.3	Ekologisk produktion.....	249
18.4.4	Övriga investeringar på miljöområdet.....	250
19	Samlade administrativa konsekvenser	251
19.1	Inledning.....	251
19.2	Förslag som innebär minskat resursbehov.....	251
19.3	Förslag som innebär oförändrat eller ökat resursbehov.....	253
19.4	Slutlig bedömning	254
20	Miljöprogrammets budget	255
20.1	Budgetalternativ enligt direktiven	255
20.2	Det högre kostnadsalternativet: 2 800 miljoner kronor.....	255
20.3	Det lägre kostnadsalternativet: 1 800 miljoner kronor	257
20.3.1	Sammanfattning	257
20.3.2	Kommentarer rörande delprogram 1	258
20.3.3	Kommentarer rörande delprogram 2.....	259
20.3.4	Kommentarer rörande delprogram 3.....	259
21	Övergångslösningar	261
21.1	Utredningens förslag	261
21.1.1	Inledning	261
21.1.2	Utformningen av övergångslösningarna.....	262
21.2	Motiv för utredningens förslag	263
21.2.1	Jordbruksverkets rapport om femårsbeslut och övergångsåtgärder	264
21.2.2	EG:s regelverk när det gäller övergångsåtgärder	265
21.3	Utredningens slutsatser	265
21.4	Administrativa konsekvenser.....	265
	Referenser.....	267

Bilagor

1	Kommittédirektiven	271
2	Möjliga kombinationer av föreslagna miljöersättningar	277
3	Karta över den nuvarande stödområdesindelningen för miljö- programåtgärderna	279
4	Anslutningen till åtgärden för värdefulla natur- och kultur-miljöer i relation till antalet aktiva brukare i respektive kommun	281
5	Genomsnittlig ersättning per företag som är anslutna till åtgärden för värdefulla natur- och kulturmiljöer i respektive kommun	283
6	Miljöprogram i övriga EU-länder	285

Sammanfattning

Kapitel 1 – Utredningsuppdraget

MPU:s uppgift har varit att lämna förslag till ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005 med två kostnads-alternativ på 2 800 miljoner kronor per år respektive 1 800 miljoner kronor per år.

Miljöprogrammet skall enligt direktiven medverka till att uppfylla de svenska miljömålen för jordbruket och regeringens målsättning att ställa om Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Utredningen skall därför utgå från de aktuella miljömålen och de behov som finns för att uppfylla dessa. Miljöprogrammet skall även i fortsättningen medverka till att tillgodose de regionalpolitiska målen för norra Sverige på miljömässiga grunder. En viktig utgångspunkt för utredningen är att lämna förslag till förenklingar av regelverket. Förenklingarna skall kunna genomföras utan att miljönyttan försämras. Förutom dessa utgångspunkter innehåller direktiven en rad specifika utrednings- och utvärderingsuppgifter. Vidare skall förväntade administrativa konsekvenser och kostnader av förslagen redovisas. Uppdrag till olika myndigheter av betydelse för utredningen skall beaktas, t.ex. Jordbruksverkets uppdrag att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen.

Utredningen har inhämtat synpunkter från företrädare för ett flertal olika myndigheter och organisationer. Två arbetsgrupper tillsattes för att särskilt behandla frågor rörande miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer respektive åtgärderna inom de nuvarande delprogrammen för skydd av miljö känsliga områden samt ekologisk odling. Vidare har utredningen genomfört studieresor till jordbruksföretag och haft diskussioner med företrädare för EG-kommissionens generaldirektorat för jordbruksfrågor. MPU har också gett Jordbruksverket i uppdrag att särskilt behandla frågor rörande bl.a. utformningen av femårsbeslut och övergångsåtgärder mellan det nya och nuvarande miljöprogrammet.

Kapitel 2 – EG:s regelverk och det nuvarande svenska miljöprogrammet

Det svenska miljöprogrammet till jordbruket regleras av ett flertal EG-förordningar och av nationell lagstiftning, samtidigt som miljöprogrammet i sig blir en del av EG-rätten – och därmed en viktig rättskälla – när det är antaget av kommissionen. Den svenska policyn när det gäller kontroll och revision av EU-medel har också haft betydelse för utformningen av den nationella regleringen kring miljöersättningarna.

Det nuvarande miljöprogrammet regleras genom rådets förordning (EEG) nr 2078/92. Enligt förordningen skall miljöersättningsystemet komplettera 1992 års jordbrukspolitiska reform och det skall bidra till att EU:s mål för miljö- och jordbrukspolitik förverkligas. Det skall dessutom bidra till att ge jordbrukarna en rimlig inkomst.

Ersättningar för miljöåtgärder får enligt förordningen införas under förutsättning att de ger positiva effekter på miljön och landskapet. Ett grundläggande villkor för alla miljöersättningar är att jordbrukaren åtar sig att under minst fem år utföra den aktuella miljöåtgärden. För jordbruksmark som tas ur produktion skall åtagandet gälla minst tjugo år. Ersättningarna är medfinansierade av gemenskapen och respektive medlemsland utformar sina egna program efter godkännande av kommissionen. I förordningen anges den maximala ersättning som får finansieras av EU för olika typer av åtgärder. Principen för ersättningsbeloppen är att jordbrukarna skall ersättas för de kostnader de har för olika åtgärder, samt för det intäktsbortfall som kan uppstå när produktionen ändras. Dessutom kan ersättningsbeloppet därutöver innefatta en incitamentsdel.

I tillämpningsföreskrifterna till rådets förordning 2078/92 regleras villkor för beviljande av ersättning, bestämmelser för genomförande av åtaganden samt administrativa bestämmelser, inklusive bestämmelser om kontroller, återbetalning och påföljder.

Det nuvarande svenska miljöprogrammet för jordbruket godkändes av kommissionen i augusti 1995. Programmet omfattade 1 500 miljoner kronor men utökades med 600 miljoner kronor från år 1997 och ytterligare 700 miljoner kronor från år 1998. Det fullt utbyggda miljöprogrammet innebär att hela den kostnadsram motsvarande totalt 2 800 miljoner kronor årligen, som Sverige erhöll vid medlemskapsförhandlingarna, utnyttjas.

Miljöprogrammet omfattar en rad olika åtgärder för bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden, insatser för att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan och främjande av ekologisk produktion. Även informations-, utbildnings- och rådgivningsinsatser för jordbrukare och skogsägare med jordbruksmark omfattas.

Kapitel 3 – Agenda 2000 och rådets förordning om landsbygdens utveckling

Europeiska rådet har inom ramen för Agenda 2000 bl.a. fattat beslut om en fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformeringen vilar på samma grund som reformen år 1992, vilket innebär en omfördelning av jordbruksstödet från prisstöd till direktstöd. Dessutom införs en ny förordning för landsbygdens utveckling, LBU-förordningen, som blir en ram för alla åtgärder för landsbygdsutveckling, inklusive miljöåtgärder. Genom den får medlemsstaterna möjlighet att själva definiera sina egna prioriteringar och göra sina egna val bland de åtgärder som ingår i förordningen. Dessa val kommer att genomföras inom ramen för en samlad programplanering. Det är dock obligatoriskt för alla medlemsstater att tillämpa förordningens miljöåtgärder.

Ersättningar för miljöåtgärder i jordbruket regleras av artiklarna 22–24 i LBU-förordningen. Målen för miljöåtgärderna är i princip de samma som i förordning 2078/92, men reglerna är mer allmänt hållna.

Ersättning skall beviljas till jordbrukare som åtar sig att under minst fem år bedriva ett miljövänligt jordbruk. Ett åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk skall innebära mer än att använda sig av vad som normalt avses med god jordbrukarsed.

Ersättning för åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk skall beviljas per år och skall beräknas på grundval av inkomstbortfall, extra kostnader till följd av åtagandet samt behovet av stimulansåtgärder. Ersättningen kommer även fortsättningsvis att medfinansieras av EU. Det högsta belopp per år som är berättigande för finansiering från gemenskapen är för ettåriga grödor 600 euro/ha, för specialiserade fleråriga grödor 900 euro/ha och för övrig markanvändning 450 euro/ha. Beloppen skall beräknas på grundval av den areal inom jordbruksföretaget som åtagandena gäller. Vissa åtgärder som tidigare omfattades av förordning 2078/92, t.ex. kompetensutveckling och tillträde för allmänheten, behandlas nu på andra ställen i LBU-förordningen.

Kapitel 4 - Svenska miljömål för jordbruket

Det svenska miljöprogrammet för jordbruket skall medverka till att de aktuella miljömålen för jordbruket uppfylls. Regering och riksdag har sedan flera år tillbaka beslutat om ett förhållandevis stort antal miljömål. Miljömålen inom jordbrukspolitiken omfattar i huvudsak odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturhistoriska värden, jordbrukets miljöbelastning samt omfattningen av den ekologiska produktionen.

Ett arbete med att förändra miljömålen har inletts, innebärande att en ny struktur för miljömålen skall tillämpas och att ett begränsat antal miljö kvalitetsmål skall fastställas. Riksdagen har i enlighet med propositionen Svenska miljömål beslutat om 15 nya miljö kvalitetsmål för skyddet av hälsan och miljön. Flera av de fastställda miljö kvalitetsmålen berör jordbruksektorn. *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* är miljö kvalitetsmål som i hög grad är relaterade till jordbrukets miljö påverkan. *Giftpri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag* samt *Storlagen fjällmiljö* är andra exempel på miljö kvalitetsmål som i varierande omfattning har anknytning till jordbruket.

I kapitlet görs en genomgång av tidigare beslutade miljömål för jordbruket och hur de förhåller sig till de nya miljö kvalitetsmålen. De specifika områden som behandlas är bl.a. odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljö värden, kväveutlakningen, ammoniakavgången och fosforförlusterna från jordbruket, kemiska bekämpningsmedel, samt omfattningen av den ekologiska produktionen.

Kapitel 5 – Motiv för offentliga åtaganden på miljöområdet

Miljömålen för jordbruket utgör tillsammans med det gällande regelverket utgångspunkterna för de åtgärder som föreslås inom miljöprogrammet. Jordbrukets effekter på miljön kan vara både positiva och negativa. Inom båda dessa områden finns exempel på vad som i ekonomisk teori traditionellt kallas marknadsmisslyckanden, dvs. situationer där individuellt rationellt handlande inte leder till ett ur samhällets perspektiv önskvärt resultat. När sådana situationer föreligger finns det därför motiv för offentliga åtaganden. I kapitlet diskuteras översiktligt de fall när det gäller jordbrukets miljö påverkan då det föreligger motiv för offentliga åtaganden.

Kapitel 6 – Övergripande struktur för ett nytt miljöprogram för jordbruket

Det nya miljöprogrammet föreslås bestå av tre delprogram och sammanlagt 10 åtgärder/ersättningsformer som regleras enligt artiklarna 22–24 i LBU-förordningen. I programmet ingår också åtgärder för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet samt restaurering av betesmarker och slåtterängar som regleras enligt artikel 9 respektive artikel 33 i LBU-förordningen. MPU föreslår dessutom att medel avsätts under åren 2001–2004 för investeringar i jordbruksföretag (artiklarna 4–7 och/eller artikel 33) för att främja miljöanpassade produktionsformer, i syfte att komplettera de arealbaserade åtgärderna inom miljöprogrammet när det gäller uppfyllandet av miljömålen.

Eftersom det nuvarande miljöprogrammet omfattar 2 800 miljoner kronor per år har utredningen för sin del bedömt detta kostnadsalternativ som ett huvudalternativ. Av nedanstående tablå framgår utredningens förslag till struktur för miljöprogrammet enligt huvudalternativet.

DELPROGRAM 1. Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet

1. Betesmarker och slåtterängar
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer
3. Natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet
4. Utrotningshotade husdjursraser

DELPROGRAM 2. Miljövänlig vallodling

5. Miljövänlig vallodling

DELPROGRAM 3. Miljöanpassat jordbruk

6. Ekologisk odling
7. Anläggning av skydds-zoner
8. Minskat kväveläckage
9. Våtmarker och småvatten
10. Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland

Kompetensutveckling (UID)

Övriga åtgärder

Restaurering av betesmarker och slåtterängar
Investeringsstöd

Kapitel 7 – Biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar

Miljöersättningen för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar skall bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Betesmarker och slätterängar är viktiga livsmiljöer för djur och växter som är direkt beroende av fortsatt hävd. Att säkerställa ett öppethållande och ändamålsenlig skötsel av de återstående betes- och slättermarkerna är därför av central betydelse för bevarandet av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet.

Utredningens förslag innebär att de nuvarande miljöersättningarna för betesmarker och slätterängar ersätts med en generell grundersättning kombinerad med en tilläggsersättning för särskild skötsel av mark med höga biologiska och kulturhistoriska värden.

Målet för åtgärden är att bevara och upprätthålla värdena på den hävdade arealen betesmark och slätteräng i Sverige, motsvarande en ersättningsberättigande areal av 450 000 ha inom grundersättningen och 125 000 ha inom tilläggsersättningen. Grundersättningen avser all betesmark och slätteräng och omfattar skötselåtgärder som bevarar och förstärker natur- och kulturvärdena. Tilläggsersättning kan därutöver lämnas för betes- och slättermarker med höga biologiska och kulturhistoriska värden. Tilläggsersättningen skall prövas individuellt av länsstyrelsen efter ansökan från jordbrukaren samt vara förenad med behovsanpassade särskilda skötselvillkor som fastställs i en åtgärdsplan. Grund- och tilläggsersättning lämnas med 1 000 kronor per hektar respektive 1 400 kronor per hektar. Därutöver kan extra ersättning lämnas för hamling av lövtäktsträd samt för skötsel av slätterängar med lieslätter och efterbete. Den årliga kostnaden för ersättningsformen beräknas till 634 miljoner kronor.

Genom att föra samman nuvarande åtgärder för betes- och slättermarker till en ersättningsform minskar den övergripande komplexitet i miljöprogrammet. Förslaget medför betydande förenklingar av den administrativa hanteringen av miljöprogrammet samt för jordbrukarna vid ansökningsförfarandet och genomförandet av åtagandena. Vidare har MPU:s analys entydigt visat att det nuvarande systemet, som bygger på att jordbrukarna själva klassificerar markerna efter biologiska och kulturhistoriska värden, dels innebär stora svårigheter för brukarna, dels leder till en omfattande administration. Systemet har även kritiserats för att vissa bevarandevärda marker inte omfattas av kriterierna för klassificeringen. MPU föreslår därför en övergång från nuvarande klassnings-

system till ett system med grund- och tilläggsersättningar. Förslaget medför förenklingar för jordbrukarna, möjliggör en bättre måluppfyllelse och leder långsiktigt till en mindre omfattande administration. Inledningsvis kan dock hanteringen av tilläggsersättningen medföra en ökad belastning på länsstyrelsernas resurser.

Kapitel 8 – Värdefulla natur- och kulturmiljöer

Med odlingslandskapets kulturmiljövärden avses de historiska spår från äldre tiders jordbruk som finns i olika ägoslag, landskapselement och bebyggelse. Att säkerställa en fortsatt skötsel och vård av landskapselement i åkermark är av stor betydelse för att hejda nedbrytningen av kulturmiljövärdena samt för att bevara odlingslandskapets kulturhistoriska dimension och särprägel. Landskapselementen är också viktiga miljöer för djur och växter som annars skulle ha ett begränsat livsrum i dagens jordbruk. Miljöersättningen är därmed en väsentlig åtgärd för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* samt de kulturpolitiska målen inom detta område.

Utredningens förslag innebär relativt omfattande förändringar av miljöersättningens regelverk samtidigt som åtgärdens grundläggande inriktning bibehålls.

Syftet med åtgärden är att genom ändamålsenlig skötsel bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer och biologiska rika biotoper i eller i anslutning till åkermark. Vidare syftar åtgärden till att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras. Detta innebär att ersättningsberättigande landskapselement skall avspegla den regionala särarten och att miljöersättningen skall fördelas över hela landet. Målet är att ersättningsberättigande landskapselement skall bevaras och skötas på ca 18 000 av landets jordbruksföretag som brukar omkring 25–30 % av landets åkerareal.

Utredningen föreslår att det nuvarande systemet med kvalifikations- och stödpoäng utgår och ersätts med ett förenklat system både vad gäller kvalificering för åtgärden och beräkning av ersättningen. Detta innebär vidare att en enhetlig kvalifikationsgräns uttryckt i ett minsta ersättningsbelopp motsvarande 3 000 kronor införs och att ersättningen relateras direkt till antalet eller längden av de värdefulla landskapselement som skall skötas inom åtagandet. Föreslagna ersättningsnivåer för skötsel av de olika typerna av landskapselement redovisas i avsnitt 8.1.7. Den årliga kostnaden för åtgärden beräknas till 200 miljoner kronor.

Vidare har vissa definitioner av ersättningsberättigande landskapselement reviderats. Antalet ersättningsberättigande landskapselement har bl.a. som en följd detta reducerats från 27 till 24 olika typer. Utredning-

en anser också att det bör övervägas om bedömningen av om landskapselementen är ersättningsberättigande eller inte skall ingå i handläggningen. Förslaget innebär initialt en ökad belastning på länsstyrelsernas resurser.

En del av kritiken mot den nuvarande ersättningsformen har gällt de skötselåtgärder som skall genomföras. Enligt utredningen skall borttagande av igenväxningsvegetation även fortsättningsvis vara ett grundläggande skötselvillkor eftersom åtgärden hejdar nedbrytning och igenväxning av landskapselementen. I kapitlet preciseras innebörden och tillämpningen av detta skötselvillkor närmare. Vad gäller övriga skötselvillkor föreslår MPU att nuvarande krav om årlig skötsel av markvegetationen kring landskapselementen ändras till att åtgärden skall utföras minst två gånger under femårsperioden.

Anslutningen till den särskilda åtgärden för skötsel av renar med värdefull flora är mycket låg och de administrativa kostnaderna torde inte stå i rimlig proportion till den ersättning som utbetalas. MPU föreslår därför att denna åtgärd utgår ur ersättningsformen.

Motiven bakom de föreslagna förändringarna är att underlätta administrationen av åtgärden samt att förenkla för jordbrukarna vid ansökan om miljöersättningen och genomförandet av åtagandena. Vidare möjliggör förändringarna av skötselvilkoren att ett utrymme skapas för att öppna ersättningsformen för anslutning av nya jordbruksföretag och därmed också öka miljönyttan av åtgärden.

Kapitel 9 – Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet

Miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet skall bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö*. En innebörd av miljökvalitetsmålet är att kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, skall bevaras och utvecklas.

Inom ramen för det svenska miljöprogrammet för jordbruket introduceras från år 1999 en miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. Eftersom åtgärden ännu inte införts saknas uppgifter om anslutning och andra erfarenheter av ersättningsformen. MPU föreslår därför att åtgärden överförs utan förändringar till det nya miljöprogrammet för jordbruket för perioden 2001–2005. Den årliga kostnaden för åtgärden beräknas till 10 miljoner kronor.

Kapitel 10 – Utrotningshotade husdjursraser

Miljöåtgärdens syfte är att förbättra möjligheterna för fortsatt uppfödning i syfte att bevara husdjurens genetiska resurser och därmed säkra en viktig del av den biologiska mångfalden. En innebörd av miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, som denna miljöersättning skall medverka till att uppfylla, är att bevara kulturarvet och den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter.

Utredningen föreslår en utökning av målet för åtgärden för att under programperioden möjliggöra en ökad anslutning av djur inom befintliga raser eller vid behov en utökning av antalet ersättningsberättigande raser. Den årliga kostnaden för åtgärden beräknas till 5 miljoner kronor.

För att effektivisera administrationen av ersättningsformen föreslår MPU att den del av administrationen som gäller handläggning av jordbrukarnas ansökningar och beslut om stöd överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Kapitel 11 – Miljövänlig vallodling

Vallodlingen bidrar till att minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark. Den bidrar också till en minskad användning av bekämpningsmedel och den främjar den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Vallens verkar också strukturförbättrande på marken bl.a. genom att mullhalten i marken höjs. Miljöersättning för vallodling bidrar även till att uppnå ett av de viktigaste politiska målen för jordbruket i norra Sverige, nämligen att bibehålla jordbruksproduktionen för att bevara ett öppet och varierat landskap. Miljöersättningen för vallodling skall således bidra till att uppfylla flera miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Utredningen föreslår att en ersättningsform införs för miljövänlig vallodling i hela landet. Förslaget innebär att de nuvarande miljöersättningarna för öppet odlingslandskap och flerårig vallodling ersätts med en generell grundersättning kombinerad med en regionalt anpassad tilläggsersättning. Utredningen föreslår dessutom att den särskilda åtgärden för extensiv vall utgår ur miljöprogrammet.

Målet är att ca 850 000 ha åkermark skall anslutas till åtgärden. Som grundvillkor gäller att marken brukas aktivt genom att den ersättningsberättigande vallen årligen betas eller slåss och skörden tillvaratas. Kemisk bekämpning får inte utföras. Anlagd vall skall ligga obruten minst två vintrar i rad.

Utredningen föreslår att en grundersättning motsvarande 500 kronor per hektar lämnas för flerårig vallodling på åkermark i hela landet. I stö-

dområdena 1–5 kan utöver grundersättningen en regionalt anpassad tilläggsersättning lämnas enligt följande:

Tilläggsersättning, stödområdena 1–3	2 050 kr/ha
Tilläggsersättning, stödområde 4	900 kr/ha
Tilläggsersättning, stödområde 5	400 kr/ha

I stödområdena 1–3 är tilläggsersättningen förenad med krav på djurinnehav (nötkreatur äldre än sex månader samt tackor och getter). Avgränsningen motiveras av att miljöersättningen är en långsiktig investering för att upprätthålla miljövänliga driftsformer för framtiden i aktiva jordbruk. Utformningen av djurkopplingen inom ersättningen för miljövänlig vallodling bör enligt utredningen samordnas med utformningen av kompensationsbidraget till stödområdena 1–3. Den årliga kostnaden för ersättningen för miljövänlig vallodling beräknas till 950 miljoner kronor vid programperiodens slut.

MPU föreslår också att utformningen av femårsbesluten förenklas innebärande att femårsåtagandet skall omfatta all vallareal som den sökande brukar. I samband med femårsåtagandet anmäler jordbrukaren att denne avser att sköta hela sin vallareal som årligen odlas i enlighet med miljöersättningens villkor. Arealen tillåts därmed variera under åtagandeperioden, eftersom ingen arealuppgift läggs in i femårsbeslutet. För areal som berättigar till tilläggsersättning i stödområdena 1–3 kan den ersättningsberättigande arealen begränsas av det årliga djurinnehavet.

Genom att slå samman de nuvarande miljöstöden till vallodling till en ersättningsform förenklas och effektiviseras den administrativa hanteringen av åtgärden. Den förenklade utformningen av femårsbesluten bedöms underlätta för såväl administrationen av åtgärden som för jordbrukarna vid genomförandet av åtagandena samt leda till positiva effekter i form av ökad anslutning till miljöersättningen.

Kapitel 12 – Ekologisk jordbruksproduktion

Syftet med miljöersättningen för ekologisk jordbruksproduktion är att miljövänliga produktionsformer skall öka inom jordbruket. Miljöersättningen är också ett medel för att uppnå specifika politiska mål rörande ekologisk produktion. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000. Utredningen har inför sina slutliga ställningstaganden erfarit att en arbetsgrupp inom Jordbruksverket preliminärt föreslagit att målet skall vara att 20 % av det svenska jordbrukets produkter skall vara ekologiskt framställda år 2005.

Utredningen föreslår att miljöersättningen för ekologisk produktion förenklas genom att reglerna för odlingen skrivs in i programmet och inte ändras under programperioden, samt genom att djurenhetsbegreppet samordnas med de gängse djurenhetsberäkningarna. Dessutom föreslår utredningen att den nuvarande regionala differentieringen av ersättningsnivåerna tas bort och ersätts med en grödbaserad differentiering. I samband härmed förändras också relationen mellan ersättning för växtodling och djurhållning, så att de jordbruksföretag som lägger om eller har lagt om till ekologisk djurhållning premieras. Motivet för förändringen är att de positiva miljöeffekterna av ekologisk produktion i hög grad är knutna till omläggningen av djurhållningen, som kräver en god balans mellan djurantal och foderodling på den enskilda gården.

Miljöersättning för ekologisk odling lämnas med följande belopp per hektar: vall 500 kronor, spannmål 1 300 kronor, oljeväxter, proteingrödor, potatis och sockerbetor 2 200 kronor, grönsaker 5 000 kronor samt frukt och bär 7 500 kronor.

Den extra ersättningen för ekologisk djurhållning betalas ut för slåttervall, betesvall eller grönfodergrödor med 1 700 kronor per hektar och djurenhet för mjölkkor, am- och dikor, suggor, tackor och getter.

Eftersom anslutningen till miljöersättningen för ekologisk odling förväntas öka stegvis under programperioden kommer även kostnaderna för åtgärden att öka successivt. Kostnaden vid slutet av programperioden beräknas till ca 700 miljoner kronor. Till detta kommer det riktade investeringsstöd för ekologisk produktion som föreslås i avsnitt 18.4.3.

Kapitel 13 – Anläggning av skyddszoner

Utredningen föreslår att en ny ersättningsform för anläggning av skyddszoner införs. Anläggning av skyddszoner, dvs. bevuxna remsor av åkermarken utmed vattendrag och sjöar, leder till minskad ytavrinning från åkermark och därmed lägre förluster av fosfor bunden till jordpartiklar. Skyddszoner är även gynnsamma för faunan och i någon utsträckning även för floran, eftersom bekämpning med kemiska bekämpningsmedel inte får förekomma i zonen. Miljöersättningen för anläggning av skyddszoner skall därmed bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Levande sjöar*, *Ingen övergödning* samt i viss mån *Giftfri miljö*.

Målet är att 4 000 ha skyddszoner utmed vattendrag skall anläggas på åkermark under programperioden. Miljöersättning för anläggning av skyddszoner lämnas i hela Götalands- och Svealandslänen med 3 800 kronor per hektar skyddszon och år. Beräknad årlig kostnad för ersättningen är ca 15 miljoner kronor vid full måluppfyllelse.

Utredningen föreslår vidare att ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk (inklusive tilläggsersättningen för resurshushållande sockerbetsodling på Gotland) bör utgå ur miljöprogrammet, mot bakgrund av den dåliga anslutningen till ersättningsformen samt att åtgärden redan från början avsågs vara ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram. De miljömål som ersättningen avsåg att uppnå – minskad användning av bekämpningsmedel och mindre förluster av växtnäring samt ökad biologisk mångfald – kan enligt utredningens mening uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt genom dels riktade åtgärder för minskat kväveläckage (se kapitel 14), dels kompetensutveckling av lantbrukarna inom UID-programmet (se kapitel 17).

Kapitel 14 – Minskat kväveläckage

Målet att halvera de vattenburna utsläppen av kväve från mänskliga verksamheter mellan åren 1985 och 1995 har inte uppnåtts, varken totalt för alla sektorer eller för jordbruket. Målet har ersatts med ett nytt delmål under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*, som innebär att de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till vattnen söder om Ålands hav skall minska med 40 % jämfört med 1995 års nivå. Miljöersättningen för minskat kväveläckage skall bidra till att uppfylla detta delmål.

Utredningens förslag, som tagits fram i samråd med Jordbruksverket, innebär att ersättning ges för sådd av fånggrödor, dock något förändrat jämfört den miljöersättning för sådd av fånggrödor som finns inom det nuvarande miljöprogrammet. Dessutom införs en ersättning för åkermark som jordbearbetas tidigast påföljande år. Möjlighet ges även att kombinera åtgärderna. Ersättningarna riktas till de delar av landet där det är mest betydelsefullt att minska kväveutlakningen (Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län). För att ytterligare minska kväveutlakningen bör också riktade informations- och utbildningsinsatser genomföras. Dessa bör vara frivilliga och individuellt anpassade.

Miljöersättning för insädd av fånggröda lämnas med 900 kronor per hektar. Ersättning för mark som inte bearbetas före den 1 januari lämnas med 400 kronor per hektar. För areal som såtts in med fånggröda vilken först bryts året därpå liksom fånggröda som sås efter potatis är ersättningen 1 300 kronor per hektar.

Den totala kostnaden för stödet vid en anslutning av ca 50 000 ha, inklusive kostnaderna för de individuellt anpassade informations- och utbildningsinsatserna, har beräknats till 110 miljoner kronor.

Vid en anslutning på 50 000 hektar vårstråsäd uppskattas enligt SJV åtgärden ge en reduktion av kväveutlakningen till havet med ca 700 ton kväve per år. Dessutom bör de riktade informations- och utbildningsinsatserna kunna minska utlakningen med ca 800 ton kväve per år. Totalt uppskattas åtgärden därför kunna minska kvävebelastningen med 1 500 ton kväve per år.

Kapitel 15 – Våtmarker och småvatten

Genom att våtmarker är viktiga både för den biologiska mångfalden och för att minska kväveläckaget till havet bidrar miljöersättningen för våtmarker och småvatten till uppfyllande av flera miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*.

För att anpassa åtgärden till LBU-förordningen föreslår utredningen att den nuvarande miljöersättningen för anläggande och återskapande av våtmarker och småvatten görs om till dels ett investeringsstöd, dels en miljöersättning. Investeringsstödet skall utgå enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen och ge ersättning i relation till anläggningskostnaden det första året. Miljöersättningen skall utgå under hela åtagandeperioden och beräknas på grundval av markens alternativvärde samt skötselkostnaderna (totalt 3 800 kronor per hektar). Kostnaden för investeringsstödet beräknas till ca 27 miljoner kronor. Den beräknade årliga kostnaden för miljöersättningen är ca 23 miljoner kronor. Anpassningen till LBU-förordningen innebär vidare att marken inte längre omfattas av kraven på uttag av jordbruksmark ur produktion, vilket gör att skötselvillkoren kan förändras på ett sätt som är positivt från miljösynpunkt.

Ersättning för anläggning och återställande av våtmarker och småvatten bör, liksom hittills, kunna lämnas i Götaland och Svealand. Målet för åtgärden är att 6 000 hektar våtmarker och småvatten anläggs eller återställs, på åkermark och på betesmark. De betesmarker som kan bli aktuella är marker som saknar eller har mycket låga kända natur- och kulturvärden. Vid full anslutning beräknas åtgärden ge en kvävereduktion på ca 1 200 ton kväve.

Kapitel 16 – Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland

Miljöåtgärdens syfte är att bibehålla den traditionella, miljövänliga odlingen med lokala sorter av bruna bönor på Öland. Ersättningsformen främjar i första hand en miljövänlig odlingsmetod som bidrar till att minska kväveläckaget och användningen av kemiska bekämpningsmedel. Dessutom säkras fortsatt traditionell odling av lokala sorter av bruna bönor på Öland. Åtgärden lämnar därmed ett bidrag till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*. Den årliga kostnaden för åtgärden beräknas till 3 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att reglerna för utformningen av femårsbeslut förenklas för att underlätta administrationen av åtgärden. Detta innebär att jordbrukaren i samband med femårsåtagandet anmäler att denne avser att sköta all den areal bruna bönor som årligen odlas i enlighet med miljöersättnings villkor.

Kapitel 17 – Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet

Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet skall komplettera övriga miljöersättningsåtgärder i syfte att uppnå jordbrukets miljömål. Kompetensutvecklingen är en långsiktig investering för miljöarbetet eftersom kunskap förändrar brukares attityder och hur de agerar. Såväl enskilda jordbrukare som anställd arbetskraft vid jordbruksföretag är viktiga målgrupper i arbetet. Deltagandet är kostnadsfritt. Ingen ersättning lämnas till lantbrukarna.

Kompetensutvecklingsåtgärderna bör utformas så att de anpassas till de nya ersättningsformerna inom miljöprogrammet samt till de miljömål som ersättningarna skall bidra till att uppnå. Kompetensutvecklingsprogrammet bör därför vara flexibelt och ge utrymme för regionala anpassningar. Liksom i dag bör huvuddelen av verksamheten bedrivas inom s.k. länsprogram.

Den totala kostnaden för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet beräknas till 114 miljoner kronor per år. Detta belopp inkluderar enbart åtgärder inom jordbruket och inte åtgärder inom skogsbruket.

Till detta kommer de riktade informations- och utbildningsinsatser för att minska kväveutlakningen som föreslås som en del av åtgärden Minskat kväveläckage (se kapitel 14).

Kapitel 18 – Investeringar på miljöområdet

Ersättningar för miljöåtgärderna inom ramen för miljöprogrammet regleras av artiklarna 22–24 i LBU-förordningen. För att nå miljömålen på vissa områden kan det emellertid vara mer kostnadseffektivt att utnyttja andra, mer specifika och riktade ersättningsformer inom LBU-förordningen. Bland åtgärderna i denna förordning finns ersättningsformer som bl.a. avser investeringar på miljöområdet. Dessa kan utgöra ett värdefullt komplement till de mer generellt inriktade och arealbaserade miljöersättningarna i miljöprogrammet. De övriga åtgärder inom LBU-förordningen som utredningen i första hand anser vara lämpliga att komplettera miljöprogrammet med är dels investeringsstödet (artiklarna 4–7), dels åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden (artikel 33).

Biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betesmarker och slåtterängar i långt framskridna igenväxningsstadier kan inte utan föregående restaurering anslutas till miljöprogrammets ersättningsformer för dessa markslag. Utredningen anser att ersättning i viss omfattning skall kunna lämnas även för restaurering av betesmarker i områden där det finns förutsättningar för fortsatt betesdrift efter genomförd restaurering. MPU föreslår därför att den nuvarande miljöersättningen för återskapande av slåtterängar skall tillämpas som en åtgärd under artikel 33 i LBU-förordningen och utökas till att även innefatta restaurering av betesmarker.

Utredningens förslag avseende våtmarker och småvatten (kapitel 15) innebär att ersättning i relation till anläggningskostnaderna skall kunna lämnas i enlighet med artiklarna 4–7 och/eller artikel 33.

MPU föreslår också att medel avsätts under programperiodens fyra första år för olika typer av investeringar på miljöområdet enligt ovanstående artiklar. Förslaget avser dels ett riktat investeringsstöd rörande ekologisk produktion, dels andra investeringar som bidrar till att minska miljöbelastningen från jordbruket samt främjar bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet.

Kapitel 19 – Samlade administrativa konsekvenser

I detta kapitel görs en samlad bedömning av de administrativa effekterna av förslagen för miljöprogrammet i dess helhet. Följande förslag bedöms leda till administrativa förenklingar och därmed minskade kostnader för administrationen av miljöåtgärderna:

- Antalet ersättningsformer minskas från 14 till 10.
- Ersättningar som avser samma markslag slås samman vilket medför att de fyra nuvarande åtgärderna för vallodling samt betes- och slåttermarker, med dess olika varianter, ersätts med två enhetliga ersättningsformer.
- Tilläggsersättning som prövas individuellt av länsstyrelsen införs i åtgärden för betes- och slåttermarker istället för nuvarande indelning av markerna i olika värdeklasser.
- Zonindelningen och systemet med kvalifikations- och stödpoäng inom åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer tas bort.
- Huvuddelen av administrationen av åtgärden för bevarande av utrotningshotade husdjursraser överförs till Jordbruksverket. Den särskilda åtgärden för anläggning av extensiv vall utgår, vilket innebär att den sammansatta ersättningsformen för anläggning av extensiv vall och skyddszoner renodlas till att endast omfatta skyddszoner.
- Utformningen av femårsbeslut förenklas för åtgärderna avseende miljövänlig vallodling och odling av bruna bönor på Öland.
- Den nuvarande kopplingen inom åtgärden för ekologisk odling mellan rådets förordning 2092/91 om ekologisk produktion och reglerna i den svenska förordningen förändras så att de regler som gäller för odlingen vid programperiodens början ligger fast under hela femårsperioden.

De föreslagna förenklingarna underlättar såväl Jordbruksverkets centrala hantering som länsstyrelsernas administration av miljöåtgärderna. Vidare bedöms förslagen medföra förenklingar för jordbrukarna både vid ansökan om miljöersättningar och vid genomförandet av åtagandena.

Ett ökat administrativt resursbehov föreligger främst i samband med länsstyrelsernas hantering av tilläggsersättningen för betesmarker och slåtterängar. Förslaget innebär en aktivare handläggning med gårdsbesök från länsstyrelsernas sida. Resursbehovet bedöms bli störst under inledningen av programperioden. Vidare kan ett visst ökat resursbehov förväntas inom åtgärden för ekologisk produktion i samband med övergången till det föreslagna systemet med grödbaserad ersättning. Åtgärden för minskat kväveläckaget föreslås utökas till att bl.a. innefatta vårbearbetning, vilket kan leda till en något ökad administration jämfört med nuvarande miljöersättning för odling av fånggrödor.

MPU har inte funnit det möjligt att inom om ramen för sitt utredningsuppdrag göra en samlad bedömning uttryckt i anslagsbehov av besparingar eller ökade kostnader. Bl.a. föreligger svårigheter att i nuläget bedöma kostnaderna för administrationen av parallella system i samband med övergången till det nya miljöprogrammet (se kapitel 21). Samman-

taget överväger dock förslag som innebär förenklingar av miljöprogrammets administration. Utredningens samlade förslag bedöms därmed leda till minskade administrativa kostnader. MPU förutsätter att denna fråga övervägs i anslutning till den fortsatta beredningen av betänkandet Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket (SOU 1998:147).

Kapitel 20 – Miljöprogrammets budget

Enligt direktiven skall MPU:s förslag avse två kostnadsalternativ, dels en bibehållen kostnadsram på 2 800 miljoner kronor per år, dels ett lägre alternativ motsvarande 1 800 miljoner kronor per år. För det lägre kostnadsalternativet skall de ingående åtgärderna prioriteras efter bästa möjliga miljönytta med hänsyn till resurserna.

Eftersom det nuvarande miljöprogrammet omfattar 2 800 miljoner kronor per år har utredningen för sin del bedömt detta kostnadsalternativ som ett huvudalternativ. I kapitlet diskuteras hur budgeten för det högre kostnadsalternativet ser ut respektive år under programperioden, samt utredningens förslag avseende det lägre kostnadsalternativet. Både vad gäller det högre och det lägre kostnadsalternativet är utredningens principiella ståndpunkt att budgeten under den senare delen av programperioden så långt som möjligt bör vara flexibel mellan olika delprogram, så att korrigeringar kan göras om bedömningen av t.ex. förväntad anslutning behöver revideras.

I tabblån på nästa sida redovisas utredningens förslag till fördelning av budgeten i miljoner kronor för det högre kostnadsalternativet under respektive år av programperioden.

	2001	2002	2003	2004	2005
Delprogram 1					
1. Betes- och slåttermark	634	634	634	634	634
2. Natur- och kulturmiljöer	200	200	200	200	200
3. Renskötselområdet	10	10	10	10	10
4. Utrotningshotade husdjur	5	5	5	5	5
Summa delprogram 1	849	849	849	849	849
Delprogram 2					
5. Miljövänlig vallodling	1 100	1 000	950	950	950
Delprogram 3					
6. Ekologisk produktion	400	475	550	625	700
7. Skydds zoner	15	15	15	15	15
8. Minskat kväveläckage	110	110	110	110	110
9. Våtmarker och småvatten	50	50	50	50	50
10. Bruna böror	3	3	3	3	3
Summa delprogram 3	578	653	728	803	878
Kompetensutveckling	114	114	114	114	114
Övriga åtgärder					
Restaurering slåtter/bete	9	9	9	9	9
Investeringsstöd	50	75	135	75	0
Utfasning av gällande ersättningsformer					
Resurshushållande konventionellt jordbruk	93	93	13	0	0
Socketbetsodling Gotland	2	2	1	0	0
Extensiv vall	5	5	1	0	0
Totalt	2 800	2 800	2 800	2 800	2 800

MPU:s förslag innebär att budgeten för åtgärderna inom *delprogram 1* blir oförändrad jämfört med motsvarande åtgärder inom det nuvarande miljöprogrammet. För *delprogram 2* föreslås en omfattning på 950 miljoner kronor per år. Budgeten för de första åren beräknas dock bli högre, eftersom de jordbrukare som nu har femårsbeslut om miljöer-

sättning för flerårig vallodling successivt kommer att gå över till den nya grundersättningen för miljövänlig vallodling. *Delprogram 3* kommer att öka i omfattning under programperioden, beroende på att den ekologiska jordbruksproduktionen antas fördubblas till år 2005. För *kompetensutveckling* föreslås en mindre ökning av budgeten jämfört med vad som i dagsläget utnyttjas för UID-verksamheten. Under rubriken *övriga åtgärder* återfinns föreslagna ersättningar för restaurering av betesmarker och slåtterängar samt medel för investeringsstöd enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen. I budgeten har också tagits hänsyn till *utfasning av gällande ersättningsformer* för resterande åtaganden från innevarande programperiod.

I följande tablå sammanfattas utredningens budgetförslag vid slutet av programperioden när det gäller det lägre kostnadsalternativet.

Delprogram 1	
1. Betesmarker och slåtterängar	634 milj. kr
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer	151 milj. kr
3. Natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet	10 milj. kr
4. Utrotningshotade husdjursraser	<u>5 milj. kr</u>
Summa delprogram 1	800 milj. kr
Delprogram 2	
5. Miljövänlig vallodling	500 milj. kr
Delprogram 3	
6. Ekologisk odling	250 milj. kr
7. Minskat kväveläckage	100 milj. kr
8. Våtmarker och småvatten	<u>50 milj. kr</u>
Summa delprogram 3	400 milj. kr
Kompetensutveckling (UID)	100 milj. kr
Totalt	1 800 milj. kr

Utredningen har i det lägre kostnadsalternativet valt att prioritera *delprogram 1*. Motiven är att en neddragning av budgeten på detta område innebär att värden som är omöjliga eller mycket kostnadskrävande att återskapa skulle förloras. Eftersom *delprogram 1* omfattar produktion av kollektiva nyttigheter är det dessutom samhällsekonomiskt motiverat att köpa denna typ av miljöjänster från jordbruket.

Den nivå som föreslås för *delprogram 2* motsvarar budgeten för den del av vällersättningen som i det nuvarande miljöprogrammet finns inom ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Detta alternativ

innebär således att ersättning för vallodling endast utgår inom stödområdena 1–5, och syftet med ersättningen skulle huvudsakligen vara regionalpolitiskt.

Utredningens förslag innebär att *delprogram 3* endast innehåller tre åtgärder. Ersättningen till ekologisk odling minskas med detta förslag kraftigt jämfört med huvudalternativet. Med en budget på 250 miljoner kronor skulle ersättningen få karaktären av ett omläggningsstöd. Inom detta delprogram har MPU i stället valt att prioritera de åtgärder som mer specifikt syftar till att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

Kapitel 21 – Övergångslösningar

En viktig utgångspunkt vid införandet av ett nytt miljöprogram bör vara att infasningen från det befintliga miljöprogrammet så långt möjligt underlättas. Detta åstadkommes bäst genom att antalet beslut i parallella ersättningsystem inskränks till ett minimum och att tiden för överlappande program görs så kort som möjligt.

Den nuvarande programperioden för jordbrukets miljöprogram avslutas i och med utgången av år 1999. I enlighet med LBU-förordningen kommer ett samlat förslag till landsbygdsprogram att träda i kraft med början den 1 januari 2000. Tidsplanen för behandlingen av de förslag som presenteras i detta betänkande medger att dessa kan börja tillämpas först från år 2001. Det innebär sannolikt att det befintliga miljöprogrammet kan behöva tillämpas övergångsvist under år 2000, helt eller delvis. Övergångsåtgärderna kommer därmed att hanteras som en integrerad och obligatorisk del av det kommande landsbygdsprogrammet från första början. Förändringarna i landsbygdsprogrammet från år 2001, till följd av införandet av nya miljöåtgärder, kommer att hanteras som antingen en tidig revidering eller en utveckling av det första landsbygdsprogrammet.

Som ett led i arbetet med att underlätta övergången till ett nytt miljöprogram har regeringen av EG-kommissionen fått godkänt för möjligheten att erbjuda en ettårig förlängning av de femårsbeslut som upphör att gälla år 1999. De miljöåtgärder som berörs är bevarande av öppet odlingslandskap, ekologisk odling, utrotningshotade husdjursraser och miljövänlig odling av bruna bönor på Öland.

För beslut om miljöersättning fattade under perioden 1997–1999 kommer dessa att under normala omständigheter fortsätta att gälla för en femårsperiod (undantaget anläggning av våtmarker), som längst t.o.m år 2003. I de fall ersättningsperioderna inte automatiskt förfaller vid tidpunkten för landsbygdsprogrammets införande, bör därför starka incitament skapas för en övergång till det nya programmet mot att gamla åta-

ganden avslutas i förtid. Nuvarande regler ger sådana möjligheter bara under förutsättning att miljöåtagandena blir mer långtgående. Formerna för detta är ännu oklara eftersom EG-kommissionens förslag till övergångsbestämmelser ännu saknas.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Enligt direktiven (Dir. 1998:11), se bilaga 1, skall Miljöprogramutredningen (MPU) lämna förslag till fortsatt inriktning för och innehåll i ett svenskt miljöprogram för jordbruket enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven. Uppgiften avser ett program för perioden 2001–2005 med två kostnadsalternativ. Det ena alternativet skall avse en bibehållen kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år och det andra alternativet skall motsvara totalt 1 800 miljoner kronor per år. För det lägre kostnadsalternativet skall de ingående miljöåtgärderna prioriteras efter utgångspunkten att bästa möjliga miljönytta skall uppnås med hänsyn till resurstilldelningen. Motiven för prioriteringen skall anges.

Utredningen skall enligt direktiven

- undersöka om de nuvarande miljöåtgärderna behöver förändras för att de svenska miljömålen för jordbruket skall kunna nås,
- ha som utgångspunkt att lämna förslag till förenklingar av regelverket,
- lämna förslag till att föra samman olika åtgärder som delvis har samma syften och avser samma markslag till mer enhetliga ersättningsformer,
- studera möjligheterna att införa grund- och tilläggsersättningar för olika åtgärder på samma markslag,
- föreslå ett förbättrat och förenklat kulturmiljöstöd,
- bedöma effekterna av den nuvarande områdesindelningen och principerna för differentierade ersättningsnivåer när det gäller den del av miljöprogrammet som avser att främja ekologisk odling,
- pröva för- och nackdelarna med att frigöra miljöersättningen från de krav som gäller ekologisk odling enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel,

- pröva möjligheterna att genomföra effektivare miljöåtgärder för att ytterligare begränsa jordbrukets miljöpåverkan när det gäller växtnärläckaget,
- eftersträva sådana övergångslösningar inför nästa programperiod som underlättar både för den enskilde lantbrukaren och de myndigheter som administrerar stöden,
- lämna förslag till hur satsningarna på kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet skall utformas och dimensioneras på lång sikt,
- ta hänsyn till att miljöprogrammet även i fortsättningen skall medverka till att tillgodose de regionalpolitiska målen för norra Sverige på miljömässiga grunder,
- bedöma möjligheterna att i miljöprogrammet inkludera rennäringens markanvändning och miljöpåverkan och därvid samråda med kommittén för en ny rennäringspolitik m.m.,
- ta hänsyn till den pågående reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den betydelse förändringarna kan få för genomförandet av miljöprogrammet,
- redovisa de förväntade administrativa konsekvenserna och kostnaderna av sina förslag,
- beakta uppdrag till olika myndigheter av betydelse för utredningen, t.ex. uppdraget till Statens jordbruksverk att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000,
- arbeta utifrån den vägledande principen om ett sektorsintegrerat miljöansvar.

1.2 Uppläggning av arbetet

Utredningen har inhämtat synpunkter från företrädare från följande myndigheter och organisationer: Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Lantbruksdirektörers förening, Miljövårdsdirektörers förening, Svenska lantarbetareförbundet, Svenska jägareförbundet, Sveriges nötköttsproducenter, Sveriges Ornitologiska Förening och Centrum för biologisk mångfald. Vidare har utredningen haft överläggningar med den särskilde utredaren (dir. 1997:125) för myndighetsorganisation på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet. Den 19 januari 1999 hölls dessutom en diskussion på Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien kring utredningen om ett nytt miljöprogram för jordbruket.

Regeringen har överlämnat tre skrivelser till utredningen; Rapport om utvärdering av miljöstödet för värdefulla natur- och kulturmiljöer i Södermanlands län, framställan om pilotprojekt för nyponodling i det

svenska miljöprogrammet för jordbruket perioden 2001–2005 samt om EU-stöd till hästraserna ardenner, gotlandsruss och nordsvensk. Dessutom har ett antal övriga skrivelser inkommit till utredningen.

För att särskilt behandla frågor rörande miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer respektive åtgärderna inom de nuvarande delprogrammen för skydd av miljö känsliga områden samt ekologisk odling har utredningen tillsatt två arbetsgrupper. I arbetsgruppen för natur- och kulturmiljöersättningen ingick representanter från Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsens miljövårds-, kulturvårds- och lantbruksfunktioner, Lantbrukarnas Riksförbund samt Svenska Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden. I den andra arbetsgruppen ingick representanter från Jordbruksdepartementet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, länsstyrelsen, Lantbrukarnas Riksförbund, Ekologiska lantbrukarna och Svenska Naturskyddsföreningen. Arbetsgruppen för natur- och kulturmiljöersättningen slutförde sitt arbete genom rapporten "Förslag till förbättrat och förenklat stöd för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet". Den andra arbetsgruppen slutförde sitt arbete genom rapporten "Förslag till modifierade miljöstöd inom nuvarande delprogram 2 och 3".

Utredningen har vidare gett Jordbruksverket i uppdrag att utreda dels utformningen av femårsbeslut och övergångsåtgärder, dels ersättningsnivåerna i kulturmiljöstödet. Jordbruksverket har avlämnat rapporterna "Femårsbeslut och övergångsåtgärder" samt "Ersättnings-nivåer och kvalifikationsgräns i ett nytt natur- och kulturmiljöstöd".

Utredningen har dessutom genomfört studieresor till jordbruksföretag i Stockholms, Södermanlands och Västra Götalands län samt haft diskussioner med företrädare för EG-kommissionens generaldirektorat för jordbruksfrågor, DG VI.

1.3 Disposition av betänkandet

I kapitel 2 beskrivs mål och medel för EU:s jordbrukspolitik, det regelverk som styr miljöprogrammet samt de åtgärder som ingår i det nuvarande svenska miljöprogrammet.

Kapitel 3 behandlar den fortsatta reformeringen av jordbrukspolitiken genom Agenda 2000-beslutet och det regelverk som kommer att gälla för det kommande miljöprogrammet genom rådets förordning om landsbygdsutveckling.

I kapitel 4 görs en genomgång av tidigare beslutade miljömål för jordbruket och hur de förhåller sig till de nya miljö kvalitetsmålen.

Kapitel 5 diskuterar kort de motiv som enligt ekonomisk teori finns för att samhället skall betala jordbrukarna för vissa miljöåtgärder.

I kapitel 6 ges en kort beskrivning av de centrala delarna i utredningens förslag till nytt miljöprogram. I kapitel 7–18 presenteras förslagen och analyserna för respektive ersättningsform utförligare.

Kapitel 19 behandlar administrativa konsekvenser och kostnader av utredningens förslag.

I kapitel 20 redovisas miljöprogrammets budget, dels för kostnadsalternativet på 2 800 miljoner kronor per år, dels för det lägre kostnadsalternativet på 1 800 miljoner kronor per år.

Kapitel 21 diskuterar hur övergången mellan det nuvarande och det nya miljöprogrammet skulle kunna lösas.

I bilaga 1 återges utredningens direktiv, med läshänvisning till det kapitel i vilket utredningen har behandlat de specifika frågor som framgår av direktiven.

Bilaga 2 visar hur de föreslagna åtgärderna inom miljöprogrammet skall kunna kombineras med varandra.

I bilaga 3 visas en karta över den nuvarande stödområdesindelningen för miljöprogramåtgärderna.

Bilaga 4 och 5 anknyter till kapitel 8 om värdefulla natur- och kulturmiljöer.

I bilaga 6 görs en kort sammanfattning av miljöprogrammen i de övriga EU-länderna.

1.4 Avgränsning av uppdraget

I utredningens direktiv sägs att möjligheterna att i miljöprogrammet inkludera rennäringens markanvändning och miljöpåverkan skall bedömas, och att utredaren därför bör samråda med kommittén för en ny rennäringspolitik m.m. (dir. 1997:102).

En av uppgifterna för den rennäringsspolitiska kommittén är att kartlägga och redovisa de stödformer som kommer rennäringen till del. Efter samråd med kommittén har MPU erfarit att det inte är meningsfullt att bedöma möjligheterna att inkludera rennäringens markanvändning och miljöpåverkan i miljöprogrammet, eftersom Rennäringskommittén ännu inte har påbörjat sin granskning av de stödformer som i dag kommer rennäringen till del.

2 EG:s regelverk och det nuvarande svenska miljöprogrammet

2.1 Mål och medel för EU:s jordbrukspolitik

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken (Common Agricultural Policy, CAP) finns uttryckta i artikel 33 i EG-fördraget från år 1957. De är:

- Ökad produktivitet.
- Skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen.
- Marknadsstabilitet.
- Tryggad livsmedelsförsörjning.
- Skäliga livsmedelspriser för konsumenterna.

Som medel för att uppnå dessa mål används:

- Reglering av den interna marknaden och priserna.
- Gränsskydd bl.a. i form av tullar och kvoter.
- Miljö- och strukturpåverkande åtgärder.

Marknadsregleringen bygger på tre grundläggande principer; en gemensam marknad för jordbruksvaror, en "gemenskapspreferens" med skydd för jordbruksprodukter producerade inom EU samt en gemensam finansiering av jordbruksregleringen.

Målen för CAP har inte ändrats sedan det ursprungliga Romfördraget. Även om det alltså inte finns några direkta miljömål inom CAP så finns det allmänna miljömål inom EU som också gäller jordbruket. I artikel 174 i EG-fördraget står bl.a. att EU:s miljöpolitik skall bidra till målen att bevara, skydda och förbättra miljön samt att på ett varsamt och rationellt sätt utnyttja naturresurserna. Vidare anges att miljöpolitiken skall bygga på principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala (polluter-pay-principle, PPP). Genom Amsterdamfördraget har målet om en hållbar utveckling blivit inskrivet som en av unionens uppgifter, liksom principen om att miljön skall integreras inom övriga politiska områden.

I EU:s femte miljöhandlingsprogram ”Mot en hållbar utveckling” (KOM (95) 647) har mer konkreta miljömål och utgångspunkter lagts fast för bl.a. jordbruket. Programmet, som antogs år 1992, innehåller bl.a. mål för användningen av bekämpningsmedel vilken skall reduceras signifikant till år 2000.

För att begränsa gränsöverskridande effekter av växtnäringsförluster från jordbruket skall medlemsstaterna enligt det s.k. Nitratdirektivet (rådets direktiv 91/676/EEG) identifiera känsliga områden samt upprätta och genomföra åtgärdsprogram för att minska förlusterna av kväve. Resultatet av åtgärdsprogrammen skall följas upp för att säkerställa att målen nås med effektiva åtgärder.

Medlen för att genomföra CAP har, till skillnad från målen, förändrats under åren. De olika regleringarna har successivt ändrats och nya regler har tillkommit vid behov. Före år 1992 fanns endast ett fåtal miljöåtgärder inom CAP. År 1992 beslutades om en omfattande reform som bl.a. innebar att jordbruksstödet delvis omfördelades från prisstöd till direktbidrag. För att komplettera och miljöanpassa marknadsregleringarna infördes också miljöersättningar till jordbruket genom rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven.

2.1.1 Regelverk som styr miljöprogrammet

Ett första svenskt miljöprogram till jordbruket infördes år 1995. Innehållet i programmet presenteras närmare i avsnitt 2.2. I detta avsnitt ges en kort beskrivning av det regelverk som styr miljöprogrammet, ett regelverk som består både av EG-förordningar och nationell lagstiftning och som dessutom kompletteras av den svenska policyn i kontrollfrågor.

EG-förordningar

Rådets förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik

I denna förordning anges de grundläggande reglerna som gäller för utbetalningar från jordbruksfonden, bl.a. att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att transaktioner som finansieras av fonden genomförs korrekt och att oegentligheter förhindras och beivras.

Kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket

I tillämpningsförordningen beskrivs de regler som gäller för ackreditering av utbetalningsställen samt för avslutande av räkenskaperna.

Rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven

I denna förordning anges de grundläggande reglerna för miljöstöden. Bl.a. regleras vilka maximala stödbelopp som får betalas ut för olika grödor eller djur och att åtagandena måste uppgå till minst fem år. Enligt förordningen är medlemsstaterna skyldiga att införa miljöersättningsprogram. Innehållet i förordningen beskrivs utförligare i avsnitt 2.1.2.

Kommissionens förordning (EG) nr 746/96 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven

I tillämpningsförordningen beskrivs mer i detalj om vissa villkor för stödet; bl.a. anges hur bestämning av stödnivå skall göras, vad som gäller vid överlåtelse av jordbruksföretag, force majeure, återbetalning och påföljder. Vidare anges att medlemsstaterna i alla tillämpliga fall skall använda det integrerade system för administration och kontroll som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92 (IAKS). Innehållet i tillämpningsförordningen beskrivs utförligare i avsnitt 2.1.3.

Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 om ett integrerat system för administration och kon-

Förordningen reglerar bl.a. att stödsystemen skall administreras och kontrolleras på ett effektivt

troll av vissa av stödsystemen inom gemenskapen

sätt med hjälp av det integrerade systemet.

Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem

Tillämpningsförordningen reglerar bl.a. nödvändiga uppgifter som skall finnas i stödansökningar, omfattningen av kontroller på plats och kriterier för urval vid kontroller, regler för sanktioner samt återkrav vid oberättigade utbetalningar.

Det svenska miljöprogrammet

Det svenska miljöprogrammet för jordbruket, antaget av EG-kommissionen den 17 augusti 1995, jämte senare kompletteringar

I och med att det svenska miljöprogrammet är antaget av EG-kommissionen i enlighet med rådets förordning (EEG) 2078/92 är det en del av EG-regelverket. Innehållet i programmet beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

Nationell lagstiftning

Lagen (1994:1708) om EG:s förordningar om miljö- och strukturstöd

I denna lag anges de grundläggande bestämmelser som krävs för att införa miljöersättningarna i Sverige.

Förordning (1997:1336) om miljöstöd

Förordningen beskriver de åtgärder som ingår i det svenska miljöprogrammet och de huvudsakliga villkor som gäller för ersättningarna. I förordningen anges också inom vilka geografiska områden ersättningar lämnas, vilka ersättningsbelopp som lämnas och hur olika miljöersättningar kan kombineras. Vidare föreskrivs om kontroll och påföljder m.m.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1998:10) om miljöstöd

I föreskrifterna anges framför allt hur ansökan om miljöersättning respektive ansökan om utbetalning av ersättning skall göras. Dessutom anges de detaljerade villkoren för respektive ersättningsform.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:27) om miljöstöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet

Föreskrifterna behandlar ansökan om och kvalificering för miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet samt regler för skötsel av stödbjekten.

Svensk policy i kontrollfrågor

Regeringens prop. 1994/95:40 om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen m.m.

I propositionen står bl.a. att regeringen har för avsikt att kraftfullt verka för och stödja sådana initiativ i EU:s institutioner och nationella organ som syftar till att skydda såväl EG:s budget som de svenska finanserna från bedrägerier och onödiga kostnader till följd av mindre effektivt utformade system.

Det svenska miljöprogrammet till jordbruket regleras alltså av ett flertal EG-förordningar och av nationell lagstiftning, samtidigt som miljöprogrammet i sig blir en del av EG-rätten – och därmed en viktig rättskälla – när det är antaget av kommissionen. Den svenska policyn när det gäller kontroll och revision av EU-medel har haft betydelse för utformningen av den nationella regleringen kring miljöersättningarna.

I de följande avsnitten ges en närmare beskrivning av innehållet i rådets förordning (EEG) nr 2078/92 och dess tillämpningsföreskrifter i kommissionens förordning (EG) nr 746/96. Därefter ges en kortfattad presentation av innehållet i det nuvarande svenska miljöprogrammet.

2.1.2 EU:s miljöersättningar till jordbruket enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92

Enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92 skall miljöersättningssystemet komplettera 1992 års jordbrukspolitiska reform och det skall bidra till att EU:s mål för miljö- och jordbrukspolitik förverkligas. Det skall dessutom bidra till att ge jordbrukarna en rimlig inkomst.

Syftet med miljöersättningarna är enligt förordningen att:

- a) uppmuntra användningen av produktionsmetoder som minskar föroreningen från jordbruket, vilket även bidrar till en förbättrad marknadsjämvikt genom produktionsminskning,
- b) främja en miljövänlig extensivering samt omställning av åkermark till extensivt vall och bete,
- c) främja sådana sätt att utnyttja jordbruksmark som tar hänsyn till skydd och förbättring av miljön, naturen, landskapet, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden,
- d) uppmuntra till underhåll av nedlagd jordbruks- och skogsmark när detta är nödvändigt av ekologiska skäl eller på grund av naturbetingade risker och brandfara, för att därigenom undgå de risker som är förenade med avfolkningen av jordbruksområden,
- e) uppmuntra att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion av miljöskäl,
- f) uppmuntra till att marken sköts för att ge allmänheten tillträde och för fritidsändamål,
- g) motivera och utbilda jordbrukare till att använda produktionsmetoder som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskrav.

Ersättningar för sådana åtgärder får enligt förordningen införas under förutsättning att det ger positiva effekter på miljön och landskapet. Ett grundläggande villkor för alla miljöersättningar är att jordbrukaren åtar sig att under minst fem år utföra den aktuella miljöåtgärden. För jordbruksmark som tas ur produktion skall åtagandet gälla minst 20 år. Ersättningarna är medfinansierade av gemenskapen och respektive medlemsland utformar sina egna program efter godkännande av kommissionen. I förordningen anges den maximala ersättning som får finansieras av EU för olika typer av åtgärder. Principen för ersättningsbeloppen är att jordbrukarna skall ersättas för de kostnader de har för olika åtgärder, samt för det intäktsbortfall som kan uppstå när produktionen ändras. Dessutom kan ersättningsbeloppet därutöver innefatta en incitamentsdel.

2.1.3 Tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2078/92

Kommissionens förordning (EG) nr 746/96 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2078/92 innehåller villkor för beviljande av ersättning, bestämmelser för genomförande av åtaganden samt administrativa bestämmelser, inklusive bestämmelser om kontroller, återbetalning och påföljder.

Tillämpningsföreskrifterna innebär bl.a.:

- att medlemsstaterna skall göra vad som är nödvändigt för att försäkra sig om att miljöåtgärderna i jordbruket är förenliga med samtliga gällande gemenskapsbestämmelser,
- att den del av ersättningen som är incitamentsdel inte får överstiga 20 % av det inkomstbortfall och de merkostnader som åtagandet medför utom i speciella fall,
- att medlemsstaterna får godkänna vissa fall som force majeure, t.ex. om jordbrukaren avlider eller blir arbetsoförmögen under en längre tid eller om företagets djurstallar förstörs genom olyckshändelse,
- att medlemsstaterna kan tillåta omvandling av ett åtagande till ett annat åtagande under programperioden under förutsättning att en sådan omvandling bl.a. innebär uppenbara fördelar för miljön,
- att medlemsstaterna skall ombesörja övervakning och utvärdering av miljöåtgärderna i jordbruket,
- att medlemsstaterna när det gäller kontroller i alla tillämpliga fall skall använda det integrerade system för administration och kontroll som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92,
- att jordbrukaren skall återbetala oberättigade utbetalningar med ränta.

2.2 Det nuvarande svenska miljöprogrammet

Ett första svenskt miljöprogram för jordbruket godkändes av kommissionen i augusti 1995 (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126). Programmet omfattade 1 500 miljoner kronor men utökades med 600 miljoner kronor från år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113, 114) och ytterligare 700 miljoner kronor från år 1998, vilket bl.a. tillgodoser riksdagens önskemål om ett program för resurshushållande konventionellt jordbruk (bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126). Det fullt utbyggda miljöprogrammet innebär att hela den kostnadsram motsvarande totalt 2 800 miljoner kro-

nor årligen, som Sverige erhöll vid medlemskapsförhandlingarna, utnyttjas. Programmet finansieras till hälften av EU och till hälften av Sverige. För ersättningar som överskrider det maximala ersättningsbeloppet (3 905 kr/ha) finansieras det överskridande beloppet av nationella medel i vissa fall.

Miljöprogrammet har utformats i linje med de svenska miljömålen för jordbruket och rådets förordning 2078/92. I kapitel 4 görs en närmare genomgång av de svenska miljömål som miljöprogrammet skall bidra till att uppfylla.

Genom miljöprogrammet förfogar samhället över ekonomiska medel att ersätta lantbrukarna för kollektiva nyttigheter som troligen annars inte skulle produceras i motsvarande omfattning. Inom programmet erbjuds jordbrukare att göra miljöåtaganden för vilka de kompenseras för den kostnad eller det inkomstbortfall som åtagandet innebär. För miljöersättningarna gäller generellt att åtagandet omfattar en period på fem år. Undantaget är våtmarker och småvatten där åtagandet gäller en period på 20 år. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Om anslagna medel inte räcker för vissa ersättningsformer kan regeringen ta beslut om begränsningar av ersättningarna.

Miljöprogrammet omfattar en rad olika åtgärder för bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden, insatser för att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan och främjande av ekologisk produktion. Även informations-, utbildnings- och rådgivningsinsatser för jordbrukare och skogsägare med jordbruksmark omfattas. Nedan ges en kortfattad beskrivning av de åtgärder som ingår i det nuvarande miljöprogrammet.

2.2.1 Ersättningsformer inom nuvarande miljöprogram

2.2.1.1 Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i slätterängar

Miljöersättningen för biologisk mångfald i slätterängar har som mål att de kvarvarande slätterängarna i hela Sverige med en areal av ungefär 3 000 ha skall skötas på ett sådant sätt att deras stora biologiska mångfald och arttäthet, den typiska florin och faunan och förekomsten av de för slätterängarna typiska sällsynta arterna bevaras och stärks. Målet har utökats till att arealen slätteräng som hävdas med traditionella extensiva metoder år 2004 omfattar minst 4 000 ha.

Hittills (t.o.m. år 1998) har ca 4 700 ha slätterängar anslutits till åtgärden. Ersättning lämnas i hela Sverige för skötsel som bevarar och

förstärker slätterängarnas hävdbetingade värden. De ersättningsberättigande slätterängarna delas in i två olika klasser alltefter deras värden från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Brukaren måste i ansökan uppge vilken värdeklass slätterängen tillhör.

Som generella skötselvillkor gäller att brukaren skall städa slätterängen under våren, slå höet under sommaren, bärga höet senast två veckor efter slåttern, ta bort träd och buskar av igenväxningskaraktär samt använda endast klippande och skärande redskap vid slåttern. Till skötselvillkoren hör generella förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, kalkning, gödsling, konstbevattning, trädplantering, tillskottsutfodring av betesdjur samt täkt av sten och jord. Utöver de generella skötselvillkoren ställer länsstyrelsen normalt särskilda skötselvillkor.

Åtgärden kan endast kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3. Där kan ersättning från båda ersättningsformerna betalas ut för samma skifte.

Landskapselement på skiften som ingår i åtgärden för slätterängar kan ge kvalifikationspoäng i miljöersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer, dock inte stödpoäng.

Länsstyrelsen erbjuder brukaren utbildning eller individuell rådgivning om betesskötseln. Brukaren skall delta i sådan utbildning eller individuell rådgivning minst en dag under den femåriga ersättningsperioden.

2.2.1.2 Återskapande av slätterängar

Miljöersättning för återskapande av slätterängar infördes år 1998. Målet är att åtgärder med återskapande av slätterängar skall inledas för minst 1 000 ha slätteräng under perioden 1998–1999. Ersättningen kan utgå i hela landet. Syftet med åtgärden är att skötseln återupptas på mark som tidigare varit slätteräng på ett sätt som förstärker slätterängarnas hävdbetingade värden. Hittills har ca 1 200 ha slätterängar anslutits till ersättningsformen.

Brukaren skall upprätta en femårig plan för restaureringen av slätterängen. Länsstyrelsen skall godkänna restaureringsplanen innan brukaren kan påbörja restaureringen. Länsstyrelsen får också prioritera mellan inkomna ansökningar. Länsstyrelsen ställer normalt villkor om inom vilka tidsintervall slätter och andra skötselåtgärder skall vara utförda.

Ersättning för återskapande av slätterängar lämnas inte för mark som omfattas av någon annan miljöersättning.

2.2.1.3 Bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker

Syftet med ersättningen är att de kvarvarande naturbetesmarkerna i hela Sverige, ca 370 000 ha, skall skötas på ett sådant sätt att arternas täthet och mångfald, den typiska floran och faunan och förekomsten av de för naturbetesmarker typiska sällsynta arterna bevaras och stärks. Samtidigt skall de skötas på ett sätt som bevarar och tydliggör deras kulturhistoriska värden. Målet har ändrats och utökats till att omfatta alla de kvarvarande utnyttjade betesmarkerna i Sverige, dvs. ca 440 000 ha. Hittills har ca 197 000 ha betesmark anslutits till åtgärden.

Ersättning lämnas i hela Sverige för skötsel som bevarar och förstärker betesmarkernas hävdvillkorade värden. De ersättningsberättigande betesmarkerna delas in i tre olika klasser alltefter deras värden från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Brukaren måste i ansökan uppge vilken värdeklass betesmarken tillhör. Som generella skötselvillkor gäller att grässvålen vid betessäsongens slut skall vara väl avbetad samt att träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort. Till skötselvillkoren hör generella förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, kalkning, gödsling, konstbevattning samt täkt av sten och jord.

Länsstyrelsen erbjuder brukaren utbildning eller individuell rådgivning om betesskötseln. Brukaren skall delta i sådan utbildning eller individuell rådgivning minst en dag under de år som beslutet om miljöersättning gäller.

Miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker kan endast kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3. Där kan ersättning från båda ersättningsformerna betalas ut för samma skifte. Landskapselement på skiften som ingår i miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker kan ge kvalifikationspoäng i miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer, dock inte stödpoäng.

2.2.1.4 Bevarande av ett öppet odlingslandskap

Åtgärden för bevarande av ett öppet odlingslandskap har som mål att främja markanvändning och produktionsmetoder i jordbruket som är förenliga med bevarandet av jordbrukslandskapet och landsbygden i norra Sverige och i södra och mellersta Sveriges skogsbygder. Totalt uppskattas 600 000 ha vall på åker vara berättigande för ersättning. Arealen betesmark är avhängig anslutningen till åtgärden för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker.

Det finns tre geografiska zoner där miljöersättningen har införts; stödområdena 1–3 och 4 i norra Sverige samt stödområde 5 i skogsbygderna i södra och mellersta Sverige (se bilaga 3). Ersättningen lämnas för skötsel av slätter- och betesvall på åker samt för skötsel av betesmark. I stödområdena 1–3 lämnas denna miljöersättning enbart till jordbruksföretag som bedriver mjölk- eller köttproduktion med nötkreatur, får eller getter. Anslutningen hittills är totalt ca 773 000 ha vall och betesmark, varav 590 000 ha vall på åker och 183 000 ha betesmark.

Skötselvillkoren för betesmark i stödområdena 1–3 är att kemisk bekämpning, gödsling och kalkning inte får utföras samt att skiftet skall betas årligen. I stödområdena 4 och 5 gäller dessutom att skiftet inte får konstbevattnas, att grässvålen vid betessäsongens slut skall vara väl avbetad samt att träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort.

Skötselvillkoren för vall i stödområdena 1–5 är att kemisk bekämpning inte får utföras, skiften med betesvall skall betas årligen, skiften med slättervall skall slå årligen och växtlighet som slagits av skall föras bort.

Särskilda villkor gäller i stödområdena 1–3, där ersättningen baseras dels på antalet djurenheter inom företaget, dels på hur många hektar vall och betesmark som finns inom företaget.

Inom stödområdena 1–3 är det möjligt att kombinera miljöersättning för öppet odlingslandskap och miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker eller slätterängar på samma skifte.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för flerårig vallodling samt miljöersättning för ekologisk odling på samma åkermarksskifte i alla geografiska zoner där miljöersättning för öppet odlingslandskap har införts.

Landskapselement på betesmarksskiften som ingår i miljöersättning för öppet odlingslandskap kan ge kvalifikationspoäng i miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer. De kan dock inte ge stödpoäng.

Djur som ligger till grund för ersättning inom stödområdena 1–3 kan också ligga till grund för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser och extra stöd för djurhållning inom miljöersättningen för ekologisk odling. Beräkningsunderlaget varierar dock mellan ersättningarna.

2.2.1.5 Flerårig vallodling

Syftet med miljöersättningen är att gynna flerårig vallodling och att därigenom reducera kväveläckage och jorderosion från åkermark och på så sätt reducera effekterna av kväveförluster till vattendrag och havsvatten. Totalt uppskattas ca 1 000 000 ha vall på åker vara berättigande för

ersättning. Åtgärden infördes år 1997. Hittills omfattar stödet ca 774 000 ha åkermark.

Miljöersättning för flerårig vallodling kan lämnas för åkermark i hela landet. För mark inom stödområdena 1–3 i norra Sverige gäller dock att ersättningen endast kan lämnas till jordbrukare som har ett femårsbeslut om miljöersättning för öppet odlingslandskap, eller som beviljats kompensationsbidrag eller nationellt stöd.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättningarna för natur- och kulturmiljöer, öppet odlingslandskap och ekologisk odling, inklusive extra ersättning för ekologisk djurhållning. Ersättningen kan inte kombineras med miljöersättning för fånggrödor eller miljöersättning för extensiv vall och skyddszoner.

2.2.1.6 Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer

Målet för kulturmiljöersättningen är att områden med värdefulla kultur-lämningar och biologiskt rika livsmiljöer skall skötas på ett sådant sätt att arternas stora mångfald och täthet bevaras och stärks och de kulturhistoriska lämningarna bevaras och görs synliga. Odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall tas till vara. Målet var från början att bevara ca 167 000 ha från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt värdefull åkermark, men det har senare anpassats till 575 000 ha.

Miljöer med kultur- och naturvärden kan kvalificera sig för ersättning till åkermarken. På grundval av de regionala variationerna vad gäller förekomsten av värdefulla landskapselement har landet delats in i tre zoner med olika kvalifikationsgränser. Brukningsenheten är grunden för bedömningen av värdena. Den skall ha ett byggnadsbestånd som i huvudsak ansluter till regional byggnadstradition och värdefulla landskapselement i en minsta omfattning som bestäms av kvalifikationsgränsen i respektive zon. Det är alltså hela brukningsenhetens landskapselement som ligger till grund för bedömningen, men enbart landskapselement som ligger i eller i anslutning till åkermark ger stödpoäng och därmed ersättning för skötseln.

För samtliga landskapselement som kan ge stödpoäng gäller att markvegetationen årligen skall slås av och bärgas eller betas, träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort, upplag av sten och jord, avfall från jordbruksproduktion och tillfälligt lagrat grovfoder skall tas bort (undantag om det finns kulturhistoriskt samband) samt att de ersättningsberättigande element som är anlagda, t.ex. alléer, brukningsvägar och stenmurar, skall underhållas. Brukaren måste sköta alla landskapselement som kan ge stödpoäng även om de inte ingått i ansökan.

Kulturmiljöersättningen mottogs med mycket stort intresse av jordbrukarna och redan år 1996 hade 600 000 ha anslutits och den ursprungliga budgeten för ersättningsformen blev utnyttjad till fullo. Därefter har det inte varit möjligt att gå in i nya femårsåtaganden, men medel finns reserverade för de brukare som redan fått beslut om ersättning för perioden 1996–2000.

2.2.1.7 Anläggning eller återställande av våtmarker och småvatten

Det ursprungliga målet för åtgärden var att våtmarker skall anläggas eller återställas på 4 000 ha åkermark i Götaland och Svealand under programperioden. Från och med år 1998 kan ersättning även lämnas för våtmarker eller småvatten som anläggs på betesmark. Målet har därmed reviderats till att omfatta 5 000 ha åkermark och 8 000 ha betesmark. Måluppfyllelsen hittills är låg, t.o.m. år 1998 hade ca 1 400 ha anslutits till ersättningsformen.

Ersättningen kan beviljas enbart i Götaland och Svealand, eftersom det är i denna del av landet som problemen med växtnäringsläckage är störst. Åtagandeperioden omfattar till skillnad från övriga miljöersättningar 20 år.

Innan ett beslut om ersättning kan tas genomför länsstyrelsen en förundersökning för att klargöra om miljövärdssyftet kommer att uppnås. Innan ersättning kan börja betalas ut skall brukaren färdigställa anläggningen och länsstyrelsen skall ha godkänt den.

Jordbruksmark som används för anläggning av och återställande av våtmarker räknas som tagen ur produktion i miljövärdssyfte. Det är därför inte tillåtet att använda marken för jordbruksproduktion eller annan produktion. Kalkning, gödsling eller kemisk bekämpning i våtmarker är inte tillåten.

Ersättningen lämnas inte för mark som omfattas av någon annan miljöersättning. Värdefulla landskapselement i eller i anslutning till våtmarken eller småvattnet kan berättiga till kvalifikationspoäng i miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer. De kan dock inte ge stödpoäng.

2.2.1.8 Anläggning av extensiv vall och skyddszoner utmed vattendrag

Syftet med ersättningen är att minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark. Kväveutlakningen minskar om åkermarken är bevuxen med vall som kan ta upp kväve under vinterhalvåret när en stor del av kväveläckaget vanligen sker. Anläggning av skyddszoner leder till mins-

kad ytavrinning från åkermark och därmed lägre förluster av fosfor bunden till jordpartiklar. Extensiva vallar och skyddszoner är även gynnsamma för faunan. Målet är att 13 000 ha permanenta gräsmarker, inklusive 3 000 ha skyddszoner utmed vattendrag, skall anläggas på åkermark under programperioden. Hittills har ca 2 600 ha åkermark anslutits till åtgärden.

Ersättning för skyddszoner utmed vattendrag lämnas i hela Götalands- och Svealandslänen. Ersättning för anläggning av extensiv vall lämnas i Götalands- och Svealandslänen i områden som inte omfattas av miljöersättningen för öppet odlingslandskap.

Extensiv vall skall anläggas på åkermark som direkt ansluter till en ersättningsberättigad skyddszon utmed vattendrag. Även skyddszonen skall vara på åkermark. Vissa kommuner är dock undantagna fr.o.m. år 1998. Den extensiva vallen och skyddszonen får inte brytas förrän på hösten det sista året i ersättningsperioden.

Skötselvillkor för den extensiva vallen är att kemisk bekämpning inte får utföras, endast stallgödsel är tillåten och att kvävetillförsel inte får överskrida 150 kg totalkväve per hektar och år samt att stallgödsel inte får spridas inom ett sex meter brett område utmed sjö eller vattendrag. För skyddszoner gäller att kemisk bekämpning inte får utföras samt att gödsling inte är tillåten.

Ersättningen kan enbart kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

2.2.1.9 Sådd av fånggrödor

Syftet med ersättningen för sådd av fånggrödor är att minska växtnäringssläckaget genom att fånggrödan tar upp kväve som frigörs under vinterhalvåret. Målet är att 40 000 ha fånggrödor anläggs årligen. Hittills har ca 7 900 ha åkermark anslutits till åtgärden.

Ersättningen lämnas enbart i Götaland för sådd av fånggrödor på åkermark. Med fånggröda menas en gröda som har sin huvudsakliga tillväxt mellan två huvudgrödor. Lantbrukaren förbinder sig att varje år under ersättningsperioden så fånggrödor. Arealen fånggrödor skall omfatta minst 2,0 ha. Arealen som lantbrukaren har beslut om får flyttas runt i växtföljden. Under ett år får arealen dock underskridas med högst 30 % jämfört med beslutet.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

2.2.1.10 Bevarande av utrotningshotade husdjursraser

Målet för ersättningen är att i hela Sverige förbättra möjligheterna för fortsatt uppfödning i syfte att bevara husdjurens genetiska resurser och därmed lämna ett viktigt bidrag till den biologiska mångfalden. De kulturhistoriska aspekterna har också sin betydelse. Målet är att på sikt bevara alla utrotningshotade lokala svenska husdjursraser. Antalet djur uppskattas till mellan 2 000 och 4 000 djurenheter. År 1998 beviljades ersättning för ca 3 200 djurenheter.

Ett villkor för att ersättning skall utgå är att den hotade rasen finns på EU:s lista över utrotningshotade husdjursraser. En plan för avelsarbete, som också omfattar åtgärder som syftar till att bevara rasernas ursprungliga egenskaper och genetiska mångfald, skall upprättas och följas.

Ersättningsberättigande djur kan också ligga till grund för extra ersättning för djurhållning inom miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3.

2.2.1.11 Traditionell odling av bruna bönor på Öland

Målet med ersättningen är att bibehålla den traditionella odlingen av 1 200 ha bruna bönor på Öland. Ersättning lämnas endast för odling av sorter som finns på den svenska sortlistan och är av svenskt ursprung. Hittills har ca 1 000 ha anslutits till åtgärden.

Skötselvillkoren reglerar gödselgivor, radavstånd, förbud mot kemisk bekämpning samt jordbearbetning.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

2.2.1.12 Främjande av ekologisk odling

Syftet med miljöersättningen för ekologisk odling är att miljövänliga produktionsformer skall öka inom jordbruket. Ekologisk produktion är en viktig del i den pågående utvecklingen mot en mer ekologiskt hållbar och miljövänlig livsmedelsproduktion. Riksdagen beslutade år 1994 att 10 % av Sveriges åkerareal bör vara ekologiskt odlad år 2000. Detta motsvarar ca 300 000 ha. Den totala arealen som anslutits till miljöersättningen uppgår hittills till 244 000 ha, eller ca 8,5 % av den totala arealen åkermark.

Ersättningen kan ges som en årlig arealersättning till jordbrukare som lägger om eller redan har lagt om till ekologisk odling, för odling på åkermark. För ekologisk djurhållning lämnas en extra ersättning per

hektar för slåttervall, betesvall och grönfodergrödor. Jordbruksverket föreskriver de regler som gäller för den ekologiska ersättningen. Föreskrifterna följer EU:s regler i förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion. Om EU:s regler ändras under ersättningsperiodens gång ändras också reglerna för ersättningen. Eftersom lantbrukarna kan ansluta enskilda skiften, kan detta leda till olika regler för olika skiften.

Ersättning för ekologisk odling lämnas i hela Sverige, men ersättningsnivån varierar beroende på vilken zon jordbrukaren tillhör. Zon 1 omfattar stödområdena 1–4 och delar av stödområde 5, medan zon 2 omfattar övriga landet. Den största anslutningen har skett i zon 1 där ca 16,5 % av åkerarealen odlas ekologiskt med miljöersättning. I zon 2 är anslutningen till miljöersättningen ca 4,5 % av åkerarealen.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap på slåtter- och betesvallar, miljöersättning för flerårig vallodling, miljöersättning för fånggrödor, miljöersättning för bruna bönor samt miljöersättning för natur- och kulturmiljöer. Djur som ingår i miljöersättning för ekologisk odling kan också ligga till grund för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser och miljöersättning för öppet odlingslandskap i stödområdena 1–3.

2.2.1.13 Resurshållande konventionellt jordbruk

Miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk infördes år 1998. Syftet med ersättningen är att minska riskerna med bekämpningsmedel inom jordbruket och att ytterligare minska växtnäring förlusterna till vatten och luft. Åtgärden innebär att alla jordbrukare i landet skall få möjlighet att öka sin kunskap inom dessa båda områden. Genom förbättrade kunskaper skall jordbrukaren bli medveten om vilka åtgärder som kan genomföras på den egna gården för att minska växtnäring förlusterna och riskerna med användningen av kemiska bekämpningsmedel. Kravet på utbildning är därför en betydelsefull del inom åtgärden. Dessutom finns det villkor om att brukaren skall planera och dokumentera förhållandena på den egna gården, samt vidta vissa åtgärder vid kemisk bekämpning.

Syftet med ersättningen är också att främja den biologiska mångfalden i vatten och i åkerns kantzoner genom anläggning av skyddszoner utmed vattendrag och obesprutade kantzoner längs skifteskanter i stråsädesodlingen.

Som påbyggnadsmöjlighet lämnas extra ersättning för miljövänlig sockerbetsodling på Gotland.

Ersättningen lämnas för åkermark i hela landet, men endast för åkerareal upp till 200 ha per företag. Målet är att 1 400 000 ha skall vara

anslutna till åtgärden vid slutet av femårsperioden. År 1998 anslöts ca 460 000 ha.

Brukaren måste följa villkoren för åtgärden på hela den areal som varje år ingår i jordbruksföretaget. För skiften som brukaren har fem- eller tjugoårsbeslut om miljöersättning för ekologisk odling, extensiv vall och skyddszoner eller våtmarker och småvatten lämnas dock ingen ersättning. Skiften som godkänts för ersättning för anläggning och skötsel av lövskog eller buskar på åker i enlighet med skogsplanteringsprogrammet (rådets förordning (EEG) nr 2080/92) berättigar inte heller till ersättning. Villkoren för åtgärden behöver därför inte följas för dessa skiften. Ersättning betalas inte heller ut för uttagen areal inom EU:s program för arealersättning. Villkoren för stödet måste dock följas på uttagen areal, med vissa specifika undantag.

Miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk kan kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer, miljöersättning för öppet odlingslandskap (åkermark), miljöersättning för flerårig vallodling, miljöersättning för bruna bönor eller miljöersättning för fånggrödor på samma skifte. Däremot kan ersättningen inte kombineras med miljöersättning för ekologisk odling, miljöersättning för extensiv vall och skyddszoner eller miljöersättning för våtmarker och småvatten på samma skifte.

Miljöersättning för resurshushållande sockerbetsodling kan kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer på samma skifte.

2.2.1.14 Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet

Under år 1999 introducerades en ny miljöersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet. Målet med ersättningen är att värdefulla natur- och kulturmiljöer, uppkomna genom äldre tiders renkötsel, skall skötas på ett sådant sätt att dess skötselbetingade växt- och djursamhällen med sina tillhörande arter bevaras och förstärks, att dess kulturhistoriska innehåll tydliggörs samt att renköstelloandskapets lokala och regionala särdrag bevaras i områden där ersättning utgår. Målet är att bevara ca 1 700 ha värdefulla natur- och kulturmiljöer inom den ersättningsberättigade zonen.

2.2.1.15 Utbildning, information och demonstrationsprojekt inom jordbruket

Programmet omfattar utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID) inom miljöprogrammets tre delprogram. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen är ansvariga myndigheter för stödet till UID. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för genomförandet och svarar för huvuddelen av den del av verksamheten som riktar sig direkt till jordbrukare och markägare. Länsstyrelsen svarar för den regionala kunskapsförsörjningen samt för att övriga regionala och lokala intressenter engageras i utbildnings- och informationsverksamheten. Medverkande aktörer kan exempelvis vara jordbrukets branschorganisationer, ideella natur- och kulturvårdsorganisationer, bildningsförbund, kommuner och skolor.

UID-verksamheten inom miljöprogrammet är för år 1999 budgeterad till ca 195 miljoner kronor, varav ca 145 miljoner kronor disponeras av Jordbruksverket för åtgärder inom jordbruket och 50 miljoner kronor av Skogsstyrelsen för åtgärder inom skogsbruket. Budgeten fördelas på miljöprogrammets tre delprogram enligt följande:

- Biologisk mångfald, 94 miljoner kronor (inklusive åtgärder inom skogsbruket).
- Miljökänsliga områden, 56 miljoner kronor.
- Ekologisk produktion, 45 miljoner kronor.

Verksamheten kan bestå av t.ex. informationsträffar, kurser och studiecirklar för jordbrukare eller demonstrationsodlingar och demonstration av skötselåtgärder. Aktiviteterna riktar sig till jordbrukare i hela Sverige och deltagandet är kostnadsfritt. Ingen ersättning utgår till jordbrukarna. Länsstyrelserna upprättar årligen ett länsprogram i samarbete med övriga aktörer i länet. Inför programarbetet ger Jordbruksverket ut vissa riktlinjer för UID, om t.ex. verksamhetens inriktning, särskilda problem eller annat som bör beaktas i programmet. Länsprogrammen innehåller aktivitetsförslag och ansökan om medel för den regionala verksamheten. Jordbruksverket granskar ansökningarna och fördelar medel. Jordbruksverket bedriver också viss central verksamhet som t.ex. samordning, produktion av informationsmaterial, rådgivningsunderlag och fortbildning av personal som medverkar i UID-programmen.

UID skall inte finansiera t.ex. genomgång av ansökningsblanketter, ifyllande av blanketter eller motsvarande eller bedömning av enskilda jordbrukarskiften. Detta klassas som stödinformation. Däremot får grundläggande information, som är av betydelse för lantbrukarens möjlighet att hantera ansökan om miljöersättning på ett riktigt sätt, rymmas inom ramen för UID, då denna inte hänförs till begreppet stödinformation. Detta innebär bl.a. att inventeringar av gårdarnas miljö- och

kulturvården kan göras i samband med individuell rådgivning och upprättande av skötselplaner. Skötselplanerna får dock inte knytas till ett vid inventeringstillfället rådande klassificeringssystem utan skall göras i sådana termer att de kan vara till hjälp vid eventuella ansökningar om ersättningar oavsett hur dessa system utformas.

3 Agenda 2000 och rådets förordning om landsbygdens utveckling

3.1 Fortsatt jordbruksreform genom Agenda 2000

Agenda 2000 är kommissionens plan för en förstärkt och utvidgad union. Den lades fram för Europaparlamentet i juli 1997. Syftet med planen är enligt kommissionen att fullfölja jordbruksreformen och reformera strukturpolitiken samtidigt som hänsyn tas till östutvidgningen och de ekonomiska begränsningarna. Det slutliga överenskommelsen om att genomföra Agenda 2000 togs vid Europeiska rådet i Berlin den 24–26 mars 1999.

När det gäller den fortsatta reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken vilar den på samma grund som reformen år 1992. Detta innebär en omfördelning av jordbruksstödet från prisstöd till direktstöd. Dessutom införs en ny förordning för landsbygdens utveckling (rådets förordning om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket till utveckling av landsbygden), LBU-förordningen, som blir en ram för alla åtgärder för landsbygdsutveckling, inklusive miljöåtgärder. Genom den får medlemsstaterna möjlighet att själva definiera sina egna prioriteringar och göra sina egna val bland de åtgärder som ingår i förordningen. Dessa val kommer att genomföras inom ramen för en samlad programplanering. Det är dock obligatoriskt för samtliga medlemsstater att tillämpa förordningens miljöåtgärder.

3.1.1 Agenda 2000-beslutet i sammandrag

Jämfört med kommissionens ursprungliga förslag blev den slutliga överenskommelsen om Agenda 2000 inte lika långtgående på jordbruksområdet. Prissänkningarna blev mindre och dessa skall för vissa produkter genomföras under längre övergångsperioder. Även kompensationen för prissänkningarna har höjts jämfört med förslaget. För mjölksektorn beslutades om att helt skjuta reformen på framtiden till år 2005/06.

I detta avsnitt ges en kort sammanfattning av de beslut som fattats rörande jordbrukspolitikerna som träder i kraft från år 2000.

3.1.1.1 Vegetabiliesektorn

Reformbeslutet innebär att interventionspriset på spannmål sänks med 15 %, från dagens nivå på 119 euro/ton till 101 euro/ton. Arealersättningen för spannmål höjs från 54 euro/ton till 63 euro/ton. Reformen genomförs under två år med start den 1 juli 2000. Obligatorisk träda gäller med 10 % vid normala marknadsförutsättningar, vilket kan jämföras med 17,5 % i nuläget. För oljeväxter och oljelin sänks arealstödet till samma nivå som för spannmål men under en övergångsperiod på tre år. I Finland samt i norra Sverige ges en extra ersättning på 19 euro/ton för spannmål och oljeväxter för att kompensera för höga vattenhalter.

Enligt Agenda 2000-beslutet blir det möjligt att ansöka om arealstöd för vallodling som används för ensilage i de länder där majs traditionellt inte odlas. Möjligheten att för vallensilaget erhålla samma stöd som för spannmål begränsas dock av att den totala basarealen inte får utökas. Om samtliga grödor inklusive vallensilaget skall konkurrera om samma basareal kommer det med all sannolikhet att leda till att alla grödor kommer att få reducerat stöd. Det är dock möjligt att ge vallensilaget en särskild del av basarealen, en s.k. underbasareal. Utrymmet i nuläget är dock endast 150 000 ha, vilket torde leda till ett stort överskridande av denna areal (se även avsnitt 11.3.6).

3.1.1.2 Animaliesektorn

Reformbeslutet innebär att interventionspriset på nötkött sänks med 20 %. Prissänkningen genomförs under en period på tre år. Kompensationen i form av handjursbidrag, stutbidrag och amkobidrag höjs jämfört med nuläget. Större delen av de medel som i det ursprungliga förslaget avsattes för s.k. nationella kuvert har omvandlats till slaktpremier i syfte att stimulera till tidigare slakt. Antalet djurbidrag i Sverige bibehålls på den nivå som gäller enligt anslutningsfördraget.

På mjölkområdet sker inte några reformer förrän år 2005/06 vilket innebär en framflyttning i tiden från år 2000/01 enligt kommissionens förslag. År 2005/06 skall det genomföras en stödprissänkning och producenterna skall kompenseras med ett direktstöd som betalas ut i förhållande till mjölkkvoten.

3.1.2 Agenda 2000-beslutets effekter för miljön

De sammantagna konsekvenserna för miljön av Agenda 2000-beslutet är svåra att entydigt bedöma. Analyser av miljöeffekterna av kommissionens ursprungliga förslag har gjorts i rapporten "Agenda 2000 – några konsekvenser för svenskt jordbruk" (Ds 1998:69). Jordbruksverket har i promemorian "Konsekvenser av EU:s reform av jordbrukspolitiken" (SJV 1999) bl.a. pekat på tänkbara miljöeffekter av Agenda 2000-beslutet. Den slutliga överenskommelsen innebär att miljöfrågorna hamnade något mera i bakgrunden jämfört med kommissionens förslag.

Prissänkningarna på vegetabilieområdet fortsätter (även om de blir mindre jämfört med det ursprungliga förslaget) vilket kan ge jordbrukarna incitament att ytterligare minska användningen av gödning och bekämpningsmedel. Extensivare brukningsformer, som t.ex. ekologisk odling, ges därmed en relativt bättre konkurrenskraft. Införandet av ett arealstöd för vallensilage bör leda till en förbättrad konkurrenskraft för vallen jämfört med annan växtodling, vilket också är positivt ur miljösynpunkt.

För att bevara den biologiska mångfalden i landet krävs ett tillräckligt stort antal betande djur. Underlaget för detta beror på lönsamheten i främst nötkötts- och mjölkproduktionen. Genom Agenda 2000-beslutet ökar mjölkproduktionens lönsamhet initialt genom sänkta foderpriser och införandet av stöd för vallensilage. Lönsamheten för den nötköttsproduktion som baseras på betesdrift påverkas också, bl.a. genom höjda extensifieringsbidrag.

Genom förordningen om horisontella åtgärder inom Agenda 2000 har en möjlighet införts för medlemsländerna att förena utbetalning av direktstöd med uppfyllandet av miljövillkor (cross-compliance).

3.2 LBU-förordningen

Enligt kommissionen skall den nya LBU-förordningen vara ett effektivt komplement till reformerna av marknads- och prispolitiken. Den nya förordningen ersätter strukturfondsförordningen om jordbruksfondens utvecklingssektion, fyra förordningar om mål 5a, de tre förordningarna om kompletterande åtgärder (inkl. förordning 2078/92) och förordningen om strukturstöd till skogsbruket.

Åtgärderna för landsbygdsutveckling avser

- stöd till strukturanpassning av jordbrukssektorn, t.ex. investeringar i jordbruksföretag, startstöd till unga jordbrukare, kompetensutveckling och förtidspensionering,

- stöd till jordbruket i mindre gynnade områden och områden med miljöbetingade restriktioner,
- ersättning för miljöåtgärder inom jordbruket,
- stöd till förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter,
- stöd till åtgärder i skogsbruk samt
- stöd för att främja anpassning och utveckling av landsbygden.

3.2.1 Miljöåtgärder i LBU-förordningen

Ersättningar för miljöåtgärder i jordbruket regleras av artiklarna 22–24 i LBU-förordningen. Målen för miljöåtgärderna är i princip desamma som i förordning 2078/92, men reglerna är mer allmänt hållna. Enligt LBU-förordningen skall ersättning för miljövänligt jordbruk bidra till att målen i gemenskapens politik på jordbruks- och miljöområdet uppnås. Ersättningen skall bidra till

- att jordbruksmark används på ett sätt som är förenligt med skydd och förbättringar av miljön, landskapet med dess särdrag, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden,
- att miljövänligt gynnsamma metoder för extensivering av jordbruk och fortsatt användning av lågintensiva betessystem säkerställs,
- att stora hotade naturvärden i olika jordbruksmiljöer kan bevaras,
- att typiska och historiska drag i jordbrukslandskapet kan bevaras,
- att det finns en miljöplanering i jordbruksverksamheterna.

Jämfört med förordning 2078/92 innebär det en viss breddning av tillämpningsområdet, t.ex. när det gäller den fortsatta användningen av lågintensiva betessystem och möjligheten att hålla historiska drag i jordbrukslandskapet intakta.

Ersättning skall beviljas till jordbrukare som åtar sig att under minst fem år bedriva ett miljövänligt jordbruk. Ett åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk skall innebära mer än att använda sig av vad som normalt avses med god jordbrukarsed.

Ersättning till åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk skall beviljas per år och skall beräknas på grundval av

- inkomstbortfall,
- extra kostnader till följd av åtagandet,
- behovet av stimulansåtgärder.

Ersättningen kommer även fortsättningsvis att medfinansieras av EU. Det högsta belopp per år som är berättigande för finansiering från gemenskapen är för ettåriga grödor 600 euro/ha, för specialiserade fleråriga grödor 900 euro/ha och för övrig markanvändning 450 euro/ha. Be-

loppen skall beräknas på grundval av den areal inom jordbruksföretaget som åtagandena gäller.

Vissa åtgärder som tidigare omfattades av förordning 2078/92, t.ex. kompetensutveckling och tillträde för allmänheten, behandlas nu på andra ställen i LBU-förordningen.

3.2.2 Tillämpningsföreskrifter till LBU-förordningen

Vid tidpunkten för detta betänkandes tryckning har kommissionen delgivit medlemsstaterna ett första utkast rörande tillämpningsföreskrifter till LBU-förordningen. Enligt vad MPU erfarit kommer tillämpningsföreskrifterna att tydliggöra tolkningar av förordningen samt klargöra vissa definitioner, i linje med vad som tidigare reglerats genom den nuvarande tillämpningsförordningen 746/96.

4 Svenska miljömål för jordbruket

4.1 Inledning

Det svenska miljöprogrammet för jordbruket skall medverka till att de aktuella miljömålen för jordbruket uppfylls. Regering och riksdag har sedan flera år tillbaka beslutat om ett förhållandevis stort antal miljömål. Miljömålen inom jordbrukspolitiken omfattar i huvudsak odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturhistoriska värden, jordbrukets miljöbelastning samt omfattningen av den ekologiska produktionen. Vissa av målen är ursprungligen föreslagna i handlingsprogram och aktionsplaner från olika myndigheter och därefter antagna av riksdagen.

Ett arbete med att förändra miljömålen har inletts, innebärande att en ny struktur för miljömålen skall tillämpas och att ett begränsat antal nationella miljökvalitetsmål skall fastställas. Riksdagen har i enlighet med propositionen Svenska miljömål beslutat om 15 nya miljökvalitetsmål för skyddet av hälsan och miljön (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6). Genom att fastställa miljökvalitetsmål anges de miljötillstånd som skall uppnås i ett generationsperspektiv. En parlamentarisk kommitté, Miljömålskommittén, har tillsatts med uppgift att i samverkan med berörda myndigheter göra en samlad översyn av vilka strategier och delmål som erfordras för att miljökvalitetsmålen skall nås inom en generation. Vidare skall regeringen återkomma till riksdagen med redovisning och förslag beträffande de delmål som behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

Flera av de fastställda miljökvalitetsmålen berör jordbrukssektorn. *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* är miljökvalitetsmål som i hög grad är relaterade till jordbrukets miljöpåverkan. *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag* samt *Storslagen fjällmiljö* är ytterligare exempel på miljökvalitetsmål som i varierande omfattning har anknytning till jordbruket.

I följande avsnitt görs en genomgång av tidigare beslutade miljömål för jordbruket och hur de förhåller sig till de nya miljökvalitetsmålen.

4.2 Natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet

4.2.1 Bakgrund

Det svenska odlingslandskapet är en produkt av mänsklig påverkan genom uppodling och jordbruksaktivitet. Olika brukningsmetoder i kombination med skilda naturförhållanden har lett till ett variationsrikt landskap. Förekomsten av varierande livsmiljöer i odlingslandskapet är en viktig förutsättning för rikedom bland växter och djur. Det äldre odlingslandskapet präglades ofta av en mycket varierande markanvändning och av olika brukningssätt på åker-, slåtter- och betesmarker, vilket skapade både kulturvärden och lämpliga livsmiljöer för växter och djur. Genom bl.a. mekaniseringen och rationaliseringen i jordbruket, nedläggningen av mark och en ändrad markanvändning har variationen i odlingslandskapet successivt minskat. Naturliga betesmarker, som inte gödulas eller plöjs, har minskat kraftigt i omfattning och ängsbruket har i princip upphört. Detta har lett till minskad artrikedom bland växter och djur samt glesare förekomst av många arter, samtidigt som vissa andra arter har gynnats. Antalet hotade, sällsynta och hänsynskrävande växt- och djurarter som har sin huvudutbredning i odlingslandskapet uppskattas för närvarande till ca 1 700. Inom gruppen kärlväxter finns närmare 60 % av arterna i odlingslandskapet (t.ex. SNV 1998). Vidare medför igenväxning och brist på underhåll att kulturspår från olika tidsepoker, såsom fornlämningar och kulturhistoriskt värdefulla landskapselement, bryts ner och med tiden försvinner. Målen för odlingslandskapets natur- och kulturvärden blir därför i hög grad en fråga om att bevara den biologiska mångfald och de värdefulla kulturmiljöer som skapats genom tidigare markanvändning.

4.2.2 Övergripande mål

I riksdagens beslut om en strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87) anges som övergripande mål att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande arter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Vidare framgår att jordbruket skall bedrivas så att det bidrar till att bevara värdefulla delar av flora och fauna i odlingslandskapet.

Kulturpolitiken är viktig för samhällets miljöpolitiska åtaganden. De övergripande målen för kulturmiljöområdet är att bevara, bruka och

förmedla kulturarvet, stärka den lokala och regionala kulturella identiteten, syfta till kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön, möta hoten mot kulturmiljön samt bidra till att öka medvetenheten om estetiska värden och historiska sammanhang. (prop. 1987/88:104, bet. 1987/88:KrU21, rskr. 1987/88:390, prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129).

Tidigare miljömål för odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden framgår av riksdagsbeslutet om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25 rskr. 1989/90:327). Riksdagen ställde sig då bakom ett miljömål för livsmedelspolitiken som innebar att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och dess kulturvärden, bevara den biologiska mångfalden och minimera jordbrukets miljöbelastning. Det är viktigt att odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden bevaras. Ett rikt och varierat odlingslandskap är av central betydelse för flora, fauna och genetisk mångfald. Jordbruket skall således beakta behovet av en god miljö och långsiktig hushållning med naturresurserna (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25 rskr. 1989/90:327, prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338, prop. 1993/94:111, bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256).

4.2.3 Miljökvalitetsmål

Det tidigare miljömålet för livsmedelspolitiken omfattas i huvudsak av det nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Miljökvalitetsmålet innebär för natur- och kulturmiljöområdet bl.a. att:

- Odlingslandskapet brukas på ett sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas.
- Den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter bevaras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras.
- Hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras.

4.2.4 Preciserade mål och delmål

I det livsmedelspolitiska beslutet från år 1990 och i riksdagens beslut om nya miljökvalitetsmål har miljömålen för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet inte preciserats närmare. Mer utvecklade mål för miljöåtgärderna inom jordbruket har emellertid bl.a. formulerats i Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets aktionsplaner för

biologisk mångfald (SJV 1995, SNV 1995a) och inom det av EG-kommissionen godkända svenska miljöprogrammet för jordbruket (se avsnitt 2.2.1). I dessa dokument har areal- och kvalitetsmål preciserats för ett antal områden; bl.a. för betesmarker, slåtterängar, småbiotoper, kulturmiljöer och våtmarker samt mål för bevarande av den genetiska variationen hos domesticerade djur. Riksdagen har vid behandlingen av propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116) också ställt sig bakom en höjd ambitionsnivå avseende målsättningarna för hävd av ängs- och betesmarker samt anläggning av våtmarker och småvatten inom ramen för ett utökat miljöprogram (för arealmål se avsnitt 2.2.1).

Enligt riksdagens beslut i enlighet med propositionen Svenska miljömål bör också miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* kompletteras med delmål avseende skötsel av ängs- och hagmarker, återskapande av våtmarker, bevarande av kulturmiljövärden och hotade arter samt stärkande av jordbrukets positiva och minimering av dess negativa miljöeffekter. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

4.3 Jordbrukets miljöbelastning

4.3.1 Bakgrund

Jordbruket har en multifunktionell roll som ger både positiva och negativa effekter på miljön och landskapet. Positiva effekter är bl.a. att lantbruket håller landskapet öppet, medverkar till att bevara den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer samt att återförsl av växtnäring möjliggörs, vilket bidrar till en utveckling mot ett slutet kretslopp. Jordbruket ger å andra sidan bl.a. upphov till växtnäring förluster till luft och vatten samt hälso- och miljörisiker vid användning av bekämpningsmedel. En ökad tillförsel av kväve och fosfor i form av handelsgödsel och stallgödsel samt minskad vallodling har medfört negativa miljöeffekter i form av näringsläckage, vilket bidragit till övergödning av havs- och kustområden samt sötvatten. Användningen av kemiska bekämpningsmedel innebär risker för den yttre miljön, arbetsmiljörisiker vid hanteringen av preparaten samt risker för rester av bekämpningsmedel i livsmedel. Miljömålen för jordbrukets miljöbelastning innebär att odlingslandskapet skall brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras.

4.3.2 Kväveutlakning från jordbruket

De vattenburna utsläppen av kväve från mänskliga verksamheter skulle halveras mellan åren 1985–1995 (prop. 1990/1991:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Målets tidsgräns är passerad och Naturvårdsverket har konstaterat att målet inte är uppnått varken totalt för alla sektorer eller för jordbruket.

Det tidigare målet har ersatts med ett nytt delmål under miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* som innebär att de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till havet söder om Ålands hav skall minska med 40 % jämfört med 1995 års nivå. Den parlamentariska kommittén skall överväga i vilken takt målet kan uppnås. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utveckla sektorsmål för jordbruket. Enligt riksdagens beslut i enlighet med propositionen Svenska miljömål kvarstår det tidigare målet om en halvering av kväveutlakningen från jordbruket fram till sekelskiftet (prop. 1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:374). Vidare framgår att det tidigare målet för minskning av kväve i handelsgödsel också bör kvarstå, vilket innebär att kväveförbrukningen bör minska med 20 % till sekelskiftet.

4.3.3 Ammoniakavgång

Ammoniakutsläppen från jordbruket skall minska med 25 % till år 1995 i södra och västra Götaland (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Tidsgränsen för målet är passerad och målet är inte uppfyllt. Området där åtgärder skall vidtas för att minska ammoniakavgången bör utökas till att omfatta hela Götaland samt Svealands slättbygder för att ytterligare reduktion av ammoniakavgången skall kunna uppnås (prop. 1994/95:119, bet. 1994/95:JoU22, rskr. 1994/95:423). Åtgärder är därefter genomförda inom det utpekade området.

Utsläppen av ammoniak behandlas under miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Där framgår att en utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör vara att utsläppen av ammoniak i Sverige bör fortsätta att minska från 1995 års nivå. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta ett mål för ammoniakutsläppen som bättre återspeglar de regionala skillnaderna.

4.3.4 Fosforförluster

Riksdagen har tidigare tagit ställning till att fosforutsläppen bör minskas väsentligt i områden som är särskilt påverkade (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373). Användningen av fosfor i jordbruket kan leda till förluster som leder till eutrofiering i sjöar och vattendrag. Fosfor är också en ändlig naturresurs, vilket innebär att utnyttjandet av fosfor inom jordbruket bör ske på ett effektivt sätt.

Bland de nya miljömålen har inte något delmål föreslagits för fosfor, men både miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar* och *Ingen övergödning* har tydlig anknytning till utsläpp av fosfor. Fosfor behandlas också i propositionen Svenska miljömål under avsnittet om resurseffektivisering genom slutna kretslopp.

4.3.5 Kemiska bekämpningsmedel

Målsättningen är att minska hälso- och miljöriskerna vid användningen av kemiska bekämpningsmedel. Det första målet omfattade halvering av användningen till år 1990 med utgångspunkt från användningen 1981–1985. Detta mål uppnåddes. Ytterligare mål fastställdes år 1990, vilket innebar att arbetet med att minska hälso- och miljöriskerna skulle fortsätta och att användningen skulle halveras en gång under perioden fram till mitten av 1990-talet (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Tidsgränsen har senare specificerats till år 1996. Enligt försäljningsstatistik låg förbrukningen år 1996 på 64 % av genomsnittet för åren 1981–1985.

Riksdagen har behandlat ett nytt bekämpningsmedelsprogram för perioden 1997–2001 (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116). Av programmet framgår att hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen skall fortsätta att minska. Detta skall ske genom en bredd av åtgärder och genom att riskerna i större utsträckning än tidigare kartläggs och kvantifieras.

4.3.6 Kadmium i handelsgödsel

Tillförseln av tungmetaller till mark och vatten får inte överstiga den naturliga halten i miljön med mer än vissa procenttal (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Målet täcks av det nya miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. I propositionen Svenska miljömål behandlas också kadmium under riktlinjer för kemikaliepolitiken. Där an-

ges att nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak fria från kvicksilver, kadmium, bly och deras föroreningar. Det påpekas dock att Sverige är internationellt beroende av att metoder för rening av kadmium i fosforgödselmedel används för att kunna följa denna riktlinje.

4.3.7 Åkermarkens långsiktiga produktionsförmåga

Åkermarken bör så långt som möjligt bibehållas som en betydelsefull produktionsresurs (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25 rskr. 1989/90:327). Detta mål täcks av miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, vilket bl.a. innebär att åkermarken har ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemets funktioner och hälsa inte hotas. Regeringen har uppdragit åt Jordbruksverket att utreda delmål som skall klargöra nivåerna för näringstillstånd, markstruktur, mullhalt och föroreningshalt.

4.3.8 Ekologisk produktion

Ekologisk produktion är en viktig del i utvecklingen mot en mer ekologisk hållbar och miljövänlig livsmedelsproduktion. Riksdagen beslutade år 1994 att 10 % av Sveriges åkerareal bör odlas ekologiskt år 2000 (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272). Det av riksdagen beslutade målet överensstämmer med nuvarande mål för miljöstödet till ekologisk produktion. Målet är inte närmare definierat till områden, produktionsinriktningar, produkter, etc. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att föreslå ett nytt delmål efter år 2000, som i större utsträckning bör spegla den ekologiska produktionens kvalitativa omfattning (se kapitel 12).

5 Motiv för offentliga åtaganden på miljöområdet

5.1 Inledning

Miljömålen för jordbruket utgör tillsammans med det gällande regelverket utgångspunkterna för de åtgärder som föreslås inom miljöprogrammet. Som nämndes i kapitel 4 kan jordbrukets effekter på miljön vara både positiva och negativa. Inom båda dessa områden finns exempel på vad som i ekonomisk teori traditionellt kallas marknadsmisslyckanden, dvs. situationer där individuellt rationellt handlande inte leder till ett ur samhällets perspektiv önskvärt resultat. När det föreligger marknadsmisslyckanden finns det därför motiv för offentliga åtaganden. I detta kapitel diskuteras översiktligt de två kategorier av marknadsmisslyckanden som förekommer när det gäller jordbrukets miljöpåverkan; kollektiva nyttigheter och externa effekter.

5.2 Kollektiva nyttigheter

Kollektiva nyttigheter är sådana som kan konsumeras av många samtidigt, utan att värdet för varje enskild individ minskar. De egenskaper som brukar anses karaktärisera de kollektiva nyttigheterna är med andra ord *icke-rivalitet* och *öppenhet*. Med icke-rivalitet avses att en persons konsumtion av nyttigheten inte påverkar andras möjligheter till konsumtion av nyttigheten i fråga. Med öppenhet avses att det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga någon från konsumtion, oberoende om vederbörande har bidragit till finansieringen eller ej.

Produktionen av ett rikt och varierat odlingslandskap är ett exempel på en kollektiv nyttighet som jordbruket producerar, liksom den biologiska mångfald som bevaras genom att betesmarkerna brukas traditionellt.

När det gäller kollektiva nyttigheter tjänar den enskilda individen på att uppträda som "fripassagerare" och låta andra bära finansieringsbördan. Detta leder till en lägre produktion och konsumtion av kollektiva

nyttigheter än vad som faktiskt efterfrågas. Eftersom det individuella rationella handlandet leder till en från samhällets synpunkt alltför liten produktion föreligger ett marknadsmisslyckande, och därmed är offentliga insatser befogade.

Vid produktion av kollektiva nyttigheter blir det offentliga åtagandet en fråga om att i första hand genom lämplig ekonomisk ersättning skapa incitament för jordbrukaren att producera en från samhällets sida önskvärd volym av dessa värden. Köp av miljö tjänster från jordbruket, t.ex. genom att betala miljöersättning för bevarande av biologisk mångfald i betesmarker och slåtterängar, är därför ett befogat offentligt åtagande för att garantera att dessa tjänster även fortsättningsvis produceras och miljömålen därmed uppnås.

5.3 Negativa externa effekter

Externa effekter av en viss aktivitet är sådana som påverkar omgivningen, dvs. även dem som inte är direkt involverade i själva aktiviteten, utan att de ansvariga tar vederbörlig hänsyn till dem. De externa effekterna är negativa om de sänker omgivningens välfärd, i annat fall är de positiva.

Kväveläckage, ammoniakavgång och risker vid bekämpningsmedelsanvändning är exempel på negativa externa effekter av jordbruksproduktion som kan försämra våra vatten, vår mark och våra livsmedel.

Medan jordbruksföretagaren drar den huvudsakliga nyttan av produktionen kan miljöeffekterna drabba hushåll och andra jordbruksföretag, som då får bära en del av kostnaderna. Det är denna asymmetri som gör att beslut om produktionens utformning inte kommer att leda till en korrekt avvägning mellan nytta och kostnad. Utan offentliga ingrepp uppkommer negativa externa effekter i alltför stor omfattning.

5.4 Principen att förorenaren betalar

När det gäller miljörelaterade negativa externa effekter råder numera bred enighet om principen att förorenaren betalar (polluter-pay-principle, PPP). Jordbrukssektorns ansvar att förebygga och åtgärda de miljöproblem som näringen ger upphov till uttrycks såväl i artikel 130r i Romfördraget som i EU:s femte miljöhandlingsprogram.

Principen att förorenaren betalar innebär att producenten står för kostnaden för att förebygga eller begränsa produktionens negativa miljöpåverkan. För jordbrukets del kan principen uttryckas som en basnivå under vilken kostnaden för att motverka jordbrukets negativa miljöpåverkan åligger näringen själv (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr.

1997/98:116). För att motverka en ojämlig konkurrenssituation är det enligt riksdagen angeläget att basnivån är likartad inom EU. I praktiken är det dock svårt att uppnå ett system som ger fullt likvärdiga konkurrensvillkor eftersom uppfattningen om vad som är rimlig aktsamhet samt förutsättningar i övrigt varierar mellan medlemsländerna. Frågor som berör externa effekter är nära förknippade med äganderättsfrågor. Eftersom äganderättens innehåll varierar mellan medlemsländerna kan innebörden av principen att förorenaren betalar variera mellan olika länder. Det är angeläget att den europeiska gemenskapen fortsätter att arbeta för en gemensam uppfattning om lämplig omfattning av jordbrukets egenansvar för sin miljöpåverkan. En gemensam referensnivå skapar förutsättningar för ett aktivt miljöarbete inom EU och motverkar att konkurrenssituationen snedvrids.

Om man uttrycker principen att förorenaren betalar som en basnivå under vilken kostnaden för att motverka jordbrukets negativa miljöpåverkan åligger näringen själv är det också rimligt att hävda att om samhället utöver basnivån för PPP vill styra jordbruket ytterligare i något hänseende kan lantbrukarna kräva att ersättas för detta. Krav som ställs utöver basnivån ses då som anpassningar som lantbrukarna inte är skyldiga att göra. Det kan därför anses skäligt att de får ersättning för sådana åtgärder. Vill samhället nå längre än basnivån får det betala för att lantbrukarna anpassar sin produktion utöver deras skyldigheter.

6 Övergripande struktur för ett nytt miljöprogram för jordbruket

6.1 Programmets struktur

Det nya miljöprogrammet föreslås bestå av tre delprogram och sammanlagt 10 åtgärder/ersättningsformer som regleras enligt artiklarna 22–24 i LBU-förordningen. I programmet ingår också två åtgärder som regleras enligt andra artiklar i LBU-förordningen, nämligen Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet (artikel 9) samt Restaurering av betesmarker och slåtterängar (artikel 33). Utredningen föreslår dessutom att medel avsätts under åren 2001–2004 för investeringar i jordbruksföretag (artiklarna 4–7) för att främja miljöanpassade produktionsformer, i syfte att komplettera de arealbaserade åtgärderna inom miljöprogrammet när det gäller uppfyllandet av miljömålen.

Eftersom det nuvarande miljöprogrammet omfattar 2 800 miljoner kronor per år har utredningen för sin del bedömt detta kostnadsalternativ som ett huvudalternativ. I kapitel 20 visas hur budgeten för detta kostnadsalternativ fördelas under respektive år av programperioden, samt utredningens förslag avseende det lägre kostnadsalternativet motsvarande 1 800 miljoner kronor per år.

I tablan på nästa sida visas en sammanfattning av den föreslagna strukturen på miljöprogrammet.

DELPROGRAM 1. Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet

1. Betesmarker och slåtterängar
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer
3. Natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet
4. Utrotningshotade husdjursraser

DELPROGRAM 2. Miljövänlig vallodling

5. Miljövänlig vallodling

DELPROGRAM 3. Miljöanpassat jordbruk

6. Ekologisk odling
7. Anläggning av skydds-zoner
8. Minskat kväveläckage
9. Våtmarker och småvatten
10. Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland

Kompetensutveckling (UID)

Övriga åtgärder

Restaurering av betesmarker och slåtterängar

Investeringsstöd

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de centrala delarna i utredningens förslag till nytt miljöprogram. I kapitlen 7–18 presenteras förslagen och analyserna för respektive åtgärd/ersättningsform utförligare, däribland de utvärderingar som enligt utredningens direktiv skall göras.

6.2 Delprogram 1

Åtgärderna inom delprogram 1 ”Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet” syftar huvudsakligen till att uppnå det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Som framgår av avsnitt 4.2.3 innebär miljö kvalitetsmålet bl.a. att:

- Odlingslandskapet brukas på ett sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas.
- Biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras.
- Hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras.
- Den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter bevaras.

Därutöver skall åtgärden Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*.

6.3 Delprogram 2

Inom delprogram 2 "Miljövänlig vallodling" återfinns endast en åtgärd. Anledningen till denna lösning är att åtgärden Miljövänlig vallodling dels syftar till att uppnå ett flertal miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*, dels syftar till att tillgodose de regionalpolitiska målen för norra Sverige på miljömässiga grunder.

6.4 Delprogram 3

Åtgärderna inom delprogram 3 "Miljöanpassat jordbruk" syftar till att minska jordbrukets miljöbelastning. Miljömålen för jordbrukets miljöbelastning innebär att odlingslandskapet skall brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras. Åtgärderna inom delprogrammet skall bl.a. bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar* och *Giftfri miljö*. Miljömålen föreslås uppnås dels genom en ökad andel ekologisk produktion, dels genom riktade åtgärder för att t.ex. minska kväveläckaget och fosforförlusterna.

6.5 Åtgärder enligt andra artiklar LBU-förordningen

I nästa programperiod kommer miljöprogrammet för jordbruket att vara en del av det svenska integrerade programmet för landsbygdsutveckling, som baseras på rådets LBU-förordning. Utredningen gör bedömningen att miljö målen i vissa fall uppnås bättre genom åtgärder som utformas i enlighet med andra artiklar i LBU-förordningen än enligt artiklarna 22–24 om miljöväntligt jordbruk. Detta gäller t.ex. för restaurering av betesmarker och slåtterängar, som med fördel kan utformas som ett projektstöd enligt artikel 33.

7 Biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar

7.1 Utredningens förslag

7.1.1 Inledning

Betesmarker och slätterängar har traditionellt utnyttjats för foderproduktion inom mjölk- och köttproduktionen. Arealen betesmark har minskat under en lång följd av år och slätterängarna har praktiskt taget försvunnit. De återstående betesmarkerna och slätterängarna hotas av nedläggning och igenväxning eller beskogning, med allvarliga följder för den biologiska mångfalden, kulturmiljövärdena och landskapsbilden.

Miljöersättningen för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar skall bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. En viktig innebörd i detta miljö kvalitetsmål är att biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom en lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras. Betesmarker och slätterängar är viktiga livsmiljöer för djur och växter som ofta är direkt beroende av människans brukande och fortsatt hävd. Dessa markslag är därmed också en del av vårt kulturarv.

Utredningen föreslår att en gemensam ersättningsform införs för skötsel av betesmarker och slätterängar i hela landet. Förslaget innebär att de nuvarande miljöstöden för betesmark respektive slätterängar ersätts med en generell grundersättning kombinerad med en tilläggsersättning för särskild skötsel av mark med höga biologiska och kulturhistoriska värden som länsstyrelsen prövar individuellt efter ansökan från jordbrukaren.

7.1.2 Mål för åtgärden

Målet för ersättningen är:

- att bevara och upprätthålla den hävdade arealen betesmark och slåtteräng i Sverige,
- att betesmarkerna och slåtterängarna 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,
 - att de kulturhistoriska värdena bevaras och stärks samt
- att ersättningsberättigande betesmarker och slåtterängar skall bevaras och skötas på en areal av:
 - 450 000 hektar inom grundersättningen och
 - 125 000 hektar inom tilläggsersättningen.

7.1.3 Geografisk omfattning

Miljöersättning för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slåtterängar lämnas i hela Sverige.

7.1.4 Grundersättning

En grundersättning lämnas för skötsel av betesmark och slåtteräng. Med betesmark avses mark som inte är lämplig att plöja och som används till bete. Marken skall vara inhägnad eller naturligt avgränsad, djuren skall ha tillgång till dricksvatten samt att tillsyn av djuren kan ordnas. Detta innebär att betesmark som uppfyller kraven för foderareal i allmänhet är ersättningsberättigande om marken sköts enligt miljöersättningens villkor.

Med slåtteräng avses mark som inte har lagts under plog och som används för slåtter, eller slåtter i kompletterad med efterbete.

För fodermarker med stora inslag av impediment såsom myr, sand, block eller hållmark, skall den ersättningsberättigande arealen i huvudsak omfatta de gräsbärande delarna. Ett exempel på sådan mark är skärgårdsöar med en stor andel hållmark.

Grundersättning kan även beviljas för bete vid registrerade fåbodar och för skogsbete. Med skogsbete avses ett område där både markvegetationen och trädbeståndet är präglade av betesdrift. Vidare skall trädbeståndet ha uppkommit genom naturlig föryngring och marken skall under beståndets uppväxt och mognad utan längre uppehåll ha betats av husdjur.

7.1.4.1 Skötselvillkor

Grundersättning lämnas för åtgärder som bevarar och förstärker betesmarkernas och slåtterängarnas natur- och kulturmiljövärden. Jordbrukare som ansökt om grundersättning måste därför årligen sköta marken enligt vissa villkor.

Åtgärder som kan skada markens natur- och kulturmiljövärden får inte utföras. Därför gäller förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling, kalkning, konstbevattning, täkt av sten eller jord eller annan negativ påverkan.

Som generella skötselvillkor gäller att:

- Marken skall årligen betas i en sådan omfattning att ingen skadlig ansamling av förna och upplösning av grässvålen kan ske från år till år. För slåtterängar gäller att årligen skall ängen städas under våren, höet skall slå under eftersommaren och bärgas samt att endast klipande eller skärande redskap skall använda vid slåttern.
- Träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort. Träd och buskar är ett naturligt inslag i många gräsbärande marker, men med stora regionala skillnader beroende på naturliga förutsättningar och markanvändningshistorik. Äldre träd och buskar som gynnats därför att de fyllt en funktion i markanvändningen utgör inte igenväxningsvegetation. Exempel på detta är solitärtäd, grova äldre lövträd, hamlade träd, bärande träd och buskar etc. Vidare är ersättningsträd och ersättningsbuskar samt träd och buskar med funktion som skydd för tamboskap inte igenväxningsvegetation. Träd och buskar som kunnat etablera sig när hävden har blivit för svag är däremot av igenväxningskaraktär. De påverkar den hävdbetingade markvegetationen negativt och rötterna skadar bl.a. fornlämningar och landskapselement såsom stenmurar och odlingsrösen. Vid behov får länsstyrelsen närmare definiera innebörden av regionala skillnader för träd- och buskinslag och i vilken mån sådana, utifrån markanvändningshistorik, tillför kultur- och naturvärden respektive är ett hot mot dessa.

Utöver de generella skötselvillkoren kan länsstyrelsen vid behov besluta om förbud mot hästbete och bete vintertid inom område med fornlämningar.

För betesdrift på alvarmark på Öland och Gotland råder speciella förutsättningar. Utredningen föreslår därför att för alvarmark får länsstyrelsen inom ramen för grundersättningen ställa villkor om skötseln i enlighet med vad som anges för tilläggsersättningen (se avsnitt 7.1.5.1).

7.1.4.2 Ersättningsnivå

Ersättning lämnas med 1 000 kr per hektar. Ersättning för bete vid registrerade fåbodar får ges för högst 4 ha per djurenhet som används hela betessäsongen vid fåboden. Vad gäller skogsbete skall länsstyrelsen avgöra om förutsättningarna för stöd är uppfyllda och fastställa den ersättningsberättigande arealen.

7.1.5 Tilläggsersättning

Utöver grundersättningen kan, om länsstyrelsen funnit att behov av särskild natur- och kulturmiljöanpassad skötsel föreligger, tilläggsersättning lämnas för betesmarker och slätterängar med höga biologiska och kulturhistoriska värden. Tilläggsersättningen skall prövas individuellt av länsstyrelsen efter ansökan från jordbrukaren. Innan beslut om tilläggsersättning fattas skall länsstyrelsen genomföra en förundersökning, vilken i allmänhet inbegriper ett gårdsbesök, som skall klargöra om marken uppfyller förutsättningarna för tilläggsersättning. Länsstyrelsen får prioritera mellan inkomna ansökningar om tilläggsersättning. Prioriteringen skall grundas på markens biologiska och kulturhistoriska värden samt behovet av särskild skötsel. Länsstyrelsen beslutar om vilka marker som är berättigande till tilläggsersättning och fastställer skötselvillkoren för marken i en individuell åtgärdsplan.

Mark som kan komma i fråga för tilläggsersättning skall i liten grad vara påverkad av gödsling eller andra produktionshöjande åtgärder. Den skall också innehålla vegetationstyper och växt- eller djurarter som visar på långvarig slätter- eller beteshävd eller höga kulturhistoriska värden som kräver särskild skötsel. Väl dokumenterade och aktuella inventeringar samt uppgifter från kontrollverksamheten under innevarande programperiod skall utgöra en viktig grund vid bedömningen av markens natur- och kulturmiljövärde.

7.1.5.1 Skötselvillkor

Tilläggsersättningen skall vara förenad med behovsanpassade särskilda skötselvillkor utöver grundersättningens villkor. Skötselvillkoren fastställs utifrån uppsatta mål i en individuell åtgärdsplan för företagets betes- och slättermarker som är berättigande till tilläggsersättning. Följande särskilda skötselvillkor kan ställas av länsstyrelsen:

- förbud mot tillskottsutfodring av betesdjur,
- tidsintervall för bete eller slätter och vid behov förbud mot slätter, bete vintertid samt bete med vissa djurslag,

- ytterligare villkor om vilket utseende mark-, busk- eller trädskiktet skall ha vid vegetationsperiodens slut samt
- villkor om skötsel och underhåll av vissa kulturhistoriskt värdefulla landskapselement (t.ex. underhåll av hägnader eller borttagande av vegetation från fornlämningar i betesmarker där detta inte kan åstadkommas av betesdjur i tillräcklig omfattning).

Extra ersättning kan lämnas för kompletterande åtgärder gällande lövtäkt av lövtäktsträd i betesmarker och slåtterängar samt för skötsel av slåtterängar med lieslätter och efterbete. Länsstyrelsen kan då ställa villkor om:

- att maskinslätter med traktorkopplat redskap skall ersättas med slätter med lie eller andra maskinredskap,
- att återväxt efter slättern skall tillvaratas med efterbete och att efterbete skall ske inom vissa tidsintervall samt
- hur ofta och på vilket sätt lövtäkten skall utföras.

7.1.5.2 Ersättningsnivåer

Tilläggsersättning lämnas med 1 400 kr per hektar. Utöver denna ersättning kan extra ersättning för kompletterande åtgärder lämnas med följande belopp:

<i>Kompletterande</i>		<i>Ersättning</i>
<i>åtgärder</i>		
Lieslätter		3 000 kr/ha
Efterbete		700 kr/ha
Lövtäkt	100 kr/träd, dock max 500 kr/ha	

7.1.6 Femårsbeslut

För att betesmarkernas och slåtterängarnas värden långsiktigt skall bevaras och förstärkas är det väsentligt att hävden och övriga skötselåtgärder genomförs kontinuerligt. Därför skall åtgärderna utföras på samma mark under hela beslutsperioden. Vid beviljande av tilläggsersättning skall det i femårsbeslutet anges vilken mark och areal som avses samt att marken skall skötas i enlighet med de skötselvillkor som fastställts i åtgärdsplanen.

7.1.7 Förväntad anslutning och kostnader

Den totala anslutningen till åtgärden beräknas till ca 30 000 jordbrukare, varav ca 12 000 även till tilläggsersättningen. Den föreslagna ändringen av de nuvarande ersättningsformerna förväntas leda till en ökad anslutning av arealen betesmark och slätteräng till miljöprogrammet. Den sammanlagda arealen som omfattas av åtgärden vid programperiodens slut uppskattas till 450 000 ha. De årliga kostnaderna beräknas till ca 634 miljoner kronor fördelat på grundersättning, tilläggsersättning och kompletterande åtgärder enligt nedanstående.

	<i>Uppskattad areal (ha)</i>	<i>Ersättning per ha (kr)</i>	<i>Årlig kostnad (kr)</i>
Grundersättning	450 000	1 000	450 000 000
Tilläggsersättning	125 000	1 400	175 000 000
Kompletterande åtgärder			
Lövtäkt	5 000	500	2 500 000
Lieslätter	1 500	3 000	4 500 000
Efterbete	3 000	700	2 100 000
<i>Totalt</i>			<i>634 100 000</i>

7.2 Motiv för utredningens förslag

7.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättningar för betesmarker och slätterängar

7.2.1.1 Miljöstödsöversynen

År 1997 genomförde Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet en utvärdering och översyn av det svenska miljöprogrammet för jordbruket (SJV 1997a). I översynen konstateras att år 1996 hade ca 170 000 ha betesmark anslutits till miljöstödet för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker (betesmarksstödet). Halva arealmålet för ersättningsformen hade därmed uppnåtts första året. Måluppfyllelsen varierade dock kraftigt mellan åtgärdens olika värdeklasser. I rapporten framhålls att vid bedömningen av måluppfyllelsen för ersättningsformen bör man beakta att betydande betesmarksarealer, drygt 180 000 ha, anslutits till miljöstödet för bevarande av ett öppet odlingslandskap (öppet odlingslandskap). Den

totala arealen betesmark inklusive slätteräng med miljöstöd omfattade år 1996 därmed ca 360 000 ha. I analysen av måluppfyllelsen framhålls bl.a. att det komplicerade systemet med att klassificera betesmarkerna kan ha bidragit till att många jordbrukare avstått från att söka stödet. Resultatet från fältkontrollerna bekräftar att det finns svårigheter med att klassificera betesmarker, samt att skogs- och åkermark respektive kultiverad betesmark har inkluderats i ansökningarna. I rapporten konstateras också att de nuvarande kriterierna för indelning i klasser dels inte tar hänsyn till den variation som finns i många betesmarker, dels inte omfattar vissa från naturvårdssynpunkt värdefulla betesmarker. De tre verken diskuterar också om arealmålet för ersättningsformen är för högt satt och ifrågasätter om det återstår så omfattande arealer välhävdad naturbetesmark som uppfyller kriterierna för att kunna anslutas till betesmarksstödet.

De år 1996 inkomna ansökningarna om miljöstöd för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i slätterängar (slätterängsstödet) omfattade en areal av ca 4 200 ha, vilket innebar att arealmålet för åtgärden hade överskridits med ca 1 000 ha. Resultatet av kontrollverksamheten visade liksom i betesmarksstödet på problem med värdeklassificering och ägoslagsbedömning. Vidare hade betydande arealer som stod utanför de tidigare NOLA- och Landskapsvårdsstöden anslutits till slätterängsstödet. Sammantaget menar verken att detta tyder på att en del anslutna arealer inte uppfyller kraven för att vara ersättningsberättigande samtidigt som delar av landets slätterängsareal står utanför åtgärden. I rapporten kommenteras den kritik som framförts mot att slätterängar som är mindre än 0,1 ha eller som inte kommer upp i stödbelopp över 1 000 kronor inte kan komma i fråga för miljöersättningen. Verken framhåller att kostnaden för administration av belopp under 1 000 kronor per ersättningsform och stöd till mycket små skiftesarealer redan tidigare har bedömts som mycket hög i förhållande till effekten.

Översynen av dessa ersättningsformer avslutas med förslag till förändringar under innevarande programperiod innebärande förenklingar av systemen för klassificering av betesmarker och slätterängar samt en utökad satsning på information om miljöersättningarna. Vidare anser verken att ett nytt miljöstöd för landets betesmarker och slätterängar bör övervägas inför nästa programperiod. I rapporten presenteras grunddragen till en sådan åtgärd bestående av ett generellt grundstöd för alla betesmarker respektive slätterängar och tilläggsstöd för marker som är av avgörande betydelse för bevarandet av odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturhistoriska värden.

7.2.1.2 RRV:s granskning av lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket

Riksrevisionsverket har på uppdrag av regeringen granskat länsstyrelsernas administration och kontroll av de administrativt väsentligaste delarna av EG-stödet till jordbruket (RRV 1998). Granskningen omfattar år 1997. Vad gäller miljöstöden har tidsåtgången per ersättningsform schablonuppskattats med ledning av länsstyrelsernas samlade tidsredovisningar för alla miljöstöd.

RRV har beräknat att den genomsnittliga tiden för lantbruksenheterna att hantera ett ärende om ersättning för biologisk mångfald varierar mellan 1,6 och 8,3 timmar. RRV:s analys visar också på en stor variation mellan länsstyrelser och att den genomsnittliga handläggningstiden tenderade att vara kortare i län med stora ärendemängder. Vidare fann man att för fältkontroller förbrukas mellan 10 och 50 % av den nedlagda tiden. Genomsnittskostnaden för att hantera ett ärende beräknades att variera från ca 500 kronor till 3 300 kronor. Den totala kostnaden för att handlägga biologisk mångfaldstödet vid lantbruksenheterna beräknades till ca 20 miljoner kronor för år 1997.

Motsvarande beräkningar och analyser har även genomförts för miljöersättningen för öppet odlingslandskap. Åtgärden omfattar ersättning för vall på åker och betesmark och någon särredovisning av hanteringen av den del som berör betesmarken har inte utförts. RRV har beräknat att den genomsnittliga hanteringstiden per ärende varierar mellan 1,5 och 6,5 timmar. RRV fann inget statistiskt säkerställt samband mellan ärendemängden och genomsnittlig tidsåtgång per ärende. Genomsnittskostnaden för att hantera ett ärende beräknades för lantbruksenheterna att variera från ca 400 kronor till 2 300 kronor. Den totala kostnaden för att handlägga miljöersättningen för öppet odlingslandskap vid lantbruksenheterna beräknades till ca 31 miljoner kronor för år 1997.

7.2.1.3 RRV:s granskning av jordbrukets miljöstöd

Riksrevisionsverket har i rapporten "Jordbrukets miljöstöd" (RRV 1999) granskat i hur hög grad de olika åtgärderna inom miljöprogrammet bidrar till att uppnå jordbrukets miljömål. Ett av de miljömål som granskats är bevarande av biologisk mångfald.

Under år 1997 betalades totalt 215 miljoner kronor ut i miljöstöd som syftar till att bevara biologisk mångfald i naturbetesmarker. RRV har närmare granskat utfallet av miljöstödet för biologisk mångfald i två kommuner. RRV anser att stödet i liten utsträckning bidrar till att bevara de, enligt Naturvårdsverkets rikstäckande inventering, mest värdefulla

naturbetesmarkerna i de granskade kommunerna. Man konstaterar också att en del av de värdefulla naturbetesmarkerna hävdas utan någon miljöersättning alls. Vidare anser RRV att möjligheterna att utvärdera miljöstödetts effekter vad gäller bevarandet av biologisk mångfald är begränsade. RRV framhåller att det därmed är svårt att påvisa att miljöstödetts arealmål för naturbetesmarker bidrar till att uppfylla miljömålet om bevarad biologisk mångfald. Detta innebär enligt RRV att statsmakterna i hög grad saknar underlag för avvägning mellan olika miljöåtgärder. I rapporten konstateras också att miljöstödetts regelverk är mycket omfattande och har ett stort inslag av tolkningsmöjligheter, vilket leder till en omfattande administration.

7.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättningar för betesmarker och slåtterängar

7.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Anslutningen till miljöersättningarna för skötsel av betesmarker och slåtterängar år 1998 redovisas i tabell 7.1. Av tabellen framgår att den totala arealen betesmark med miljöstöd för närvarande är ca 380 000 ha, vilket motsvarar 85 % av miljöprogrammets sammantagna arealmål för de två ersättningsformer som riktar sig till detta ägoslag. Jämfört med år 1996 har det framför allt skett en ökad anslutning till betesmarksstödet.

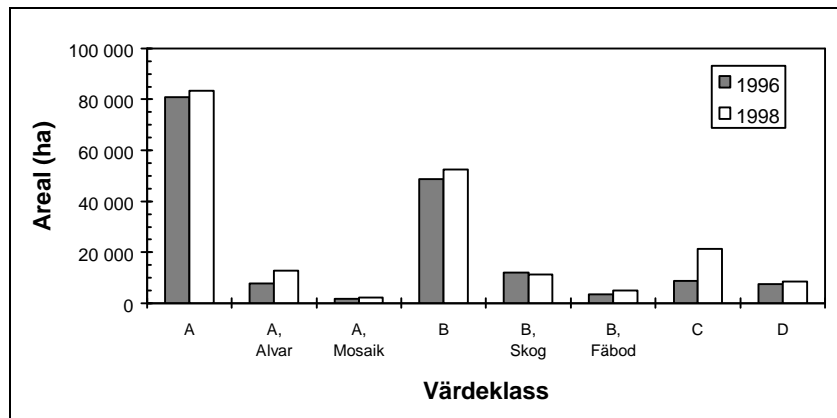
Sammantaget har en areal av närmare 6 000 ha anslutits till slåtterängsstödet och åtgärden för återskapande av slåtterängar. Miljöprogrammets arealmål för slåtterängar är därmed uppnått.

Tabell 7.1. Ansluten areal betesmark och slåtteräng till miljöstödet år 1998 samt arealmål enligt miljöprogrammet för respektive ersättningsform (källa: Jordbruksverket).

Miljöstöd	Ansluten areal^a (ha) 1998	Arealmål (ha) enligt reviderat miljöprogram
Betesmarksstöd	197 000	263 000
Öppet odlingslandskap, betesmark	183 000	^b
<i>Summa betesmark</i>	<i>380 000</i>	<i>440 000</i>
Slåtterängsstöd	4 700	4 500
Återskapande av slåtterängar	1 200	1 000
<i>Summa slåtteräng</i>	<i>5 900</i>	<i>5 500</i>

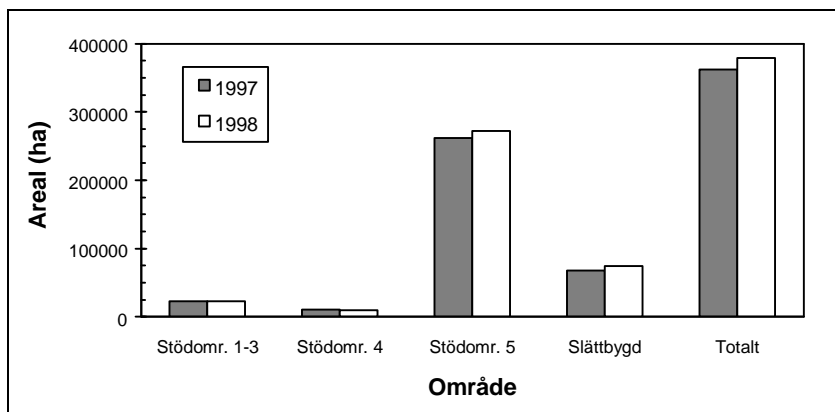
^a Areal i ansökan om utbetalning av stöd, ^b Målet är avhängigt anslutningen till betesmarksstödet.

Fördelningen av anslutna arealer i olika värdeklasser i betesmarksstödet redovisas i figur 7.1. Närmare 100 000 ha, eller ca 50 %, av den totala arealen med betesmarksstöd var år 1998 ansluten till klass A (inklusive alvar- och mosaikmarker), som omfattar marker med högsta biologiska och kulturhistoriska värde. Mellan åren 1996 och 1998 har anslutningen ökat i samtliga värdeklasser utom för skogsbetesklassen. Av miljöstödsöversynen (SJV 1997a) framgår att kriterierna för denna klass har varit otydliga och klassen är sedan år 1998 stängd för nya ansökningar. Den största ökningen redovisas för klass C som har mer än fördubblats under den aktuella perioden. Den ökade anslutningen till i synnerhet klass C kan sannolikt relateras till förändrade regler för klassificering fr.o.m. år 1998.



Figur 7.1. Fördelning av anslutna arealer på olika klasser inom betesmarksstödet åren 1996 och 1998. Klasserna B skogsbete och D är sedan år 1998 stängda för nya ansökningar. Uppgifter för år 1996 är baserade på jordbrukarnas ansökningar om miljöersättningen (SJV 1997a), medan uppgifter för år 1998 avser arealer i femårsbeslut om miljöstöd (källa: Jordbruksverket).

Den regionala fördelningen av den totalt anslutna betesmarksarealen till miljöprogrammet åren 1997 och 1998 framgår av figur 7.2. Drygt 70 % (ca 270 000 ha) av arealen är belägen i stödområde 5, dvs. södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder. I Norrland (stödområdena 1–4) omfattar den anslutna arealen betesmark drygt 30 000 ha, medan den är ca 75 000 ha i slättbygderna. Mellan åren 1997 och 1998 ökade den anslutna arealen med ca 17 000 ha. Ökningen har skett i stödområde 5 och i slättbygderna medan arealen med miljöersättning i princip var oförändrad i Norrland mellan de båda åren. Förändringen i slättbygderna kan delvis förklaras av ändrade regler från år 1998 då det blev möjligt att även i dessa bygder ansluta tidigare kultiverade betesmarker till miljöstödet (se ovan).



Figur 7.2. Regional fördelning av arealen betesmark med miljöersättning (betesmarksstöd och öppet odlingslandskap) åren 1997 och 1998. Arealerna är baserade på uppgifter i ansökningarna om utbetalning av stöd (källa: Jordbruksverket).

7.2.2.2 Miljöprogrammets tillämpning i NBO-områden

Naturvårdsverket har analyserat i vilken utsträckning värdefulla ängs- och hagmarker som utpekats i verkets "Nationella bevarandeplan för odlingslandskapet" (NBO-områden) omfattas av miljöersättningarna för betesmarker och slätterängar (NV opubl.). Undersökningen omfattar 52 000 ha ängs- och hagmarker med högt naturvärde (klasserna I–III enligt ängs- och hagmarksinventeringen).

Resultatet av analysen sammanfattas i tabell 7.2. Drygt hälften av den undersökta arealen omfattades av någon av miljöersättningarna för betesmarker eller slätterängar. Variationen var dock stor mellan olika län och naturtyper. I Örebro, Kalmar och Södermanlands län omfattades ca 80 % av NBO-områdenas betes- och slättermarksareal av miljöstöd, medan motsvarande siffra för Västerbottens län var 18 %. Generellt omfattas de olika typerna av betesmarker i större utsträckning av miljöstödet än slätterängar. Vidare har enligt Naturvårdsverket ca 30 % (8 000 ha) av den till miljöprogrammet anslutna arealen otillräckliga skötselvillkor som garanterar en skötsel som långsiktigt bevarar naturvärdena.

För huvuddelen av den areal som inte var ansluten till miljöprogrammet visar utredningen inte om marken är berättigande till ersättning eller inte. För de arealer där detta är klarlagt uppfyllde 50 % inte miljöstödet kriterier. Om man antar att detta gäller för hela arealen som saknar ersättning kan närmare ¼ av de utpekade värdefulla ängs- och hagmarkerna ha vuxit igen i en sådan omfattning att de inte uppfyller de krav på

hävdstatus som miljöstödet ställer. Att hävden av naturliga betes- och slåttermarker har fortsatt att minska under 1990-talet stöds av andra undersökningar. I bl.a. Gävleborgs län, där en uppföljning av ängs- och hagmarksinventeringen har genomförts, hade 25 % av ängs- och hagmarkerna vuxit igen sedan den ursprungliga inventeringen gjordes (RRV 1999).

Tabell 7.2. Miljöprogrammets tillämpning i NBO-områden. Den totalt undersökta arealen var 52 000 ha (källa: Naturvårdsverket).

	hektar	%
Areal i NBO-områden med miljöstöd	28 000	54
Areal i NBO-områden som saknar miljöstöd	24 000	46
Varav uppfyller kriterierna för miljöstöd	3 000	12
Varav inte uppfyller kriterierna för miljöstöd	3 000	12
Varav okänt om kriterierna för miljöstöd är uppfyllda	18 000	76

Utöver bristande hävd och igenväxning kan det finnas flera orsaker till varför värdefulla ängs- och hagmarker inte har anslutits till miljöprogrammet. Forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet har nyligen undersökt hur jordbrukarna uppfattar miljöstöden (Carlsen 1999). Av tillfrågade jordbrukare som inte sökt miljöstöd angavs som huvudorsaker att man inte kvalificerade sig för ersättningsformerna (avsaknad av djur eller naturbetesmark) eller inte kände till att marken var berättigande för ersättning. Andra orsaker till att jordbrukarna inte anslutit sina marker var att miljöersättningarna är för komplicerade att söka, man kände inte till att ersättningsformerna fanns, skötselvillkoren är för arbetskrävande samt att ersättningen är för låg.

7.2.2.3 Skötselvillkorens effekter på natur- och kulturvärden

De generella skötselvillkoren inom de nuvarande miljöstöden till betesmarker är att grässvålen skall vara väl avbetad vid betessäsongens slut samt att träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort. Den nuvarande tillämpningen av beteskravet innebär att på produktionsytorna inom naturbetesmark får följande vegetationshöjder uppmätta med gräsmarkslinjal (se Ekstam & Forshed 1996 för metodbeskrivning) inte överskridas; torr-frisk mark: 3 cm, fuktig-våt mark: 5 cm, högstarrvegetation: 7 cm.

Syftet med miljöersättningen för betesmarker är att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt att bevara och tydliggöra kul-

turmiljövärdena. I en genomgång av den vetenskapliga litteraturen om effekter av skötsel av ängs- och hagmarker på den biologiska mångfalden framgår att olika arter och organismgrupper gynnas av olika hävdintensitet (Götmark m.fl. 1998). Artrikedomen av kärlväxter, mossor, lavar och svampar gynnas av måttligt bete, medan ett extensivt bete som leder till utveckling av en variationsrik vegetationsstruktur främjar en hög artrikedomen av många ryggradslösa djur. En bred jämförelse av samtliga studerade organismgrupper visade att artrikedomen hos växter och svampar generellt gynnas av intensivare hävd av slåtter- och betesmarker än vad som är fallet för de flesta djur. Vidare kräver vissa arter och miljöer specifik utformning av skötseln för att bevaras. I betes- och slåttermarker finns det ofta rester av kulturspår från olika tidsepoker såsom fornlämningar, hägnadsrester, hamlade träd etc. Dessa landskapselement är beroende av fortsatt hävd med bete eller slåtter i en sådan omfattning att igenväxning förhindras, vilket annars på sikt leder till nedbrytning av landskapselementen (LiM 1998). Det finns således en risk att nuvarande tillämpning av miljöstödet skötselvillkor leder till en alltför stor likriktning av skötseln av ängs- och hagmarkerna och att i synnerhet syftet att bevara biologisk mångfald i odlingslandskapet i vissa fall kan motverkas.

7.2.2.4 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Som en del i MPU:s analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats från företrädare för olika myndigheter och organisationer. Vid dessa genomgångar har bl.a. följande synpunkter på miljöstöden till betesmarker och slåtterängar framkommit.

Naturvårdsverket (NV) framhåller vikten av att miljöprogrammet arbetar med en väl preciserad målstyrning. NV anser att miljöstöden i första hand skall ersätta kollektiva miljönyttigheter såsom att bevara och utveckla odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden. Enligt NV omfattas många värdefulla betesmarker inte av nuvarande miljöprogram. Verket förordar därför ett system med grund- och tilläggsersättning som omfattar samtliga typer av äldre, hävdberoende markslag och landskapselement i odlingslandskapet. Grundersättningen bör vara enkelt utformad och omfatta all naturbetesmark och kultiverad betesmark. Tilläggsersättningen skall enligt NV styras till mark med höga värden (Natura 2000-områden, NBO-områden etc.), som kräver skötselvillkor utöver grundersättningens. Möjlighet skall ges till lokal anpassning av skötselvillkor och flera ersättningsnivåer krävs. Brukaren anmäler intresse för tilläggsersättning medan länsstyrelsen ansvarar för urval av

objekt, preciserar skötsel mål och fastställer ersättningsnivå, enligt centralt fastställda kriterier. NV anser vidare att ersättningen måste vara tillräckligt hög för att möjliggöra hävd av i princip samtliga värdefulla ängar och betesmarker i landet. NV förordar också ett ersättningssystem för restaurering av samtliga typer av äldre, hävdberoende markslag och landskapselement i odlingslandskapet. Denna ersättningen bör målstyras till vissa värdefulla områden.

Jordbruksverket (SJV) har i en skrivelse till MPU (SJV 1998a) analyserat administrativa problem med hanteringen av miljöstöden samt lämnat förslag på förändringar inför den kommande programperioden. Inom nuvarande miljöprogram lämnas ersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar inom tre stödformer; betesmarksstödet, öppet odlingslandskap samt slätterängsstödet. För närvarande finns det totalt 15 olika varianter för indelning av betesmarker och slätterängar, varav jordbrukarna fr.o.m. år 1998 kan ansluta sig till åtta varianter. Till detta kommer möjligheten att ansluta betesmarker till öppet odlingslandskap. Av rapporten framgår att skötselvillkoren för dessa ersättningsformer och varianter är tämligen lika, men att ersättningsnivåerna varierar.

SJV föreslår att nuvarande betesmarksstöd och åtgärden för betesmarker inom öppet odlingslandskap slås samman till en ersättningsform med syftet att i första hand bevara den biologiska mångfalden och i andra hand kulturmiljövärdena. SJV menar att erfarenheterna från nuvarande programperiod visar dels att många marker har tilldelats fel klass, dels att länsstyrelsen ofta saknar de kunskaper om marken som krävs för att föreskriva relevanta extra skötselvillkor. Verket anser därför att jordbrukaren vid ansökan om miljöersättning inte skall behöva ange någon värdeklass för marken. Vidare bör skötselvillkoren motsvara det som nu gäller, men det bör övervägas om möjligheterna att föreskriva om ytterligare skötselvillkor för enskilda skiften på det generella sätt som i dag förekommer skall finnas kvar. Verket anser att ersättningsnivåerna bör vara relaterade till skötselåtgärdernas omfattning, men även till naturvärdet. Regionalt varierad ersättning bör också kunna förekomma för att upprätthålla betesmarkernas konkurrenskraft gentemot betesvallen. Vidare anser SJV att det bör övervägas om ett ny ersättningsform för betesmarker kan utformas som ett bas- och toppstöd. Basstödet bör omfatta samtliga betesmarker och ha generella skötselvillkor som medför goda förutsättningar att upprätthålla en kontinuerlig betesdrift. Toppstödet som kan beslutas av länsstyrelsen bör gälla betesmarker med höga naturvärden kopplat till ytterligare skötselåtgärder eller restriktioner. Ersättningen bör baseras på betesmarkernas naturvärden och kostnaden för de extra insatser som jordbrukaren utför. Fördelarna med ett sådant system är enligt verket att ersättningsformen fokuserar på skötselåtgärderna, vilket underlättar såväl för jordbrukarna som för kontrollerande

myndigheter. Nackdelarna består främst i svårigheter för länsstyrelsen att identifiera de marker som kan vara berättigade till toppstöd. Vad gäller slätterängarna menar SJV att den nuvarande åtgärden redan är en form av bas- och toppstöd och att man kan överväga att ytterligare skilja på generella respektive specifika skötselåtgärder. Verket föreslår att jordbrukaren inte skall behöva klassificera marken vid ansökan om ersättning samt att skötselåtgärder utöver grundkraven bör ersättas inom ramen för ett toppstöd där markens naturvärde inte påverkar ersättningsnivån.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) framhåller behovet av en helhetssyn på kultur- och naturvärden vid utformningen av miljöersättningar för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet. En av huvudprinciperna för miljöstöden är att jordbrukaren ansöker om stöd och att han/hon har rätt att erhålla ersättning om villkoren för stöd uppfylls. RAÄ understryker betydelsen av denna princip och framhöll att det finns ett egenvärde i att jordbrukarna själva tar initiativ till att ansöka om miljöersättningar för skötsel av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Vad gäller miljöåtgärderna för betesmarker och slätterängar anser RAÄ att vid utformningen av ett nytt miljöprogram bör en övergång till ett system med bas- och toppstöd övervägas.

Lantbruksdirektörers förening (LD) förordar att nuvarande miljöstöd för biologisk mångfald, öppet odlingslandskap och flerårig vallodling ersätts med två enhetliga ersättningsformer; en åtgärd för betesmark respektive en åtgärd för vallodling på åkermark. LD är positiv till ett system med grund- och tilläggsersättningar för båda dessa åtgärder. För stödet till betesmarker föreslår man ett grundstöd för alla betesmarker (även gödslade), och ett tilläggsstöd för icke gödslade betesmarker. Därutöver bör det finnas en ytterligare nivå för marker med särskilda värden, som bedöms i samband med att en skötselplan upprättas. Regionalpolitiska mål kan eventuellt behöva tillgodoses genom tilläggsstöd även för betesmark. Vidare framhåller LD att det är viktigt för länsstyrelsen att erhålla bästa möjliga beslutsunderlag, annars finns det risk för försämrade miljönytta, sanktioner etc. Bland annat menar man att det är oekonomiskt att länsstyrelsens personal i egenskap av rådgivare inom UID-verksamheten inte får lämna besked om en mark är godkänd för miljöersättning eller inte. LD anser att det krävs tydliga regler för UID-verksamheten, men att kopplingen till stödadministrationen måste bli bättre.

Miljövårdsdirektörers förening (MD) och *Föreningen Sveriges Länssantikvarier (LÄ)* framhåller i en skrivelse som överlämnats till MPU att det är nödvändigt med grundläggande förändringar av de nuvarande miljöersättningarna för biologisk mångfald och natur- och kulturmiljövärden i odlingslandskapet. Man anser att det nuvarande systemet är

regelstyrt och har en extremt hög detaljeringsgrad. Ett centralt regelstyrt system kan aldrig tillgodose den regionala variation som finns i det svenska odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden, vilket enligt MD/LÄ har inneburit att vissa värdefulla och bevarandevärda marker inte omfattas av det nuvarande regelverket. De centrala reglerna leder också till en likriktning av skötseln utan hänsyn till regionala variationer. Vidare framhåller MD/LÄ att de nuvarande miljöstöden är ineffektiva p.g.a. den tungrodda administrationen och den omfattande kontrollen av brukarnas ansökningar. MD/LÄ anser därför att de centrala reglerna i framtiden måste utformas som ett ramverk där tillämpningen är målstyrd med hänsyn till regionala förutsättningar. Utifrån detta ramverk anser man att länsstyrelsen i större utsträckning skall ges möjlighet att avgöra vilka marker som är ersättningsberättigande eller inte. MD/LÄ förordar en övergång till ett bas- och ett tilläggsstöd. Basstödet, som söks av brukaren, skall vara enkelt utformat, lätt att administrera och omfatta en stor volym. Tilläggsstödet skall enligt MD/LÄ gälla marker med höga värden och som prioriteras av länsstyrelsen. Skötselåtgärderna fastställs utifrån uppsatta mål i en skötselplan. MD/LÄ anser också att länsstyrelsen bör ges möjlighet att integrera handläggning, information, rådgivning och kontroll för att skapa en effektivare hantering av miljöprogrammet.

Centrum för biologiska mångfald (CBM) förordar ett system med bas- och toppstöd med gårdsvisa skötselplaner för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker. Inom toppstödet skall områden med stora biologiska och kulturhistoriska värden prioriteras. Man anser att detta skall ske med hjälp av generella regler som har en regional kulturhistoriskt förankrad tillämpning. Reglerna bör också erkänna den dynamik som funnits i kulturlandskapet. CBM bedömer att toppstödet minst bör omfatta ca 100 000 ha betesmark, men framhåller att för att i hela landet säkerställa den biodiversitet som är knuten till naturbetesmarkerna bör en större areal ingå i toppstödet. Vidare anser CBM att de personer som skall upprätta skötselplanerna behöver ha en hög kunskapsnivå och att kompetenshöjande utbildningsinsatser är nödvändiga.

Sveriges Nötköttsproducenter (SN) framhåller att miljöstöden har stor betydelse för lönsamheten i nötköttsproduktionen. För att Sverige skall klara av att uppfylla miljömålen för betesmarkerna är det av avgörande betydelse att det finns tillräckligt med betesdjur på uthålliga företag. Enligt SN krävs då bl.a. bra utformade miljöersättningar. SN anser att systemet med att jordbrukaren själv klassar sina marker och den stela tillämpningen av kontrollverksamheten i kombination med det detaljerade regelverket har inneburit att introduktionen av miljöprogrammet har varit besvärlig. Vidare är SN kritiska mot de nuvarande avbetningskraven, som man menar inte vilar på vetenskaplig grund och är alltför ensidigt

riktade mot kärlväxtfloran. SN menar också att kontrollverksamheten och rådgivningen inom UID-programmet är dåligt samordnad. SN anser att det inte är möjligt att basera företagets produktion enbart på naturbetesmark. Inför den kommande programperioden förordar man ett miljöstöd till betesmarker med ett starkt basstöd.

Svenska jägareförbundet (SJF) uppfattar i huvudsak miljöstöden som positiva för viltet och jaktintressena. SJF framhåller bl.a. att många tidigare beten och ängar längs med stränder vid insjöar och hav har vuxit igen och förbuskats. Dessa miljöer är mycket viktiga för änder, gäss och andra våtmarksfåglar. SJF anser att åtgärder för restaurering och återskapande av sådana biotoper bör stödjas inom miljöprogrammet.

Sveriges Ornitologiska Förening (SOF) ställer sig positiv till ett system med bas- och toppstöd för betesmarker. SOF anser att nuvarande åtgärd i alltför hög grad är knuten till de botaniska värdena och att andra naturvärden såsom ornitologiska måste komma till uttryck i stödet under nästa programperiod. Man framhåller att för fågellivet är hävden av våtmarker och hagmarker, i synnerhet trädbevuxna hagmarker, av central betydelse.

Världsnaturfonden (WWF) har i en rapport, "Nytt miljöstöd till jordbruket – biologisk mångfald och kulturvärden", utformat ett förslag till nytt miljöstöd för biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet. WWF anser att miljöersättningsprogrammet för jordbruket måste vara målinriktat, enkelt och flexibelt. WWF föreslår att ett system med bas- och toppstöd inrättas. I korthet innebär WWF:s förslag att en generell grundersättning lämnas för skötsel av alla slätter- och betesmarker i landet som söks av jordbrukaren. Basstöd skall utgå för totalarealen gräsbevuxen mark och vara förenat med vissa grundläggande skötselvillkor. Basstödet är kompletterat med ett toppstöd som utgör en värde-relaterad och kvalitetsinriktad tilläggsersättning utöver grundersättningen för bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i slätter- och betesmarker. Även småbiotoper och kulturspår med höga natur- och kulturvärden i åker-, slätter- och betesmarker kan inkluderas i toppstödet. Vidare innebär förslaget att jordbrukaren anmäler intresse för toppstöd och länsstyrelsen beslutar efter fältbesök om stöd skall beviljas samt lägger fast skötselvillkor i en skötselplan. Den ersättning som lämnas inom toppstödet skall vara relaterad till natur- och kulturvärdena enligt bestämda kriterier.

7.2.3 Arealen betesmark och slätteräng

Behovet av betesmark har långsiktigt minskat beroende på att antalet nötkreatur har minskat och att djurhållningen har koncentrerats till färre

och större jordbruksföretag. Delar av betet har också överförs till åkermark. Sedan mitten av seklet har den sammanlagda arealen ängs- och betesmark i Sverige halverats. För naturbetesmarken har minskningen varit ännu mer omfattande och slåtterängarna har praktiskt taget försvunnit. Minskningen av arealen ängs- och betesmark har varit störst i delar av Norrland och i mellersta Sveriges skogsbygder (t.ex. Bernes 1994, LRF/SCB 1997).

Jämfört med åkermarken är betesmarkernas utveckling svårare att följa. Enligt SCB:s lantbruksregister fanns det i hela landet år 1997 på jordbruksföretag med mer än 2 ha åker ca 450 000 ha betesmark, varav 80 % eller 360 000 ha utnyttjades, dvs. betades (LRF/SCB 1998). SCB genomförde år 1989 en specialstudie av betesmarkens omfattning och användning, vilken även inkluderade företag med mindre än 2 ha. På dessa företag utgjorde arealen utnyttjad betesmark drygt 60 000 ha. Till betesmarksarealen kan också läggas alvarmarkerna som i nuvarande miljöprogram uppskattas till ca 30 000 ha. Sammantaget uppskattas den utnyttjade betesmarksarealen i landet därmed att omfatta högst 450 000 ha (tabell 7.3).

Tabell 7.3. Uppskattad areal utnyttjad betesmark i Sverige.

	Areal (ha)	Källa
Företag med > 2 ha åker	360 000	LBR, SCB 1998
Företag med < 2 ha åker	60 000	SCB:s betesmarksundersökning 1989
Alvarmark	30 000	Svenska miljöprogrammet för jordbruket
<i>Totalt</i>	<i>450 000</i>	

Den uppskattade totalarealen innefattar såväl naturbetesmark som kultiverad betesmark. Mellan åren 1987 och 1992 genomfördes en riktäckande inventering av biologiskt värdefulla ängs- och betesmarker, den s.k. ängs- och hagmarksinventeringen (SNV 1995b). För hela landet redovisas totalt ca 195 000 ha värdefull naturbetesmark i klasserna I–III. Utöver denna areal redovisas ca 30 000 ha naturbetesmark som hade ett visst värde som ängs- och hagmark, men som inte bedömdes ha de kvaliteter som erfordras för marker i nämnda klasser. Det är dock oklart hur stor andel av de inventerade arealerna som hävdas i dag (RRV 1999). I en nyligen genomförd utvärdering av miljöeffekterna av 1990 års livsmedelspolitiska beslut framgår att de naturliga gräsmarkerna hävdas sämre än de kultiverade (LiM 1998).

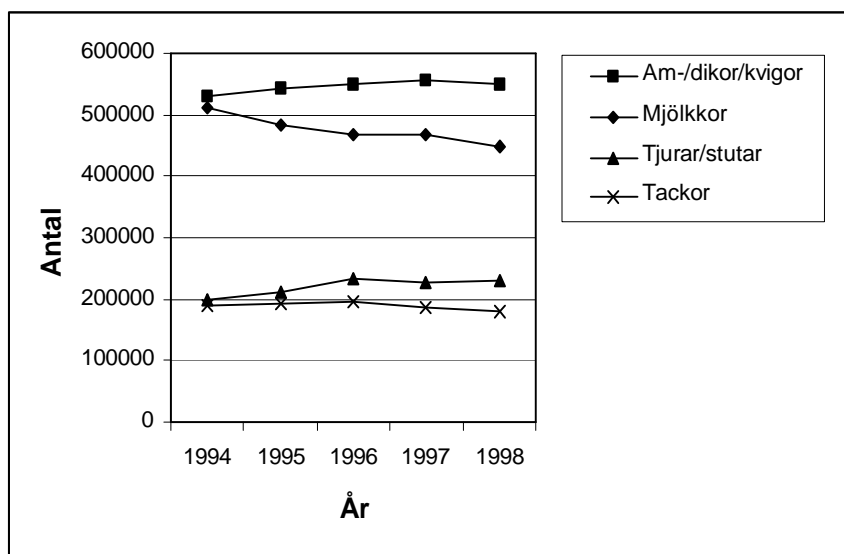
SCB:s lantbruksregister innehåller inga uppgifter vad gäller arealen hävdad slätteräng. Från ängs- och hagmarksinventeringen redovisas en areal omfattande ca 3 300 ha i klasserna I–III. Dessutom fanns ca 500 ha slätteräng som hade ett visst bevarandevärde. Utöver arealuppgifterna från ängs- och hagmarksinventeringen visar aktuell statistik från Jordbruksverket att i hela landet är ca 4 700 ha anslutet till miljöersättningen för bevarande av slätterängar. Vidare har restaurering av ca 1 000 ha slätteräng påbörjats inom åtgärden för återskapande av slätterängar.

7.2.4 Antal betesdjur

Grundförutsättningen för att betesmarkerna skall kunna hållas öppna och i sådan hävd att den biologiska mångfalden inte utarmas är att tillgången på betesdjur är tillräcklig. Sedan mitten av seklet har i hela landet nötkreaturen minskat med ca en tredjedel och antalet mjölkkor med två tredjedelar (LRF/SCB 1998).

Underlaget för betes användningen är direkt avhängigt tillgången på moderdjur. Tillgången på lamm, kalvar och ungdjur till bete beror sedan på de ekonomiska förutsättningarna för olika produktionsval. På intäktssidan påverkas detta av köttpriser, behovet av rekryteringsdjur, stödnivåer etc. På kostnadssidan är det främst prisnivån på spannmål, grovfoder och bete, men även kostnader för arbete och byggnader, som är avgörande. Antalet moderdjur vad gäller nötkreaturen har under perioden 1994–1998 minskat med ca 60 000 individer (se figur 7.3). Den fortsatta utvecklingen beror således av en rad faktorer och är svår att bedöma. Vidare sker det kontinuerligt förändringar i omvärlden, som t.ex. exportefterfrågan på livkalvar och förändringar av incitament för stutuppfödning samt en ökad medvetenhet om miljöersättningarnas ekonomiska betydelse, vilket också påverkar denna utveckling.

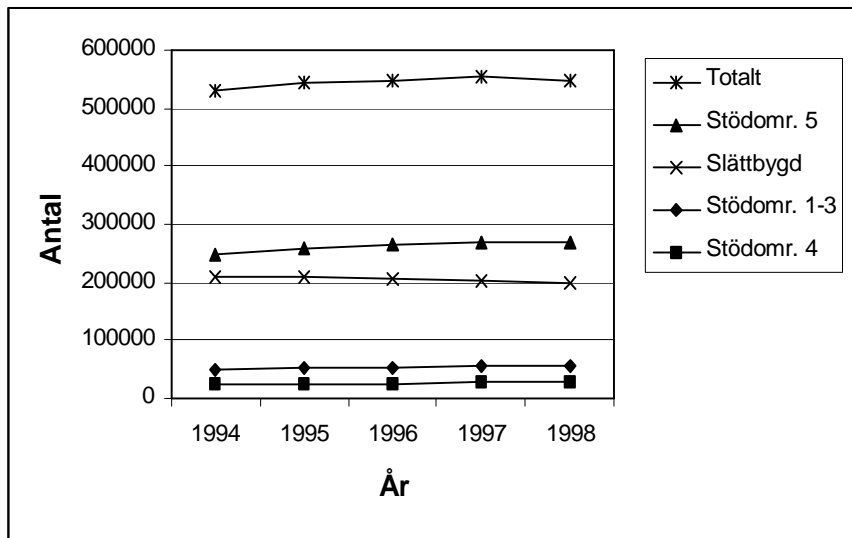
I figur 7.3 visas utvecklingen av antalet nötkreatur som är ett år och äldre samt tackor i hela landet för perioden 1994–1998 enligt SCB:s



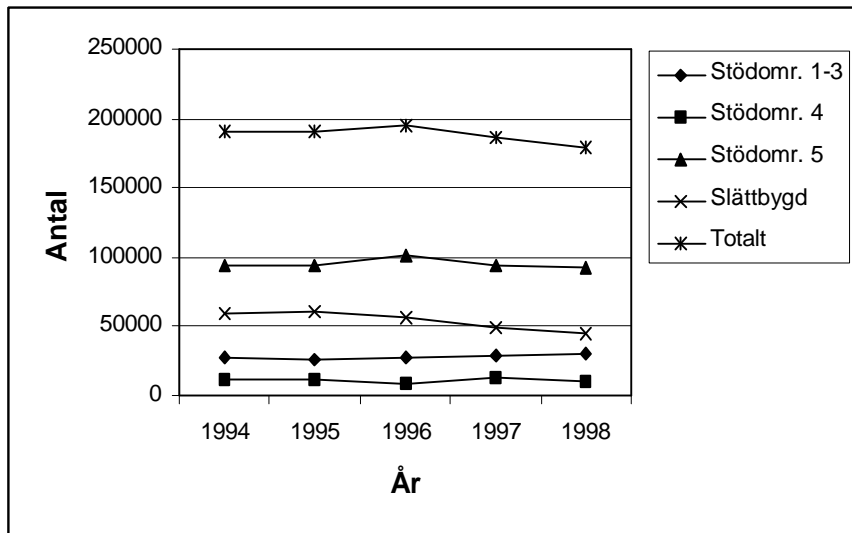
Figur 7.3. Antal nötkreatur ett år och äldre samt tackor i landet 1994–1998 (källa: SCB, Lantbruksregistret).

lantbruksregistret. Under denna period har antalet mjölkkor minskat med ca 12 %. Antalet tjurar och stutar har ökat med ca 16 %. Mjölkkor och tjurar bidrar endast i liten grad till hävden av betesmarkerna. Som potentiella betesdjur för betesmarker återstår därmed stutar, am- och dikor, kvigor och tackor samt hästar. Antalet stutar särredovisas inte i lantbruksregistret, men beräknas för närvarande omfatta en liten andel (ca 5 %) av den sammanslagna gruppen tjurar och stutar (Ds 1998:69). Under perioden 1994–1998 har antalet am- och dikor samt kvigor ökat något (ca 3 %) och omfattade år 1998 ca 550 000 djur, medan trenden för tackorna är minskande (ca 6 %).

Av figurerna 7.4 och 7.5 framgår utvecklingen för huvuddelen av de potentiella betesdjuren, dvs. am- och dikor, kvigor samt tackor, i stödområden och slättbygder under de senaste fem åren. När det gäller antalet nötkreatur (figur 7.4) har de under perioden ökat i stödområdena. Ökningen är störst i norra Sverige, medan den är något lägre i södra Sverige. I slättbygden har däremot antalet am- och dikor samt kvigor minskat. Antalet tackor (figur 7.5) har minskat i samtliga områden utom i stödområdena 1–3. Minskningen är störst i slättbygden, där antalet tackor har reducerats med ca en fjärdedel.



Figur 7.4. Antal am- och dikor samt kvigor ett år och äldre i olika områden åren 1994–1998 (källa: SCB, Lantbruksregistret).



Figur 7.5. Antal tackor i olika stödområden och i slättbygder åren 1994–1998 (källa: SCB, Lantbruksregistret).

Sammanfattningsvis tyder SCB:s statistik på att antalet potentiella betesdjur har varit relativt oförändrat under den senaste femårsperioden. Även om det nationellt sett kan finnas tillräckligt med betesdjur för att

hävda den kvarvarande arealen betesmark (RRV 1999) tycks betesdjuren inte vara fördelade i relation till betesmarkernas utbredning. En jämförelse mellan arealen betesmark och antalet betesdjur i landets kommuner från år 1994 visade att det i nästan hälften av kommunerna (137 st) saknades tillräckligt med betesdjur för att hävda samtliga betesmarker (LRF/SCB 1997). Vidare framgår det av undersökningen att även om alla lämpliga betesdjur användes för att hävda de mest värdefulla markerna skulle 41 kommuner sakna betesdjur för detta. Resultatet av analysen tyder på att det regionalt kan finnas svårigheter att upprätthålla hävden av betesmarkerna i enlighet med målen för nuvarande miljöprogram.

7.3 Utredningens slutsatser

7.3.1 Motiv för miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar

Genom bl.a. rationaliseringen inom jordbruket, nedläggning av mark och ändrad markanvändning har jordbrukslandskapet successivt förändrats. Bland annat har betesmark som inte gödslats och plöjts minskat kraftigt i omfattning och de kvarvarande slätterängarna utgör endast en rest av den ursprungliga arealen. Dessa marker är mycket artrika och även rika på kulturhistoriska värden, i synnerhet om de sköts på ett traditionellt sätt. Tidigare kultiverade betesmarker är betydelsefulla för landskapsbildningen, men kan också hysa stora biologiska värden, särskilt i områden med små och krympande arealer naturbetesmark eller som insprängda ytor i naturbetesmark. Att säkerställa ett fortsatt öppethållande och ändamålsenlig skötsel av de återstående betesmarkerna och slätterängarna är därför av central betydelse för bevarandet av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet.

7.3.2 Sammanslagning av åtgärder som avser samma markslag

Det nuvarande miljöprogrammets syfte med att dela upp betesmarkerna i två åtgärder var att de ur biologisk och kulturhistorisk synvinkel mest värdefulla markerna skulle anslutas till betesmarksstödet medan åtgärden för bevarande av ett öppet odlingslandskap i första hand avsåg marker som utsatts för kultiverande åtgärder i varierande omfattning. Tidigare utvärderingar har visat att jordbrukarna har valt att ansluta större arealer, inklusive betesmarker av högt biologiskt och kulturhistoriskt

värde, än förväntat till åtgärden för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Vidare har kriterierna för indelning i värdeklasser förändrats, innebärande att klass C inom betesmarksstödet numera i princip är identisk med betesmark inom öppet odlingslandskap. Därmed saknas motiv för att bibehålla en uppdelning av betesmarkerna i två ersättningsformer.

Förslag i linje med direktiven, dvs. att betesmarksstödet, åtgärden för betesmarker inom öppet odlingslandskap samt eventuellt även slätterängsstödet förs samman till en ersättningsform för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden, har framkommit i tidigare utvärderingar och analyser av miljöstöden liksom i utredningens genomgångar med olika myndigheter och organisationer. En sammanslagning av de nuvarande åtgärderna för betesmarker och slätterängar skulle bidra till en minskad komplexitet i miljöprogrammet samt medföra förenklingar av den administrativa hanteringen av miljöstöden och för jordbrukarna vid ansökningsförfarandet och genomförandet av åtagandena.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en gemensam ersättningsform införs för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar.

7.3.3 Grund- och tilläggsersättningar

De hittills gjorda erfarenheterna har visat att de miljöersättningar som bygger på att jordbrukaren själv klassificerar marken efter biologiska och kulturhistoriska värden dels innehåller ett stort osäkerhetsmoment för jordbrukaren, dels medför en omfattande administrativ hantering. Resultatet av kontrollverksamheten bekräftar att problemen vad gäller klassificeringen av slätter- och betesmarker är stora och att många marker kan ha tilldelats fel klass. Utredningens genomgångar med olika myndigheter och organisationer ger också en entydig bild av att det nuvarande systemet med klassificering av betes- och slättermarkerna har inneburit betydande svårigheter för både jordbrukarna och administrationen. Systemet har även kritiserats för att det inte tar hänsyn till den variation som finns inom dessa marker och att vissa bevarandevärda marker inte omfattas av kriterierna. Utredningen anser att argumenten är starka för en övergång från det nuvarande klassningssystemet till ett system som minskar osäkerheten för jordbrukarna, möjliggör en bättre måluppfyllelse och långsiktigt leder till en mindre omfattande administration.

Motivet för att dela in betes- och slättermarkerna i olika klasser var att anpassa de tillgängliga ekonomiska resurserna för skötsel till markernas bevarandevärde. Eftersom betesmarker med höga bevarandevärden normalt kräver en mer noggrann och kostnadskrävande skötsel, är er-

sättningsnivån högre där än i marker med lägre biologiska och kulturhistoriska värden. Därigenom undviks också överkompensation och/eller krav på omotiverade skötselåtgärder i de sistnämnda markerna. Detta motiv kvarstår och utredningen anser att det kan tillgodoses inom ramen för en bred grundersättning för betesmark och slätterängar kombinerat med en tilläggsersättning för särskild skötsel av marker med höga natur- och kulturvärden.

Utredningens förslag innebär att tilläggsersättning för mark med höga natur- och kulturvärden utgår med ett enhetligt belopp, kompletterat med extra ersättningar för lövtäkt och för särskilda skötselåtgärder i slätterängar. Att ytterligare differentiera tilläggsstödet skulle bl.a. leda till en ökad administrativ hantering och därmed stå i motsättning till utredningens direktiv om förenklingar.

Vad gäller arealmålen för åtgärden innebär utredningens förslag att i princip all den betesmark och slätteräng som för närvarande utnyttjas kan omfattas av grundersättningen. Därmed möjliggörs fortsatt hävd och skötsel av de kvarvarande arealerna av dessa marks lag. Underlaget för att bedöma arealen nu hävdad betesmark och slätteräng med höga biologiska och kulturhistoriska värden som kan anslutas till tilläggsersättningen är ofullständigt. Det finns dock bedömningar som tyder på att omfattningen av marker med höga värden är större än det föreslagna arealmålet för tilläggsersättningen. För närvarande har jordbrukarna emellertid anslutit ca 100 000 ha mark med höga värden till betesmarks- och slätterängsstödets A-klasser (inklusive alvarmark). Utredningens förslag till arealmål för tilläggsersättningen motsvarande 125 000 ha innebär därmed att ytterligare utrymme skapas för att ansluta marker med höga värden till miljöersättningen. Vid utredningens slutliga bedömning av arealmålet för tilläggsersättningen har också budgetmässiga skäl vägts in.

7.3.4 Skötselvillkor

Det finns en risk att nuvarande tillämpning av miljöstödet skötselvillkor vad gäller avbetning leder till en alltför stor likriktning av skötseln av ängs- och hagmarkerna och att åtgärdens syfte i vissa fall t.o.m. motverkas. Även de särskilda skötselvillkor som i synnerhet kan ställas inom nuvarande klass A och B har tillämpats på ett schablonartat sätt, vilket förstärker bilden av en alltför ensidig skötsel av betesmarker anslutna till miljöprogrammet. Dessa argument talar för en övergång till en tillämpning av avbetningskravet som tillåter en större variation i betestryck utan att natur- och kulturvärdena påverkas negativt. Utredningen anser att den föreslagna grundersättningen skall omfatta skötselvillkor som krävs

för att förhindra igenväxning, ansamling av förna och upplösning av betesmarkernas och slätterängarnas typiska markvegetation. Genom en sådan skötsel förhindras också nedbrytning och igenväxning av landskapselement och fornlämningar i betesmark.

Mer preciserade och långtgående skötselkrav skall kunna ställas inom tilläggsersättningen och då anpassas efter de specifika natur- och kulturvärden som finns på den aktuella marken. Exempel på sådana skötselkrav är förbud mot tillskottsutfodring av betesdjur, villkor om tidsintervall för bete och slätter, ytterligare villkor om vegetationens utseende eller skötsel och underhåll av vissa kulturhistoriskt värdefulla landskapselement.

7.3.5 Behov av utökad satsning på information och stöd till restaureringsåtgärder

Huvuddelen av den utnyttjade arealen betesmark i landet är för närvarande ansluten till miljöprogrammet. Trots detta omfattas många värdefulla marker inte av miljöersättningarna. Detta beror på att vissa jordbrukare/markägare inte har sökt eller haft möjlighet att söka någon av de aktuella åtgärderna; t.ex. på grund av att hävden upphört, därför att de inte varit intresserade eller informerade om möjligheten att erhålla ersättningarna.

Huvudprincipen för EU:s miljöstöd är att jordbrukaren ansöker om ersättning och han/hon har rätt att erhålla ersättning om villkoren uppfylls. I syfte att till miljöprogrammet öka anslutningen av värdefulla betes- och slättermarker som fortfarande hävdas bör länsstyrelserna under kommande programperiod fortsätta att arbeta med riktad information om möjligheten att erhålla ersättning för skötsel av sådana marker. Informationen bör i synnerhet riktas till jordbrukare som sköter dokumenterat värdefulla betesmarker men som inte sökt miljöersättning.

Biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betesmarker och slätterängar i långt framskridna igenväxningsstadier kan inte utan föregående restaureringsåtgärder anslutas till miljöstödet. I samband med utbyggnaden av miljöprogrammet från år 1998 introducerades en miljöersättning för återskapande av slätterängar. Denna åtgärd har mottagits med stort intresse och under första året har arealmålet på 1 000 ha intecknats. Utredningen anser att ersättning i viss omfattning skall kunna lämnas även för restaurering av betesmarker. Sådana restaureringsåtgärder skall riktas till områden med höga natur- och kulturvärden där det samtidigt finns förutsättningar för fortsatt betesdrift efter det att restaureringen genomförts. Utredningen föreslår att ersättning för restaurering av be-

tesmarker och slätterängar under kommande programperiod lämnas som projektstöd enligt LBU-förordningen (se kapitel 18).

7.4 Administrativa konsekvenser

7.4.1 Förenklingar

Utredningens förslag innebär att de tre nuvarande miljöstöden för betesmarker och slätterängar slås samman till en ersättningsform samt att klassningssystemen ersätts med en grundersättning kombinerad med en tilläggsersättning för särskild skötsel av marker med höga natur- och kulturvärden. Utredningen bedömer att detta leder till följande förenklingar och effektiviseringar av den administrativa hanteringen av miljöstöden:

- Genom att antalet ersättningsformer och varianter reduceras minskar den övergripande komplexiteten i miljöprogrammet. Detta innebär att syftet med åtgärden för betesmarker och slätterängar tydliggörs. Jordbrukarna får en bättre överblick över regelverket vilket underlättar ansökningsförfarandet och genomförandet av åtagandena. Vidare leder förslaget till förenklingar för de handläggare som informerar om miljöersättningarna och tillämpar regelverket.
- Varje enskild ersättningsform medför en rad fasta kostnader i form av administrativa insatser som inte är direkt relaterade till miljöeffekten eller utbetalt stödbelopp. För varje ersättningsform måste bl.a. ADB-system utvecklas och ansökningsblanketter samt informationsmaterial tas fram och distribueras. Vidare skall handläggnings-, kontroll- och utbetalningsrutiner utarbetas. Detta arbete utförs dels centralt av Jordbruksverket, dels regionalt av länsstyrelserna. Förslaget innebär att miljöersättningarna för betesmarker och slätterängar kan hanteras inom ett ADB-system i stället för tre samt att omfattningen av övriga gemensamma administrativa insatser minskar.
- År 1998 inkom 15 000 respektive 2 000 ansökningar om betesmarksstöd och slätterängsstöd, medan antalet jordbrukare med ersättning för betesmarker inom öppet odlingslandskap uppskattas till 20 000–25 000. Eftersom många jordbrukare har ansökt om flera av de nuvarande ersättningsformerna beräknas förslaget medföra att den totala ärendemängden minskar. Totalt uppskattas att ca 30 000 jordbrukare kommer att anslutas till åtgärden. Genom att antalet ersättningsformer, varianter och ärenden reduceras förenklas länsstyrelsernas handläggning av ansökningar om stöd och kontroll av jordbrukarnas åtaganden.

7.4.2 Administrationen av tilläggsersättningen

En del i utredningens förslag utgörs av en förändring av de nuvarande klassningssystemen mot ansökan om tilläggsersättning från jordbrukaren, åtföljt av länsstyrelsens bedömning av om marken är berättigande till tilläggsersättning eller inte samt fastställande av skötselvillkor i individuella åtgärdsplaner. Detta medför en ökad stabilitet i ersättningssystemet och femårsbeslut av högre kvalitet, samtidigt som kontrollarbetet kan inriktas på uppföljning av skötselvillkoren eftersom kontrollen av markens klassificering utgår.

7.4.2.1 Bedömning av resursbehov

Inledningsvis kan hanteringen av tilläggsersättningen medföra en ökad belastning på länsstyrelsens resurser. Det totala resursbehovet för handläggningen av tilläggsersättningen är relaterad till antalet ansökningar och handläggningstiden per ärende. Hanteringen av tilläggsersättningen har likheter med arbetet med att upprätta individuella skötselplaner för gårdens natur- och kulturmiljövärden inom kampanjen Markernas Mångfald. Jordbruksverket har beräknat arbetsinsatsen för att upprätta en skötselplan till i genomsnitt 1,5 dagsverken till en kostnad av 350 kr/timme. Handläggningen av tilläggsersättningen är mer begränsad, eftersom den endast omfattar gårdens betesmarker och/eller slätterängar och uppskattas därför motsvara en arbetsinsats på ett dagsverke. För att begränsa tidsåtgången för gårdsbesöken i samband med länsstyrelsens förundersökning anser utredningen att befintlig kunskap från t.ex. kontrollverksamheten under innevarande programperiod, tidigare väl dokumenterade inventeringar samt skötselplaner upprättade inom kampanjen Markernas Mångfald skall utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Totalt uppskattas anslutningen till tilläggsersättningen att omfatta ca 12 000 jordbrukare. Antalet ansökningar kan dock komma att överstiga detta antal eftersom fler jordbrukare kan förväntas vilja få prövat om marken är berättigande till tilläggsersättning eller inte.

Enligt dessa förutsättningar redovisas i tabell 7.4 det uppskattade totala resursbehovet för länsstyrelsens hantering av introduktionen av tilläggsersättningen under en period av ett respektive två år vid ett intresse från jordbrukarna motsvarande 15 000 ärenden. Av tabellen framgår att resursbehovet uppskattas till 68–150 heltidstjänster under en period av 6–7 månader per år, beroende på om åtgärden introduceras under ett eller två år. Detta motsvarar en initial kostnad för att handlägga tilläggsersättningen på ca 40 miljoner kr.

Tabell 7.4. Bedömning av det totala resursbehovet för länsstyrelsernas handläggning av tilläggsersättningen för betesmarker och slåtterängar vid en introduktion av åtgärden under ett respektive två år.

	Introduktion under ett år	Introduktion under två år
<i>Förutsättningar</i>		
Antal ärenden	15 000	15 000
Handläggningstid/ärende	1 dag	1 dag
Handläggningsperiod	maj–oktober	maj–oktober april–oktober
Effektiv handläggningstid	100 dagar	220 dagar
Kostnad/dagsverke (kr)	2 800	2 800
<i>Resursbehov</i>		
Antal dagsverken	15 000	15 000
Antal heltidstjänster under handläggnings perioden	150	68
Genomsnittligt antal tjänster/länsstyrelse under handläggningsperioden	7.1	3.2
Totalkostnad (Mkr)	42	42

7.4.2.2 Prioritering av ansökningar om tilläggsersättning

Erfarenheterna från innevarande programperiod har visat att många jordbrukare valt att ansluta sina betesmarker till öppet odlingslandskap som har stora likheter med den föreslagna grundersättningen. Det är därför troligt att många jordbrukare endast kommer att välja att ansluta sig till grundersättningen, men att antalet ansökningar om tilläggsersättning kan komma att överskrida den uppskattade anslutningen efter genomförd handläggning. Vid ett stort intresse för tilläggsersättningen i samband med introduktionen av ett nytt miljöprogram kan den initiala hanteringen behöva fördelas över en tvåårsperiod, vilket innebär prioriteringar av i vilken ordning ansökningarna skall handläggas. För att underlätta övergången till ett nytt system samt garantera kontinuiteten i skötseln bör ansökningar från jordbrukare som har marker anslutna till nuvarande klass A handläggas i en första omgång. Antalet jordbrukare som är anslutna till någon av A-klasserna i betesmarksstödet (inklusive klass A, alvarmark) samt klass A i slåtterängsstödet uppgår enligt Jordbruksverket för närvarande till knappt 11 000.

7.4.2.3 Finansiering

Tilläggsersättningen bedöms vara utformad så att länsstyrelsernas hantering, innefattande förundersökning av om marken är berättigande till ersättning eller inte samt upprättande av åtgärdsplaner, kan finansieras helt eller delvis på följande alternativa sätt:

- Inom ramen för länsstyrelsernas ordinarie hantering av EU:s jordbruksstöd.
- Genom samordning med UID-verksamheten avseende den del inom tilläggsersättningen som avser upprättande av individuella åtgärdsplaner.
- Via en självkostnadsavgift som tas ut av den sökande enligt en fastställd taxa.

Vad gäller avgiftsfinansiering av ersättningar som delvis är EU-finansierade framgår det av betänkandet Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket (SOU 1998:147) att rättsläget är oklart och att frågan bör bli föremål för ytterligare juridisk analys.

8 Värdefulla natur- och kulturmiljöer

8.1 Utredningens förslag

8.1.1 Inledning

Jordbruket har under en mycket lång tid format det svenska landskapet och gett upphov till stora kulturvärden och en rik biologisk mångfald. Landskapselement som uppkommit genom traditionella odlingsmetoder eller anlagts genom tidigare former av jordbruk, påminner om odlingslandskapet i äldre tider. Sådana spår av den äldre markanvändningen illustrerar den jordbruksproduktion som bedrivits och jordbrukarnas levnadsförhållanden. Samtidigt utgör de livsmiljöer där djur och växter kan överleva om traditionella brukningsmetoder bibehålls.

Kulturlämningar och biologiskt rika livsmiljöer i åkermark utgör fysiska hinder för ett intensivt jordbruk. De har också av tradition utnyttjats för foderproduktion, t.ex. i form av lövtäkt eller slåtterrenar i anslutning till stenmurar, öppna diken eller häckar. Genom bl.a. rationaliseringen inom jordbruket har åkermark med många värdefulla kulturlämningar och biologiskt rika livsmiljöer minskat i omfattning under en lång följd av år. Igenväxning och brist på underhåll medför att kulturspår från olika tidsepoker såsom fornlämningar och landskapselement successivt bryts ner, med allvarliga negativa följder för de kulturhistoriska värdena och den biologiska mångfalden.

Miljöersättningsens syfte är att genom ändamålsenlig skötsel bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer och biologiska rika biotoper i åkermark som annars med tiden hotar att försvinna. Ersättningsformen är därmed en viktigt åtgärd för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* samt de kulturpolitiska målen inom detta område.

Utredningens förslag innebär relativt omfattande förändringar av miljöersättningsens regelverk samtidigt som åtgärdens grundläggande inriktning bibehålls. Motiven bakom de föreslagna förändringarna är att förenkla för jordbrukarna vid ansökan om miljöersättningen och genomförandet av åtagandena samt för administrationen av åtgärden. Vidare möjliggör förändringarna att ersättningsformen kan öppnas för anslut-

ning av nya jordbruksföretag och därmed ökas också miljönyttan av åtgärden.

8.1.2 Mål för åtgärden

Målet för ersättningen är:

- Att bevara kulturhistoriskt värdefulla agrara miljöer med spår av äldre markanvändning samt biologiskt rika småbiotoper och livsmiljöer i eller i anslutning till åkermark.
- Att bevara odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet. Detta innebär att ersättningsberättigande landskapselement skall avspegla den regionala särarten och att miljöersättningen skall fördelas över hela landet.
- Att värdefulla landskapselement och biologiskt rika livsmiljöer i eller i anslutning till åkermark skall skötas på ett sådant sätt:
 - att de kulturhistoriska lämningarna bevaras och underhålls,
 - att arternas mångfald och täthet bevaras och stärks, samt
 - att den regionala särarten bevaras.
- Att ersättningsberättigande värdefulla kulturmiljöer och biologiskt rika livsmiljöer i och i anslutning till åkermark skall bevaras och skötas på ca 18 000 av landets jordbruksföretag som brukar omkring 25–30 % av landets åkerareal.

8.1.3 Geografisk omfattning

Miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer lämnas i hela landet.

8.1.4 Kvalificering

En ansökan om ersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer skall omfatta samtliga ersättningsberättigande värdefulla landskapselement på till företagets brukningscentrum naturligt tillhörande åkermark. Kvalificering för miljöersättningen grundas på en viss minsta förekomst av ersättningsberättigande landskapselement inom detta område. Ersättning lämnas vid en minsta förekomst av landskapselement motsvarande ett årligt stödbelopp på 3 000 kronor.

8.1.5 Ersättningsberättigande värdefulla landskapselement

Ersättning lämnas för skötsel av biologiskt och/eller kulturhistoriskt värdefulla landskapselement i eller i direkt anslutning till åkermark. Med åkermark avses i detta sammanhang mark som används eller kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja. I tabell 8.1 listas de 23 objekt som utgör ersättningsberättigande landskapselement.

Tabell 8.1. Ersättningsberättigande värdefulla landskapselement.

Landskapselement	Enhet
<i>Grupp 1</i>	
Öppet dike	meter
Renar mellan åkerskiften	meter
Jordvallar, gropvallar	meter
<i>Grupp 2</i>	
Brukningssvägar	meter
Stenmurar	meter
Gärdsgårdar av trä	meter
Läplanteringar	meter
Trädtrader, buskrader	meter
<i>Grupp 3</i>	
Fägator, omgärdade av stenmur	meter
Fägator, omgärdade av trädgårdsgård	meter
<i>Grupp 4</i>	
Odlingsrösen, stentippar	antal
Fornlämningslokaler	antal
Byggnadsgrunder	antal
Brunnar, källor	antal
Alléer	antal träd
Solitärträd	antal
<i>Grupp 5</i>	
Rader eller häckar av hamlade pilar	antal träd
Hamlade träd	antal
Märgelgravar, linsänken, anlagda dammar och andra småvatten	antal
Åkerholmar	antal
Överloppsbyggnader	antal
Liten svårbrukad åker	antal
<i>Grupp 6</i>	
Traditionella hässjor eller storchässjor i bruk	areal hässjad gröda

Vidare föreslår utredningen att definitionerna av vissa värdefulla landskapselement ändras enligt tabell 8.2.

Tabell 8.2. Förslag till förändringar av definitioner avseende vissa ersättningsberättigande landskapselement.

Landskaps- element	Förändring av definitioner jämfört med nuvarande miljöprogram
<i>Liten svårbrukad åker</i>	Landskapselementet omfattar för närvarande även åkrar med flikiga naturgivna former större än 0,3 ha. Denna typ av åkrar utgår och en generell övre storleksbegränsning på 0,3 ha införs. Därmed utgår kraven om ett flikighetstal och att åkern skall ha en huvudsakligen naturgiven form. För att undvika administrativa problem när stödberättigande åkrar ingår som uttagen areal inom arealstödet skall ersättningen endast utgå för skötsel av renen. Ersättning skall inte baseras på omkretsen i meter utan lämnas per styck åker.
<i>Alléer</i>	Den nedre gränsen för hur många träd som skall ingå i samma allé höjs till 7 träd.
<i>Åkerholmar</i>	Gränsen för maximal areal sänks till 0,1 ha. Vålövade åkerholmar större 0,1 ha är berättigade till ersättning inom betesmarks- eller slåtterängsstödet.
<i>Överloppsbyggnader</i>	Skötsel av renen runt överloppsbyggnader såsom bodar, kokhus, smedjor, bastur, ängslador, sommarladugårdar, etc. skall berättiga till ersättning. En underhållen byggnad med fungerande tak bör vara en förutsättning för stöd.
<i>Fornlämningslokaler</i>	Fornlämningar utan synligt märke ovan jord utgår.
<i>Märgelgravar, linsänken, anlagda dammar och andra småvatten</i>	Landskapselementet utökas till att även omfatta anlagda dammar i eller i anslutning till åkermark.

8.1.6 Skötselvillkor

Ersättning lämnas för skötselåtgärder som krävs för att förhindra nedbrytning och igenväxning av landskapselementen. På så sätt säkras ett långsiktigt bevarande av kulturhistoriska lämningar och biologiskt rika miljöer i eller i anslutning till åkermark. I skötseln ingår därmed även åtgärder för att underhålla landskapselementen och reparera uppkomna skador. Vidare skall skötseln medverka till att bevara hävdgynnade djur och växter samt bibehålla traditionella skötselmetoder. Därför skall ersättningsberättigande landskapselement skötas enligt följande villkor:

- Träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort. Träd och buskar är ett naturligt inslag i odlingslandskapet, men med stora regionala skillnader beroende på naturliga förutsättningar och markanvändningshistorik. Äldre träd och buskar som gynnats därför att de fyllt en funktion i markanvändningen utgör inte igenväxningsvegetation. Exempel på detta är solitärträd, grova äldre lövträd, hamlade träd, bärande träd och buskar etc. Vidare är ersättningsträd och ersättningsbuskar samt träd och buskar med funktion som skydd för tamboskap inte igenväxningsvegetation. Träd och buskar som kunnat etablera sig när hävden har blivit för svag är däremot av igenväxningskaraktär. De påverkar den hävdbetingade markvegetationen negativt och rötterna skadar bl.a. fornlämningar och landskapselement såsom stenmurar och odlingsrösen. Vid behov får länsstyrelsen närmare definiera innebörden av regionala skillnader för träd- och buskslag och i vilken mån sådana, utifrån markanvändningshistorik, tillför kultur- och naturvärden respektive är ett hot mot dessa.
- Markvegetationen skall slås av och bärgas eller betas minst två gånger under femårsperioden. Genomförandet av skötselåtgärden skall fördelas jämnt över åtagandeperioden.
- Anlagda landskapselement skall årligen underhållas och eventuella skador skall repareras.
- Landskapselement bestående av träd skall skötas enligt villkor som fastställs av länsstyrelsen (t.ex. beskärning, hamling och ersättning av döda träd).
- Upplag, avfall och grovfoder skall forslas bort.

Generellt gäller vidare att på åkermark inom ett område som kvalificerar sig för miljöersättningen är det inte tillåtet att bedriva sten- eller jordtäkt eller annan liknande verksamhet. Marken får inte heller tas permanent ur jordbruksproduktion av andra skäl än miljöskäl.

Utöver dessa villkor får länsstyrelsen ställa villkor om betning med hästar och bete vintertid i mark med fornlämningar för att sådana landskapselement inte skall skadas.

8.1.7 Ersättningsnivåer

Ersättning lämnas per meter eller styck skött landskapselement. För var och en av de olika typer av landskapselement som ingår i åtagandet lämnas dessutom en basersättning på 100 kronor. Utredningen föreslår att följande ersättningsnivåer skall tillämpas:

Landskapselement i de olika grupperna i tabell 8.1

	<i>Ersättning</i>
Grupp 1	0,60 kronor per meter
Grupp 2	2,60 kronor per meter
Grupp 3	5,80 kronor per meter
Grupp 4	60 kronor per styck
Grupp 5	180 kronor per styck
Grupp 6	1 000 kronor per ha

8.1.8 Femårsbeslut

För att natur- och kulturmiljövärdena långsiktigt skall bevaras och förstärkas är det väsentligt att skötseln av landskapselementen genomförs kontinuerligt. Därför skall åtgärderna utföras på samma mark under hela beslutsperioden.

8.1.9 Förväntad anslutning och kostnader

Den totala anslutningen till ersättningsformen beräknas till ca 18 000 jordbruksföretag. De årliga kostnaderna beräknas till ca 200 miljoner kronor.

8.2 Motiv för utredningens förslag

8.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer

8.2.1.1 Miljöstödsöversynen

I den översyn av miljöstöden som gjordes av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet år 1997 (SJV 1997a) konstateras att måluppfyllelsen för ersättningsformen, mätt som andel

registrerade stödpoäng av uppskattat antal stödpoäng enligt miljöprogrammet, var ca 270 %. Totalt hade ca 12 400 lantbrukare ansökt om miljöersättning. De tre verken menar att den stora anslutningen kan förklaras av ett stort intresse för att bevara dessa natur- och kulturmiljöer. Utfallet kan till viss del även ha berott på att åtgärden visat sig vara mer intressant för större jordbruksföretag, främst i slättbygderna, och att förekomsten av ersättningsberättigande landskapselement kan ha underskattats i dessa bygder. Vidare framgår det att även om den totala anslutningen är mycket god så finns det regionala variationer, t.ex. var andelen anslutna jordbruksföretag lågt i vissa län inom nuvarande zon 3 (för zonindelning se tabell 8.3) och på Gotland. En bidragande orsak till detta kan vara att många brukningsenheter i dessa län inte nått upp till kvalifikationsgränsen.

Tabell 8.3. Nuvarande zonindelning och det antal kvalifikationspoäng som krävs för att brukningsenheten skall vara berättigande till ersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Zon		Kval-poäng
1	Slättbygderna	7
2	Öland och Gotland	15
3	Norrland och skogs- och mellanbygder i södra och mellersta Sverige med undantag för Öland och Gotland	10

Verken konstaterar också att utfallet i antalet stödpoäng för respektive typ av landskapselement i ansökningarna i stort motsvarade den förväntade fördelningen. Närmare hälften av den totala stödpoängen har fördelats till landskapselementen öppna diken, stenmurar och åkerholmar. Vidare framgår det av rapporten att anslutningen till det särskilda stödet för renar med värdefull flora är mycket lågt, endast 60 ha.

I en analys av problem och brister framhålls att poängsystemet och grunderna för kvalifikationssystemet samt zonindelningen bör ses över. En annan fråga som bör analyseras närmare är ersättningsnivåerna, bl.a. bör justeringar av intervall i poängsystemet för respektive landskapselement övervägas i framtiden. En synpunkt som tas upp i rapporten är att många kritiker av ersättningsformen tar avstånd från huvudprincipen i EU:s miljöstöd om brukarnas initiativrätt och rätt att erhålla ersättning om villkoren uppfylls. I rapporten framhålls att sådana synpunkter endast kan tillgodoses i ett annat system. Vidare framgår det att begreppet igenväxningsvegetation har vållat många reaktioner, men att myndigheterna nu har klarlagt frågorna kring igenväxningsvegetation bättre. Ef-

tersom åtgärden stängdes för nya ansökningar fr.o.m. år 1997 föreslår man inga förändringar av ersättningsformen utan hänskjuter sådana överväganden till den kommande utredningen av ett nytt miljöprogram för nästa femårsperiod.

8.2.1.2 Riksantikvarieämbetets utvärdering

År 1997 gjorde också Riksantikvarieämbetet (RAÄ 1997) en separat utvärdering av miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Utvärderingen konstaterar bl.a. att med det svenska miljöprogrammet har de ekonomiska resurserna till att bevara och bruka odlingslandskapet och förmedla kunskap om dess historiska dimensioner ökat betydligt. RAÄ framhåller också den stora anslutningen till ersättningsformen och påpekar att det ekonomiska målet för åtgärden inte har varit realistiskt i förhållande till efterfrågan. Man uppskattar att det finns ytterligare 6 700 värdefulla kulturmiljöer som bör få statliga medel för skötsel. Detta gäller främst små brukningsenheter. Liksom i Jordbruksverkets utvärdering anser RAÄ att större förändringar av ersättningsformen bör övervägas i samband med att hela miljöprogrammet ses över. Man framhåller bl.a. att ersättning till överloppsbyggnader och för skötsel av vissa landskapselement i slätter- och betesmark bör aktualiseras i framtiden. Vidare framgår det att nuvarande kvalifikationsgränser och zonindelningar bör analyseras för att bättre ta till vara de regionala skillnader som finns i landskapet och strukturen i regionens jordbruksföretag.

8.2.1.3 Utvärdering av natur- och kulturmiljöstödet i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Södermanlands län har till regeringen inkommit med en utvärdering av miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i länet, som överlämnats till MPU, (Länsstyrelsen D-län 1997). I rapporten redovisas studier av åtgärdens geografiska fördelning i relation till de områden som ansetts ha höga natur- och kulturvärden i länets bevarandeprogram för odlingslandskapet. Resultatet av undersökningen visade bl.a. att endast en liten del av miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer hamnat inom de områden som finns upptagna i länets bevarandeplan för odlingslandskapet. Vidare fann man att 60 % av mottagarna av stödet i Nyköpings kommun inte tidigare haft NOLA- eller Landskapsvårdsavtal, medel som till skillnad från miljöstödet aktivt styrdes till utvalda områden. Som möjliga orsaker till att brukare som omfattats av de tidigare ersättningsformerna inte sökt

miljöstödet framhålls bl.a. att ersättningen inte varit tillräckligt hög, gårdarnas storlek, social bakgrund hos brukarna och högre skötselkrav jämfört med det tidigare systemet. Av rapporten framgår också att huvuddelen av ersättningen i länet gått till öppna diken, åkerholmar och alléer.

8.2.1.4 RRV:s granskning av lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket

I Riksrevisionsverkets rapport om länsstyrelsernas administration av EG-stödet till jordbruket (RRV 1998) har den genomsnittliga tiden för lantbruksenheterna att hantera ett natur- och kulturmiljöstödsärende beräknats till att variera mellan 3,6 och 14,6 timmar. RRV:s analys visar på en stor variation mellan länsstyrelser, men att det finns ett statistiskt signifikant negativt samband mellan den genomsnittliga tidsåtgången och antalet ärenden, dvs. handläggningstiden per ärende minskar ju fler ärenden en länsstyrelse har att handlägga. Vidare fann man att för fältkontroller förbrukas mellan 14 och 77 % av den nedlagda tiden. Det fanns inget samband vare sig mellan den totala tidsåtgången eller tiden för fältkontroll per ärende och ärendets arealstorlek. Genomsnittskostnaden för att hantera ett ärende beräknades för lantbruksenheterna att variera mellan ca 700 kronor till ca 5 600 kronor. Den totala kostnaden för att handlägga natur- och kulturmiljöstödet vid lantbruksenheterna beräknades till ca 29 miljoner kronor för år 1997.

8.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer

8.2.2.1 Miljöersättningens mål

Huvudsyftet med bevarandeåtgärderna i det nuvarande miljöprogrammet är att skydda och säkra den biologiska mångfalden i odlingslandskapet samt i biotoper och kulturelement i landskapet. I programmet ingår dels åtgärder för skötsel av slåtter- och betesmarker där avsikten är att bevara mångfalden genom själva markanvändningen. Sådana områden är i sig själva rika på väsentliga kulturhistoriska värden. Programmet syftar också till att skydda den biologiska mångfald som är knuten till kultur lämningar och biotoper i åkermark. Av det nuvarande programmet framgår att ”skydd och vård av dessa element, liksom fortsatt extensivt skydd av jordbruksmarken, bidrar till att bevara den biologiska mångfalden som är knuten till dem”. De specifika målen för den nuvarande åtgärden

för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer är att ”områden med värdefulla kulturlämningar och biologiskt rika livsmiljöer skall skötas på ett sådant sätt att arternas stora mångfald och täthet bevaras och stärks och de kulturhistoriska lämningarna förblir synliga. Odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras. Målet är att bevara ca 167 000 ha från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt värdefull åkermark”.

Det övergripande målet för den nuvarande miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer är således att genom lämplig skötsel bevara och förstärka den biologiska mångfald som är knuten till landskapselement i eller i anslutning till åkermark. Som en följd av detta anses även vården och bevarandet av de kulturhistoriska värdena kunna säkerställas. Utredningen anser att detta mål är alltför ensidigt inriktat på bevarande av biologisk mångfald och tar inte tillräcklig hänsyn till de kulturhistoriska värdena. Vidare är målet att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras oklart och behöver förtydligas. Den nuvarande åtgärden har även ett arealmål på 167 000 ha åkermark. För närvarande är landskapselement knutna till drygt 500 000 ha åkermark anslutna till ersättningsformen (SJV 1997a). Eftersom åtgärden avser skötsel av värdefulla landskapselement i eller i anslutning till åkermark är det nuvarande arealmålet otydligt och försvårar även kostnadsberäkningar av ersättningsformen.

8.2.2.2 Regional fördelning

Ett mål för åtgärden att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras, vilket kan tolkas som att man har eftersträvat en jämn fördelning av ersättningsformen i landet. I flera av de tidigare utvärderingarna har man dragit slutsatsen att åtgärden är överrepresenterad i slättbygder medan anslutningen är låg i vissa andra bygder. En bidragande orsak anses vara valet av kvalifikationsgränser (se tabell 8.3 för zonindelning och kvalifikationsgränser).

MPU har brutit ner uppgifter om antalet företag med stöd för värdefulla natur- och kulturmiljöer på kommunnivå och bl.a. analyserat anslutningen i relation till antalet företag som ansökt om ett eller flera av EU:s jordbruksstöd och som därmed kan betraktas som aktiva jordbruksföretag. MPU:s analys bekräftar att den nuvarande anslutningen till ersättningsformen är ojämn (se bilaga 4). Analysen visar dock på en delvis annorlunda bild än vad som framkommit i tidigare utvärderingar och stödjer inte slutsatsen att anslutningen är generellt större i slättbygder jämfört med övriga landet. Däremot har kommuner i landets östra

och sydöstra delar genomgående en hög representation. Även flera kommuner i Dalarna, Jämtland och Norrbotten har en hög anslutningsgrad. Av kartan framgår också att anslutningen är genomgående låg i kommuner längs mellersta och södra Norrlandskusten, i Värmland och Bohuslän samt på Gotland. Skillnaderna i fördelningen mellan regionerna är särskilt påtagliga inom zon 3 som omfattar Norrland och skogs- och mellanbygder i södra och mellersta Sverige med undantag för Öland och Gotland. Denna zon omfattar både geografiskt och kulturhistoriskt olika regioner som dock alla har samma kvalifikationsgräns på 10 poäng. Länstillhörigheten tycks också haft betydelse för utfallet. I vissa län har man t.ex. valt att inte säga upp pågående Landskapsvårdsavtal. Bland annat på Gotland kan företagen ha föredragit miljöersättningen för bevarande av biologisk mångfald i betesmarker framför ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer. Enligt länsstyrelsen påverkade kvalgränsen på 15 poäng också anslutningen på Gotland.

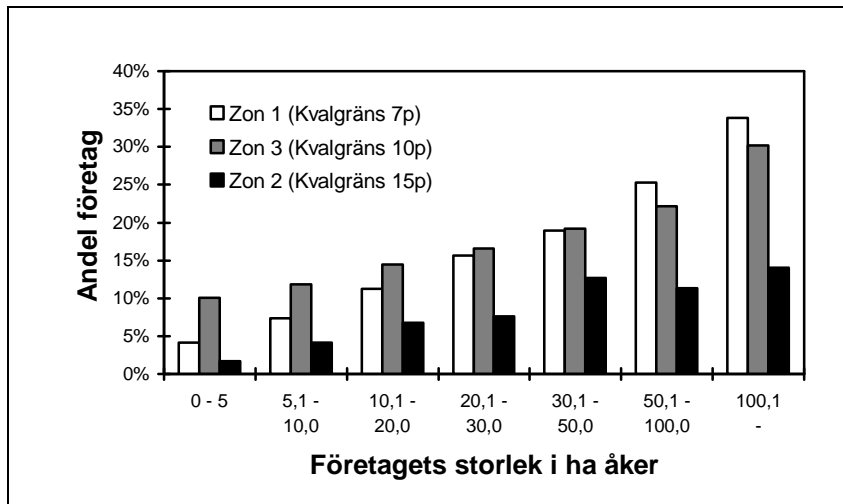
En motsvarande analys baserad på ansluten åkerareal i relation till den totala åkerarealen i respektive kommun visade i allt väsentligt ett liknande resultat som den på företagsnivå. Fördelningen av ansluten areal speglar anslutningen av antalet företag, men accentueras av att anslutningen i södra Sverige har en slagsida mot de större företagen i regionen, medan motsatsen gäller i Norrland.

MPU har också beräknat den medelersättning som betalats ut år 1997 per företag med ersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i respektive kommun. Utfallet av beräkningarna framgår av bilaga 5. Kartan visar att det endast i ett fåtal kommuner är vanligt med ett mycket högt genomsnittligt stödbelopp. Det framgår också att i vissa kommuner där endast en mycket liten andel företag är anslutna till åtgärden har en relativt hög medelersättning betalats ut. Kartan speglar indirekt också konsekvenserna av dagens stöd villkor då t.ex. överloppsbyggnader inte är ersättningsberättigande. Den genomgående mycket låga medelersättningen i stora delar av norra Sverige kan tolkas som ett utslag av detta.

Sammanfattningsvis visar dessa analyser att miljöersättningen har nått ut till i princip samtliga kommuner och därmed bidragit till att uppfylla målet att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras. Däremot har en jämn fördelning av ersättningsformen i landet inte uppnåtts.

8.2.2.3 Anslutning i relation till företagsstorlek

En del av kritiken mot den nuvarande åtgärden har gällt att små brukningsenheter med välbevarade kulturmiljöer missgynnas medan systemet gynnar stora gårdar med ett fåtal landskapselement i stor omfattning.



Figur 8.1. Andel (%) företag med ersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i förhållande till det totala antalet aktiva företag i respektive storleksklass. Med aktiva företag avses företag som sökt ett eller fler av EU:s jordbruksstöd (källa: Jordbruksverket).

Av figur 8.1 framgår att andelen anslutna företag ökar med ökande företagsstorlek, dvs. större företag har anslutits till ersättningsformen i högre grad än små företag. Det finns dock regionala variationer och ungefär var femte gård av genomsnittlig storlek (ca 30 ha åkermark, SJV 1998b) är ansluten till miljöersättningen.

En sammanställning av antalet värdefulla landskapselement per företag visade att huvuddelen (85 %) av de anslutna företagen har mellan 4 och 9 olika typer av ersättningsgrundande landskapselement. Ca 10 % av företagen har åtaganden som omfattar tre eller färre landskapselement. Antalsmässigt dominerar dessa företag i slättbygder, men av det totala antalet företag i dessa bygder utgör de endast en mindre del.

8.2.2.4 Systemet med kvalifikations- och stödpoäng

I den nuvarande miljöersättningen är landet indelat i tre zoner grundat på tidigare kunskaper om den regionala variationen vad gäller förekomsten av värdefulla landskapselement. Ersättning lämnas enbart för brukningsenheter som är så värdefulla att de kan kvalificera sig för stöd, dvs. brukningsenheten har dels ett för regionen huvudsakligen traditionellt byggnadsskick, dels en viss minsta förekomst av värdefulla landskapselement som bestäms av kvalifikationsgränsen i respektive zon. Värdefulla landskapselement i betesmark och åkermark är kvalifikationsgrundande, medan det endast är landskapselement i åkermark som berättigar till ersättning.

En del av kritiken mot komplexiteten i den nuvarande åtgärden gäller poängberäkningen i två steg. I det första steget beräknas kvalifikationspoäng utifrån förekomsten av vissa värdefulla landskapselement för att fastställa om brukningsenheten kan omfattas av ersättningsformen. I steg två beräknas stödpoäng utifrån förekomsten av landskapselement i eller i anslutning till åkermark. Den dubbla poängberäkningen anses ha bidragit till att miljöersättningen uppfattats som otydligt av många jordbrukare samt försvårat administrationen av ersättningsformen.

MPU har analyserat i vilken utsträckning förekomsten av landskapselement som enbart berättigar till kvalifikationspoäng har bidragit till att de företag som nu är anslutna till åtgärden har nått upp till de kvalifikationsgränser som krävs i de tre zonerna. I nuvarande zon 3 skulle närmare 30 % av de anslutna företagen inte ha nått upp till kvalifikationsgränsen på 10 poäng, om möjligheten att tillgodoräkna sig poäng för enbart kvalifikationsgrundande element inte hade funnits. Den regionala variationen inom zonen är stor och kvalifikationspoängen har haft avgörande betydelse för möjligheterna att ansluta företaget till ersättningsformen i stora delar av Norrland. Ett vanligt kvalifikationsgrundande, men inte ersättningsberättigande, landskapselement i Norrland är överloppsbyggnader, vilket tycks ha haft stor betydelse för möjligheterna att nå upp till kvalifikationsgränsen i denna del av landet.

I zon 1, slättbygderna, har kvalifikationspoängen haft marginell betydelse för möjligheterna att ansluta företaget till åtgärden. Endast 5 % av företagen i dessa bygder som nu har stödet hade inte nått upp till kvalifikationsgränsen på 7 poäng om landskapselement som enbart berättigar till kvalifikationspoäng inte hade kunnat inkluderas i ansökan. Zon 2 som omfattar Öland och Gotland intar en intermediär ställning. I denna zon är kvalifikationsgränsen satt till 15 poäng och om möjligheten att tillgodoräkna sig kvalifikationspoäng inte hade funnits skulle närmare vart femte anslutet företag ha uteslutits från ersättningsformen.

Eftersom ersättning för skötsel av betesmarker lämnas inom en egen ersättningsform är det inte motiverat att inom åtgärden för värdefulla natur- och kulturmiljöer också lämna ersättning för skötsel av landskapselement i betesmark. Huvudsyftet med det nuvarande systemet med poängberäkning synes därför ha varit att beräkna kvalificeringsgrundande landskapselement för att möjliggöra en anslutning av företag med stor förekomst av landskapselement i betesmark. Vidare medför poängsystemet att varje typ av landskapselement kan ges en form av basersättning oavsett omfattning. I det nuvarande systemet utförs poängberäkningen av myndigheten medan den sökande anger antalet landskapselement eller respektive landskapselements längd. Poängberäkningen ger i sin nuvarande form också stora trappstegs- och marginaleffekter. Jordbrukaren ser inte heller någon direkt koppling mellan poäng och den skötselinsats som skall utföras.

8.2.2.5 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Vid MPU:s genomgångar med företrädare för olika myndigheter och organisationer framkom bl.a. följande synpunkter på miljöersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) framhåller att miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer skall vara en bred åtgärd som i första hand inte är riktad mot kulturmiljöer med allra högsta värde. MPU bör klargöra åtgärdens målbild och identifiera var i systemet administrativa förenklingar är möjliga att göra. RAÄ anser att man i första hand skall förenkla ersättningsformen inom det nuvarande systemets ramar, men att ett alternativt förslag enligt en modell med grund- och tilläggsersättningar också bör utredas. Myndigheten menar också att en högre grad av regionalisering kan öka komplexiteten i stödet och därmed leda till en ökad administration.

Naturvårdsverket (NV) förordar ett system med grund- och tilläggsersättningar som omfattar samtliga typer av äldre hävdberoende markslag och landskapselement i odlingslandskapet (se avsnitt 7.2.2.4). Man framhåller att tilläggsersättningen bör styras till områden med höga värden som kräver skötselvillkor utöver de som föreslås gälla för grundersättningen. För att ge möjlighet till helhetssyn och för att ytterligare förenkla för lantbrukarna föreslår NV att värdefulla kulturmiljöer ingår i det ovan beskrivna systemet med grund- och tilläggsersättning.

Jordbruksverket (SJV) har i en skrivelse till MPU redogjort för verkets synpunkter på den administrativa hanteringen av miljöstöden (SJV 1998a). I rapporten framhålls att miljöersättningen för bevarande av

värdefulla natur- och kulturmiljöer är ett av de mest komplicerade stöden. Det som främst uppfattas som problematiskt är att tolka definitionerna av värdefulla landskapselement samt att beräkna såväl kvalifikations- som stödpoäng. Dessa svårigheter har bl.a. avspeglats i resultatet av länsstyrelsernas kontrollverksamhet.

SJV pekar på att åtgärden på flera sätt avviker till sin konstruktion från de övriga miljöstöden, vilket har bidragit till svårigheter att hantera ersättningsformen administrativt. T.ex. måste hela brukningsenheten ingå i åtagandet och till skillnad från övriga miljöstöd är ersättningen för utförda åtgärder inte direkt kopplad till brukningsenhetens areal. I stället tillämpas ett poängberäkningssystem i två steg. Stödbeloppet är beroende av antalet stödpoäng. Administrativt slås stödbeloppet ut på brukningsenhetens åkerareal och ett medelbelopp för varje enskild jordbrukare beräknas. Denna beräkningsprocedur är komplicerad och får p.g.a. bestämmelsen om högsta tillåtna stödbelopp som kan medfinansieras av EU återverkningar på övriga åkermarksbaserade stöd. Andra administrativa svårigheter som framhålls av SJV gäller uppföljningen av femårsbesluten och ändringar av åtaganden under femårsperioden. Detta har visat sig vara mycket komplicerat att hantera för denna ersättningsform, främst beroende på femårsbeslutens höga detaljeringsgrad. Vidare menar man att p.g.a. åtgärdens detaljeringsgrad och komplexitet är länsstyrelsernas arbete med kontrollen av lantbrukarnas åtagandena mycket omfattande och resurskrävande jämfört med övriga miljöersättningar.

SJV framhåller vidare att kvalifikationsgränserna som bl.a. satts för att begränsa anslutningen till åtgärden kan ha missgynnat små brukningsenheter. Man påpekar också att det har framförts kritik mot att det inom ersättningsformen i vissa situationer finns en konflikt mellan målen för bevarande av naturvärden respektive kulturvärden. Detta har blivit särskilt tydligt i slättbygder, där skötselkraven för vissa av landskapselementen är svåra att förena med intentionerna att bevara och förstärka den biologiska mångfalden.

Lantbruksdirektörers förening (LD) förordar mindre justeringar av nuvarande åtgärd. Bland annat framhåller man att kvalificeringssystemet bör förändras och att kravet på att alla landskapselement på brukningsenheten måste ingå i åtagandet bör omprövas. Vidare ifrågasätter man om ersättning fortsättningsvis skall utgå för vissa typer av landskapselement, såsom öppna diken och flikiga åkrar. LD lämnade också ett alternativt förslag till förändring av ersättningsformen som innebär att jordbrukaren till en grundersättning ansöker om stöd för de element den anser sig kunna sköta. Utöver detta kan tilläggsersättning lämnas om jordbrukaren åtar sig att sköta en helhetsmiljö enligt en av länsstyrelsen fastställd skötselplan.

Miljövårdsdirektörers förening (MD) och *Föreningen Sveriges Länsantikvariers* (LÄ) övergripande synpunkter på miljöersättningarna för biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet framgår av avsnitt 7.2.2.4. Enligt MD/LÄ omfattas många marker med höga biologiska och kulturhistoriska värden inte av miljöstödet. MD/LÄ anser vidare att i synnerhet kvalificeringssystemet inom åtgärden för värdefulla natur- och kulturmiljöer har missgynnat mindre gårdar med välbevarat äldre odlingslandskap. Bland annat av denna orsak anser man det vara nödvändigt med grundläggande förändringar av det nuvarande systemet. MD/LÄ förordar ett system med grund- och tilläggsersättningar som skall omfatta odlingslandskapets alla typer av värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Sveriges Ornitologiska Förening (SOF) understryker betydelsen av variationen i landskapet för den biologiska mångfalden. SOF framhåller vidare att en regional anpassning av miljöersättningarna är viktiga och att tillämpningen inte får bli för likriktad, vilket man anser vara fallet inom det nuvarande stödet till natur- och kulturmiljöer. SOF föreslår också att nya ersättningsformer bör inrättas för att återskapa och restaurera vissa typer av miljöer och landskapselement i åkerdominerade bygder, där bl.a. fågelfaunan har missgynnats av intensivt jordbruk.

Svenska jägareförbundet framhåller att det inom åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturvärden finns en motsättning mellan strävandena att gynna kulturmiljövärdena och den biologiska mångfalden. Man betonar att det är väsentligt att sådana motsättningar inte byggs in i det kommande programmet.

8.3 Utredningens slutsatser

8.3.1 Motiv för miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i åkermark

Med odlingslandskapets kulturmiljövärden avses de historiska spår från äldre tiders jordbruk som finns i olika ägoslag, landskapselement och bebyggelse. De utgör en förutsättning för ett varierat landskap med en kulturell mångfald och särart. Utvecklingen inom jordbruket under de senaste 50 åren har inneburit stora förändringar av åkerbruket. Kreaturlös drift och mekaniseringen har ställt krav på arrondering och framkomlighet på åkern. Särskilt i slättbygder har åkerskiften blivit större och färre och odlingshindren i form av landskapselement och småbiotoper har i stor utsträckning tagits bort. Det finns vidare endast ett marginellt behov av utnyttja landskapselementen för fodertäkt inom ramen för en rationell jordbruksdrift. Att säkerställa en fortsatt skötsel och vård av

landskapselement i åkermark är därför av stor betydelse för att hejda nedbrytningen av kulturmiljövärdena samt för att bevara odlingslandskapets kulturhistoriska dimension och särprägel. Landskaps-elementen är också viktiga miljöer för djur och växter som annars skulle ha ett begränsat livsrum i dagens jordbruk.

8.3.2 Miljöersättningens mål

Utredningen anser att det övergripande målet för åtgärden bör innebära att de ingående delmålen avseende bevarande av biologisk mångfald och värdefulla kulturmiljöer i eller i anslutning till åkermark skall vara likvärdiga. Målet att odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras bör förtydligas genom att ange att ersättningsberättigande landskapselement skall avspegla den regionala särarten och att åtgärden skall fördelas över hela landet. Vidare föreslås att det nuvarande arealmålet ersätts med ett mål uttryckt i det antal jordbruksföretag miljöersättningen bör omfatta och den totala åkerareal som därmed berörs.

8.3.3 Poängsystemet och kvalificering för miljöersättningen

Utredningen delar kritiken som framförts mot den dubbla poängberäkningen och föreslår därför att systemet med särskilda kvalifikations- och stödpoäng skall utgå. Natur- och kulturmiljöstödet är en miljöersättning där målet är att jordbruksföretag i hela landet skall omfattas av åtagandena. På grund av begränsade budgetmedel måste dock antalet företag begränsas. Av detta skäl är det nödvändigt även under kommande programperiod att tillämpa någon form av system för kvalificering. Utredningens förslag innebär att kvalificeringen grundas enbart på en minsta förekomst av ersättningsberättigande landskapselement, dvs. värdefulla landskapselement i eller i direkt anslutning till åkermark. Vidare anser utredningen att kvalifikationsgränsen skall vara enhetlig för hela landet. Denna kvalifikationsgräns måste emellertid läggas på en nivå som innebär att inte en för stor andel av de nuvarande ersättningsmottagarna, i synnerhet företag med en stor förekomst av landskapselement i betesmark, utesluts från ersättningsformen. Vidare anser utredningen att den nuvarande regeln om byggnadsbeståndet som också ligger till grund för kvalificering skall utgå eftersom den endast haft en mycket begränsad funktion. Sammantaget bedöms förslagen medföra betydande förenkling-

ar för administrationen, men även för jordbrukarna, utan att natur- och kulturmiljönyttan av åtgärden försämras.

8.3.4 Beräkning av ersättningen

För att åstadkomma en bättre koppling mellan den skötselinsats som skall utföras och den ersättning som utgår samt för att undvika de trappstegs- och marginaleffekter som det nuvarande poängsystemet ger, anser utredningen att en övergång till ersättning per meter och styck skött landskapselement skall genomföras. Detta medför att den minsta förekomst av landskapselement som krävs för kvalificering för miljöersättningen kan räknas om till ett belopp i kronor.

8.3.5 Begreppet brukningsenhet

Ett av villkoren för att erhålla den nuvarande miljöersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer är att hela brukningsenheten måste ingå i åtagandet. Bland annat enligt Jordbruksverket har kravet komplicerat den administrativa hanteringen av ersättningsformen. Kravet att jordbrukaren måste sköta alla landskapselement på hela brukningsenheten har också ansetts som hindrande för många att söka stödet, särskilt på geografiskt splittrade företag.

Brukningensbegreppet har i detta sammanhang vissa svagheter. Kravet att åtagandet skall omfatta en sammanhållen kulturmiljö bör enligt utredningen dock behållas av följande skäl. Villkoret motiveras i första hand av att det bidrar till att uppfylla målet om att kulturhistoriskt värdefulla miljöer, inte enstaka landskapselement, skall bevaras. En förändring innebärande att ersättning lämnas för skötsel av enstaka element inom en brukningsenhet skulle sannolikt också medföra betydande svårigheter att budgetera miljöersättningens kostnader. MPU föreslår därför att åtagandena skall omfatta brukningscentrum med naturligt tillhörande åkermark.

8.3.6 Värdefulla landskapselement

8.3.6.1 Definitioner av landskapselementen

Av utredningens genomgångar med olika myndigheter och organisationer framgår att det har uppfattats som problematiskt att tolka definitionerna av värdefulla landskapselement. Antalet olika typer av landskapselement som skall särskiljas är tämligen stort, 27 stycken. Inom ramen för den

nuvarande tillämpningen av miljöstöden har det inte varit möjligt för länsstyrelsen att ge jordbrukarna förhandsbesked om enskilda landskapselement är stödberättigande eller inte. Svårigheterna att identifiera landskapselementen har avspeglats i resultatet av länsstyrelsernas kontrollverksamhet. MPU delar uppfattningen att bedömningen av landskapselementen utgör ett osäkerhetsmoment för jordbrukare som ansöker om stödet. Felaktiga uppgifter av den här typen kan dels leda till felaktiga femårsbeslut som kräver en omfattande administrativ hantering för att kunna korrigeras, dels att jordbrukare kan bli återbetalningsskyldiga i ett sent skede av åtagandeperioden. Utredningen anser det därför vara önskvärt att systemet förändras så att bedömningen av landskapselementen kommer att ingå som en del av länsstyrelsens handläggning av ansökningarna om miljöersättning. Detta innebär dock ökade insatser från länsstyrelserna och större belastning på länsstyrelsernas resurser. Samtidigt kommer mindre insatser krävas för kontrollen av ersättningsformen.

Som en följd av utredningens förslag om att slopa den dubbla poängberäkningen kan antalet landskapselement minskas genom att element som nu enbart är kvalificeringsgrundande utgår ur åtgärden. Vidare föreslår utredningen att landskapselement av likartad karaktär slås samman (se tabell 8.2 och 8.4).

Tabell 8.4. Landskapselement som föreslås utgå ur ersättningsformen eller slås samman med andra landskapselement.

Landskapselement	Motiv
<i>Öppna hävdberoende bäck- eller åbrinkar, bäckraviner</i>	Det finns inga skäl att separera detta landskapselement från övriga betesmarker. Se även avsnitt 8.3.8.
<i>Dammar till kvarnar eller andra förindustriella vattendrivna anläggningar</i>	Landskapselementet är för närvarande inte ersättningsberättigande och förekommer i allmänhet inte i anslutning till åkermark. Anlagda dammar med en agrar anknytning bör emellertid föras till landskapselementet mörgelgravar, linsänken, anlagda dammar och andra småvatten.
<i>Sommarladugårdar</i>	Landskapselementet är för närvarande inte ersättningsberättigande. Sommarladugårdar i eller i anslutning till åkermark föreslås ingå i landskapselementet överloppsbyggnader som därmed har givits en vidare definition.

<i>Ängslador</i>	Landskapselementet är för närvarande inte ersättningsberättigande. Ängslador i eller i anslutning till åkermark föreslås ingå i landskapselementet överloppsbyggnader som därmed har getts en vidare definition.
------------------	--

8.3.6.2 Fördelning på olika typer av landskapselement

En del av kritiken mot den nuvarande åtgärden har gällt att för stora belopp betalas ut för skötsel av vissa typer av landskapselement, särskilt öppna diken. Vid miljöstödsöversynen år 1997 fann man att närmare hälften av den totala stödpoängen hade fördelats till öppna diken, stenmurar och åkerholmar (SJV 1997a).

Fördelningen mellan olika landskapselement avspeglar till stor del förekomsten av de olika typerna av landskapselement i odlingslandskapet. För närvarande lämnas ersättning även för den del av landskapselementet som går ut i betesmark. Utredningen föreslår därför att ersättningsberättigande landskapselement endast skall omfatta den del av landskapselementet som ligger i eller i direkt anslutning till åkermark. Detta innebär att medelsförbrukningen sannolikt kan minska för vissa vanligt förekommande landskapselement, t.ex. stenmurar. Vidare kan justeringar av vissa landskapselements definitioner (se tabell 8.2) och den av utredningen föreslagna övergången till ett system med ersättning per enhet (meter eller stycken) bidra till att skillnaderna mellan olika typer av landskapselement minskar.

8.3.7 Renar med värdefull flora

Anslutningen till det särskilda stödet för renar med värdefull flora av klass A eller B är mycket lågt, endast 60 ha. De administrativa kostnaderna för åtgärden torde därmed inte stå i rimlig proportion till de belopp som utbetalas. Utredningen anser att det särskilda stödet för renar med värdefull flora bör utgå som en åtgärd som berättigar till extra ersättning inom stödformen. Ersättning för skötsel av renar större än 0,1 ha lämnas för närvarande inom åtgärden för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövården i slåtterängar respektive betesmarker, vilket också bör gälla i framtiden.

8.3.8 Målkonflikter

Det har vid utredningens genomgångar med olika myndigheter och organisationer framhållits att det inom ersättningsformen i vissa situationer finns en konflikt mellan målen för bevarande av naturvärden respektive kulturvärden. Detta anses ha blivit särskilt tydligt i slättbygder, där skötselkraven för vissa av landskapselementen är svåra att förena med intentionerna att bevara och förstärka den biologiska mångfalden. Vissa missförstånd vad gäller skötselåtgärderna, särskilt frågor kring igenväxningsvegetation, har emellertid klarlagts av Jordbruksverket i handboken till miljöstödsförordningen (SJV 1997b).

Förbuskning och igenväxning utgör i flertalet bygder det största hotet mot kulturvärdena och hävdberoende naturvärden. Som framgår nedan bör enligt utredningen röjning av igenväxningsvegetation även i fortsättningen utgöra en grundläggande skötselåtgärd inom ersättningsformen. Utredningens syn på tillämpningen av denna skötselåtgärd har precisrats i avsnitt 8.1.6. Vidare har miljöersättningen inte som mål att omfatta samtliga jordbruksföretag, vilket innebär att en variation av hävdade och ohävdade miljöer kan vidmakthållas. Den förändring av skötselkraven som utredningen föreslår (se avsnitt 8.3.9) bör också medverka till att variationen i landskapet bibehålls. Skötselkraven för landskapselementet åbrinkar och bäckraviner missgynnar ibland vissa naturvärden och utredningen anser bl.a. därför att detta landskapselement skall utgå ur ersättningsformen (se även tabell 8.4).

8.3.9 Skötselvillkor

Kritiken mot de nuvarande skötselkraven har huvudsakligen gällt problem med tolkningen av begreppet träd och buskar av igenväxningskaraktär samt kravet att markvegetationen årligen skall slås av och bärgas. Bland annat har syftet med det senare villkoret uppfattats som oklart och det är osäkert om en hävdgynnad flora kan återskapas på många åkerkanter inom ett rimligt tidsperspektiv.

Miljöersättningen syftar till att uppfylla kvalitetsmålet att värdefulla kulturhistoriska lämningar och biologiskt rika livsmiljöer i eller i anslutning till åkermark sköts på ett sätt som bevarar och förstärker deras värden. Kvalitetsmål är svåra att tillämpa direkt och måste därför konkretiseras i skötselvillkor. Villkoren bör därmed formuleras utifrån det resultat som skall vara uppnått när skötselåtgärderna är utförda.

Skötselvillkoren är också av stor betydelse vid beräkning av ersättningsnivåer. En av EU:s grundläggande principer för medfinansierade

stöd är att ersättning lämnas för att täcka kostnaderna för de åtgärder som utförs.

Borttagande av igenväxningsvegetation är en grundläggande skötselåtgärd eftersom den hejdar nedbrytning och igenväxning av landskapselement och fornlämningar. Träd och buskar som har eller har haft en funktion i markanvändningen eller som utifrån markanvändningshistorik tillför natur- och kulturvärden skall däremot inte tas bort. Det är därför av stor vikt att jordbrukare som ansöker om ersättningsformen utbildas och informeras om hur en ändamålsenlig skötsel av natur- och kulturvärdena i åkermark skall utföras. Nyttan och behovet av ett *generellt* krav på årlig skötsel av markvegetationen enligt nuvarande regler kan emellertid ifrågasättas. MPU föreslår därför att markvegetationen skall betas eller slås av och föras bort minst två gånger under den femåriga åtagandeperioden. Förslaget innebär en förenkling för flertalet ersättningsmottagare vid genomförandet av åtagandena. Förändringar av nuvarande skötselvillkor motiveras också av behovet att skapa ett utrymme inom nuvarande ekonomiska ram för att möjliggöra en anslutning av ett större antal nya företag till ersättningsformen. Detta skulle leda till positiva miljöeffekter och en förbättrad kostnadseffektivitet för åtgärden.

I detta sammanhang har MPU också övervägt möjligheten att införa differentierade skötselkrav med olika ersättningsnivåer. I ett system med grund- och tilläggsersättningar skulle krav om årlig skötsel av markvegetationen kunna regleras i särskilda åtgärdsplaner som fastställs av länsstyrelsen för landskapselement där natur- och kulturmiljönyttan av sådan skötsel är störst. Ett sådant förfarande kräver att länsstyrelsen sätter in stora resurser för genomgång av markerna och upprättande av åtgärdsplaner. En viktig del i utredningens förslag avseende miljöersättningen för slätterängar och betesmarker är att tilläggsersättning, med individuella åtgärdsplaner, införs för skötsel av marker med höga värden. Genomförandet av denna åtgärd bedöms också kräva omfattande insatser från länsstyrelsernas sida. Mot denna bakgrund har utredningen bedömt att det med tanke på resursbehovet inte är lämpligt att införa tilläggsersättning även inom åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer under den kommande programperioden.

8.3.10 Beräkning av ersättningsnivåer och kvalifikationsgräns

Utredningens förslag innebär att ersättning lämnas per meter och styck skött landskapselement. Vidare lämnas en fast extra ersättning för de första enheterna av varje typ av landskapselement. De av utredningen föreslagna ersättningsnivåerna redovisas i avsnitt 8.1.7.

En viktig utgångspunkt vid beräkningen av ersättningsnivåerna har varit att de så långt som möjligt skall motsvara kostnaden för den skötselinsats som skall utföras. De olika typerna av värdefulla landskapselement har därför delats in i 6 olika grupper beroende på hur krävande de är att sköta (se tabell 8.1). I detta sammanhang har det också vägts in om skötseln i normalfallet kan utföras med hjälp av maskiner eller betesdjur. Vidare har effekten av ersättningsens storlek vägts mot nivån på den kvalifikationsgräns som kan behöva införas, dvs. ersättningsnivåerna måste vara så höga att åtgärden blir attraktiv samtidigt som kvalifikationsgränsen bör vara så låg att flertalet av de som erhåller stöd i dag kan kvalificera sig för den nya miljöersättningen.

Givet de ersättningsnivåer som utredningen föreslagit och att åtgärdens kostnadsram på 200 miljoner kronor inte skall överskridas bedöms att gränsen för kvalificering bör vara 3 000 kronor. Detta beräknas innebära att ca 500 av de företag som omfattas av det nuvarande systemet inte kan anslutas till den nya åtgärden. En sänkning av lägsta belopp för kvalificering till exempelvis 2 000 kronor beräknas medföra att ca 100 företag utesluts från ersättningsformen. Kostnaden för att ansluta dessa 400 företag uppskattas till ca 2 miljoner kronor. Den totala budgeteffekten av en sänkning av kvalifikationsgränsen är emellertid svår att bedöma eftersom det är okänt hur många ytterligare företag som nu inte omfattas av åtgärden som skulle vara intresserade av att ansöka om ersättningsformen.

8.4 Administrativa konsekvenser

8.4.1 Förenklingar

Utredningens förslag innebär att det nuvarande regelverket för ersättningsformen förenklas samtidigt som möjlighet ges för nya företag att anslutas till åtgärden. Förenklingarna består i att:

- systemet med den dubbla poängberäkningen utgår,
- en enhetlig gräns för kvalificering för miljöersättningen införs i hela landet,
- antalet ersättningsberättigande landskapselement reduceras från 27 till 23 olika typer och vissa definitioner av värdefulla landskapselement förtydligas,
- den särskilda åtgärden för renar med värdefull flora inom ersättningsformen utgår,
- ersättning baserad på meter och styck skött landskapselement införs och
- skötselkraven förenklas.

Utredningen bedömer att detta kommer att underlätta administrationen av åtgärden på följande sätt.

- Den övergripande komplexiteten i ersättningsformen minskar. Detta innebär att syftet med åtgärden tydliggörs och att det finns en direkt koppling mellan skötselinsatsen och den ersättning som lämnas. Jordbrukarna får därmed en bättre överblick över regelverket vilket underlättar ansökningsförfarandet och genomförandet av åtagandena. Vidare leder förslaget till förenklingar för de handläggare som informerar om miljöersättningarna och tillämpar regelverket.
- Den administrativa hanteringen förenklas på så sätt att mindre komplexa ADB-stöd behöver utvecklas, handlägningsrutiner blir effektivare eftersom flera av de nuvarande momenten kan utgå etc.
- Arbetet med kontrollverksamheten förenklas bl.a. som en följd av att landskapselement i betesmark inte ingår i åtgärden samt att antalet typer av landskapselement reduceras. Om bedömningen av landskapselementen kommer att ingå som en del i handläggningen av ansökan kan kontrollverksamheten enbart inriktas på kontrollen av skötselinsatserna.

8.4.2 Bedömning av landskapselementen

Natur- och kulturmiljöstödet är dels en flerårig åtgärd och dels en ersättningsform som går ut till fasta objekt. Det är därför utomordentligt viktigt att första årets ansökan och följande handläggning blir så noggrann som möjligt för att ge ett bra och rättvisande femårsbeslut. Huvudansvaret bör även i fortsättningen ligga på den sökande men med ett större stöd från den regionala myndigheten.

Utredningen anser att det bör övervägas om det nuvarande systemet för handläggning av ansökan kan förändras så att länsstyrelsernas arbete med ansökningarna görs mer effektivt och följer vanlig förvaltningstradition. Länsstyrelsen bör ges möjlighet att sätta in resurser tidigt i beredningsprocessen av ansökningarna, vilket skulle ge ett korrekt underlag för besluten och därmed öka stabiliteten i ersättningssystemet. Bedömningen av om landskapselementen är ersättningsberättigande eller inte bör således ingå i länsstyrelsens handläggning. Detta innebär att länsstyrelsens tjänstemän, i de fall ett tillräckligt beslutsunderlag inte finns tillgängligt på länsstyrelsen, vid ett gårdsbesök bedömer landskapselementen på den mark som omfattas av jordbrukarens ansökan.

Förslaget innebär initialt en ökad belastning på länsstyrelsens resurser. Genom att förstärka beredningsprocessen kan dock vissa administrativa vinster göras. Sannolikt skulle omfattningen av kontrollarbetet reduceras (se ovan). Den årliga handläggningen av varje enskilt ärende

under den femåriga stödperioden bör också förenklas. För att begränsa antalet gårdsbesök bör också befintlig kunskap från kontrollverksamheten under innevarande programperiod utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Eftersom huvuddelen av de nuvarande ersättningsmottagarnas åtaganden kommer att vara kontrollerade vid den innevarande programperiodens slut bör gårdsbesöken i huvudsak kunna begränsas till de nya företag som ansluts till ersättningsformen. Under programperioden bedöms detta motsvara ca 8 000 företag.

9 Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet

9.1 Utredningens förslag

9.1.1 Inledning

Övergången till dagens extensiva renskötsel med inriktning på slaktprodukter har skett successivt under hela 1900-talet, men har varit mer genomgripande under de senaste 50 åren. Dagens renskötsel skiljer sig från den äldre i flera avseenden. Tidigare var bl.a. hjordarna mindre och övervakningen intensivare. Samerna följde renarna i de årstidsbundna vandringarna och boendet skedde efter flyttningsvägarna på ett flertal visten. Skötseln var därför mer koncentrerad till visten, renavallar och drivningsleder. I dagens renskötsel är renarna betydligt mer utspridda. Få av de äldre visten och vallarna används numera till något annat än extensivt bete. Detta betyder att kulturlämningar som hägn, kåtor, bodar och förrådsställningar vittrar ner. Träd och buskar vandrar in successivt, vilket medför att renskötselbetingade växter konkurreras ut och kulturlämningar döljs och bryts ner.

Miljöersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet skall bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. En innebörd i miljö kvalitetsmålet är att kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, skall bevaras och utvecklas.

Inom ramen för det svenska miljöprogrammet för jordbruket introduceras från år 1999 en miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. Eftersom åtgärden ännu inte införts saknas uppgifter om anslutning och andra erfarenheter av ersättningsformen. MPU föreslår därför att åtgärden överförs utan förändringar till det nya miljöprogrammet för jordbruket för perioden 2001–2005. Nuvarande mål, villkor, ersättningsnivåer, administrativa rutiner etc. för ersättningsformen framgår av följande avsnitt.

9.1.2 Mål för åtgärden

Målet för denna åtgärd är att värdefulla natur- och kulturmiljöer, uppkomna genom äldre tiders renskötsel, skall skötas på ett sådant sätt att:

- deras skötselbetingade växt- och djursamhällen med tillhörande arter bevaras och förstärks,
- deras kulturhistoriska innehåll tydliggörs och
- renskötsellandskapets lokala och regionala särdrag bevaras inom områden där ersättning lämnas.

Målet är att bevara ca 1 700 hektar värdefulla natur- och kulturmiljöer inom ersättningsberättigad zon.

9.1.3 Geografiskt område

Ersättning kan primärt lämnas i de delar av renskötselområdet där renskötsel får bedrivas hela året enligt 3 § 1 rennäringslagen (1971:437). Ersättning får även lämnas till miljöer utanför denna zon, i de fall de uppfyller uppställda kriterier och villkor och under förutsättning att kostnadsramen för åtgärden inte är intecknad samt att markägaren godkännt att ansökan får lämnas in.

9.1.4 Klassificering

Ersättning lämnas för skötsel av renvallar, äldre visten och sådana hägn kring renhagar som är uppförda på traditionellt sätt. Stödobjekten delas in i två typer, renvall och hägn. I renvall ingår vallar med och utan äldre visten. I hägn ingår hägnader av sten och trä. Till hägn räknas även anslutande fångstarmar. Nedanstående kriterier skall vara uppfyllda för att ersättning skall kunna erhållas. Länsstyrelsen avgör om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda i varje enskilt fall.

För att stödobjekt av typen renvall skall kunna klassificeras som ersättningsberättigat, skall samtliga av följande kriterier vara uppfyllda:

- stödobjektet kräver skötsel för att det skall behålla sina natur- och kulturmiljövärden,
- stödobjektet omfattar minst 0,2 hektar,
- en påtaglig del av stödobjektet består av öppen mark,
- markvegetation inom hela stödobjektet består av gräs och örter som visar på långvarig traditionell renskötsel.

Vid kvalificering för ersättning till renvallar kan landskapselement av följande typer användas, under förutsättning att elementen är fullt synli-

ga ovan mark och att elementen används eller har använts i samband med renskötsel:

- hägn till renhage uppfört på traditionellt sätt och av naturmaterial från platsen eller rester av sådant hägn,
- bostadskåta av traditionell typ eller rester av sådan kåta,
- bod eller förrådsställning eller rester av sådana anläggningar,
- jordkällare eller mjölkgrup eller rester av sådana anläggningar.

Ett enskilt element får inte användas för kvalificering av mer än en renvall. Till stödojekt av typen renvall får även inräknas sådan direkt, till själva vallen anslutande mark som används till bete eller slätter.

Med öppen mark avses sådan mark där vegetationen i fältskiktet inte påverkas av skugga och annan konkurrens från träd och buskar.

För att objekt av typen hägn skall kunna klassificeras som ersättningsberättigat, skall samtliga av följande kriterier vara uppfyllda:

- hägnet är uppfört på traditionellt sätt,
- hägnet är uppfört på traditionell plats,
- hägnet är uppfört av traditionellt naturmaterial från platsen.

Till stödojektet skall räknas en zon om minst 5 meter på vardera sidan om själva hägnet. Även till hägnet anslutande fångstarmar får inräknas.

I fjällmiljö är hägn av sten och palissadhägn av trä exempel på hägn som kan klassificeras som stödberättigat. I skogsmiljö är timmerhägn exempel på hägn som skall kunna komma i fråga för ersättning.

9.1.5 Skötselvillkor

Ersättningsmottagaren är skyldig att inom hela stödojektet, oberoende av dess storlek:

- ta bort träd och buskar av igenväxningskaraktär,
- tillse att ingen skadlig ansamling av förna kan ske på marken år från år,
- tillse att element som kan användas för kvalificering för stöd inte skadas eller tas bort,
- tillse att träd som bär påtagliga spår av att ha använts för renskötsel inte skadas eller tas bort,
- tillse att ersättningsberättigat hägn är underhållna.

Med träd och buskar av igenväxningskaraktär avses träd och buskar som:

- påtagligt påverkar markvegetationen med skugga eller annan konkurrens,

- påtagligt påverkar träd som bär tydliga spår av att ha använts för renskötsel med skugga eller på annat sätt,
- är eller skulle ha varit till hinder vid traditionell renskötsel,
- döljer eller skadar landskapselement som kan användas för kvalificering av stödojekt av typen renvallar.

Med skadlig ansamling av förna avses att så stora mängder förna ligger kvar från ett år till ett annat att markvegetationen under förnan kvävs, skuggas eller förändras på annat sätt som inte är förenligt med traditionell renskötsel.

För att ett hägn skall anses vara underhållet, skall hägnet vara i sådant skick att renhagen varit funktionsduglig om hägnet omslutit hela renhagen.

Ersättningsmottagaren skall under minst en dag under åtagandeperioden delta i sådan särskild utbildning eller individuell rådgivning som anordnas. Ersättningsmottagaren skall delta senast vid det tillfälle som denne tillställs en personlig kallelse.

9.1.6 Ersättningsnivåer

Ersättning lämnas för skötsel av stödojekt av typen

- renvall med 4 200 kronor per hektar för stödojekt med areal inom intervallet 0,2–4 hektar (om arealen är större än 4 hektar utbetalas maximalt 16 800 kronor),
- hägn med 20 kronor per löpmeter underhållet hägn.

Ersättning lägre än 5 000 kronor betalas inte ut. Om den sammanlagda sträckan ersättningsberättigat hägn till en enskild renhage understiger 50 meter, utbetalas inte någon ersättning för hägn till denna hage. Åtgärden får inte kombineras med något annat miljöstöd på samma mark.

Stödojekt av typen hägn kommer sannolikt att omfatta en mindre del av det totala stödet. För att underlätta administrationen kommer ersättningen till hägn helt att finansieras över den nationella budgeten.

9.1.7 Administrativa rutiner

9.1.7.1 Ersättningsmottagare

Ersättningsmottagare kan den vara som har bruksrätt till stödojektet. Sådan bruksrätt har den berörda samebyn och dess medlemmar i samebyn. Någon enskild bruksrätt till en viss vall eller ett äldre viste föreligger därför inte eftersom betesmarkerna utgör en för byn kollektiv betesresurs. Av tradition kan emellertid i praktiken en viss vall

eller ett visst äldre viste ha särskild anknytning till en viss familj. Sådana anknytningar är väl kända av den berörda samebyn. Om inte samebyn själv väljer att stå som sökande skall därför samebyn yttra sig över om den sökande kan genomföra ett femårigt åtagande.

9.1.7.2 Ansökan och beslut

Åtgärden genomförs av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län administrerar ansökningarna om miljöersättningen. Stödärenden från Idre sameby i Dalarnas län skall hanteras av Länsstyrelsen i Jämtlands län. Beslut fattas med ledning av länsstyrelsens kunskap om värdena på platsen. Information om miljöersättningen sänds ut till samtliga registrerade renskötare. Ansökningshandlingar finns att rekvirera från länsstyrelsen.

Länsstyrelsen beslutar om stöd och om årlig utbetalning av ersättningen. Om annan än den berörda samebyn ansöker om miljöersättningen, beslutar länsstyrelsen om stöd först efter det att samebyn yttrat sig över ansökan. Länsstyrelsen skall fatta beslut med en giltighetstid av fem år.

9.1.8 Beräknad kostnad och anslutning

Vid en ansluten areal om ca 1 700 hektar beräknas vid angiven ersättningsnivå de årliga kostnaderna till totalt ca 10 miljoner kronor inklusive EG:s medfinansiering.

Vid en eventuell överanslutning skall ansökningarna prioriteras efter natur- och kulturmiljövärdet för det enskilda stödobjektet, så att största möjliga miljönytta uppnås för insatta medel.

9.2 Motiv för utredningens förslag

9.2.1 Motiv för miljöersättning för bevarande av natur- och kulturmiljöer i renskötseområdet

Rennäringen har mycket långa traditioner som påverkat dess omgivning i form av en hävdgynnad flora och fauna samt avsatt en mängd lämningar efter bl.a. boende i väglöst land. De höga natur- och kulturmiljövärdena knutna till denna form av livsföring motiverar ett eget miljöstöd eftersom värdena sett i ett nationellt och ett europeiskt perspektiv är unika och annars riskerar att gå förlorade. Genom den föreslagna ersättningsfor-

men kommer höga natur- och kulturmiljövärden på kollektivt nyttjade renbetesmarker att bevaras. Vidare innebär åtgärden att kunskapen om de samiska natur- och kulturvärdena stärks på såväl europeisk som nationell, regional och lokal nivå.

9.2.2 Skötselåtgärder

Grundförutsättningen för att den äldre rennäringens kulturmiljöer skall bevaras är att dessa miljöer hålls öppna (t.ex. SJV 1998d). Därför måste träd och buskar som etablerat sig på grund av att miljöerna inte längre har kvar sin tidigare funktion tas bort. Vidare måste markvegetationen hävdas för att förhindra återetablering av träd och buskar och för att förhindra att de renskötselbetingade arterna konkurreras ut av andra arter. Genom en sådan skötsel kommer dels kulturlämningarna att bli mer synliga och deras förfall bromsas upp, dels förstärks de naturvärden som den äldre renskötseln givit upphov till.

9.3 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag innebär inga förändringar av den nuvarande ersättningsformen, vilket medför att inga ytterligare administrativa konsekvenser tillkommer.

10 Utrotningshotade husdjursraser

10.1 Utredningens förslag

10.1.1 Inledning

Det finns ett antal lokala husdjursraser eller små förekomster av gamla raser som under lång tid funnits i Sverige och vars långsiktiga överlevnad inte är säkrad utan ett aktivt arbete för att bevara dem. Raserna är hotade till sin existens eftersom de har låg produktionsförmåga i förhållande till moderna husdjursraser och består av ett förhållandevis litet antal djur. Husdjursraserna bevaras genom insatser av enskilda djurägare och avelsföreningar. Vidare bedriver Jordbruksverket, inom ramen för genomförandet av aktionsplanen för biologisk mångfald, arbete för att förstärka lantrasernas bevarandestatus på olika sätt.

Miljöåtgärdens syfte är att förbättra möjligheterna för fortsatt uppfödning i syfte att bevara husdjurens genetiska resurser och därmed säkra en viktig del av den biologiska mångfalden. En innebörd i miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, som denna miljöersättning skall medverka till att uppfylla, är att bevara kulturarvet och den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter.

Utredningen föreslår en utökning av målet för miljöersättningen för att under programperioden möjliggöra en ökad anslutning till åtgärden. För att effektivisera administrationen av ersättningsformen föreslår MPU att den del av administrationen som gäller handläggning av jordbrukarnas ansökningar och beslut om stöd överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

10.1.2 Mål för åtgärden

Målet för ersättningen är att uppnå ett tillräckligt stort antal vuxna renrasiga djur av utrotningshotade husdjursraser, för att på så sätt säkra rasernas långsiktiga överlevnad och bevara husdjurens genetiska resurser. Målet är att under programperioden i första hand bevara utrotningshotade lokala svenska husdjursraser av nötkreatur, svin, getter och får

motsvarande en omfattning av ca 5 000 djurenheter. Det långsiktiga målet är att bevara alla utrotningshotade lokala svenska husdjursraser.

10.1.3 Geografisk omfattning

Miljöersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser lämnas i hela Sverige.

10.1.4 Villkor

För att ersättning skall kunna lämnas skall den hotade rasen finnas upptagen på EU:s lista över utrotningshotade svenska husdjursraser. De raser som omfattas av miljöprogrammet för jordbruket är raser som inom EU i huvudsak förekommer i Sverige och för vilka Sverige ansvarar för registrering och stamboksföring. Därför motsvarar antalet djur i princip det totala antal djur som tillhör rasen inom EU som helhet. Följande husdjursraser finns för närvarande upptagna på EU:s lista över utrotningshotade svenska husdjursraser och berättigar till stöd:

<i>Nötkreatur</i>	fjällko rödkulla allmogeko (väneko, ringamålako, bohuskulla)
<i>Får</i>	gutefår ryafår finullsfår allmogefår (skogsfår, dala pälsfår, roslagsfår)
<i>Getter</i>	lantrasget allmogeget (göingeget, jämtget)
<i>Svin</i>	linderödssvin

Planer för avelsarbetet, som också omfattar åtgärder som syftar till att bevara rasernas ursprungliga egenskaper och genetiska mångfald, har under innevarande programperiod upprättats för ovanstående raser i samråd mellan Jordbruksverket och rasföreningarna. Dessa planer skall följas.

De djur och uppfödare som omfattas av miljöersättningen måste uppfylla de fastställda kraven för att hålla raserna fria från inblandning av andra raser. För samtliga ersättningsberättigande raser är det ett villkor för deltagande i åtgärden att honan endast får betäckas av en renrasig hane av samma ras. Utöver detta krav skall följande villkor vara uppfyllda för att ersättning skall utgå:

- Ersättningsberättigande raser av nötkreatur, får och getter skall vara anslutna till av Jordbruksverket godkänd kontrollverksamhet. Härstamning skall i samband med anslutning till programmet kunna verifieras genom genbanksintyg eller genom intyg från rasförening.
- För ersättningsberättigande raser av gris skall härstamning i samband med anslutning till programmet verifieras genom genbanksintyg eller genom intyg från rasförening. Krav på anslutning till genbanksverksamhet eller officiell kontroll bör även övervägas för svin.

Därmed säkerställs att härstamningen för de djur som deltar i programmet är väl dokumenterad.

10.1.5 Ersättningsnivåer

Ersättning lämnas med 1 000 kronor per djurenhet. För linderödssvin är stödbeloppet 1 500 kronor per djurenhet. För omräkning till djurenheter (DE) föreslår utredningen att nuvarande omräkningstal skall tillämpas.

Dessa är:

Nötkreatur äldre än 2 år	1 DE
Nötkreatur, 6 månader–2 år	0,6 DE
Får och getter som satts in i avel	0,15 DE
Svin äldre än 6 månader	0,33 DE

I framtiden kommer alla miljöersättningar att vara arealbaserade. För beräkning av ersättningsberättigande djurenheter skall kommissionens tillämpningsföreskrifter till LBU-förordningen tillämpas.

10.1.6 Administration av åtgärden

Åtgärden genomförs av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Jordbruksverket administrerar hanteringen av ersättningsformen förutom fältkontrollerna som handhas av länsstyrelserna.

10.1.7 Förväntad anslutning och kostnader

Det sammanlagda antalet djur som omfattas av ersättningsformen vid programperiodens slut beräknas motsvara ca 5 000 djurenheter. De årliga kostnaderna uppskattas till 5 miljoner kronor.

10.2 Motiv för utredningens förslag

10.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser

10.2.1.1 Miljöstödsöversynen

I miljöstödsöversynen (SJV 1997a), som genomfördes av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, konstateras att år 1995 beviljades ersättning för ca 2 300 djurenheter. År 1996 hade denna siffra ökat till 2 600 djurenheter. Detta motsvarade en målpuffyllelse för ersättningsformen på 65 %. Av rapporten framgår att miljöersättningens regler om minsta djurantal under perioden och att utgångna djur skall ersättas inom 20 dagar har kritiserats för att inte vara anpassat till lantraser. Anledningen är att man menar att det är svårare att skaffa ersättningsdjur av dessa raser jämfört med konventionella raser. De tre verken framhöll dock att nuvarande regelverk tillgodoser en viss flexibilitet när ett utgående djur skall ersättas. T.ex. kan en stödberättigande ras ersättas med motsvarande antal djurenheter av en annan ersättningsberättigande ras. Vidare ser man att en större variation i antalet djur skulle kunna medföra att en djurhållare har färre djur vid femårsperioden slut än vid periodens början, vilket skulle motverka åtgärdens syfte. I rapporten framhålls också att förordningen om miljöstöd medger att länsstyrelsen sätter ned det belopp ersättningsmottagaren skall betala tillbaka vid mindre allvarliga avvikelser från stödets villkor. Samma sak gäller om det av någon annan anledning kan vara oskäligt att kräva återbetalning.

Vad gäller en utökning av antalet ersättningsberättigande raser ansåg miljöstödsöversynen att det vid den tidpunkten fanns tillräckligt underlag för att föreslå två nya raser, linderödssvin och finullsfår. Däremot var verken negativa till inkomna förslag om att Telemarksko samt Vestlandskt fjordfe skulle upptas som ersättningsberättigande raser. Orsaken är att Norge definierar dessa raser som i första hand norska och bedriver ett arbete med att bevara raserna. Det är därför olämpligt att Sverige blandar sig i detta arbete.

10.2.1.2 RRV:s granskning av lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket

Riksrevisionsverket har i en granskning av lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket beräknat att kostnaderna vid lantbruk-

senheterna för att handlägga åtgärden för utrottningshotade husdjursraser till ca 1,6 miljoner kronor för år 1997 (RRV 1998). För att hantera ett ärende avseende stöd för utrottningshotade husdjursraser förbrukade lantbruksenheterna i genomsnitt mellan 2,2 och 18,5 timmar. Variationen mellan lantbruksenheterna var mycket stor. Vidare framhåller RRV att p.g.a. det låga antalet ärenden kan tidsredovisningen för denna ersättningsform ha stora inslag av osäkerhet. I rapporten drar RRV slutsatsen att det knappast är administrativt effektivt att ett så litet antal ärenden fördelas på nuvarande antal län.

10.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för bevarande av utrottningshotade husdjursraser

10.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Anslutningen till miljöersättningen för utrottningshotade husdjursraser samt fördelningen på olika raser redovisas i tabell 10.1. År 1998 hade ca 600 ansökningar om ersättning motsvarande ca 8 000 djur eller drygt 3 100 djurenheter beviljats. Detta är preliminära siffror eftersom ett mindre antal utbetalningar återstår för stödåret 1998. Sedan introduktionen av ersättningsformen år 1995 har antalet anslutna djurenheter ökat med ca 800. Måluppfyllelsen för åtgärden, mätt i antal anslutna djurenheter i förhållande miljöprogrammets mål på 4 000 djurenheter, var år 1998 därmed ca 80 %. Utvecklingen beträffande fjällkon och gutefåret har varit särskilt gynnsam sedan miljöersättningen infördes. Antalet anslutna djur av allmogeraserna är dock mycket litet.

Tabell 10.1. Antal ersättningsberättigande djur av respektive ras i ansökningar om miljöstöd för utrotningshotade husdjursraser år 1998 (källa: Jordbruksverket).

	Ras	Antal djur	Antal djur- enheter
Nötkreatur	fjällras	2 050	1 769
	rödkulla	456	395
	allmokekor ^a	115	104
Får	gutefår	2 625	394
	ryafår	1 218	183
	allmoge får ^b	326	49
Getter	lantrasget	1 471	221
	allmogegetter ^c	55	8
Totalt		8 316	3 122

^aväneko, ringamålako och bohuskulla. ^bskogsfår, dala pälsfår och roslagsfår. ^cgöingeget och jämtget.

10.2.2.2 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Vid MPU:s genomgångar med företrädare för olika myndigheter och organisationer har bl.a. följande synpunkter på miljöersättningen för bevarande av utrotningshotade husdjursraser framkommit.

Jordbruksverket (SJV) framhåller att miljöstödet för bevarande av utrotningshotade husdjursraser omfattar ett relativt litet antal jordbrukare, ca 600. Vidare har miljöersättningen mycket speciella villkor och hanteras i dag helt skilt från övriga ersättningsformer vad gäller ansökningsblanketter, handlägningsrutiner och kontrollrutiner. Flera myndigheter och organisationer arbetar med handläggningen i första instans. Bland annat är flera avelsorganisationer och rasföreningar inkopplade för bedömning av rasrenhet och uppgiftslämnande om anslutning till härstamningskontroll. Klagomål har framförts till SJV från flera av dessa centrala avelsorganisationer och rasföreningar över de mångfaldiga kontakterna med länsstyrelserna, som hanterar så få ärenden per län att det inte blir möjligt att upprätthålla effektiva rutiner.

Naturvårdverket (NV) anser att ersättningen till utrotningshotade husdjursraser är ett viktigt instrument för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald. Enligt NV bör åtgärden utökas till att omfatta samtliga utrotningshotade djurraser som hålls som tamdjur (t.ex. det nordiska biet) samt kulturväxter.

Lantbruksdirektörers förening (LD) framhåller att miljöstödet till utrotningshotade husdjursraser är mycket arbetsintensivt för länsstyrelser-

na. Många ansökningar är felaktigt ifyllda vilket medför att handläggningen tar lång tid. Vidare anser man att samarbetet med avelsföreningarna bör utvecklas och att det bör övervägas om ersättning enbart skall lämnas för hon- eller moderdjur. LD menar också att nuvarande regler om ersättningsdjur och villkoret att hålla minst 80 % av antalet djurenheter i femårsbeslutet är problematiska, eftersom det av naturliga skäl är svårt att ersätta utrotningshotade djur. Eftersom syftet med åtgärden är att uppnå ett tillräckligt antal djur för att säkra rasernas fortlevnad borde det enligt LD finnas en övre gräns för hur många djur som kan få ersättning.

10.3 Utredningens slutsatser

10.3.1 Motiv för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser

Lantraserna är ofta lågproducerande, tillväxer långsamt och hotar i dag att försvinna. De generella stödsystemen inom CAP gynnar produktion med högavkastande raser som har snabb tillväxt. För de föreslagna raserna bedöms antalet individer vara för litet för att respektive ras framtida överlevnad skall vara säkrad utan särskilda insatser för att bevara dem. Samtliga raser är också uppförda på listan över utrotningshotade husdjursraser. Miljöersättning för att ta till vara kulturarvet och förbättra förutsättningarna för fortsatt uppfödning av dessa raser är därför av betydelse för möjligheterna att bevara husdjurens genetiska resurser och den biologiska mångfalden.

10.3.2 Ersättning för ytterligare raser

De grundläggande förutsättningarna för att en art eller ras skall vara berättigande till ersättning är att den bedöms vara hotad. Med detta menas att antalet djur är så få att rasens framtid inte kan anses som säkrad. En sådan bedömning kan göras först efter det att en inventering av beståndet och en dokumentation av rasens ursprung samt individernas härstamning har gjorts. Vidare skall de raser som omfattas av miljöprogrammet för jordbruket vara raser som inom EU förekommer endast i Sverige. För närvarande har 15 raser uppfyllt dessa krav och upptagits på EU:s lista över utrotningshotade svenska husdjursraser. Listan kan ändras och kompletteras efter förslag från Sverige.

På denna lista finns för närvarande inte några lokala raser av häst, höna, anka m.fl. djurslag. Rasernas utveckling följs dock av Jordbruks-

verket. Även om framtiden för vissa hästraser anses som osäker, har de inte för närvarande bedömts som akut hotade och aktuella att föra upp som ersättningsberättigande raser. Eftersom djuren är spridda på ett stort antal ägare torde en anslutning av hästar till miljöprogrammet leda till en betydande ökning av administrationskostnaderna. Från år 1999 omfattas dock vissa hästraser av UID-verksamheten inom ramen för miljöprogrammet. Utredningen föreslår härvidlag inga förändringar. Vidare kommer de arealbaserade miljöersättningarna för betesmarker och miljövänlig vallodling hästägarna till del, under förutsättning att villkoren för ersättningsformerna uppfylls. MPU:s förslag om ett generell grundersättning för flerårig vallodling innebär att denna miljöersättning även kan lämnas till hästägare i norra Sverige under den kommande programperioden.

Listan över hotade raser bör vara dynamisk i den meningen att raser med god utveckling på sikt kan bevaras utan miljöstöd. Vidare kan nya testmetoder avgöra om djuren uppfyller kraven på renrasighet. Sammantaget skapas därmed ett utrymme för att introducera nya raser i programmet om behov av detta skulle uppstå.

En utökning av antalet raser påverkas också av tillgången på medel. Nuvarande budgetram för åtgärden ger inte utrymme för fler ersättningsberättigande raser utan att ersättningsnivån sänks eller att raser tas bort från listan. År 1998 hade ca 80 % av det totala antalet uppskattade djurenheter anslutits till miljöersättningen. Under år 1999 introduceras två nya ersättningsberättigande raser, finullsfåret och linderödsgrisen, vilket innebär att ersättningsformens nuvarande budget på 4 miljoner kronor kan komma att vara utnyttjad till fullo vid början av nästa programperiod. I syfte att skapa en potential för ökad anslutning av djur inom befintliga raser eller vid behov en utökning av antalet ersättningsberättigande raser föreslår MPU därför att målet för åtgärden höjs till 5 000 djurenheter.

10.3.3 Ersättningsdjur

Hanteringen av avvikelser i djurantal under åtagandeperioden inom miljöstöden följer rådets förordning (EEG) nr 3508/92 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (IAKS). Hållande av utrotningshotade husdjursraser är emellertid en speciell typ av produktion och det kan vara problematiskt att finna ersättningsdjur av utrotningshotade raser. Villkoret att hålla minst 80 % av antalet djurenheter i femårsbeslutet samt att skaffa fram ersättningsdjur inom 20 dagar kan således i vissa fall vara svårt att uppfylla. Detta

gäller särskilt små besättningar, raser som omfattar ett litet antal djur och i samband med utslaktning av hela besättningar vid sjukdom.

Utredningen delar den syn som kom till uttryck i miljöstödsöversynen i denna fråga. Att generellt tillåta en större variation i antalet djur skulle kunna medföra att en djurhållare har färre djur vid femårsperioden slut än vid periodens början, vilket skulle motverka miljöersättningens syfte. Däremot anser utredningen att i de fall djurantalet har minskat till följd av orsaker som jordbrukaren inte har kunnat råda över bör detta hanteras som en force majeure-liknande händelse. Ersättningsbeloppet kan därmed reduceras enligt de regler som följer av andra force majeure-händelser. Länsstyrelsen har i dag vissa möjligheter att reducera avdragets storlek. Hittills har inga beslut som gäller detta problem överklagats till Jordbruksverket, vilket kan tolkas som att länsstyrelserna redan nu tillämpar reglerna på detta sätt.

10.3.4 Effekter av Agenda 2000-beslutet

I LBU-förordningen anges att all ersättning är arealbaserad. Detta är en förändring jämfört med de nuvarande EG-reglerna som en följd av Agenda 2000-överenskommelsen och kan eventuellt medföra ett visst administrativt merarbete. För att skapa en smidig administrativ hantering av denna regel föreslår utredningen att en enkel rutin för konvertering av areal till djurbaserad ersättning tillskapas om så krävs.

10.3.5 Administrationen av åtgärden

Miljöersättningen för bevarande av utrotningshotade husdjursraser omfattar ett relativt litet antal jordbrukare och den administrativa hanteringen av åtgärden sker helt skilt från övriga miljöstöd. Detta har medfört svårigheter att uppnå en effektiv administrativ hantering av åtgärden på länsstyrelser med få ansökningar. Jordbruksverket har mottagit klagomål i denna fråga och enligt vad utredningen erfar har önskemål framförts från vissa rasföreningar att handläggningen av ersättningsformen bör skötas av en central myndighet. Vidare har Riksrevisionsverket i sin granskning av administrationen tagit fram underlag som visar att det är tydligt att lantbruksenheterna arbetar mer effektivt med större ärendevolymer. Vad gäller miljöersättningen för bevarande av utrotningshotade husdjursraser framhåller man att det knappast torde vara administrativt effektivt att ett så litet antal ärenden fördelas på nuvarande antal län (RRV 1998). Av betänkandet *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket* (SOU 1998:147) framgår att administrationskostnaderna

mellan olika miljöersättningar varierar kraftigt. Ersättningen för utrotningshotade husdjursraser torde vara ett av de mest resurskrävande direktstöden till jordbruket. P.g.a. den låga ansökningsfrekvensen finns det svårigheter för länsstyrelserna att nå upp till den "kritiska massan" som leder till rationaliseringsvinster. Detta medför stora administrativa kostnader i förhållande till utbetalda ersättningar. Vidare framgår det av betänkandet att länsstyrelserna bör uppmuntras till samverkan vid handläggning av stöd med mindre volym.

MPU delar bedömningen att den administrativa hanteringen av miljöersättningen för bevarande av utrotningshotade husdjursraser kan effektiviseras och förbättras. Enligt utredningen skulle detta lämpligast kunna ske genom att handläggning och beslut i enskilda ärenden överföres från länsstyrelserna till Jordbruksverket. Den del av administrationen som avser genomförande av fältkontroller samt viss information om åtgärden bör dock fortfarande handhas av länsstyrelserna. Ett sådant förfarande överensstämmer också med den nuvarande administrativa hanteringen av handjursbidraget.

10.4 Administrativa konsekvenser

MPU:s förslag innebär att handläggning och beslut i enskilda ärenden som nu sker på länsstyrelserna överförs till Jordbruksverket. Totalt bedöms förslaget leda till en effektivare, säkrare och mindre kostsam administrativ hantering av ersättningsformen. Förslaget medför förenklingar för länsstyrelserna som får en miljöersättning mindre att hantera administrativt och resurser kan därmed frigöras. Kompetensen att utföra kontroller kommer att finnas kvar på länsstyrelsen, eftersom de kontrollerar djur inom ramen för kompensationsbidraget och djurbidragen. Resursbehovet avseende administrationen av åtgärden ökar dock för Jordbruksverket, vilket kräver en viss förstärkning vid myndigheten. En ytterligare konsekvens av förslaget är att Jordbruksverket inte längre kan fullgöra sin uppgift som överprövningsinstans vad gäller överklagningsärenden inom miljöersättningen för bevarande av utrotningshotade husdjursraser.

11 Miljövänlig vallodling

11.1 Utredningens förslag

11.1.1 Inledning

Vallodling bidrar till att minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark samtidigt som användningen av bekämpningsmedel minskar. Dessutom främjas den biologiska mångfalden i odlingslandskapet av vallodling. Miljöersättningen för vallodling skall således bidra till att uppfylla flera miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Utredningen föreslår att en ersättningsform införs för miljövänlig vallodling i hela landet. Förslaget innebär att de nuvarande miljöersättningarna för öppet odlingslandskap och flerårig vallodling ersätts med en generell grundersättning kombinerad med en regionalt anpassad tilläggsersättning. Utredningen föreslår dessutom att den särskilda åtgärden för extensiv vall utgår ur miljöprogrammet.

11.1.2 Mål för åtgärden

Syftet med ersättningen för miljövänlig vallodling är att:

- främja miljövänlig markanvändning genom att övergången till spannmålsodling hejdas till förmån för bibehållen och ökad vallodling,
- förbättra eller upprätthålla landskapet och förhindra omfattande nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och södra Sveriges skogs- och mellanbygder,
- minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark,
- minska användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel,
- bibehålla åkermarkens bördighet.

Målet är att totalt ca 850 000 ha åkermark skall anslutas till stödet.

11.1.3 Geografisk omfattning

En grundersättning kan lämnas för flerårig vallodling på åkermark i hela landet. I stödområdena 1–5 utgår en regionalt anpassad tilläggsersättning. I stödområdena 1–3 är tilläggsersättningen förenad med krav på djurinnehav.

11.1.4 Klassificering

Med åkermark menas i detta sammanhang mark som är lämplig att plöja och som används till slätter eller bete av vallgröda (vallgräs och/eller vallbaljväxter).

11.1.5 Skötselvillkor

Som grundvillkor gäller att marken brukas aktivt genom att den ersättningsberättigande vallen årligen betas eller slås och skörden tillvaratas. Kemisk bekämpning får inte utföras. Anlagd vall skall ligga obruten minst två vintrar i rad.

Kriteriet för att söka tilläggsersättningen i stödområdena 1–3 är att brukaren har ett visst djurinnehav (nötkreatur äldre än sex månader samt tackor och getter). Avgränsningen motiveras av att miljöersättningen är en långsiktig investering för att upprätthålla miljövänliga driftsformer för framtiden i aktiva jordbruk. Mot bakgrund av det norrländska jordbrukets speciella förutsättningar och den stora överskottsareal i regionen som inte brukas aktivt, är det mer kostnadseffektivt att styra tillgängliga medel till areal som har goda förutsättningar att brukas på lång sikt. Aktiva lantbrukare uppfyller dessa förutsättningar. Utformningen av djurkopplingen inom ersättningen för miljövänlig vallodling bör samordnas med utformningen av kompensationsbidraget till stödområdena 1–3.

11.1.6 Ersättningsnivåer

Ersättning för miljövänlig vallodling lämnas med följande belopp:

Grundersättning, hela landet	500 kr/ha
Tilläggsersättning, stödområdena 1–3	2 050 kr/ha
Tilläggsersättning, stödområde 4	900 kr/ha
Tilläggsersättning, stödområde 5	400 kr/ha

11.1.7 Femårsbeslut

Femårsåtagandet omfattar all vallareal som sökanden brukar. Arealen tillåts variera under åtagandeperioden eftersom ingen arealuppgift läggs in i beslutet. Brukaren skall sköta hela sin vallareal enligt reglerna för ersättningen varje år under femårsperioden.

För areal som berättigar till tilläggsersättning i stödområdena 1–3 kan den ersättningsberättigande arealen begränsas av det årliga djurinnehavet.

11.1.8 Förväntad anslutning och kostnad

I tabell 11.1 visas den uppskattade anslutningen till vallersättningen i olika delar av landet. Arealen som förväntas anslutas till grundersättningen utgör ca 90 % av den slåtter- och betesvall som finns registrerad i SCB:s lantbruksregister år 1998. Arealen som är berättigande till tilläggsersättning i stödområdena 1–3 är baserad på den vallareal som i dag finns inom miljöersättningen till öppet odlingslandskap, med hänsyn taget till de extensifieringskrav som gäller fr.o.m. år 1999.

Tabell 11.1. Uppskattad areal åkermark, hektar.

Zon	Grunders.	Tilläggsers.
Norra Sverige, stödområdena 1–3	180 000 ha	150 000 ha
Norra Sverige, stödområde 4	65 000 ha	65 000 ha
Södra Sverige, stödområde 5	380 000 ha	380 000 ha
Övriga landet (slättbygd)	225 000 ha	
Summa	850 000 ha	595 000 ha

Den årliga kostnaden beräknas till ca 950 miljoner kronor, fördelad på grundersättning och tilläggsersättning enligt nedanstående.

	<i>Ersättning per ha (kr)</i>	<i>Årlig kostnad (kr)</i>
Grundersättning, hela landet	500	425 000 000
Tilläggsersättning, stödområdena 1–3	2 050	310 000 000
Tilläggsersättning, stödområde 4	900	60 000 000
Tilläggsersättning, stödområde 5	400	155 000 000
<i>Totalt</i>		<i>950 000 000</i>

11.2 Motiv för utredningens förslag

11.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättningar för vallodling

11.2.1.1 Miljöstödsöversynen

När miljöstödsöversynen (SV 1997a) genomfördes hade den generella ersättningen till flerårig vallodling inte introducerats, vilket innebar att ersättning för vallodling huvudsakligen utgick inom miljöersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap.

I utvärderingen konstateras att t.o.m. år 1996 hade ca 720 000 ha slåtter- och betesvall på åker samt betesmark, fördelat på knappt 34 000 jordbrukare, anslutits till ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Mätt som andel registrerad areal av uppskattad areal enligt miljöprogrammet motsvarade detta en måluppfyllelse för slåtter- och betesvall på närmare 90 %. Måluppfyllelsen för betesmarken kunde inte beräknas eftersom den potentiellt ersättningsberättigande arealen är beroende av anslutningen till miljöersättningen för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker. Sammanfattningsvis bedömer verken att anslutningen till ersättningsformen får anses som mycket god.

I en analys av problem och brister diskuteras effekterna av reglerna för djurinnehav inom stödområdena 1–3, där miljöersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap är förenad med ett krav på djurhållning. När ersättningsformen infördes under hösten 1995 var reglerna för djurinnehav desamma som reglerna för det djurinnehav som omfattades av ansökan om kompensationsbidrag. För att utjämna tillförseln av slaktdjur inför stödåret 1996 ändrades miljöstödsförordningens regler så att den gemensamma hållandeperioden ersattes med anmälan av djurinnehavet vid tre skilda tidpunkter under året. I utvärderingen framhålls att konstruktionen med två olika regelverk för djurhållning i kompensationsbidraget respektive öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3 av många lantbrukare har uppfattats som svår och omotiverad. Den har också medfört en kraftigt ökad administration, inte minst för länsstyrelserna. Av rapporten framgår också att införandet av djurräkning inte i någon större utsträckning har lett till att djur undantas från hållandeperiod.

För flertalet jordbrukare i stödområdena 1–3 begränsar djurkravet den areal som ersättning kan beviljas för. Enligt rapporten har detta lett till att jordbrukarna i allmänhet har valt att låta vallarealen omfattas av femårsbesluten, vilket resulterat i att större delen av arealen betesmark inom dessa stödområden för närvarande inte omfattas av ersättningen. Vidare framgår det av utvärderingen att reglerna om djurinnehav i norra

Sverige har inneburit att exempelvis hästhållare och vallproducenter utan djur utsluts från stödet, trots att de bidrar till att upprätthålla ett öppet odlingslandskap i Norrland. I övriga stödområden har dessa brukarkategorier möjlighet att söka stöd för bevarande av ett öppet odlingslandskap.

Av problemanalysen framgår det vidare att den nuvarande stödkonstruktionen gynnar en övergång till mer extensiv produktion, dvs. minskat djurantal per hektar, fr.o.m. år 1999 inom stödområdena 1–3. I områden där djurinnehavet för närvarande begränsar den ersättningsberättigande arealen kan extensifieringen leda till att ytterligare arealer kommer att anslutas till åtgärden. För företag med stort djurinnehav och begränsad jordbruksareal utan möjligheter till utökning av arealen, kan extensifieringen leda till att ersättningsbeloppet sänks.

I rapporten påpekas också att det finns problem med gränsdragningen mellan olika ägoslag, vilket också bekräftas av resultaten från kontrollverksamheten. Rapportförfattarna framhåller dock att åtgärder i form av ökade informationsinsatser till brukarna på detta område har vidtagits under år 1996.

I utvärderingen lämnas ett antal konkreta förslag till förändringar av regelverket för ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Verken anser bl.a. att man bör införa enhetliga regler för beräkning av djurinnehav, som minimerar en kostsam administration samt underlättar för brukaren att ansöka om ersättning och att följa gällande regelverk. Verken föreslår att reglerna för beräkning av djurinnehav i ersättningen för öppet odlingslandskap anpassas till motsvarande regler för kompensationsbidrag.

11.2.1.2 RRV:s granskning av jordbrukets miljöstöd

RRV har i rapporten "Jordbrukets miljöstöd" (RRV 1999) granskat i hur hög grad de olika åtgärderna inom miljöprogrammet bidrar till att uppnå jordbrukets miljömål. De två miljömål som granskats är bevarande av biologisk mångfald samt halvering av kväveläckage.

Under år 1997 betalades totalt 422 miljoner kronor ut för miljöersättningar som syftar till minskning av växtnäringsläckage. Huvuddelen av dessa miljöersättningar, drygt 411 miljoner kronor, betalades ut till flerårig vallodling. RRV anser att miljöersättningen till flerårig vallodling mer fungerar som ett inkomststöd än som en miljöersättning eftersom den inte styrts till områden med omfattande kväveläckage. Skåne och Hallands län står för 36 % av Sveriges kväveutsläpp men erhåller endast 14 % av de miljöersättningar som syftar till att minska kväveläckaget. Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län erhö

tillsammans nästan lika mycket miljöersättningar, 13 %, men står tillsammans för endast 5 % av de totala kväveutsläppen. RRV hävdar därmed att den nuvarande utformningen av miljöersättningen inte är kostnadseffektiv, främst eftersom miljöersättningen för flerårig vallodling inte riktats mot områden med omfattande kväveläckage som t.ex. Skåne och Halland.

Eftersom jordbrukets miljöersättningar främst är ett ekonomiskt styrmedel krävs att lantbrukarna har företagsekonomiska incitament att söka ersättningarna för att målen skall kunna uppfyllas. RRV:s granskning visar att de ekonomiska incitamenten för lantbrukarna att söka miljöersättning för minskning av kväveläckage är små. Miljöersättningen för flerårig vallodling riskerar att konkurreras ut av den högre arealersättningen.

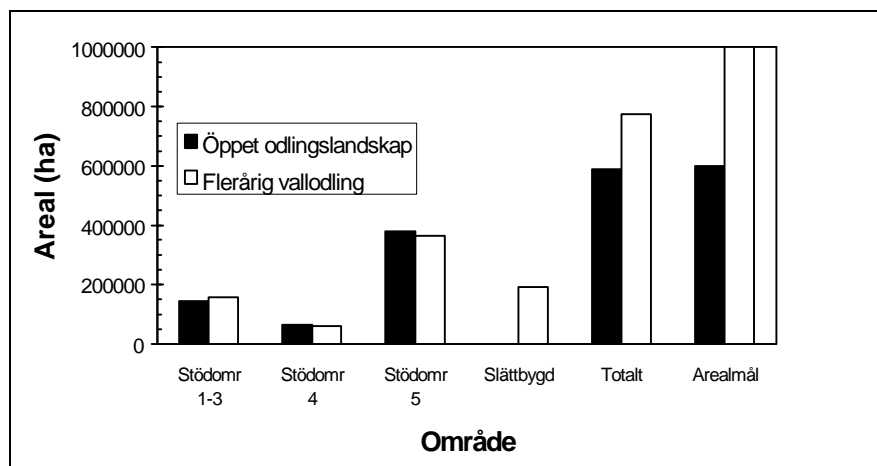
Vallodlingen i Sverige har enligt SCB:s statistik minskat från knappt 1,1 miljoner hektar till 0,9 miljoner hektar mellan åren 1995 och 1998. RRV:s beräkningar visar att införandet av miljöersättningen för flerårig vallodling under år 1997 inte hejdat minskningen av den totala vallodlingen under år 1998. Vallen minskade med ca 64 000 hektar mellan åren 1997 och 1998 medan brödsädsodlingen ökade med ca 67 000 hektar under samma period. Denna minskning av vallarealen kan ha ökat det totala växtnäringsläckaget i Sverige med upp till 6 % om vallodlingen ersatts med spannmålsodling. I t.ex. Skåne minskade vallarealen med 10 % mellan åren 1997 och 1998, trots införandet av miljöersättningen för flerårig vallodling. Denna minskning är större än riksgenomsnittet på 7 %.

11.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättningar för vallodling

11.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Arealen slätter- och betesvall med femårsbeslut om miljöersättning för bevarande av ett öppet odlingslandskap omfattade år 1998 ca 585 000 ha. Enligt reglerna för ersättningen får arealen vall variera med 20 % under femårsperioden. I figur 11.1 redovisas den areal vall inom ersättningen för öppet odlingslandskap för vilken jordbrukarna har ansökt om utbetalning för år 1998. Denna areal var obetydligt större (totalt 588 000 ha) än den som omfattas av femårsbesluten. Arealmålet för åtgärden under femårsperioden är enligt miljöprogrammet 600 000 ha. Måluppfyllelsen vad avser vallarealen inom ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap var år 1998 därmed 98 %.

En miljöersättning för att främja flerårig vallodling introducerades år 1997. Arealen vall med femårsbeslut om ersättning för flerårig vallodling var år 1998 ca 770 000 ha. Ansökningarna om utbetalning av ersättning för år 1998 omfattade totalt ungefär samma areal (774 000 ha, se figur 11.1). Målet för åtgärden enligt miljöprogrammet är 1 000 000 ha, vilket innebär att arealmålet för närvarande är uppfyllt till närmare 80 %. Ca 25 % av den till åtgärden totalt anslutna arealen är belägen i slättbygderna.



Figur 11.1. Ansluten areal vall på åker till miljöersättningarna för bevarande av ett öppet odlingslandskap och flerårig vallodling år 1998. Arealerna är baserade på uppgifter i jordbrukarnas ansökningar om ersättning..

11.2.2.2 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Som en del i utredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats från företrädare från olika myndigheter och organisationer. Vid dessa genomgångar har bl.a. följande synpunkter på miljöersättningarna för vallodling framkommit.

Jordbruksverket (SJV) har i en skrivelse till utredningen (SJV 1998a) analyserat administrativa problem med hanteringen av miljöersättningarna samt lämnat förslag på lösningar av dessa problem. Inom det nuvarande miljöprogrammet lämnas ersättning för vallodling på åker inom fyra olika ersättningsformer; öppet odlingslandskap, flerårig vallodling, extensiv vall samt ekologisk odling. Villkoren för vallodlingen är likartade inom de olika ersättningsformerna, men ersättningen för de olika

åtgärderna varierar inom landet. I tabell 11.2 redovisas möjliga kombinationer av dessa ersättningsformer. Inom miljöersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap finns också flera olika varianter av regelverk samt ytterligare specialregler för jordbrukare i gränsområdet mellan norra och södra Sverige.

Tabell 11.2. Tillåtna kombinationer av miljöersättning för vallodling år 1998 (SJV 1998b).

Stödområde	Ingående åtgärder ^a	Stödbelopp (kr/ha)	Summa stödbelopp (kr/ha)
1-3	moppet+mvall+meko	2050+550+900	3 500
4	moppet+mvall+meko	600+850+900	2 350
5A (5a+b)	moppet+mvall+meko	400+550+900	1 850
5B (5c+m)	moppet+mvall+meko	400+550+1600	2 550
Utanför stödområde	mvall+meko	550+1 600	2 150
Utanför stödområde	mex	1 500	1 500

^amoppet=miljöstöd för bevarande av ett öppet odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige, mvall=miljöstöd för flerårig vallodling, meko=miljöstöd för ekologisk odling, mex=miljöstöd för anläggning av extensiv vall och skydds-zoner.

Jordbruksverket konstaterar att mångfalden av åtgärder leder till en hög komplexitet och skapar såväl administrativa problem som svårigheter att överblicka och förstå regelverket. I första hand föreslås därför en sammanslagning av ersättningen för flerårig vallodling och ersättningen för öppet odlingslandskap. Syftet med en sådan ersättning bör vara att minska växtnäringsläckaget från åkermark till vattendrag samt förhindra nedläggning av jordbruksmark i skogsbygder och i norra Sverige. SJV framhåller att ersättningen bör motsvara den sammanlagda ersättningsnivån för tidigare åtaganden. Ersättningen bör också kunna variera regionalt och någon form av djurkoppling bör övervägas inom stödområdena 1-3. Vidare föreslår SJV att det bör utredas om den särskilda ersättningsformen för extensiv vall kan utgå ur miljöprogrammet eller ingå som en av flera åtgärder inom en samlad ersättningsform för riktade åtgärder med syfte att begränsa växtnäringsläckaget.

I SJV:s skrivelse belyses också djurkopplingen i ersättningen för öppet odlingslandskap. Syftet med djurkopplingen är att rikta åtgärden till brukare som bedriver mjölk- eller köttproduktion med nötkreatur, får eller getter. I skrivelsen konstateras att djurkopplingen genererar mycket

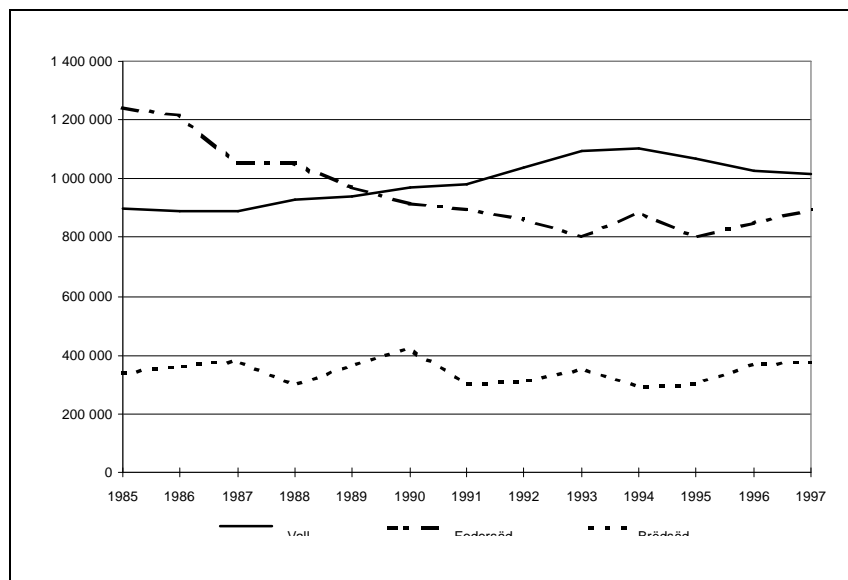
administrativt arbete för berörda jordbrukare, länsstyrelser och Jordbruksverket. Vidare innebär stödkonstruktionen att djurproducenter med andra grovfoderomvandlare såsom hjortar, hästar etc, samt jordbrukare som enbart bedriver landskapsvård, odlar vall för avsalu eller tar emot betesdjur inte kan ta del av ersättningen.

Naturvårdsverket (NV) framhåller vikten av att miljöprogrammet arbetar med en väl preciserad målstyrning, där målen anges i såväl kvalitativa som kvantitativa termer. Målstyrning kräver en tydlig koppling mellan mål och medel och NV anser därför att ersättningar för att nå miljömål respektive regionalpolitiska mål bör hållas åtskilda inom miljöprogrammet. Verkets principiella uppfattning är att minskningen av jordbrukets miljöbelastning skall bekostas av näringen själv enligt principen att förorenaren betalar. Miljöprogrammet skall enligt verkets uppfattning i första hand ersätta kollektiva nyttigheter såsom att bevara och utveckla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Detta kräver emellertid en ändrad jordbrukspolitik på gemenskapsnivå. Miljöersättningar för åtgärder som bidrar till att minska jordbrukets miljöbelastning kan därför vara motiverade i ett kortare perspektiv. Mot denna bakgrund förordar NV att miljöersättning bör utgå för vallodling i syfte att minska växtnäringsläckaget. Vidare anser verket att sådana åtgärder endast skall kunna erhållas i områden med högt växtnäringsläckage, eller i särskilt miljö känsliga områden. NV framhåller också att det kan finnas anledningar till att stödja vallodling för att nå andra samhällsmål vid sidan av målet att minska växtnäringsläckaget. Som exempel nämns jordbrukets bidrag till energiproduktionen, regional inkomstfördelning och bibehållen markbördighet. För att målstyrningen skall vara tydlig anser NV att eventuella ersättningar av andra ändamål än att minska växtnäringsläckaget bör inordnas i separata ersättningsformer med preciserade mål.

Lantbruksdirektörers förening (LD) förordar ett system med grund- och tilläggsersättningar för vallodlingen. Grundersättningen föreslås likna dagens ersättning till flerårig vallodling, medan tilläggsersättningen bör vara regionalt anpassad i likhet med nuvarande ersättning för bevarande av ett öppet odlingslandskap. LD framhåller att tilläggsersättningen för vall på åkermark bör tillgodose de regionalpolitiska målen. Vidare anser man att en koppling till djurinnehav är lämplig i stöd-områdena 1–3, gärna genom tre djurräkningar per år som kan kopplas till den centrala djur databasen. LD menar också att nuvarande krav på extensivering inom ersättningen för öppet odlingslandskap i stödområdena 1–3 bör utgå och att arealkraven bör vara desamma i hela landet. När det gäller ersättningen till extensiv vall påpekar man att stödet har en låg måluppfyllelse och att åtgärden med fördel kan integreras i miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk.

11.2.2.3 Konkurrensförhållanden mellan vall på åker och betesmark

Jordbrukspolitiken består av en komplex mängd stöd som samverkar med eller motverkar varandra. Marknaden och de ekonomiska signaler som politiken sänder ut påverkar produktionsvalet. Utvecklingen inom jordbruket följer också allmänna trender som pågått under en längre period. Det finns farhågor att ersättningen till vallodlingen kan ge ekonomiska incitament till att betesdjur flyttas från naturbetesmark till åkermark, vilket leder till förlust av biologisk mångfald och minskar möjligheterna att uppnå miljömålen inom detta område. Frågeställningen är väsentlig, men sambandet är mycket komplext och underlag i form av såväl empiriska som teoretiska studier är begränsade. Vallproduktionen är också relaterad till lönsamheten i spannmålsodlingen (t.ex. Jonasson m.fl. 1988). Till följd av det speciella trädesprogrammet som infördes år 1987 och omställningen i samband med 1990 års avreglering ökade vallarealen i Sverige från år 1987 till år 1994, främst på bekostnad av fodersäd. Efter EU-inträdet, då arealbidrag infördes för spannmål men inte för vall, ökade spannmålsarealen medan vallarealen minskade (se t.ex. SJV 1998c; figur 11.2).

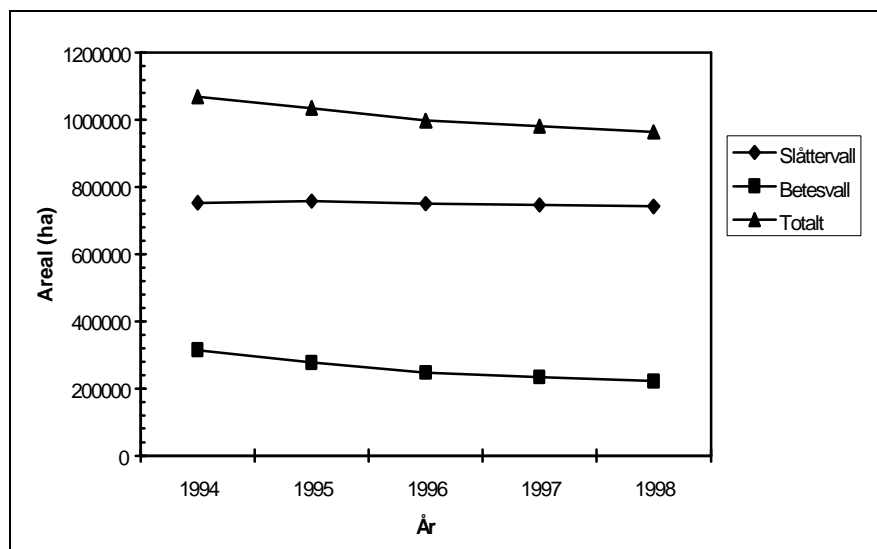


Figur 11.2. Åkerarealens användning åren 1985–1997, hektar brödsäd, fodersäd och vall (SJV 1998c).

Arealbidraget till spannmål leder, givet att övriga förutsättningar hålls konstanta, till relativ ökad lönsamhet i spannmålsodlingen, vilket

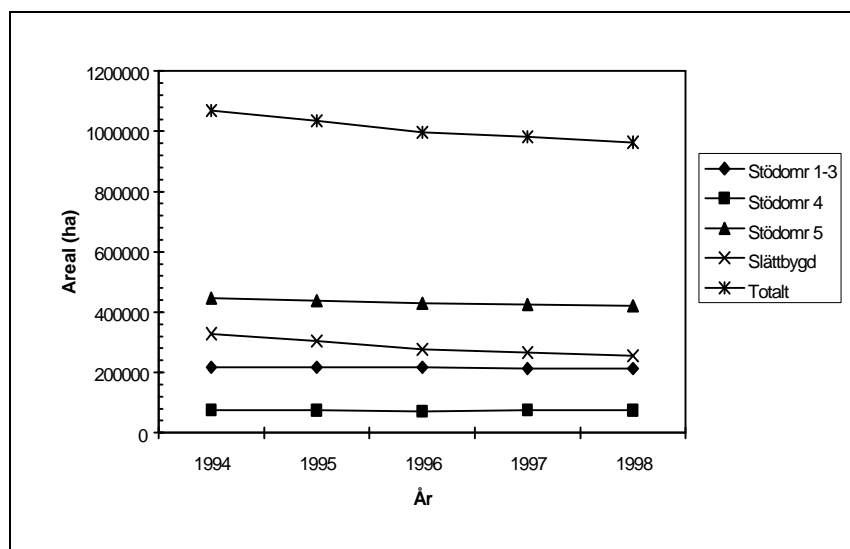
tränger ut vallarealen. Höga ersättningar för vallodling leder till att vallproduktionens lönsamhet stärks i förhållande till spannmålsodlingen, vilket kan skapa incitament för ett minskat utnyttjande av betesmarken. Å andra sidan kan ersättning för vallodlingen i en situation med vikande lönsamhet i nötköttsproduktionen och minskat djurantal bidra till att upprätthålla lönsamheten i denna produktionsgren, vilket kan motverka nedläggning av jordbruk eller övergång till spannmålsodling med igenväxning av naturbetesmarker som följd.

I figur 11.3 redovisas utvecklingen för arealen slätter- respektive betesvall under perioden 1994–1998 enligt SCB:s lantbruksregister. Under denna period minskade den utnyttjade vallarealen med 10 %, vilket motsvarar 105 000 ha. Arealen slättervall var i princip oförändrad medan betesvallen har gått tillbaka med 93 000 ha eller 30 %.



Figur 11.3. Areal utnyttjad slätter- respektive betesvall i landet åren 1994–1998 (källa: SCB, Lantbruksregistret).

Av figur 11.4 framgår utvecklingen för arealen vall i de olika stöd-områdena samt i slättbygder under perioden 1994–1998 enligt SCB:s lantbruksregister. Under denna period har vallarealen minskat i alla områden. Huvuddelen av minskningen har skett i slättbygderna där arealen vall har gått tillbaka med 22 %. Sammanfattningsvis tycks den nedgång i arealen vall som skett under de senaste åren till stor del utgöras av ett minskat utnyttjande av åkermarken som betesvall i slättbygder. Detta är sannolikt delvis en följd av att spannmålsodling har återupptagits på de extensiva betesvallar som tillkom i samband med omställningen.



Figur 11.4. Areal utnyttjad slåtter- och betesvall i olika stödområden åren 1994–1998 (källa: SCB, lantbruksregistret).

Hösten 1997 introducerades den generella miljöersättningen för flerårig vallodling i Sverige. Ersättningen fick dock först under år 1998 något egentligt genomslag. Fullt genomslag kan förväntas först år 1999, då nyanlagda vallar till följd av ersättningen till största delen kan anslutas detta år. Som en jämförelse vad gäller utvecklingen för den anslutna arealen betesmark till miljöersättningen året innan och efter det att ersättningen för flerårig vallodling introducerades hänvisas till figur 7.2. Mellan åren 1997 och 1998 ökade den anslutna arealen betesmark med ca 16 000 ha. Förändringen kan delvis förklaras av ändrade regler för stödberättigande betesmark i slättbygder. Inom stödområdena hade de förändrade reglerna dock ingen praktisk betydelse för möjligheterna att ansluta betesmark till miljöersättningen. Av figuren framgår att den anslutna arealen betesmark ökade i stödområde 5, medan anslutningen minskad något i stödområde 4 och var oförändrad i norra Sverige (stödområdena 1–3).

11.2.2.4 Utformningen av femårsbesluten

Åtaganden inom miljöprogrammet måste vara minst femåriga. Miljövänlig vallodling tillhör dock de ersättningsformer där en total volym inom ett visst geografiskt område är viktigare än att en viss jordbrukare eller en viss markyta omfattas av åtagandet. I den nuvarande ersättningen för flerårig vallodling gäller att arealen som omfattas av ett beslut om stöd kan flyttas runt i växtföljden, efter att vallen har uppfyllt kraven på liggetid. Under ett enskilt år får dock arealen underskridas med högst 20 % jämfört med femårsbeslutet. Om jordbrukaren underskrider arealen med mer än 20 % vidtas sanktioner. Om jordbrukaren överskrider den areal som ingår i beslutet lämnas ingen extra ersättning för detta.

Kravet på att arealen under ett enskilt år får underskridas med högst 20 % jämfört med femårsbeslutet leder till en omfattande administration, framför allt för länsstyrelserna. För varje ansökan om utbetalning måste länsstyrelsen göra en kontroll i datasystemet där den ansökta arealen vall jämförs med totalarealen vall enligt femårsbeslutet. Varje avvikelse som signalerar att arealen underskrids med mer än 20 % jämfört med femårsbeslutet måste följas upp manuellt. Alla avvikelser behöver inte leda till sanktioner; t.ex. om jordbrukaren har ytterligare arealer vall som är kategoriserade som foderareal och som brukaren inte har sökt ersättning för, men som ändå sköts enligt kraven i ersättningen för öppet odlingslandskap alternativt flerårig vall. Eftersom ersättningarna för vallodling omfattar ett stort antal jordbrukare leder dessa uppföljningar till ett omfattande merarbete för länsstyrelserna.

11.3 Utredningens slutsatser

11.3.1 Motiv för miljöersättningar för vallodling

Det finns flera skäl till varför det är viktigt att stödja vallodling, både miljömässiga och regionalpolitiska. Vallodlingen bidrar till att minska växtnärläcksage och erosion från åkermark. Den bidrar också till en minskad användning av bekämpningsmedel och den främjar den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Vallen verkar också strukturförbättrande på marken bl.a. genom att mullhalten i marken höjs. Miljöersättning för vallodling bidrar även till att uppnå ett av de viktigaste politiska målen för jordbruket i norra Sverige, nämligen att bibehålla jordbruksproduktionen för att bevara ett öppet landskap. I skogsbygderna och i norra Sverige är de naturliga och ekonomiska förutsättningarna för jordbruksproduktion avsevärt mindre gynnsamma än i slättbygderna vad gäller avkastningsnivåer i växtodlingen och strukturförhållanden. Dessa

områden består av relativt små jordbruksfastigheter och jordbrukslandskapet är variationsrikt, vilket har stor betydelse för flora, fauna och kulturhistoriska lämningar. Ett varierat landskap med en rik förekomst av olika biotoper är en förutsättning för biologisk mångfald.

11.3.2 Sammanslagning av stöd som avser samma markslag

Förslag i linje med direktiven – dvs. att man bör slå samman ersättningen för flerårig vallodling och ersättningen för öppet odlingslandskap till en generell vällersättning – har kommit från flera håll, dels i tidigare utvärderingar och analyser av miljöersättningarna till vallodling, dels i de genomgångar som MPU har haft med vissa myndigheter och organisationer. Flertalet instanser anser att syftet med vällersättningen bör vara både att minska växtnärläckaget och att förhindra nedläggning av jordbruksmark i skogsbygder och i norra Sverige. Naturvårdsverket och RRV har dock en avvikande åsikt när det gäller stödets syfte. De menar att en miljöersättning bör utgå för vallodling enbart i syfte att minska växtnärläckaget och att denna ersättning bör riktas till områden med högt växtnärläckage. Eventuella ersättningar för vallodling med andra ändamål än att minska växtnärläckaget bör inordnas i separata ersättningsformer med preciserade mål. Utredningen anser dock att detta inte ligger i linje med direktiven. Det skulle knappast bli någon förenkling av miljöprogrammet om man t.ex. hade en vällersättning i syfte att minska växtnärläckaget, en annan i syfte att förhindra nedläggning av jordbruksmark i skogsbygder, en tredje i syfte att bibehålla markbördigheten etc. Inom det nuvarande miljöprogrammet syftar alla åtgärder (med något enstaka undantag) till att uppnå minst två miljömål. Utredningen anser att den enda rimliga konsekvensen av direktiven är att det bör införas en generell vällersättning som medverkar till att uppnå flera olika miljömål.

Vidare bedömer utredningen att en sammanslagning av de nuvarande två stora ersättningsformerna för vallodlingen dels leder till förenklingar för jordbrukarna, dels för de myndigheter som ansvarar för den administrativa hanteringen av miljöåtgärderna inom jordbruket. De närmare administrativa konsekvenserna av utredningens förslag framgår av avsnitt 11.4.

11.3.2.1 Borttagande av ersättningen för extensiv vall

Inom det nuvarande miljöprogrammet finns en särskild ersättningsform för anläggning av extensiv vall och skyddszoner utmed vattendrag. Syftet med ersättningen är att minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark. Ersättning för anläggning av extensiv vall lämnas bara i Götalands- och Svealandslänen i områden som inte omfattas av miljöersättningen för öppet odlingslandskap. Ersättningsnivån för extensiv vall är 1 500 kronor per hektar och år. Måluppfyllelsen hittills är endast ca 20 %.

Utredningen föreslår att den särskilda ersättningen för anläggning av extensiv vall utgår ur miljöprogrammet. Motsvarande miljöeffekter kan uppnås inom ramen för det helt EU-finansierade ersättningsprogrammet för långliggande träda, alternativt inom miljöersättningen för ekologisk odling. De administrativa vinsterna av att reducera antalet ersättningsformer framgår under avsnitt 11.4.

11.3.3 Femårsbeslutens utformning

En ökning av den tillåtna variationen av arealen under femårsperioden skulle sannolikt leda till en ökad anslutning till ersättningen. För att uppnå en ökad anslutning, och dessutom betydande administrativa förenklingar, föreslår utredningen att jordbrukaren i samband med femårsåtgärdet anmäler att han/hon skall sköta all den vall som årligen odlas i enlighet med stödets regler. Jordbrukaren ansöker därefter om utbetalning av ersättning för hela sin vallareal respektive år.

11.3.4 Regionalpolitiska mål för norra Sverige på miljömässiga grunder

I det nuvarande stödet till jordbruket i norra Sverige ingår miljöersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap som en del, tillsammans med kompensationsbidraget och det nationella stödet. Enligt MPU:s direktiv skall utredaren ta hänsyn till att miljöprogrammet även i fortsättningen skall medverka till att tillgodose de regionalpolitiska målen för norra Sverige på miljömässiga grunder. Eftersom utredningen föreslår att miljöersättningen för öppet odlingslandskap bör ersättas med en generell ersättning för miljövänlig vallodling bör i stället ersättningsnivån inom åtgärden variera regionalt genom att den generella vällersättningen kompletteras med en regionalt anpassad tilläggsersättning. Någon form av koppling till djurinnehav är lämplig även fortsättningsvis inom

stödområdena 1–3, i syfte att premiera aktivt brukande och undvika alltför stora kapitaliseringseffekter. Det är dock viktigt att kopplingen till djurinnehav görs så enkel som möjligt, samt att den samordnas med motsvarande regler för de övriga regionala stöden, t.ex. kompensationsbidraget till mindre gynnade områden. Den enklaste formen av koppling till djurinnehav, både för jordbrukarna och för administrerande myndigheter, är att ha innehav av ett visst minimiantal djur som villkor för att få söka den regionalt anpassade tilläggsersättningen.

I och med att någon koppling till djurinnehav inte föreslås för den generella grundersättningen innebär det att vissa jordbrukare i norra Sverige som i dag utesluts från ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap, t.ex. hästhållare och vallproducenter utan djur, blir ersättningsberättigade vad gäller denna del av vällersättningen.

11.3.5 Konkurrensförhållanden mellan vall på åker och betesmark

Sambandet mellan ersättning för vallodling och de ekonomiska incitament detta ger till att flytta betesdjur från naturbetesmark till vall på åker är komplext. För närvarande är kunskapsläget inom detta område mycket begränsat. Mot denna bakgrund finns det därför skäl att vara försiktig med att föreslå stora förändringar av nuvarande ersättningsnivåer för vallodling. Vallodlingen fyller en viktig funktion när det gäller att upprätthålla lönsamheten inom nötköttsproduktionen, vilket kan motverka nedläggning av jordbruk eller övergång till spannmålsodling med igenväxning av naturbetesmarker som följd.

11.3.6 Effekter av Agenda 2000-beslutet

Enligt Agenda 2000-beslutet blir det möjligt att ansöka om arealstöd för vallodling som används för ensilage i de länder där majs traditionellt inte odlas. Möjligheten att erhålla samma stöd som för spannmål vid odling av vall för ensilering begränsas dock av att basarealen inte får utökas. Basarealen är det tak som har fastställts för hur stor areal som arealersättning får lämnas för. Basarealen är 1 737 000 ha för Sverige, varav drygt 150 000 ha för närvarande är outnyttjad. Om basarealen överskrids reduceras ersättningen per hektar stödberättigande gröda. Om samtliga grödor inklusive vallensilaget skall konkurrera om samma basareal kommer det med all sannolikhet leda till att alla grödor kommer att få reducerat stöd. Det är dock möjligt att ge vallensilaget en särskild del av basarealen, en s.k. underbasareal. Detta skulle innebära att om

ensilagestödet överskrider underbasarealen kommer reduktionen av ersättningsnivån endast att göras för vallensilage, medan ersättningsnivån för övriga grödor inte påverkas. Senast den 1 augusti 1999 skall Sverige lämna in sin planering till EG-kommissionen bl.a. vad gäller storleken på underbasarealen för ensilagestödet.

För att få djurbidrag i form av am- och dikobidrag, handjursbidrag eller extensifieringsbidrag krävs att foderareal anmäls, i relation till det djurantal som djurbidrag söks för. Grundläggande för alla grödor inom EU:s arealersättningsprogram (inklusive vallensilage) är att areal inte kan berättiga till arealersättning samtidigt som den ingår som underlag för att erhålla djurbidrag (dvs. foderareal). Enligt EG:s regler är det där emot möjligt att kombinera arealersättning med exempelvis miljöersättning och kompensationsbidrag, om övriga villkor är uppfyllda. Detta innebär att de köttproducenter som omfattas av de generella djurbidragen inte kan söka ensilagestöd i samma utsträckning som andra djuruppfödare, eftersom de måste anmäla sina arealer som foderareal för att få djurbidrag. Konsekvenserna av dessa regler kan få olika effekter för olika produktionsgrenar. Om köttproducenterna endast kan söka miljöersättning för sina arealer medan övriga djuruppfödare kan söka både miljöersättning och ensilagestöd för samma mark kan konkurrensen mellan olika animalieproducerande driftsformer komma att snedvridas. Denna effekt skulle kunna motverkas om Sverige väljer att *inte* tillåta att miljöersättning för vallodling och vallensilagestöd kan kombineras på samma areal. Utredningen har dock inte haft möjlighet att närmare analysera denna fråga, eftersom det ännu inte är känt hur vallensilagestödet kommer att implementeras i Sverige.

11.4 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag innebär att de nuvarande miljöersättningarna för vallodling slås samman till en ersättningsform. Detta bedöms leda till följande förenklingar och effektiviseringar av den administrativa hanteringen av miljöersättningarna.

- Genom att reducera antalet ersättningsformer minskar komplexiteten i miljöprogrammet. Detta underlättar för jordbrukarna att få en överblick över åtgärderna och en förståelse av regelverket, vilket kan leda till positiva effekter i form av ökad anslutning till åtgärden.
- En sammanslagning av ersättningarna för vallodlingen bör också resultera i en minskad ärendevoly, vilket förenklar länsstyrelsernas handläggning av ansökningar om stöd och kontroll av jordbrukarnas åtaganden.

- Förslaget leder också till förenklingar och effektiviseringar av den centrala administrationen, eftersom ersättningen för vallodlingen kan hanteras inom ett datasystem och utbetalningarna av stödet till all vallodling och övriga gemensamma administrativa insatser därmed kan samordnas.

Utredningens förslag innebär också en ändrad syn på utformningen av femårsbesluten inom miljöersättningen till vallodlingen. En förenklad utformning av femårsbesluten i enlighet med utredningens förslag bedöms leda till stora administrativa förenklingar, framför allt för länsstyrelserna som skulle slippa tidskrävande uppföljning bakåt i tiden av femårsbesluten, men också för Jordbruksverket vars systemutveckling skulle underlättas. Sammantaget skulle dessa förenklingar leda till minskade administrationskostnader för stödformen, vilket skulle frigöra resurser på länsstyrelserna. Förslaget kan dock innebära att det blir svårare att budgetera kostnaden för ersättningen eftersom vallarealen kan fluktuera mellan åren. Vidare kan jordbrukare som på någon del av sin areal odlar vall som avviker från stödvillkoren inte anslutas till ersättningen, eftersom all vall måste skötas enligt stödets regler. Utredningen anser dock att miljöeffekterna och de administrativa fördelarna av förslaget överväger.

12 Ekologisk jordbruksproduktion

12.1 Utredningens förslag

12.1.1 Inledning

Ekologiskt lantbruk innebär odling och djurhållning med en hög självförsörjningsgrad. Både vad gäller växtnäring och foder utnyttjas främst förnyelsebara resurser. Kemiska bekämpningsmedel och lättlöslig handelsgödsel används inte alls i ekologisk odling utan ersätts av andra åtgärder. Inom djurhållningen läggs stor vikt vid sjukdoms- och parasitförebyggande åtgärder och att ge djuren möjligheter till ett naturligt beteende samt en i övrigt god djuromsorg.

Miljöersättning för ekologisk jordbruksproduktion skall bl.a. bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Gifrfri miljö*. För närvarande finns också ett politiskt mål att 10 % av den svenska åkerarealen bör vara ekologiskt odlad år 2000.

Utredningen föreslår att miljöersättningen för ekologisk produktion förenklas genom att reglerna för odlingen skrivs in i programmet och inte ändras under programperioden, samt genom att djurenhetsbegreppet samordnas med de gängse djurenhetsberäkningarna. Dessutom föreslår utredningen att den nuvarande regionala differentieringen av ersättningsnivåerna tas bort, och ersätts med en grödbaserad differentiering. I samband härmed förändras också relationen mellan ersättning för växtodling och djurhållning, så att de jordbruksföretag som lägger om eller har lagt om till ekologisk djurhållning premieras. Motivet för förändringen är att de positiva miljöeffekterna av ekologisk produktion i hög grad är knutna till omläggningen av djurhållningen, som kräver en god balans mellan djurantal och foderodling på den enskilda gården.

12.1.2 Mål för åtgärden

Syftet med miljöersättningen för ekologisk jordbruksproduktion är att miljövänliga produktionsformer skall öka inom jordbruket. Miljöersättningen är också ett medel för att uppnå specifika politiska mål rörande

ekologisk produktion. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000. Utredningen har inför sina slutliga ställningstaganden erfarit att en arbetsgrupp inom Jordbruksverket preliminärt föreslagit att målet skall vara att 20 % av det svenska jordbrukets produkter skall vara ekologiskt framställda år 2005.

12.1.3 Geografisk omfattning

Miljöersättning för ekologisk jordbruksproduktion lämnas i hela Sverige.

12.1.4 Klassificering

Ersättning för ekologisk växtodling lämnas bara för odling på åkermark. Med åkermark menas i detta sammanhang mark som är lämplig att plöja och kan användas till växtodling eller bete. Ersättning för ekologisk djurhållning lämnas på grundval av antalet mjölkkor, am- och dikor, tackor, getter (hondjur) och suggor inom företaget. Ersättningen lämnas i form av ett extra stöd för slåttervall, betesvall och grönfodergrödor, där en hektar motsvaras av en djurenhet.

12.1.5 Villkor

I syfte att skapa en större stabilitet i hanteringen av miljöersättningen skall reglerna för den ekologiska odlingen skrivas in i miljöprogrammet. Reglerna skall utgå från de delar av rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion som rör produktionsregler, men de bör inte ändras under programperioden även om rådets förordning ändras. Reglerna för djurhållningen bör, liksom i dag, vara en förenklad version av djurreglerna inom Kontrollföreningen för ekologiskt lantbruk (KRAV).

12.1.6 Ersättningsnivåer

Miljöersättning för ekologisk odling lämnas med följande belopp per hektar:

Vall	500 kr
Spannmål	1 300 kr
Oljeväxter	2 200 kr
Proteingrödor	2 200 kr
Potatis	2 200 kr
Socketbetor	2 200 kr
Grönsaker	5 000 kr
Frukt och bär	7 500 kr

Den extra ersättningen för ekologisk djurhållning betalas ut för slåttervall, betesvall eller grönfodergrödor med 1 700 kronor per hektar och djurenhet. Antalet djurenheter beräknas enligt följande:

<i>Djurslag</i>	<i>Antal djurenheter</i>
Mjölkkor	1,0
Am- och dikor	1,0
Suggor	0,5
Tackor	0,15
Getter	0,15

12.1.7 Femårsbeslut

För att måluppfyllelsen för åtgärden inte skall försämrats är det viktigt att femårsbesluten utformas så att den ekologiska odlingen utförs på samma mark under hela beslutsperioden.

12.1.8 Förväntad anslutning och kostnad

Mot bakgrund av vad som redovisats om Jordbruksverkets arbete i avsnitt 12.1.2 och med hänsyn till den hittillsvarande anslutningen till miljöersättningen för ekologisk odling bedömer utredningen att följande anslutning till åtgärden kan förväntas vid slutet av programperioden:

	<i>Uppskattad areal (ha)</i>	<i>Ersättning per ha (kr)</i>	<i>Årlig kostnad (kr)</i>
Vall	290 000	500	145 000 000
Spannmål	200 000	1 300	260 000 000
Oljevaxter	11 000	2 200	24 200 000
Proteingrödor	10 000	2 200	22 000 000
Potatis	7 000	2 200	15 400 000
Sockerbetor	6 000	2 200	13 200 000
Grönsaker	1 300	5 000	6 500 000
Frukt och bär	600	7 500	4 500 000
<i>Totalt</i>			<i>490 800 000</i>

	<i>Uppskattat antal djur</i>	<i>Antal djur- enheter</i>	<i>Årlig kostnad (kr)</i>
Mjölkkor	70 000	70 000	119 000 000
Am- och dikor	34 000	34 000	57 800 000
Tackor	55 000	8 250	14 025 000
Getter	2 000	300	510 000
Suggor	13 000	6 500	11 050 000
<i>Totalt</i>			<i>202 385 000</i>

Eftersom anslutningen till miljöersättningen för ekologisk odling förväntas öka stegvis under programperioden kommer även kostnaderna för åtgärden att öka successivt. Kostnaden vid slutet av programperioden beräknas till ca 700 miljoner kronor. Till detta kommer det riktade investeringsstöd för ekologisk produktion som föreslås i avsnitt 18.4.3.

12.2 Motiv för utredningens förslag

12.2.1 Bakgrundsfakta om ekologisk produktion

12.2.1.1 Mål för den ekologiska produktionen

Riksdagen beslutade år 1994 att 10 % av Sveriges åkerareal bör läggas om till ekologisk odling till år 2000 (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272). Ersättningen till ekologisk produktion inom miljöprogrammet har i kombination med en ökad efterfrågan på ekologiska produkter stimulerat utvecklingen och resulterat i en ökad andel ekologiskt odlad areal, från 3,7 % år 1995 till ca 8 % år 1998. Regeringen uttalade i propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116) att förutsättningarna är goda för att uppnå målet 10 % ekologiskt odlad åkerareal till år 2000.

Jordbruksverket har fått i uppdrag att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 juni 1999. Utredningen har inför sina slutliga ställningstaganden erfarit att en arbetsgrupp inom Jordbruksverket preliminärt föreslagit att målet skall vara att 20 % av det svenska jordbrukets produkter skall vara ekologiskt framställda år 2005.

12.2.1.2 Regelverk, kontroll och märkning

Inom EU finns gemensamma minimiregler för ekologisk produktion i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. För att få marknadsföra livsmedel som ekologiskt producerade krävs att produktionen är kontrollerad och godkänd av en myndighet eller av ett kontrollorgan som ansvarig myndighet har utsett. I Sverige finns det två godkända kontrollorgan som utför kontroll av ekologisk produktion; KRAV och Svenska Demeterförbundet.

Både KRAV och Demeterförbundet har egna regler för växtodling och animalieproduktion som medlemmarna måste uppfylla för att få rätt att sälja under respektive kontrollmärke. För de företag som inte är medlemmar i någon av organisationerna, men vill vara anslutna till miljöersättningen för ekologisk odling, gäller för närvarande EU:s regler och Sveriges föreskrifter om ekologiskt lantbruk. Dessa företag kontrolleras genom stickprov av länsstyrelserna men får inte marknadsföra och sälja sina produkter som ekologiska om de inte har kontrollerats av KRAV eller Demeterförbundet.

12.2.1.3 Insatser utöver miljöprogrammet

Utöver miljöprogrammet har regeringen avsatt 15 miljoner kronor per år till försöks- och utvecklingsverksamhet samt marknadsstödjande åtgärder under åren 1998 och 1999. Försöks- och utvecklingsverksamheten kompletterar den satsning som gjorts inom ramen för Skogs- och jordbrukets forskningsråds verksamhet till vilken 46,5 miljoner kronor anvisades för ekologisk forskning under perioden 1996–1998.

12.2.2 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för ekologisk odling

12.2.2.1 Miljöstödsöversynen

I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets analys av problem och brister med ersättningen för ekologisk odling i miljöstödsöversynen (SJV 1997a) diskuteras bl.a. de frågor som MPU enligt direktiven särskilt skall beakta, nämligen områdesindelningen och ersättningsnivåerna samt för- och nackdelarna med att frigöra miljöersättningen från de krav som gäller ekologisk odling enligt rådets förordning 2092/91. Nedan ges en sammanfattning av verkens analys av de inkomna synpunkterna.

Områdesindelning och måluppfyllelse

Samtidigt som andelen ekologiskt odlad areal är relativt låg i södra Sverige har betydande grovfoderarealer i norra Sverige anslutits till ersättningen. Huvuddelen av dessa arealer är inte anslutna till kontrollen för ekologisk produktion genom KRAV eller Demeter, och djurtätheten av ekologiskt hållna djur är låg. Kritik har riktats mot att ersättning till stor andel gått till vallarealer som legat som vall i flera år och som inte gödslats. Dessa tidigare extensivt odlade marker drivs nu på samma sätt med miljöersättning för ekologisk odling, vilket har medfört en form av "passiv" ekologisk odling som ej leder till produkter på marknaden. För att motverka detta föreslås att mer aktivt brukande borde gälla för att få ersättning. Gentemot denna kritik anför verken dels att ersättningen för ekologisk odling i nuvarande miljöprogram avser dess miljöjänster (några krav på att ekologiska produkter skall avsättas på marknaden finns inte), dels att EG:s miljöersättningsförordning 2078/92 även avser tidigare vidtagen extensivering.

Ersättningsnivåerna

Många av synpunkterna när det gäller ersättningsnivåerna rör stödet för ekologisk djurhållning, vilket upplevs vara för lågt för att stimulera till omläggning av djurhållningen. Vissa menar att ekologisk djurhållning bör få högre ersättning, medan andra anser att stödet bör differentieras med hänsyn till dem som lägger om helt, dvs. lägre ersättning bör ges vid delvis omläggning. Djurersättningen sägs också missgynna icke-idisslande djur, eftersom ersättningen knyts till vallareal. När det gäller frågan om ersättningsnivåerna i respektive zon har synpunkter inkommit

om att ersättningen bör öka i slättbygderna, där miljöproblemen är störst.

Verken menar att den låga anslutningen i de sydliga länen i zon 2 skulle kunna motivera en höjd ersättning. Det är dock fråga om några få län, samtidigt som åtgärden endast har varit i kraft under några år. Överväganden om sänkt ersättning skulle kunna göras i zon 1, mot bakgrund av den höga anslutningen i kombination med hög vallandel som sannolikt delvis är extensivt brukad. Förhållandet är dock mest markant i ett fåtal län, och bilden är på intet sätt entydig.

Enligt verken visar en analys av budgeten för åtgärden att budgeterade medel inte räcker till för att ge ersättningen en omfattning med 10 % av den odlade arealen om denna skall vara proportionellt fördelad mellan de olika zonerna med hänsyn till den totala åkerarealen.

Kopplingen till rådets förordning 2092/91 om ekologisk odling

Enligt miljöstödsöversynen har kritik framförts mot att reglerna för ersättningen för ekologisk odling är alltför detaljerade, vilket upplevs motverka målsättningen med åtgärden. Den tvingande hänvisningen till rådets förordning 2092/91 kritiserar, eftersom EG:s regler avser marknadsföring av ekologiska produkter och dessutom ändras kontinuerligt. Det upplevs som omotiverat med ett så omfattande regelsystem för de producenter som står utanför kontrollen av ekologiska produkter. Om reglerna i rådets förordning ändras på något sätt som innebär en väsentlig nackdel för de jordbrukare som har planerat sin produktion för den femåriga åtagandeperioden kan ersättningsbeslutet troligen inte ändras, enligt förvaltningslagens regler om gynnande förvaltningsbeslut. Detta innebär att en situation kommer att uppstå där olika regler gäller för olika skiften beroende på när skiftet anslöts till miljöprogrammet. I de fall jordbrukaren successivt ansluter sin areal kommer i så fall olika regler att gälla för olika skiften i hans ekologiska odling.

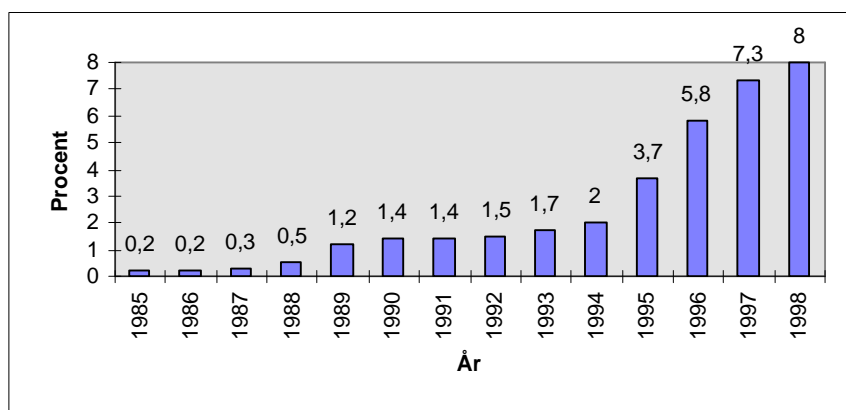
Denna typ av problem skulle enligt verken kunna undvikas om reglerna för odlingen skrevs in i miljöprogrammet, i stället för att kopplas till EU:s förordning. De jordbrukare som vill sälja sina produkter som ekologiska måste ändå följa EU:s förordning och dess motsvarighet på djursidan, men detta blir då en sak för kontrollorganet att kontrollera och inte en stödhanteringsfråga.

12.2.3 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för ekologisk odling

12.2.3.1 Anslutning och måluppfyllelse

Den ekologiskt odlade arealen i Sverige har stadigt ökat sedan år 1985 då Alternativodlarnas riksförbund (numera Ekologiska lantbrukarna) och KRAV bildades.

Den totala arealen över hela landet som anslutits till miljöersättningen för ekologisk odling uppgick år 1998 till 244 000 ha, eller ca 8 % av den totala andelen åkermark (se figur 12.1).



Figur 12.1. Procentuell andel ekologisk odling av den totala åkerarealen 1985 till 1998. Källa: SJV.

Den största anslutningen har skett i zon 1, vilken omfattar stödområdena 1–4 och delar av stödområde 5 (se även bilaga 3), där ca 16,5 % av åkerarealen odlas ekologiskt med miljöersättning år 1998. I zon 2, vilken omfattar övriga landet dvs. huvudsakligen Götalands och Svealands slättbygder, är anslutningen till miljöersättningen ca 4,5 % av åkerarealen. Skillnaden mellan olika län är stor, i t.ex. Skåne är endast 2 % av åkerarealen ekologiskt odlad medan andelen i Jämtland är 33 %.

Antalet lantbrukare med miljöersättning för ekologisk odling uppgick år 1998 till 13 755. Antalet KRAV-anslutna odlare uppgick år 1997 till totalt ca 2 700, med en areal på totalt ca 100 000 ha. I vissa län, t.ex. Stockholm, Uppsala, Kalmar och Skaraborg, är en stor andel av arealen med miljöersättning också KRAV-ansluten, medan det i Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten är mindre än ¼ av arealen som är det.

Under år 1997 var den ekologiskt odlade grovfoderarealens andel ca 70 % av den totala ekologiskt odlade arealen. De nordligaste länen

(Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten) har en förhållandevis hög andel grovfoderarealer anslutna.

I tabell 12.1 visas antalet djur i miljöersättningen för ekologisk odling per djurslag år 1998, i förhållande till det totala antalet djur i Sverige och antalet djur anslutna till KRAV.

Tabell 12.1. Totalt antal djur i Sverige, antal djur i KRAV samt antal djur i miljöersättningen för ekologisk odling år 1998. Källor: Jordbruksstatistisk årsbok 1998, SCB. KRAV-statistik för 1998. ADB-systemet IAKS 1998, SJV.

Djurslag	Totalt antal		Djur i miljöersättningen
	djur i Sverige	Djur i KRAV	
Mjölkkor	449 000	12 000 (2,6 %)	14 400 (3,2 %)
Am-/dikor	163 000	8 800 (5,4 %)	20 500 (12,6 %)
Tackor	179 000	10 000 (5,5 %)	35 000 (20 %)
Getter	3 500 ^a	420 ^a (12 %)	1 450 (41 %)
Suggor	264 000	570 (0,2 %)	1 000 (0,4 %)

a = Uppgift för 1995.

Av tabellen framgår att antalet mjölkkor och suggor inom såväl miljöersättningen för ekologisk odling som KRAV är relativt lågt i förhållande till det totala antalet djur i Sverige. Andelen am- och dikor, tackor och getter med miljöersättning är däremot hög.

Ersättning för ekologisk djurhållning ges i form av ett djurtillägg per hektar vall eller grönfoder. För att få ersättning för ett hektar krävs att 1 mjölko, 1½ am- och dikor, 2 suggor, 8 tackor eller 8 getter hålls enligt de ekologiska reglerna. Lägst andel djurtillägg per hektar grovfoderareal utgår i de nordligaste länen, där djurtillägg utgår till mindre än 15 % av arealen. Störst anslutning i förhållande till anslutna grovfoderarealer har Uppsala, Hallands och Skaraborgs län, där djurtillägg utgår till ca 35 % av grovfoderarealen. Andelen djurtillägg per hektar ekologiskt odlad areal har sjunkit, både mellan 1995–1996 och 1996–1997.

12.2.3.2 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Som en del i utredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats från företrädare från olika myndigheter och organisationer. Vid dessa genomgångar har bl.a. följande synpunkter på miljöersättningen till ekologisk odling framkommit.

Jordbruksverket (SJV) har i en skrivelse till utredningen (SJV 1998a) analyserat administrativa problem med hanteringen av miljöersättningarna samt lämnat förslag på lösningar av dessa problem. När det gäller ekologisk odling anser SJV att i ett kommande miljöprogram bör reglerna för odlingen skrivas in i programmet. Några tvingande hänvisningar till EG:s förordning om ekologisk produktion bör inte göras. Ett ytterligare förslag till förändring är att utökning med ekologisk djurhållning bör betraktas som en ändring av miljöersättningsåtagandet. Genom att hantera utökningen på detta sätt behöver inga åtaganden förlängas och samtliga åtaganden inom ersättningen till ekologisk odling blir på detta sätt femåriga, i likhet med andra miljöersättningar. SJV påtalar också att den speciella beräkningsmodell som i det nuvarande miljöprogrammet används för det extra tillägget för ekologisk djurhållning avviker från det sätt som används i andra stöd då olika djurkategorier skall jämföras volymmässigt. Enligt SJV skulle det bli administrativt enklare att hantera de ekologiska djurtilläggen om samma djurenhetsbegrepp som används i andra djurstöd också används för miljöersättningen för ekologisk odling.

Naturvårdsverket (NV) anser att ekologisk odling framför allt bidrar till minskad bekämpningsmedelsanvändning och menar att det därigenom är angeläget att ekologisk odling förekommer i minst samma utsträckning i södra Sverige som i resten av landet. NV förordar därför att ersättningsnivån höjs i södra Sverige så att den motsvarar kostnadsbortfallet. Enligt NV bör ett krav på obligatorisk utbildning i växtnärlingsfrågor kopplas till ersättningen.

Lantbruksdirektörers förening (LD) ifrågasätter syftet med ersättningen till ekologisk produktion. Är det ett startstöd för att få igång den ekologiska produktionen tills efterfrågan ökar, eller är det ett kontinuerligt produktionsstöd som samhället vill ge i syfte att minimera jordbrukets resursanvändning? Enligt LD är ersättningen för enkel att söka i dag, man kan få miljöersättning för redan tidigare extensivt odlade marker, vilket har medfört en form av "passiv" ekologisk odling. Det finns många seriösa ekologiska odlare, framför allt gäller det de som har ekologisk djurhållning, men en skärpning av kraven för t.ex. växtföljd behövs för att undvika alltför många "passiva" odlare. Ekologisk djurhållning skulle kunna premieras bättre, och ersättningen behöver eventuellt höjas i slättbygderna.

12.2.3.3 Synpunkter och förslag från Ekologiska lantbrukarna

Ekologiska lantbrukarna (EL) har i en promemoria från den 5 mars 1999 redovisat de svagheter i den nuvarande miljöersättningen för eko-

logisk odling som EL menar behöver åtgärdas i det nya miljöprogrammet samt diskuterat olika lösningar för att komma till rätta med svagheterna.

EL pekar på följande svagheter i den nuvarande miljöersättningen:

- Den helt övervägande delen av ersättningen går i dag till växtodlingen, och omläggning till ekologisk djurhållning stimuleras knappast alls.
- Motiven för den nuvarande zonindelningen samt för ersättningsnivåerna kan ifrågasättas.
- Det finns en brist på stimulans för specialodlingar, t.ex. grönsaksodling (såväl frilands- som växthusodling).
- Nuvarande konstruktion av djurersättningen missgynnar systematiskt vissa djurslag, i synnerhet svin och höns.
- Den nuvarande kopplingen till rådets förordning om ekologisk produktion skapar både administrativa problem och onödig förvirring hos lantbrukarna. En avsevärd förenkling av reglerna är möjlig.
- Ersättningen för ekologisk odling är en av de få miljöersättningar där det helt saknas formellt krav på att delta i utbildning (UID). Det finns heller inga krav på dokumentation och gårdsanalys motsvarande de som finns i miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk.
- Enligt SJV:s tolkning av de nuvarande reglerna måste den ekologiska odlingen ge skörd varje år för att berättiga till ersättning. Detta har i en rad fall lett till utebliven ersättning vid missväxt, även om lantbrukaren genomfört fullt normala odlingsåtgärder.

Ekologiska lantbrukarna föreslår följande tänkbara lösningar för att komma till rätta med de redovisade svagheterna:

- En relativt stor del av miljöersättningen bör läggas över till djurersättningen, och denna ersättning kan sannolikt vara lika över hela landet.
- Modellen med en differentiering på grödor i stället för regioner kanske kan vara mer ändamålsenlig.
- En högre ersättningsnivå behövs för grönsaker och eventuellt andra specialodlingar. Hektarstöden behöver dessutom kompletteras, t.ex. med investeringsstöd. Stöd till växthusodling bör införas även om det delvis kräver nationell finansiering.
- Djurersättningen bör beräknas på faktiskt antal djurenheter, och djurenhetsberäkningen skall avspegla faktisk foderförbrukning. Djurersättningen bör fördelas på hela brukningsenhetens areal, och dessutom bör kompletterande investeringsstöd övervägas t.ex. för ekologisk svin- och hönsproduktion.
- Miljöersättningen för ekologisk odling bör normalt utgå till hela brukningsenheten och förutsätta hel omläggning inklusive djurhåll-

ningen. Femårsbeslutet behöver då inte specificera arealer eller djur. Den årliga ersättningen beräknas på faktiskt brukad areal och faktiskt djurantal. Fortfarande bör en möjlighet erbjudas att söka ersättning utan omlägningsplan, men denna ersättning bör vara lägre.

- Det bör övervägas om en analys- och utbildningsmodul av den typ som finns i miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk kan arbetas in i ersättningen för ekologisk odling.
- SJV:s tolkning av regelverket vad gäller krav på årlig skörd bör ändras.
- Alla grödor bör i princip vara stödberättigade.

12.2.3.4 Övriga inkomna synpunkter

Trädgårdsnärings Riksförbund (TRF) påpekar i en skrivelse från den 17 februari 1999 att den svenska miljöersättningen för ekologisk odling för närvarande endast omfattar stöd för ekologisk odling på friland. Ersättning utgår inte till produktion av plantskoleväxter eller andra slag av icke ätbara trädgårdsprodukter. Ersättning utgår inte heller för ekologisk odling av växthusprodukter, vare sig ätbara eller icke ätbara. TRF menar att många företag upplever övergången till ekologisk odling som en hög tröskel att ta sig över. Inte minst den starka konkurrensen på marknaden och det pressade lönsamhetsläget innebär en risk för företagen innan man har kunnat konsolidera företaget i denna nya odlingsform. Ett övergångsstöd för ekologisk växthusodling skulle därför verka stimulerande och minska den ekonomiska risken för företagen. Enligt TRF bör stödet utgå för produktion av såväl ätbara som icke ätbara växthusprodukter.

TRF anser dessutom att man även bör se över det nuvarande ekologiska stödets bidragsbelopp och beakta att frilandsodlingen är mycket manuellt arbetsintensiv och att omsättningsbeloppen per arealenhet är höga.

12.2.3.5 Kopplingen till rådets förordning 2092/91

Bakgrund

Som tidigare nämnts är det rådets förordning om ekologisk produktion (2092/91) som för närvarande direkt reglerar vad som får saluföras som ekologiskt producerat i Sverige. Endast producenter som certifieras av ett godkänt kontrollorgan har rätt att använda beteckningen ekologiskt på sina produkter. Jordbruksverket prövar ansökningar om godkännande

som kontrollorgan, är tillsynsmyndighet och svarar för att kontrollorganens regler och verksamhet uppfyller kraven i EG-förordningen.

EG:s miljöersättningsförordning (2078/92) innehåller ingen direkt hänvisning till regelverket för ekologisk produktion. I tillämpningsförordningen (746/96) krävs dock att medlemsländerna när de fastställer miljöåtagandenas innehåll och nivån på ersättningarna skall "ta hänsyn till" bl.a. "gemenskapsbestämmelserna för kvalitetsprodukter och produkter från ekologiskt jordbruk".

När det nuvarande miljöprogrammet fastställdes valde regeringen vad beträffar växtodlingen att direkt koppla villkoren för det ekologiska stödet till rådets förordning 2092/91. Sverige är därmed bundet att löpande ändra villkoren allteftersom EG-förordningen förändras.

Ursprungligen innehöll även den första svenska miljöstödsförordningen en direkt hänvisning till EG-förordningen. Den formuleringen är borttagen i den nuvarande förordningen (1997:1336) om miljöstöd, som i stället bemyndigar Jordbruksverket att bestämma villkoren. Beroende på den ursprungliga bindningen är verket dock tvingat att i sina föreskrifter (SJVFS 1998:10) i detalj följa texten i rådets förordning 2092/91. Även de omfattande bilagorna med positivlistor över tillåtna produktionshjälpmedel återges i sin helhet.

Eftersom EG-regler för ekologisk djurhållning ännu saknas, är djurreglerna däremot av egen konstruktion. De är något mindre detaljerade och kan beskrivas som en förenklad version av KRAV:s djurregler, vilka i sin tur baseras på de Basic Standards som utges av IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements).

Reglerna i rådets förordning 2092/91 avser marknadsföring av ekologiska produkter och ändras kontinuerligt. För bekämpningsmedel godkänns t.ex. nya medel samtidigt som tidigare godkända medel kan tas bort. Problem uppstår när någon regel som införs innebär en nackdel för jordbrukare som är med i stödet och har planerat sin produktion efter de regler som gällde när femårsperioden började. Enligt förvaltningslagen får man inte ompröva ett beslut till den enskildes nackdel.

Om nya hårdare regler införs i föreskrifterna för stödet under ersättningsperioden blir följden att dessa regler endast kommer att omfatta skiften som anslutits till ersättningen efter regeländringen. En brukare som utökat åtagandet under ersättningsperioden får på detta sätt olika regler att följa för olika skiften. För myndigheterna medför det att kontrollverksamheten försvåras, informationsmaterial måste beakta att olika regler gäller beroende på när brukaren anslutits till ersättningen m.m.

Utredningen anser att den nuvarande ordningen med en tvingande hänvisning till rådets förordning om ekologisk produktion bör ändras. Den är administrativt tungrodd och den är förvirrande för jordbrukaren.

Borttagande av tvingande hänvisning till rådets förordning

Ett sätt att förenkla är att reglerna för odlingen skrivs in i programmet, något som förordas i Jordbruksverkets förstudie inför ett nytt miljöprogram (SJV 1998a). Några tvingande hänvisningar till rådets förordning om ekologisk produktion bör i så fall inte göras. Inte heller bör någon tvingande koppling till IFOAM:s regler eller dess efterföljare i form av en eventuell rådsförordning finnas för den ekologiska djurhållningen. Härigenom skapas en större stabilitet i hanteringen av miljöersättningen. De jordbrukare som vill sälja sina produkter som ekologiska måste följa rådets förordning och dess motsvarighet på djursidan, men detta blir då en sak för de godkända kontrollorganen att kontrollera och inte en stödhanteringsfråga. De regler som skrivs in i förordningen kontrolleras av länsstyrelserna. Dessa regler kan ha en varierande räckvidd. Minimikrav för växtodlingen är förbud mot kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel. Minimikrav på djurhållningen rör foder, djurmiljö samt hälso- och sjukvård.

Krav på kontrollerad och godkänd produktion

Ett annat alternativ är att produktionen skall vara kontrollerad och godkänd av ett s.k. godkänt kontrollorgan för ekologisk produktion, för närvarande KRAV eller Demeter. Jordbrukaren skall då förete ett intyg om detta vid kontroll och länsstyrelsens kontroll kan begränsas till arealer och djurantal m.m., vilket troligtvis skulle leda till administrativ förenkling hos länsstyrelsen. Denna ordning innebär att jordbrukare i samband med avtalstecknandet förbinder sig att kontinuerligt anpassa sig till regelverket. Enligt vad utredningen erfarit tillämpas denna ordning i övriga EU-länder. Brukaren får betala för kontrollen. Det gör alla ekologiska producenter som säljer sina produkter som ekologiska redan i dag. Brukare som bara har mindre arealer och ingen ekologisk avsaluproduktion får dock ökade kostnader. Alternativet kan därför sägas missgynna nämnda producenter och därför verka negativt på anslutningen till programmet.

Ett krav på att produktionen skall vara kontrollerad och godkänd av ett godkänt kontrollorgan diskuterades dock redan vid införandet av nuvarande miljöprogram, men metoden bedömdes som olämplig eftersom rätten till miljöersättning då i praktiken skulle avgöras av kontrollorganisationerna, något som även organisationerna själva motsatte sig. KRAV avvisar fortfarande bestämt tanken på en sådan koppling. I en skrivelse från den 1 april 1999 hänvisar KRAV framför allt till att man vill att anslutningen till KRAV skall vara frivillig och att organisationens

trovärdighet som oberoende garant skulle äventyras vid sammanblandning med myndighetsuppgifter.

12.3 Utredningens slutsatser

12.3.1 Motiv för miljöersättningar för ekologisk produktion

Ekologiskt jordbruk syftar till en produktion som bygger på lokala och förnyelsebara resurser. Växtnäringsförsörjning och växtskydd baseras på en varierad växtföljd där vallen med sin blandning av gräs- och kvävefixerande baljväxter spelar en avgörande roll. Kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel används inte alls i ekologisk odling. Den ekologiska djurhållningen är en viktig del i produktionssystemet på den ekologiska gården. Djurtätheten anpassas till gårdens foderproduktionsförmåga. Stora djurkoncentrationer, som är en av de främsta orsakerna till problem med växtnäringsläckage, förekommer därför inte vid ekologisk djurhållning.

Enligt statsmakternas beslut (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116) bör den ekologiska produktionen ses som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk. Eftersom den ekologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med att miljöanpassa jordbruket är utvecklingen av den ekologiska produktionen ett prioriterat område.

Utredningen anser därför att det finns starka skäl för att även under nästa programperiod stödja utvecklingen av den ekologiska produktionen genom en särskild miljöersättning för ekologisk jordbruksproduktion. Med tiden minskar dock behovet av statligt stöd. Tillräckliga marknadsandelar kommer att ge en bättre förmåga att skapa bra villkor för producenterna genom en väl fungerande marknad och stabilare avsättning och priser.

12.3.2 Förenklingar av regelverket

Utredningen instämmer i den kritik som framförts i samband med miljöstödsöversynen när det gäller den nuvarande kopplingen av villkoren för miljöersättningen för ekologisk odling till rådets förordning 2092/91. Eftersom EG:s regler avser marknadsföring av ekologiska produkter och dessutom ändras kontinuerligt är den nuvarande ordningen förvirrande för jordbrukaren samtidigt som den medför att myndigheternas kontrollverksamhet försvåras. För en jordbrukare som successivt ansluter sin

areal till miljöersättningen kan olika regler gälla för olika skiften i hans ekologiska odling.

Om reglerna för odlingen skrevs in i miljöprogrammet och därefter gällde under hela programperioden skulle en större stabilitet i miljöstödsanordningen skapas, vilket skulle underlätta såväl för jordbrukarna som för de administrerande myndigheterna. Enligt rådets förordning 2092/91 är det enbart varor som är framtagna i enlighet med förordningens regler som får kallas "ekologiska". Utredningen föreslår därför att de svenska reglerna för miljöersättningen för ekologisk produktion anpassas till de produktionsregler som gäller enligt rådets förordning 2092/91 vid den tidpunkt då det svenska regelverket utformas, samt att de därefter inte ändras under programperioden. På detta sätt slipper man de problem som finns i dag med att en jordbrukare kan tvingas följa olika regler på olika skiften, samtidigt som ordet "ekologiskt" bör kunna få finnas kvar i stödformens namn.

För att ytterligare förenkla regelverket föreslår utredningen dessutom att det gängse djurenhetsbegrepp som används i andra gemenskapsfinansierade djurstöd också används inom miljöersättningen för ekologisk produktion.

12.3.3 Ersättningsnivåerna

Utredningen instämmer i Ekologiska lantbrukarnas bedömning att relationen mellan ersättning till växtodling och djurhållning behöver förändras, så att gårdar som även lägger om sin djurhållning premieras för detta. De positiva miljöeffekterna av ekologisk drift är i hög grad knutna till omläggningen av djurhållningen, som kräver en god balans mellan djurantal och foderodling på den enskilda gården. Gårdar med enbart växtodlingen omlagd och fortsatt intensiv konventionell djurhållning kan i värsta fall skapa ökad miljöbelastning, t.ex. genom att koncentrera all stallgödsel till den "ekologiska" arealen.

När det gäller den nuvarande differentieringen av ersättningsnivåerna utifrån geografisk zon är en allmän bedömning, som delas av Ekologiska lantbrukarna, att motiven för en regional differentiering är svaga inom djurproduktionen. I den mån det finns någon skillnad i merkostnaderna vid omläggning tenderar de snarast att vara högre i skogsbygderna och i Norrland, där specialiseringen oftast är längre gången, gårdarna mindre och beroendet av inköpt foder stort.

På växtodlingssidan är det däremot säkert riktigt att det finns en högre merkostnad vid omläggning av gårdar med hög andel ettåriga grödor, i synnerhet då för dem som har specialgrödor som stärkelsepotatis eller

sockerbetor. Frågan är emellertid om inte skillnaderna snarare är knutna till grödorna än till regionen.

En övergång till en grödbaserad differentiering av ersättningsnivåerna, med de ersättningar per hektar respektive djurenhet som föreslås i avsnitt 12.1.6, skulle enligt utredningens bedömning sammantaget kunna ge en bättre styrning mot följande mål:

- bättre stimulans till ekologisk djurhållning
- bättre incitament till omläggning av hela produktionen
- utjämning mellan jämförbar djurproduktion i slätt- respektive skogsbygd
- mindre incitament till ”passiv” ekologisk odling (t.ex. vallodling utan omlagd djurhållning)
- bättre incitament till odling av t.ex. grönsaker
- en möjlighet att hålla budgetramen.

Jämfört med den nuvarande regionala differentieringen leder de grödbaserade ersättningsnivåerna till att vissa företag i slättbygderna kan missgynnas. För att komma till rätta med detta skulle en regional differentiering behöva göras även av de grödbaserade ersättningsnivåerna. Generellt sett blir dock ersättningssystem svårare att administrera och förvalta ju fler ersättningsnivåer som inrättas för olika grödgrupper. Utredningen har därför valt att inte föreslå en ytterligare differentiering av ersättningen.

Beträffande övriga synpunkter som redovisats av Ekologiska lantbrukarna har MPU gjort följande bedömning.

Utredningen har bedömt det vara lämpligt att ha kvar den nuvarande kopplingen mellan ersättning för ekologisk djurhållning och arealen slåttervall, betesvall eller grönfodergrödor. Härigenom stimuleras en integrering av foderproduktion och djurproduktion. Vidare stimuleras en balanserad, miljövänlig växtföljd som minskar växtnäringsläckaget.

Samtidigt vill utredningen dock peka på att det kan finnas vissa oklarheter i bedömningsunderlaget när det gäller köttproduktionen. Frågan bör därför slutligt bedömas i anslutning till de ställningstaganden som behövs när Jordbruksverket har redovisat sitt uppdrag om ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000.

12.3.4 Utredningens bedömning av TRF:s förslag om stöd till ekologisk växthusodling

Trädgårdsnärings Riksförbund har föreslagit att stöd borde lämnas till ekologisk växthusodling av såväl ätbara som icke ätbara produkter. Det är fullt möjligt att låta ett sådant stöd bli en del av miljöprogrammet. Det

finns såvitt utredningen känner till ett sådant stöd i Holland på ca 10 000 kr/ha, för övrigt samma stödnivå som för frilandsproduktion. Växthusodlingen omsätter vanligen 200–400 kr/m². Ett stöd på 1 kr/m² måste därför bedömas vara en ytterst marginell stimulans. Stödnivån kan naturligtvis höjas men det blir i så fall genom en helt nationell finansiering. Det högsta stödbelopp per år som EG kan bevilja för ettåriga grödor är 600 euro (ca 5 000 kr) per ha. Den ekologiska växthusodlingen i Sverige är i dag blygsam, totalt finns ca 10 ha. Den torde på sin höjd komma att tredubblas under programperioden. Även med en mångdubbelt högre ersättningsnivå kommer stödet totalt sett att bli litet. Administrationskostnaderna för ett separat stöd kan därmed bli stora i förhållande till de belopp som utbetalas. Utredningen anser mot denna bakgrund att ett separat stöd till ekologisk växthusodling inte bör införas.

12.3.5 Avgränsning av godkända arealer

En fråga som har diskuterats gäller tolkningen av nuvarande bestämmelser om stöd till frukt- och bärödling. Enligt förordningen lämnas stöd endast till ”jordbruksgrödor och frilandsodlade trädgårdsgrödor som årligen används till foder-, livsmedels- och utsädesproduktion samt ettåriga gröngödslingsgrödor”. Detta har av SJV tolkats som att bl.a. nyplanteringar inte kan få stöd förrän de bär skörd. Såvitt utredningen kan förstå har detta aldrig varit avsikten. Bestämmelsen är till för att undvika att odlingar anmäls som ekologiska och sedan inte sköts professionellt. Om inte SJV anser sig kunna ändra sin tolkning behöver förordningen ändras.

12.4 Administrativa konsekvenser

Den administrativa hanteringen av miljöersättningen till ekologisk odling hos länsstyrelserna och SJV skulle troligtvis förenklas om det ställdes krav på att den ekologiska produktionen skulle vara kontrollerad och godkänd av ett s.k. godkänt kontrollorgan för ekologisk produktion för att berättiga till miljöersättning. Kontrollorganisationerna själva motsätter sig dock denna lösning. För att skapa en större stabilitet i hanteringen av miljöersättningen, och därmed underlätta både för jordbrukarna och de administrerande myndigheterna, föreslår i stället utredningen att reglerna för odlingen skrivs in miljöprogrammet och att samma regler gäller under hela programperioden (se avsnitt 12.3.2).

Ekologisk odling är en av de åtgärder inom miljöprogrammet där måluppfyllelsen för stödet försämrats om åtgärden inte utförs på samma

mark under hela beslutsperioden. Det är därför väsentligt att femårsbesluten utformas så att den ekologiska odlingen skall ligga på samma mark under hela åtagandeperioden. För att underlätta administrationen bör åtgärden enligt SJV kopplas till den minsta enhet som har en unik identitet. För närvarande pågår diskussioner inom SJV om hur blockdatabasen skall användas i detta sammanhang, och det är än så länge oklart om det i framtiden kommer att finnas en lägre unikt identifierbar nivå än block. Enligt SJV är det därför viktigt att man i utformningen av miljöprogrammet inte låser fast sig vid en koppling till t.ex. jordbruksblock utan att programtexten bara slår fast att åtgärden skall utföras på samma mark under hela beslutsperioden.

Ekologiska lantbrukarna har föreslagit att miljöersättningen för ekologisk odling konstrueras så att femårsbeslutet innebär en förbindelse att bruka hela företagets areal och driva hela djurhållningen enligt stödreglerna. Det skulle underlätta för de som i dag har helt omlagd produktion, genom att kraven på nya beslut vid utökning av areal eller djurhållning försvinner. Enligt Ekologiska lantbrukarna borde det även vara möjligt att tillåta en planerad omläggning inom ramen för femårsbeslutet, förutsatt att en omläggningsplan läggs fast från början och genomförs under beslutets löptid. Ersättning skulle endast utgå för den del av driften som varje år är omlagd. Ekologiska lantbrukarna anser dock att det åtminstone under den kommande programperioden är rimligt att även erbjuda en fortsatt möjlighet att få ersättning för ekologisk växtodling på mindre delar av gården, utan förbindelse till hel omläggning. Men ersättningsnivåerna bör vara lägre, så att det finns ett tydligt incitament till hel omläggning. Det bör också finnas möjlighet att byta upp sig till den normala ersättningen (dvs. den som utgår för helt omlagda gårdar eller gårdar med omläggningsplan) när som helst under perioden.

Utredningen instämmer med Ekologiska lantbrukarna så till vida att ett krav på hel omläggning kan anses ligga i linje med grundtanken i ekologiskt jordbruk. Ett krav på hel omläggning kan dock fungera som en psykologisk spärr för jordbrukare som funderar på att lägga om sina arealer från konventionellt till ekologiskt jordbruk. En lägre ersättningsnivå för gårdar, som inte är helt omlagda eller som saknar omläggningsplan, kan också motverka en ökad anslutning till miljöersättningen för ekologisk odling, eftersom initialkostnaderna vid omläggningen ofta är relativt höga. Olika ersättningsnivåer för gårdar med respektive utan omläggningsplan skapar dessutom administrativa problem och kostnader. Utredningen föreslår därför, som nämndes ovan, att femårsbesluten även under kommande programperiod utformas så att den ekologiska odlingen skall ligga på samma mark under hela åtagandeperioden.

13 Anläggning av skyddszoner

13.1 Utredningens förslag

13.1.1 Inledning

Inom det nuvarande miljöprogrammet infördes år 1998 en miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk. Åtgärden är ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram, som utöver direkta utbildningsinsatser innehåller krav på planering och dokumentation inom det egna företaget, försiktighetsåtgärder vid kemisk bekämpning (inklusive obesprutade kantzoner i stråsäd) samt skyddszoner utmed vattendrag. Inom det nuvarande miljöprogrammet finns dessutom en särskild stödform för anläggning av extensiv vall och skyddszoner.

Utredningen föreslår att ersättningarna för resurshushållande konventionellt jordbruk, inklusive resurshushållande odling av sockerbetor på Gotland, samt anläggning av extensiv vall utgår ur miljöprogrammet. I stället bör en ny ersättningsform för anläggning av skyddszoner införas. Anläggning av skyddszoner, dvs. bevuxna remsor av åkermarken utmed vattendrag och sjöar, leder till minskad ytavrinning från åkermark och därmed lägre förluster av fosfor bunden till jordpartiklar. Skyddszoner är även gynnsamma för faunan, och i någon utsträckning även för floran då bekämpning med kemiska bekämpningsmedel inte får förekomma i zonen. Miljöersättningen för anläggning av skyddszoner skall därmed bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar, Ingen övergödning* samt i viss mån *Giftfri miljö*.

13.1.2 Mål för åtgärden

Målet är att 4 000 ha skyddszoner utmed vattendrag skall anläggas på åkermark under programperioden.

13.1.3 Geografisk omfattning

Miljöersättning för anläggning av skyddszoner lämnas i hela Götalands- och Svealandslänen.

13.1.4 Klassificering

Skyddszoner utmed sjöar eller vattendrag skall anläggas på åkermark. Med åkermark menas i detta sammanhang mark som kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja.

13.1.5 Skötselvillkor

Skyddszoner skall anläggas utmed vattendrag och sjöar som är utmärkta på topografiska kartan. Kan en brukare på ett tillfredsställande sätt visa att ett vattendrag som inte finns utmärkt på topografiska kartan är vattenförande under hela året bör en skyddszon längs ett sådant vattendrag också vara ersättningsberättigande. Annan markanvändning skall inte tillåtas mellan skyddszonen och vattendraget, sjön eller fältkanten.

En skyddszon skall vara minst 6 meter bred men ersättning ges inte för bredd utöver 6 meter. Den totala sträckan skyddszon skall vara minst 200 meter. Denna sträcka behöver dock inte vara sammanhängande.

Inom en skyddszon är det inte tillåtet att sprida gödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel. Under stödperioden skall skyddszonen ligga obruten under hela den tid marken ingår i jordbruksföretaget.

Sådd av skyddszon skall ske senast under våren det första året då marken ingår i arealen för stödet. Jordbruksverket bör få utforma regler för vilka grässlåg som skall sås in. Befintlig vall kan också användas som skyddszon. Skyddszonen får slå tidigast den 15 juli och skörden skall bärgas. Länsstyrelsen bör ha möjlighet att medge en tidigare skördetidpunkt om påtaglig risk föreligger för inkorsning från skyddszonen i utsädesodling. Grödan från skyddszonen får inte användas för utsädesproduktion. Bete på skyddszonen är tillåtet under hela betessäsongen.

13.1.6 Ersättningsnivåer

Miljöersättning för anläggande av skydds-zoner lämnas med 3 800 kronor per hektar skydds-zon och år. Om en brukares totala ersättning för skydds-zon är mindre än 1 000 kronor betalas ersättningen inte ut.

13.1.7 Femårsbeslut

Skydds-zonen måste finnas kvar på samma mark under hela den femåriga beslutsperioden.

13.1.8 Förväntad anslutning och kostnad

Beräknad årlig kostnad för ersättningen är ca 15 miljoner kronor vid full måluppfyllelse.

13.2 Motiv för utredningens förslag

13.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för anläggning av skydds-zoner

13.2.1.1 Miljöstödsöversynen

När Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets översyn av miljöstöden (SJV 1997a) genomfördes hade miljöersättningen till resurshushållande konventionellt jordbruk inte introducerats, vilket innebär att ersättning till anläggning av skydds-zoner endast utgick inom miljöstödet för extensiv vall och skydds-zoner.

I utvärderingen konstateras att t.o.m. år 1996 hade ca 500 ha skydds-zoner anslutits till ersättningsformen, vilket motsvarar en måluppfyllelse på ca 17 % jämfört med arealmålet på 3 000 ha. Verken bedömer att en viktig orsak till den låga måluppfyllelsen är kravet på att skydds-zonen måste vara 200 meter lång för att berättiga till ersättning, eftersom det på många brukningsenheter kan vara svårt att anlägga 200 meter sammanhängande skydds-zon. Fr.o.m. år 1998 ändrades därför reglerna så att de 200 meter skydds-zon som krävs för att berättiga till stöd inte längre behöver vara sammanhängande, vilket också innebär att ett skifte med skydds-zon får vara mindre än 0,1 ha.

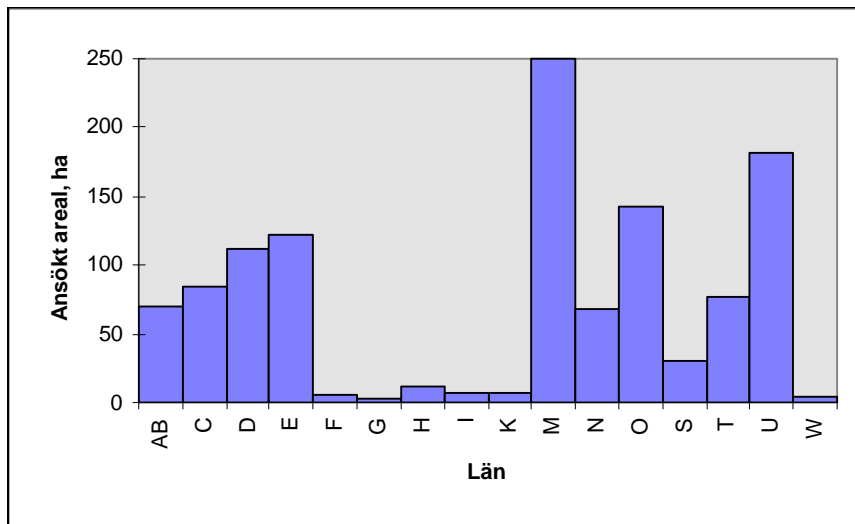
I en analys av problem och brister nämns att kritik har inkommit mot förutsättningen att ersättning endast lämnas för sex meter bred skyddszon. Enligt verken är den föreslagna bredden en kompromiss utifrån praktiska, administrativa och kostnadseffektiva skäl. Sex meter är dessutom en vanlig arbetsbredd hos jordbruksmaskiner. Kriteriet bör därför enligt miljöstödsöversynen kvarstå.

13.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för anläggning av skyddszoner

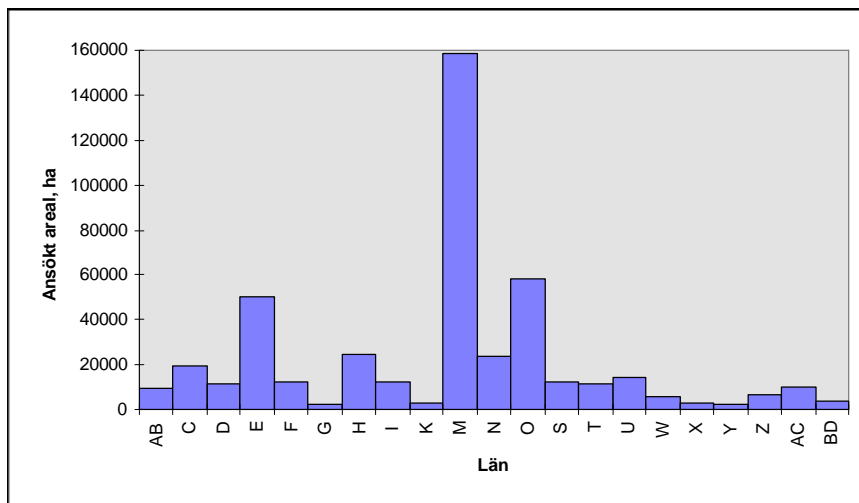
13.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Hittills har ca 1 200 ha åkermark anslutits till miljöersättningen för anläggning av skyddszoner, vilket ger en måluppfyllelse på ca 40 %. I figur 13.1 visas den länsvisa fördelningen av ansökt areal år 1998 för skyddszoner. Den största andelen ansökt areal, drygt 20 %, finns i Skåne län.

När det gäller ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk har år 1998 ansökan om utbetalning inkommit för ca 455 000 ha, vilket ger en måluppfyllelse på ca 33 % jämfört med det uppsatta arealmålet (som gäller slutet av femårsperioden, dvs. år 2003). I figur 13.2 visas den länsvisa fördelningen av ansökta arealer år 1998. Ansökningarna från Skåne län omfattar 35 % av den totala ansökta arealen.



Figur 13.1. Länsvis fördelning av den areal för vilken ansökningar inkommit om ersättning för anläggning av skyddszoner år 1998 (Källa: SJV).



Figur 13.2. Länsvis fördelning av den areal för vilken ansökningar inkommit om miljöstöd för resurshushållande konventionellt jordbruk år 1998 (Källa: SJV).

13.2.2.2 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Som en del i utredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats från företrädare från olika myndigheter och organisationer. Vid dessa genomgångar har bl.a. följande synpunkter på miljöersättningarna till resurshushållande konventionellt jordbruk respektive extensiv vall och skydds-zoner framkommit.

Lantbruksdirektörers förening (LD) menar att miljöersättningen till resurshushållande konventionellt jordbruk behöver modifieras, men att det är en bra åtgärd att bygga vidare på. Orsakerna till den förhållandevis dåliga anslutningen till ersättningen skulle behöva undersökas. LD anser vidare att ersättningen till skydds-zoner bör kunna införlivas i ersättningen till resurshushållande konventionellt jordbruk. Ersättningen till extensiv vall blir då överflödig, eftersom man lika gärna kan söka miljöersättning för ekologisk odling i stället.

Svenska jägareförbundet (SJF) framhåller att det finns en stark koppling mellan jordbruket och jaktintressena. Åtgärder som vidtas inom jordbruket påverkar ofta det jaktbara viltet. SJF uppfattar i huvudsak miljöersättningarna som positiva för viltet och jaktintresserna. Till de åtgärder som gynnar fältviltet hör enligt SJF miljöersättningen för anläggning av skydds-zoner utmed vattendrag och de sprutfria kantzonerna inom ersättningen till resurshushållande konventionell odling.

13.2.2.3 Övriga inkomna synpunkter

Länsstyrelsen i Örebro län har i en skrivelse till Jordbruksdepartementet som utredningen fått ta del av föreslagit att reglerna för skydds-zoner ändras. Enligt de nuvarande reglerna skall vattendrag eller sjö som skydds-zonen gränsar till vara utmärkt på den topografiska kartan för att ersättning skall kunna utgå. Länsstyrelsen anser dock att den topografiska kartan är bristfällig och att det finns fler vattendrag med vattenföring året om än de som finns inritade på kartan. Förordningen bör därför enligt länsstyrelsen ändras så att det framgår att om ett vattendrag som är ytvattenförande finns i verkligheten, men inte på kartan, skall ersättning för skydds-zon ändå utgå. Länsstyrelsen bör efter fältbesiktning få besluta om undantag från att vattendraget skall finnas på kartan.

Jordbruksverket skriver i sitt yttrande över länsstyrelsens förslag att både miljönytta, stödmottagare och myndigheter kan vara betjänta av den föreslagna förändringen i miljöprogrammet. Verket gör dock bedömningen att en ändring av förordningen inte skulle hinna genomföras inför ansökningarna för stödåret 1999, eftersom en ändring måste göras via

EG-kommissionen. Enligt Jordbruksverket bör förslaget dock beaktas i samband med utformningen av nästa miljöprogram.

Trädgårdsnäringens Riksförbund (TRF) framhåller i en skrivelse från den 17 februari 1999 att det nu löpande miljöprogrammet inte ger full och adekvat uppmärksamhet åt den yrkesmässiga trädgårdsodlingens miljösituation och miljöarbete. Enligt TRF har ersättningen till resurshushållande konventionellt jordbruk i dag inte en utformning som gör det intressant för flertalet trädgårdsföretag att ta del av detta. Dels utgår inte ersättningen till företag med växthusodling, dels är inte de arealrelaterade stödbeloppen för frilandsodlingen så avvägda att de står i rimlig proportion till den merkostnad som företagen påtar sig för att uppfylla villkoren för stödet. Den genomsnittliga frilandsarealen inom trädgårdsnäringen är 4,2 ha medan företag med spannmålsproduktion har en medelareal på 35 ha. Den maximala ersättning som kan utgå i ett genomsnittligt trädgårdsföretag är i dag 945 kronor medan det på jordbrukssidan är 7 875 kronor.

TRF föreslår dels att det utarbetas ett stöd för resurshushållande konventionell växthusodling, dels att stödbeloppen för frilandsodling av trädgårdsprodukter justeras uppåt. Totalkostnaden för förbundets förslag är ca 20 miljoner kronor.

Sockerbetsodlarna i Mörbylångaområdet hemställer i en skrivelse till utredningen från den 28 april 1999 att ersättning för resurshushållande odling av sockerbetar skall kunna utgå på Öland, delar av Kalmar län och östra Blekinge i likhet med den ersättning som fr.o.m. år 1998 utgår på Gotland.

13.3 Utredningens slutsatser

13.3.1 Motiv för miljöersättning för anläggning av skyddszoner

Fosfor är livsnödvändigt och kan heller inte ersättas av andra ämnen. Råvaran är en ändlig resurs som, med dagens brytningstakt, beräknas räcka i 100–400 år. Det är därför viktigt att både hushålla och att på olika sätt minimera fosforförlusterna. Fosforcykeln är långsam. Den största delen av fosfor som förs in i jordbruket blir kvar genom att det lagras. Fosfor kommer inte växterna till del direkt utan i stället under en längre period. Detta beror på flera faktorer, såsom tillståndet i marken, växternas upptag, gödsling m.m. Användningen av fosfor i jordbruket kan leda till förluster som bidrar till övergödningen av sjöar och vattendrag.

Anläggning av skyddszoner utmed vattendrag leder till minskad ytavrinning från åkermark särskilt under höst och vinter och därmed lägre förluster av fosfor bunden till jordpartiklar.

13.3.2 Motiv för förslaget rörande skyddszonens bredd

Redan i samband med miljöstödsöversynen år 1997 inkom kritik mot förutsättningen att ersättning endast lämnas för sex meter bred skyddszon. I översynen konstaterades att kriteriet bör kvarstå, eftersom det är en kompromiss utifrån praktiska, administrativa och kostnadseffektiva skäl. Utredningen vill i detta sammanhang tillägga att för att förhindra ytavrinning borde skyddszonens bredd skifta bl.a. utifrån fältets lutning, jordart, nederbördsförhållanden m.m. Att införa ett flexibelt system innebär dock att den optimala bredden måste avgöras från fall till fall genom fältbesiktning innan beslut om ersättning kan fattas. Ett sådant system innebär osäkerhet för brukaren men också väsentligt ökade administrativa kostnader. MPU föreslår därför att miljöersättning skall kunna erhållas om kravet på en minst sex meters bred skyddszon är uppfyllt.

Inom EU diskuteras för närvarande bl.a. tillämpningen av reglerna för arealuttag och då bl.a. bredden på skiften som läggs i träda. Då diskussionerna inte avslutats har det inte varit möjligt att närmare ta ställning till om uttagen areal skulle kunna utgöra zoner, och då även bredare zoner, längs vattendrag, sjöar och fältkanter som ett komplement till ersättningen för anläggning av skyddszoner. Inte heller har det varit möjligt att närmare studera vilka konsekvenser en sådan möjlighet skulle få.

13.3.3 Motiv för borttagande av ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk m.m.

Riksdagen har vid behandlingen av propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116) ställt sig bakom regeringens förslag att miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk skall vara ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram som utöver direkta utbildningsinsatser ersätter lantbrukare för vidtagna miljöåtgärder i syfte att uppnå ett mer miljöanpassat jordbruk.

Som ett tillägg till ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk infördes år 1998 också åtgärder för att främja miljövänlig od-

ling av sockerbeter på Gotland. Syftet med åtgärden är att minska riskerna med bekämpningsmedel och växtnäring utlakning till Östersjön. Ersättning lämnas endast till brukare som samtidigt får miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk.

Hittills har knappt 5 700 lantbrukare anslutits till miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk. Måluppfyllelsen jämfört med det uppsatta arealmålet är ca 33 %. Nya ansökningar om ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk år 1999 har endast inkommit från drygt 1 000 lantbrukare.

Mot bakgrund av den dåliga anslutningen till ersättningsformen, samt att åtgärden redan från början avsågs vara ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram, anser utredningen att ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk (inkl. tilläggsersättningen för resurshushållande sockerbetsodling på Gotland) bör utgå ur miljöprogrammet. De miljömål som ersättningen avsåg att uppnå – minskad användning av bekämpningsmedel och mindre förluster av växtnäring samt ökad biologisk mångfald – kan enligt utredningens mening uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt genom dels riktade åtgärder för minskat kväveläckage (se kapitel 14), dels kompetensutveckling av lantbrukarna inom UID-programmet (se kapitel 17).

13.3.3.1 Utredningens överväganden angående ersättning för obesprutade kantzoner

Jordbrukets användning av bekämpningsmedel påverkar ekosystemen och riskerar att negativt inverka på människors hälsa och den biologiska mångfalden. Miljöriskerna kan relateras dels till hur mycket bekämpningsmedel som totalt sprids i miljön, dels till intensiteten, dvs. hur mycket som sprids på en viss areal. Preparatens egenskaper, brukarens hantering och miljöbetingelserna i samband med spridningen på fälten är faktorer som är avgörande för hur mark, luft och vatten påverkas. Användningen av bekämpningsmedel varierar mellan grödor och mellan olika delar av landet. Både den behandlade arealen och doserna är högst i jordbrukslänen i södra Sverige.

Vid besprutning på åkermark riskerar bekämpningsmedel att hamna i fältkanter och vattendrag där växt- och djurlivet påverkas negativt. Bekämpningsmedel i fältkanter eller som genom vindavdrift hamnar utanför fälten kan ge en artfattigare flora. Förutom att djurlivet påverkas direkt sker även en indirekt påverkan genom att värdväxter för fjärilar och andra insekter minskar. En annan effekt av ogräsbekämpningen är att ogräsens artsammansättning ändrats och att flera ogräsarter är hotade.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt att ersättning skall kunna lämnas för besprutningsfria kantzoner i stråsädesodling. En sådan ersättning skulle kunna utformas motsvarande vad som i dag finns såsom villkor för att erhålla ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk. Vid en ersättning motsvarande 10–20 kronor per hektar stråsäd krävs en odling av mer än 50–100 hektar stråsäd i växtföljden varje år, då minsta totala ersättning som utbetalas bör vara 1 000 kronor. Åtgärden skulle då enbart rikta sig till en mindre del av brukarna. Utredningen anser därför att fortsatta utbildnings-, informations- och rådgivningsinsatser till alla brukare rörande säkert växtskydd bör ha samma förutsättningar att minska de negativa effekterna på växt- och djurlivet som en ersättning för besprutningsfria kantzoner. Det är även så att den som sprider bekämpningsmedel är skyldig att ta hänsyn till bl.a. vindförhållandena och omgivningens känslighet för medlet enligt de bestämmelser som finns på området (Naturvårdsverkets föreskrifter (1997:2) rörande spridning av kemiska bekämpningsmedel).

13.3.3.2 Utredningens bedömning av TRF:s förslag

Som nämndes ovan har Trädgårdsnäringens Riksförbund föreslagit en högre ersättningsnivå för frilandsodling av trädgårdsprodukter med motiveringen att den genomsnittliga arealen vid frilandsodlade trädgårdsföretag är låg. Utredningen konstaterar att det problemet delar denna företagsgrupp med alla mindre jordbruksföretag. Miljöbelastningen från trädgårdsföretagen torde dock i allmänhet vara betydligt större än från genomsnittliga jordbruksföretag, varför åtgärder är angelägna vid trädgårdsföretagen. Utredningen har erfarit att det inom ramen för marknadsordningen för frukt och grönsaker ges möjlighet för godkända producentorganisationer att erhålla gemenskapsstöd för att stödja miljöåtgärder inom trädgårdsnäringen. Enligt utredningens mening är sådana lösningar att föredra framför en separat miljöersättning för trädgårdsnäringen. En sådan blir administrativt svårhanterlig eftersom företagen också ofta har jordbruksgrödor. Administrationskostnaderna torde också bli förhållandevis höga eftersom arealerna är begränsade.

13.4 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag innebär att en åtgärd för anläggning av skydds-zoner införs, samtidigt som de nuvarande miljöersättningarna för resurshushållande konventionellt jordbruk, resurshushållande sockerbetsodling på Gotland samt anläggning av extensiv vall utgår ur miljöprogrammet. Genom att antalet ersättningsformer reduceras minskar den övergripande komplexiteten i miljöprogrammet. Dessutom minskar omfattningen av fasta administrativa insatser som tidigare har varit nödvändiga att utveckla för varje enskild åtgärd, t.ex. utveckling av ADB-system, framtagande och distribution av ansökningshandlingar och informationsmaterial, utarbetande av kontrollrutiner m.m.

Utformningen av ersättningen för anläggning av skydds-zoner överensstämmer till stor del med utformningen av den del av den nuvarande åtgärden för extensiv vall och skydds-zoner som rör anläggning av skydds-zoner. Detta innebär att några nya administrativa konsekvenser eller kostnader inte torde tillkomma.

14 Minskat kväveläckage

14.1 Utredningens förslag

14.1.1 Inledning

Jordbruket ger både positiva och negativa effekter på miljön och landskapet. En av de allvarligaste negativa effekterna är att ändringar i jordbruksstrukturen har förändrat och ökat växtnäringsläckaget, vilket bidragit till övergödning av havs- och kustområden samt sötvatten. Jordbruket står för knappt hälften av de kväveutsläpp orsakade av mänsklig verksamhet som når havet via vattendragen. Enligt direktiven skall MPU pröva möjligheterna att genomföra effektivare miljöåtgärder för att ytterligare begränsa jordbrukets miljöpåverkan när det gäller växtnäringsläckaget.

Målet att halvera de vattenburna utsläppen av kväve från mänskliga verksamheter mellan åren 1985 och 1995 har inte uppnåtts, varken totalt för alla sektorer eller för jordbruket. Målet har ersatts med ett nytt 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 % jämfört med 1995 års nivå. Miljöersättningen för minskat kväveläckage skall bidra till att uppfylla detta delmål.

Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att lämna förslag till sektorsmål för jordbruket i syfte att uppnå det ovan nämnda delmålet. SJV skall även utarbeta och lämna förslag till ett förstärkt åtgärdsprogram för minskade växtnäringsförluster från jordbruket. Eftersom miljöersättningar kan vara ett av flera viktiga inslag i åtgärdsprogrammet skall SJV enligt uppdraget informera MPU om utvecklingen och innehållet i verkets arbete.

Utredningens förslag, som tagits fram i samråd med SJV, innebär att ersättning ges för sådd av fånggrödor, dock något förändrat jämfört med den miljöersättning för sådd av fånggrödor som finns inom det nuvarande miljöprogrammet. Dessutom införs en ersättning för åkermark som jordbearbetas tidigast påföljande år. Möjlighet ges även att kombinera

åtgärderna. Ersättningarna riktas till de delar av landet där det är mest betydelsefullt att minska kväveutlakningen.

14.1.2 Mål för åtgärden

Syftet med åtgärden är att minska kväveläckaget från åkermark och därmed bidra till att uppnå målet om en minskning av den kvävebelastning på havet som orsakas av mänsklig verksamhet. Vid en anslutning på 50 000 hektar vårstråsäd uppskattas enligt SJV åtgärden ge en reduktion av kväveutlakningen till havet med ca 700 ton kväve per år. För att ytterligare minska kväveutlakningen bör också riktade informations- och utbildningsinsatser genomföras. Dessa bör vara frivilliga och individuellt anpassade. Sådana insatser bör kunna minska utlakningen med ca 800 ton kväve per år. Totalt uppskattas åtgärden därför kunna minska kvävebelastningen med 1 500 ton kväve per år.

14.1.3 Geografisk omfattning

Ersättningarna omfattar Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Även de individuella informations- och utbildningsinsatserna skall riktas till enbart detta område. Inom området är retentionen (vattnets uppehållstid) låg och/eller kvävebelastningen hög. Även djurtätheten är hög inom stora delar av området. Området är även lätt att avgränsa administrativt.

14.1.4 Villkor

Följande villkor gäller för ersättningarna:

1. Fånggröda skall sås på minst 20 % av företagets vårsädesareal varje år under stödperioden. Sådd skall ske före sista sådatum inom areal-ersättningsprogrammet och fånggrödan får brytas tidigast den 20 oktober i de tre sydligaste länen och tidigast den 15 oktober i övriga län. Vallinsådd räknas inte såsom fånggröda.
2. Minst 20 % av företagets vårsädesareal får inte bearbetas före den 1 januari.

För att ansöka om någon del av miljöersättningarna måste brukaren minst förbinda sig att uppfylla villkor 1 eller villkor 2. Däröver ersätts ytterligare insädd av fånggröda i vår- och höstsäd då sådden sker senast vid sista sådatum enligt arealersättningsprogrammet. Likaså är ytterli-

gare fånggröde- och stubbareal samt träda och vallbrott som inte bearbetas före den 1 januari ersättningsberättigande. Fånggröda som sås efter skörd av potatis är ersättningsberättigande om fånggrödan bryts tidigast den 1 januari. Sådd av fånggrödan skall ske snarast efter skörd av potatisen eller senast den 15 oktober i de tre sydligaste länen alternativt senast den 5 oktober i övriga län.

14.1.5 Ersättningsnivåer

Miljöersättning för insådd av fånggröda lämnas med 900 kr per hektar. Ersättning för mark som inte bearbetas före den 1 januari lämnas med 400 kr per hektar. För areal som såtts in med fånggröda vilken först bryts året därpå liksom fånggröda som sås efter potatis är ersättningen 1 300 kr per hektar.

14.1.6 Femårsbeslut

Femårsbesluten utformas så att jordbrukaren förbinder sig att varje år under stödperioden genomföra minst en av åtgärderna på minst 20 % av vårsädesarealen.

Jordbrukaren söker utbetalning varje år och anger då arealen vårsäd och höstsäd som skall besås med fånggröda och i förekommande fall arealen som skall besås med fånggröda efter potatis. Brukaren kan också oberoende av ovanstående välja att enbart ansöka om utbetalning för stubbareal, stråsådesareal med insådd fånggröda, vallbrott och träda som skall bearbetas tidigast året därpå. Slutligen är det möjligt för brukaren att både ansöka om utbetalning för fånggrödeareal och areal som kommer att bearbetas tidigast nästa år. För brukare som har mark både innanför och utanför stödområdet utgår ersättning endast till marken inom stödområdet.

14.1.7 Förväntad anslutning och kostnad

I området odlas ca 350 000 hektar vårsäd. Av det totala antalet hektar vårsäd i området bör ca 70 % kunna anslutas till åtgärden, dvs. 250 000 hektar. Detta innebär att ca 50 000 hektar vårsäd antingen kommer att besås med fånggröda och/eller jordbearbetas efter årsskiftet.

Den totala kostnaden för stödet vid en anslutning av ca 50 000 ha, inklusive kostnaderna för de individuellt anpassade informations- och utbildningsinsatserna, har beräknats till 110 miljoner kronor.

14.2 Motiv för utredningens förslag

14.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för minskat kväveläckage

14.2.1.1 Miljöstödsöversynen

När miljöersättningen för sådd av fånggrödor infördes var ersättningsnivån 500 kronor per hektar. I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets översyn av miljöstöden (SJV 1997a) konstateras att drygt 4 800 ha anslutits till åtgärden under år 1996, vilket motsvarar ca 12 % av miljöprogrammets arealmål. För att öka intresset för ersättningsformen föreslog verken därför att ersättningsnivån skulle höjas, vilket också gjordes fr.o.m. år 1998 (se även avsnitt 14.2.2.1).

I miljöstödsöversynen påpekas vidare att ersättningen har nått sin största anslutning i Hallands län, vilket till stor del kan förklaras av aktiva informationsinsatser inom arbetet med grön mark under flera år av såväl myndigheter som lantbrukets organisationer. Verken menar att detta tyder på att information och tidigare erfarenhet har stor betydelse för måluppfyllelsen.

14.2.1.2 RRV:s granskning av jordbrukets miljöstöd

RRV har i rapporten ”Jordbrukets miljöstöd” (RRV 1999) granskat i hur hög grad de olika åtgärdena inom miljöprogrammet bidrar till att uppnå jordbrukets miljömål. Ett av de miljömål som granskats är halvering av kväveläckage.

Granskningen av miljöstödets effekter på kväveläckaget har avgränsats till Skåne och Hallands län. Enligt RRV omfattar Skåne och Hallands län ca 20 % av den totala åkerarealen i Sverige och står tillsammans för 36 % av kväveutsläppen, men länen mottar endast ca 14 % av de miljöersättningar som syftar till att minska kväveläckaget. För att uppnå kostnadseffektivitet menar RRV att miljöersättningen i högre grad bör fördelas efter kväveutsläppens storlek. Ju mer kväve marken läcker, desto mer minskar kväveutsläppen mätt i antal kilo kväve per hektar om miljöåtgärder sätts in. Samtliga miljöersättningsåtgärder är därför från miljösynpunkt mest effektiva i Hallands och Skåne län som har de största kväveutsläppen mätt i kilo kväve per hektar åkermark.

RRV:s företagsekonomiska kalkyler visar vidare att stödet till fånggrödor är så lågt att det knappast täcker kostnaderna för anläggning och minskad avkastning i huvudgrödan. Något ekonomiskt incitament att

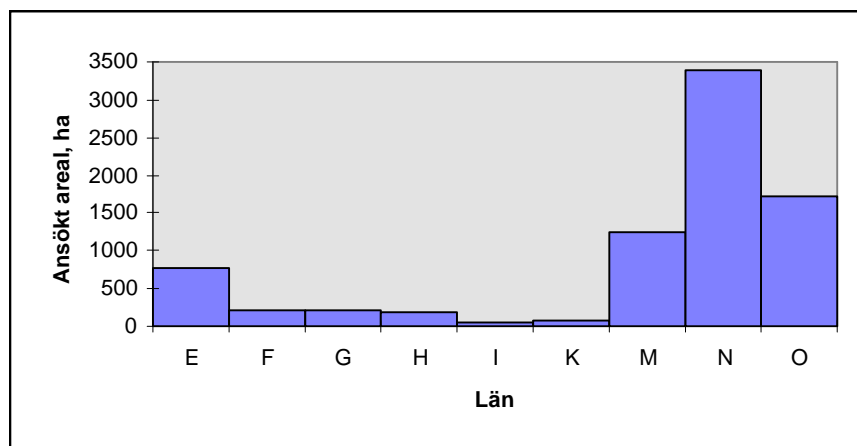
anlägga fånggrödor utöver lagens krav på grön mark finns alltså inte enligt RRV.

Eftersom kväveläckage är en negativ miljöeffekt, bör principen om att förorenaren betalar övervägas enligt RRV:s mening.

14.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för minskat kväveläckage

14.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Målet för den nuvarande miljöersättningen för sådd av fånggrödor är att 39 000 ha fånggrödor anläggs årligen. Hittills har ca 7 900 ha åkermark anslutits till stödet. Det ger en måluppfyllelse på 20 % jämfört med det uppsatta arealmålet. Den anslutna arealen har ökat med 60 % mellan åren 1997 och 1998, dvs. i samband med att ersättningsnivån höjdes från 500 till 900 kronor per hektar. I figur 14.1 visas den länsvisa fördelningen av ansökt areal år 1998. Hallands län har den största arealen fånggrödor, drygt 40 % av den totala ansökta arealen.



Figur 14.1. Länsvis fördelning av den areal för vilken ansökningar inkommit om miljöstöd för sådd av fånggrödor år 1998 (Källa: SJV).

I tabell 14.1 visas fördelningen av den ansökta arealen fånggrödor år 1998 mellan kust- och inlandskommuner i Skåne, Blekinge och Hallands län. Genomsnittet för de tre länen var 82 % anslutna arealer i kustkommunerna och 18 % i inlandskommunerna. Variationen är dock mycket stor, i Halland låg 99 % av den ansökta arealen i kustkommunerna medan motsvarande siffra för Malmöhus län var 16 %.

Tabell 14.1. *Fördelning av till miljöprogrammet ansluten areal fånggröda år 1998 (Källa: SJV).*

Län/f.d. län	Kustkommuner		Inlandskommuner	
	Areal, ha	%	Areal, ha	%
Blekinge	56	78	15	22
Kristianstad	291	48	322	52
Malmöhus	96	16	502	84
Halland	3 404	99	26	1
<i>Summa</i>	<i>3 847</i>	<i>82</i>	<i>865</i>	<i>18</i>

14.2.2.2 Inkomna synpunkter från myndigheter och organisationer

Som en del i miljöprogramutredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats eller inkommit från företrädare för olika myndigheter och organisationer. När det gäller åtgärder för minskat kväveläckage har bl.a. följande synpunkter framkommit.

Naturvårdsverket (NV) förordar att åtgärder för att minska växtnäringsläckaget endast skall kunna erhållas i utpekade områden med högt växtnäringsläckage, eller särskilt miljö känsliga områden. Detta ger hög samhällsnytta i förhållande till insatta medel. Åtgärder för att begränsa växtnäringsläckage utgörs enligt NV av vallodling, fånggröda, skyddszoner, vårplöjning av vårsådd areal, vårspridning av stallgödsel samt större spridningsareal för stallgödsel. Till dessa åtgärder bör kopplas krav på att bl.a. genomgå utbildning samt upprätta och följa växtnäringsbalans och gödslingsplan. Enligt NV kan det finnas administrativa fördelar med att slå samman flera åtgärder och erbjuda brukarna ett smörgåsbord av åtgärder inom samma ersättningsform.

Lantbruksdirektörers förening (LD) menar att anläggning av fånggrödor är en effektiv åtgärd för att minska växtnäringsläckaget. Tyvärr har anslutningen till stödet varit ganska dålig. LD anser att ett sätt att få bättre effekt och ökad spridning är att höja ersättningsnivån och begränsa stödet till de mest miljö känsliga områdena. Att låta träda följa direkt på fånggrödan kunde vara ett sätt att popularisera stödet.

Länsstyrelsen i Hallands län hänvisar i en skrivelse från den 11 januari 1999 till Mellbyförsöken i Halland, som har visat att fånggrödor har en god förmåga att minska läckaget av kväve. När vi nu har den kunskapen menar länsstyrelsen att nästa logiska steg borde vara att försöka öka odlingen av fånggrödor i de mest utsatta områdena. Ett effektivt sätt att göra odling av fånggrödor attraktivare är att höja ersättningen i de kustnära områdena. Miljöersättningarna bör enligt länsstyrelsen

styras till de områden där de gör mest nytta. Ett annat sätt att öka intresset för fånggrödestödet är, enligt länsstyrelsen, att tillåta att fånggrödan bryts redan i november månad. Eventuellt skulle en tidigareläggning av brytningstidpunkten kunna kombineras med möjligheten att fånggrödan följs av träda. Länsstyrelsen bedömer att en sådan regel-ändring skulle innebära att intresset för odling av fånggrödor ökade markant. Miljömässigt skulle det enligt länsstyrelsen inte innebära någon försämring, eftersom Mellbyförsöken har visat att efter oktober månad har fånggrödan mycket liten effekt på kväveutlakningen.

Procordia Food AB (PF) föreslår i en skrivelse från den 9 februari 1999 att ett pilotprojekt för nypon införs i det kommande miljöprogrammet. Enligt PF är nyponodling en miljövänlig produktionsform som bidrar till minskat näringsläckage. Vidare anför PF att nypon har ett rot-system som är mycket välförgrenat och efter 3–5 år täcker hela den odlade arealen. Någon bearbetning av jorden förekommer ej, och mellan nyponraderna anläggs gräs. Kvävet binds i växtmassan, och kväveläcket blir således näst intill noll. Eftersom anläggningskostnaden för nyponodling är hög, och den första skörden inträffar först 3–4 år efter plantering, föreslår PF att ett initialstöd på 7 000 kronor per hektar under de fem första åren efter plantering införs i syfte att höja lönsamheten för odlarna till en acceptabel nivå. Stödet skulle utgå för nypon som odlas med hjälp av integrerad produktion, vilket bl.a. innebär att användningen av kemiska bekämpningsmedel begränsas.

14.2.2.3 Idéskiss från Ekologiska lantbrukarna och Svenska Naturskyddsföreningen

Ekologiska lantbrukarna och Svenska Naturskyddsföreningen presenterade i oktober 1998 en idéskiss till ett nytt miljöstöd för resurseffektivt jordbruk (REJO). Syftet med REJO är att förändra jordbrukets produktionsmetoder mot långsiktig uthållighet. Det är tänkt att ersätta nuvarande ersättningar till resurshushållande konventionellt jordbruk, ekologisk odling, fånggrödor, extensiv vall, skyddszoner och bruna bönor.

REJO utgår från fyra centrala miljömål:

1. Övergång till välbalanserade växtföljder med vall.
2. Bättre växtnäringsutnyttjande.
3. Jämnare regional fördelning av djurhållningen och bättre integration av växtodling och djurhållning på gårdsnivå.
4. Minskad kemisk bekämpning.

Enligt idéskissen skall REJO byggas upp som ett modulsystem med utgångspunkt i dessa fyra mål. En obligatorisk grundmodul skall innehålla dokumentation och analys av gårdens miljöprestationer. Ett antal tilläggsmoduler skall premiera:

- God självförsörjningsgrad med växtnäring.
- Borttagen handelsgödselanvändning.
- Borttagen kemisk bekämpning.
- Bra växtföljd.
- Balans mellan växtodling och djurhållning.

Grundmodulen tar till vara de krav på systematisk dokumentation och analys av gårdens miljöeffekter som finns i den nuvarande miljöersättningen till resurshushållande konventionellt jordbruk. På grundval av denna analys är tanken att inom modulsystemet erbjuda stegvis höjd ersättning för åtgärder som förbättrar gårdens miljöprestationer. Vinsterna är bl.a. att den konstlade gränsdragningen mellan miljöersättningsåtgärder enbart för jordbrukare med ekologisk respektive konventionell produktion försvinner. I stället skulle samtliga anslutna jordbrukare premieras utifrån exakt samma kriterier. Dessutom menar förslagsställarna att programmets konstruktion ger en stark stimulans för alla anslutna lantbrukare att gradvis öka sina miljöprestationer.

14.3 Utredningens slutsatser

14.3.1 Motiv för miljöersättning för minskat kväveläckage

Risken för stort kväveläckage från åkermarken skiljer sig mellan olika områden i landet bl.a. beroende på olika naturliga förutsättningar såsom klimat och jordart. Genom t.ex. valet av grödor, växtföljd, gödsling och jordbearbetning utifrån de naturliga förutsättningarna kan jordbrukaren minska riskerna för kväveläckage. Val som jordbrukaren måste göra innebär i flera fall både vissa förändringar som påverkar odlingen, t.ex. tidpunkt för jordbearbetning, men också att vidta specifika åtgärder såsom odling av fånggröda. Båda åtgärderna innebär ökade kostnader jämfört med jordbrukare i andra geografiska områden som inte behöver vidta motsvarande åtgärder, då risken för kväveläckage beroende på de naturliga förutsättningarna är mindre. Att ersätta jordbrukarna för de ökade kostnader som uppstår då åtgärderna måste vidtas för att minska kväveläckaget inom dessa områden är motiv för det nu föreslagna ersättningen.

14.3.2 Geografisk avgränsning

Ersättningarna föreslås omfatta Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Det milda klimatet i det avgränsade området, men också den höga nederbörds mängden särskilt på Västkusten, i kombination med låg retention och/eller hög kvävebelastning är grunder för avgränsningen. Andra utgångspunkter är att andelen lättare jordarter är relativt stor inom det föreslagna området, samt att en hög djurtäthet också är vanligt förekommande. Oftast finns den högsta djurtätheten inom områden med lättare jordarter. Jordbruksdriften är dessutom intensiv inom stora delar av området. För att åstadkomma ett administrativt lätt avgränsat område har hela län valts, även om detta inte innebär den optimala avgränsningen utifrån de tidigare uppräknade utgångspunkterna.

14.3.3 Motiv för den föreslagna miljöersättningen och de uppställda villkoren

Den analys som utredningen gjort visar att måluppfyllelsen har varit låg inom de flesta av de olika ersättningsformer för skydd av miljö känsliga områden som ingår i nuvarande miljöprogram, t.ex. inom miljöersättningen för sådd av fånggrödor. Enligt direktiven skall MPU pröva möjligheterna att genomföra effektivare miljöåtgärder för att ytterligare begränsa jordbrukets miljöpåverkan när det gäller växtnäringsläckaget.

Odling av fånggröda efter huvudgrödan på hösten är en effektiv metod för att minska risken för kväveläckage under höst- och vintermånaderna. Utredningen menar att en av orsakerna till den låga måluppfyllelsen för fånggrödeersättningen är att åtgärden inte särskilt riktats till områden med hög kvävebelastning och/eller låg retention. Nuvarande ersättning omfattar även områden på det sydsvenska höglandet där andelen vall i växtföljden oftast är hög och vallinsådd vanligen görs i vårstråsäd. Detta medför minskade möjligheter att även så in fånggröda i vårstråsåden.

En annan orsak till den låga måluppfyllelsen är troligen att det enbart varit möjligt att bryta fånggröda tidigast i februari året därpå. Att tillåta en bearbetning på senhösten medför att problem beroende på lerhaltsskillnader kan undvikas. Lerhaltsskillnader kan finnas både inom området och mellan skiften, men också inom samma skifte. För att en bearbetning på senhösten skall vara lämplig skall marktemperaturen ha sjunkit, med minskad mineraliserings hastighet som följd. Slutet av oktober har därför satts som en lämplig tidpunkt. Tidpunkten sammanfaller med nuvarande bestämmelser om höst- eller vinterbevuxen mark enligt förordningen

(1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, för närvarande den 20 oktober och 10 oktober beroende på län.

Då det gäller val av gynnsammaste tidpunkt för brytning fånggröda kan två olika ståndpunkter urskiljas. En ståndpunkt är att sen nedbrukning av fånggrödan på hösten ökar möjligheten för den vårsådda grödan att ta upp det kväve som frigörs vid nedbrytning av fånggrödan. En tidig nedbrukning av fånggröda på våren kan innebära att kvävet som finns bundet i fånggrödan fastläggs och frigörs för sent för att kunna utnyttjas fullt ut av den påföljande vårsädesgrödan med risk för ökat läckage under påföljande höst. En annan ståndpunkt är att den kvävemängd som finns i fånggrödan inte har någon nämnvärd betydelse för fastläggningen, särskild då det inte företas någon jordbearbetning. Till vårbearbetningens fördel talar också att temperaturen i marken, främst i de sydligare delarna av landet, oftast är några plusgrader under stora delar av senhösten och vintern. Även vid temperaturer nära noll frigörs kväve som en fånggröda har möjlighet att ta upp och därmed förhindra utlakning av kvävet.

Att fånggrödan skall vara insådd vid sista sådatum enligt arealersättningsprogrammet är ett villkor för att denna skall ha nått en sådan utveckling att möjligheterna finns för ett stort upptag av kväve under hösten efter skörd av huvudgröda.

En förändring i förhållande till nuvarande fånggrödeersättning är också att ersättning till sådd av fånggröda efter potatis föreslås. Efter potatis bör marken besås med höstråg alternativt rågvete. Att det enbart är möjligt att välja någon av dessa två grödor såsom fånggröda, beror på att de har en bättre förmåga att etablera sig och växa sent på hösten än en fånggröda bestående av t.ex. rajgräs. Den sena såtidpunkten har valts för att möjliggöra en sådd av fånggröda både efter upptagning av tidig och sen matpotatis samt i flera fall också efter upptagning av stärkelsepotatis.

MPU har även övervägt att tillåta att ersättningsberättigande fånggrödeodling åtföljs av träda enligt bestämmelserna för uttagen areal. En sådan förändring skulle kunna öka anslutningen, men kostnaderna per kilo sparad kväve bedöms bli hög. En sådan möjlighet har därför inte föreslagits.

Ökad fånggrödeodling är dock inte den enda åtgärd som krävs eller är möjlig att genomföra för att minska kväveutlakningen till havet. Andra åtgärder är att inte bryta vallen eller genomföra någon bearbetning av stubben på hösten utan förlägga denna till våren, och då i så nära anslutning till sådd som möjligt. Genom att inte bearbeta på hösten minskar kvävefrigörelsen och utlakningen begränsas. För att inte försvåra bekämpningen av rotogräsen bör kemisk bekämpning på hösten vara tillå-

ten. Tidpunkten för när bekämpningen först kan genomföras bör motsvara vad som kommer att gälla för uttagen areal.

Att ersätta varje åtgärd var för sig medför att det finns möjlighet för fler brukare att ansluta sig till stödet och genomföra åtgärderna i den omfattning som är optimal utifrån förutsättningar på företaget. Möjligheten att kombinera fånggrödeodling och vårbearbetning mot högre ersättningsnivå kan stimulera jordbrukaren att välja detta alternativ och därmed ytterligare minska risken för läckage.

Det är även möjligt att kombinera fler åtgärder än de nu föreslagna för att ytterligare minska risken för kväveläckage, t.ex. olika begränsningar vad gäller spridning av stallgödsel under hösten och vintern. Utredningen har övervägt olika sådana förslag men anser att spridningen av gödsel främst bör regleras med hjälp av andra styrmedel. I dag är spridningen av stallgödsel till vissa delar reglerad genom bestämmelser i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och då särskilt i stora delar av föreslagna geografiska området. MPU menar också att ytterligare villkor kan göra miljöersättningen alltför komplicerad och därmed minska anslutningen men också öka de administrativa kostnaderna.

I åtgärden ingår även riktade individuella utbildnings- och informationsinsatser. Motivet för sådana satsningar är att det i dag i alltför stor omfattning förekommer en tillförsel av kväve som överstiger den optimala nivån. Om kvävegivorna till grödan väsentligt överstiger vad som tas upp av grödan ökar risken för kväveläckage. Tillförseln av överoptimala givor sker oftast då stallgödsel ingår i växtodlingen och insatserna bör därför riktas mot företag som använder stallgödsel. Genom utbildnings- och informationsinsatserna bör det även vara möjligt att öka jordbrukarens motivation till att odla fånggrödor samt ge förutsättningar för att få till stånd en ökad jordbearbetning i samband med vårbruket.

14.3.4 Utredningens bedömning av vissa inkomna förslag

14.3.4.1 Utredningens bedömning av idéskissen om resurseffektivt jordbruk

MPU ser positivt på grundtankarna i idéskissen om ett miljöstöd för resurseffektivt jordbruk, t.ex. att skapa en större helhetssyn inom miljöprogrammet och att stimulera de anslutna jordbrukarna att gradvis öka sina miljöprestationer. Utredningen har dock konstaterat att de praktiska förutsättningarna inte föreligger för att genomföra en så radikal reform redan inom nästa programperiod. Man bör därför avvakta med beslut om mer långtgående förändringar. Dels har analyser från Jordbruksverket

visat att ett modulsystem av den typ som föreslås i idéskissen skapar ökad administration, dels behövs det åtskillig metodutveckling innan växtnärbalanser och andra gårdsdata kan läggas till grund för ett stödsystem.

Av betydelse för framtida ställningstaganden är det uppdrag som regeringen har gett Jordbruksverket om att utveckla sektorsmål för jordbruket under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Jordbruksverket skall även utarbeta och lämna förslag till ett förstärkt åtgärdsprogram för minskade växtnärbalansförluster från jordbruket. Enligt regeringen bör Jordbruksverket särskilt utreda möjligheten att införa ett system för gårdsvis ökad kväveeffektivitet samt möjliga styrmedel för detta.

Ett system för gårdsvis ökad kväveeffektivitet är svårt att genomföra, eftersom det kräver mycket kunskap om gårdens förhållanden ned på skiftesnivå. Ett sådant system skulle dock kunna vara ett värdefullt instrument för att minska växtnärbalansläckaget från jordbruket.

Jordbruksverkets uppdrag skall redovisas senast den 31 december 1999, och därefter behandlas av regering och riksdag innan ett eventuellt system för gårdsvis ökad kväveeffektivitet skulle kunna genomföras. Om systemet så småningom genomförs kan det bli aktuellt att utveckla en ersättning baserad på växtnärbalansutnyttjande i ett senare skede av programperioden.

14.3.4.2 Utredningens bedömning av förslaget rörande stöd till nyponodling

När det gäller Procordia Food AB:s förslag till införande av ett initialstöd till nyponodling gör MPU följande bedömning.

För närvarande finns en ersättning på 7 000 kronor per hektar för ekologisk frukt- och bärödling. Denna ersättning föreslås höjas till 7 500 kronor per hektar (se kapitel 12). Enligt Procordia Food AB är det i dagsläget inte möjligt för odlarna att till industrin garantera skörd av ekologiskt odlade nypon, varför man föreslår ett stöd på 7 000 kronor per hektar för nypon som odlas med hjälp av integrerad produktion. Enligt vad MPU erfar pågår ett arbete (med stöd av Procordia Food AB) med att ta fram nyponsorter som klarar av att odlas ekologiskt. Risken är att detta utvecklingsarbete skulle avstanna om en ersättning för att odla nypon med hjälp av integrerad produktion införs, särskilt om ersättningen är lika stor som den ersättning som i dag utgår för ekologiskt odlade nypon.

14.4 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag innebär en ökad flexibilitet för jordbrukare att vidta de åtgärder som är anpassade till företagets förutsättningar. Förslaget innebär dock att komplexiteten vad gäller de administrativa insatserna och kontrollåtgärderna ökar något i förhållande till den nuvarande utformningen av motsvarande åtgärd. Utvecklingen av ADB-system, administrativa rutiner och kontrollrutiner bör dock kunna bygga på nuvarande system, och de administrativa konsekvenserna bör därmed kunna underlättas i förhållande till ett förslag för vilket det skulle behövas byggas upp ett helt nytt administrativt system.

15 Våtmarker och småvatten

15.1 Utredningens förslag

15.1.1 Inledning

Våtmarkernas utbredning har minskat kraftigt i jordbruksbygderna under de senaste århundradena. Från miljösynpunkt är våtmarker värdefulla genom att de har en kvävereducerande effekt på vatten som passerar genom dem. Dessutom är många av de växt- och djurarter som i dag är hotade beroende av våtmarker. Om våtmarksarealen ökar förbättras förutsättningarna för dessa arters långsiktiga överlevnad.

Genom att våtmarker är viktiga både för den biologiska mångfalden och för att minska kväveläckaget till havet bidrar miljöersättningen för våtmarker och småvatten till uppfyllande av flera miljökvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*.

För att anpassa åtgärden till LBU-förordningen föreslår utredningen att den nuvarande miljöersättningen för anläggande och återskapande av våtmarker och småvatten görs om till dels ett investeringsstöd, dels en miljöersättning. Investeringsstödet skall utgå enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen och ge ersättning i relation till anläggningskostnaden det första året. Miljöersättningen skall utgå under hela åtagandeperioden och beräknas på grundval av markens alternativvärde samt skötselkostnaderna.

15.1.2 Mål för åtgärden

Målet för åtgärden är att 6 000 hektar våtmarker och småvatten anläggs eller återställs, på åkermark och på betesmark. Detta beräknas enligt Jordbruksverket ge en kvävereduktion på ca 1 200 ton kväve.

15.1.3 Geografisk omfattning

Ersättning för anläggning och återställande av våtmarker och småvatten bör, liksom hittills, kunna lämnas i Götaland och Svealand.

15.1.4 Klassificering

Med våtmark menas i detta sammanhang ett område som är täckt av vegetation och där vattenytan finns i närheten av markytan. Vattennivån kan variera med de naturliga säsongsvariationerna. Med småvatten menas vattensamlingar i mindre försänkningar i landskapet. Vattennivån i ett småvatten skall vara så hög att en vattenspegel finns under hela året.

En våtmark eller ett småvatten skall vara minst 0,2 hektar för att berättiga till stöd.

Ersättning kan lämnas för anläggning och återställande av våtmarker och småvatten på åkermark och betesmark. De betesmarker som kan bli aktuella är marker som saknar eller har mycket låga kända natur- och kulturvärden. I dessa marker får anläggning av en våtmark eller ett småvatten större positiv effekt på biologisk mångfald och växtnäringssläckage än om marken fortsätter att utnyttjas till bete.

15.1.5 Skötselvillkor

Villkoren för ersättningen skall liksom hittills syfta till att våtmarker och småvatten anläggs och återställs. De skall dessutom möjliggöra en lämplig skötsel av stödobjekten så att dess funktion består under hela stödperioden.

Länsstyrelsen får ställa villkor om i vilken utsträckning igenväxningsvegetation skall tas bort.

Slätter och bete skall vara ersättningsberättigat. Ersättning för slätter skall i normalfallet förenas med krav på bortförsel av den avslagna vegetationen, men länsstyrelsen skall kunna ge dispens i de fall där miljövinster blir större om materialet tillåts ligga kvar. I vissa fall kan bortförseln motverka kvävereduktionen i och med att de kvävereducerande bakterierna är beroende av dött växtmaterial som kolkälla. Bete skall vara tillåtet under hela betesperioden.

Användning av vattnet för bevattning bör tillåtas, i syfte att öka det ekonomiska incitamentet att anlägga eller återställa våtmarker. Ersättning skall även kunna lämnas till sådana anläggningar som kräver dammvall runt hela eller delar av dammen. Dammvallar, brunnar m.m.

som behövs för att bevara den anlagda våtmarken eller småvattnet skall underhållas.

Kemisk bekämpning, kalkning eller gödsling i våtmarker och småvatten är inte tillåten.

15.1.6 Ersättningsnivåer

Ersättningen lämnas under en 20-årsperiod med följande belopp årligen:

År 1	<i>Investeringsstöd:</i>	Ersättning i relation till anläggningskostnaden
Åren 1–20	<i>Miljöersättning:</i>	
	Ersättning för markens alternativvärde	2 500 kr/ha
	Ersättning för skötselåtgärder (slåtter, bete)	<u>1 300 kr/ha</u>
	SUMMA	3 800 kr/ha

Ersättningen inom miljöstödet har anpassats till det högsta stödbelopp per år som gemenskapen kan bevilja för denna åtgärd, dvs. 450 euro per hektar.

Ersättning för skötselåtgärder lämnas bara de år som skötsel utförs. Om skötsel med slåtter eller bete endast utförs på en del av våtmarken eller småvattnet skall ersättningen för skötsel bara betalas för den del som sköts.

Ersättning kan lämnas till den som äger marken som åtgärden utförs på, eller till den som arrenderar marken om han eller hon har markägarens tillstånd.

Sökanden skall ha en plan för anläggningen av våtmarken eller småvattnet. Länsstyrelsen skall utifrån planen ha möjlighet att avslå ansökan t.ex. om länsstyrelsen bedömer att det inte är möjligt att anlägga en fungerande våtmark på den föreslagna platsen eller om en betesmark har alltför höga natur- och kulturvärden för att passa som våtmark.

Fram till det år slutbesiktningen görs kan brukaren söka andra ersättningar för den mark som omfattas av ansökan av miljöersättning för våtmarker och småvatten.

15.1.7 Tjugoårsbeslut

Beslutsperioden för miljöersättning till våtmarker och småvatten bör även under kommande programperiod vara tjuugoårig, i syfte att säkerställa en långsiktig miljönytta. Perioden räknas fr.o.m. det år då länsstyrelsen godkänt anläggningen vid slutbesiktning.

15.1.8 Förväntad anslutning och kostnad

Som nämndes ovan är målet för åtgärden att 6 000 hektar våtmarker och småvatten anläggs eller återställs, varav hälften på åkermark och hälften på betesmark.

Kostnaden för investeringsstödet för anläggande av våtmarker och småvatten beräknas till ca 27 miljoner kronor. Den beräknade årliga kostnaden för miljöersättningen är ca 23 miljoner kronor.

15.2 Motiv för utredningens förslag

15.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för våtmarker och småvatten

15.2.1.1 Miljöstödsöversynen

Det ursprungliga målet för åtgärden var att våtmarker skall anläggas eller återställas på 4 000 ha åkermark i Götaland och Svealand under programperioden. I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets översyn av miljöstöden (SJV 1997a) konstateras att de ansökningar som kommit in under det första året totalt omfattar ca 1 200 ha åkermark. Mot bakgrund av att åtagandet sträcker sig över en lång tidsperiod och att åtgärden är omfattande samt att ansökningstiden var kort första året bedömer verken att anslutningen till ersättningsformen under det första året får anses som god.

I en analys av problem och brister diskuteras effekterna av att åkermark som används för anläggning av våtmark eller småvatten betraktas som jordbruksmark som tas ur produktion av miljöskäl enligt rådets förordning (EEG) 2078/92. Detta innebär att marken omfattas av kraven på uttag av jordbruksmark enligt rådets förordning (EEG) 1765/92, vilket betyder att marken inte får användas för någon form av produktion. Våtmarkerna kan t.ex. inte utnyttjas som bevattningsdammar. Att tillåta bete eller att utnyttja avslagen vegetation i produktion under hela sä-

songen strider också mot förordningen. Våtmarkerna anläggs på åkermark som ofta har ett högt innehåll av växtnäringsämnen, vilket kan leda till snabb igenväxning om våtmarken inte hävdas. Verken konstaterar därför att nuvarande regelverk således kan reducera de anlagda våtmärkernas miljönytta samt begränsa möjligheterna till en ökning av den biologiska mångfalden. I rapporten föreslås att initiativ bör tas inför nästa programperiod för att EG:s regelverk ändras så att det blir möjligt att tillåta bete eller slåtter under hela vegetationssäsongen i våtmarker anlagda på åkermark.

15.2.1.2 RRV:s granskning av jordbrukets miljöstödet

RRV har i rapporten "Jordbrukets miljöstödet" (RRV 1999) granskat i hur hög grad de olika åtgärderna inom miljöprogrammet bidrar till att uppnå jordbrukets miljömål. Ett av de miljömål som granskats är halvering av kväveläckage.

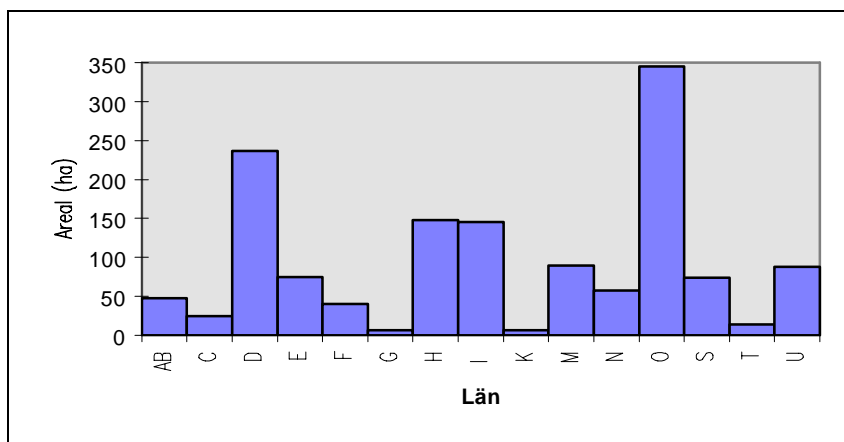
Enligt RRV är anläggning av våtmark den åtgärd inom miljöprogrammet som är mest kostnadseffektiv för att reducera kväveutsläpp sett ur ett statsfinansiellt perspektiv. Detta innebär att den lägsta kostnaden för staten mätt i kronor miljöstödet per minskat kilo kväve erhålls för våtmarker. Miljöstöds-kostnaden för att reducera ett kilo kväve ligger mellan 1,50 och 4,40 kronor för anläggning av våtmark på åkermark medan kostnaden för anläggning av våtmark på betesmark ligger mellan 1,00 och 3,00 kronor. Som en jämförelse kan nämnas att anläggning av skydds-zon är den dyraste miljöstödsåtgärden. Statens miljöstöds-kostnad för anläggning av skydds-zoner varierar enligt RRV mellan 110 kronor och 289 kronor per kilo reducerat kväve.

15.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för våtmarker och småvatten

15.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Som nämndes ovan var det ursprungliga målet att våtmarker skall anläggas eller återställas på 4 000 ha åkermark under programperioden. Från och med år 1998 kan stödet även lämnas för våtmarker eller småvatten som anläggs på betesmark som saknar eller har mycket lågt natur- och kulturmiljövärde. Målet har därmed reviderats till att omfatta 5 000 ha åkermark och 8 000 ha betesmark. Det finns fyra olika ersättnings-nivåer: Åker- respektive betesmark åren 1–5 respektive åren 6–20.

Totalt har ca 1 400 ha anslutits till ersättningsformen t.o.m. år 1998. Det gör att måluppfyllelsen mätt som andel av det reviderade arealmålet är låg, ca 11 %. I figur 15.1 visas den länsvisa fördelningen av ansökt areal år 1998. En fjärdedel av den ansökta arealen finns i Västra Götalands län.



Figur 15.1. Länsvis fördelning av den areal för vilken ansökningar inkommit om miljöstöd för våtmarker och småvatten år 1998.

15.2.2.2 Inkomna synpunkter från myndigheter och organisationer

Som en del i utredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats eller inkommit från företrädare för olika myndigheter och organisationer. När det gäller miljöersättningen för våtmarker och småvatten har bl.a. följande synpunkter framkommit.

Naturvårdsverket (NV) framhåller att ett mål med åtgärden är att återställa biologisk mångfald knuten till våta miljöer, som gått förlorad genom de senaste sekulens utdikningar av landskapet. Vid anläggande eller återställande av våtmarker och småvatten bör därför särskild hänsyn tas även till våtmarksberoende artgrupper som inte tål hög kvävebelastning. Slåtter med bortförsel av höet samt bete måste tillåtas på våtmarker, eftersom detta ökar den biologiska mångfalden och effektiviserar närsaltreduktionen. Vattnet i dessa marker bör, med vissa restriktioner, tillåtas användas till bevattning, detta ökar den växtnärsreducerande effekten och ökar dessutom det ekonomiska incitamentet att anlägga eller återställa våtmarker. Ersättningen måste kunna erhållas även av arrendatorer. Nuvarande regler förhindrar i vissa fall optimal placering av våtmarker. Ersättningen måste vara tillräckligt hög för att vara attraktiv även i de läckageintensiva bygderna.

Lantbruksdirektörers förening anför att våtmarksersättningen bör behållas i sin nuvarande form. Länsstyrelsen bör dock kunna få avslå en stödansökan om det inte finns tillräcklig miljönytta med åtgärden.

Sveriges Ornitologiska Förening (SOF) framhåller att våtmarkerna är en mycket viktig miljö för fåglar i jordbrukslandskapet. När det gäller anlagda våtmarker är det enligt SOF främst två faktorer som är av betydelse för fågellivet. Dels är det viktigt att vattenståndet tillåts fluktuera över året, dels måste våtmarken skötas, t.ex. genom att vegetationen hävdas. SOF betonar därför starkt att det nuvarande förbudet mot bete i våtmarker anlagda med miljöersättning måste tas bort. Att tillåta våtmarksbete är av stor betydelse för den biologiska mångfalden. Vidare framhåller SOF att det är viktigt att man innan anläggningsarbetena påbörjas har bestämt sig för vilken typ av våtmark man vill åstadkomma. SOF menar också att även anläggning av mindre bevattningsdammar etc. i jordbrukslandskapet är av betydelse för den biologiska mångfalden.

Svenska jägareförbundet (SJF) framhåller att den fr.o.m. år 1998 införda möjligheten att anlägga våtmarker på betesmark är mycket positiv. För att få ut största möjliga miljövårdsnytta av miljöersättningen för anläggning av våtmarker och småvatten anser dock SJF att länsstyrelsen bör ges befogenhet att prioritera mellan inkomna ansökningar. Grunden för en sådan prioritering bör bl.a. vara våtmarkens utformning och läge. Vidare framhåller SJF att betesdrift måste tillåtas längs med stränder i anlagda våtmarker. Betesdriften skapar en zonerings av olika livsmiljöer vilket avsevärt ökar våtmarkernas värde för den biologiska mångfalden.

Länsstyrelsen i Hallands län menar att våtmarken ofta är mycket värdefull i sitt nyanlagda skick men att den förfaller med påfallande hög hastighet om ingen skötsel sätts in. Enligt länsstyrelsen har en stor andel av de anlagda våtmarkerna i Halland sådana jordarter att det nästan är orealistiskt att få till stånd skötselåtgärder med konventionella maskiner, samtidigt som ersättningen är för låg för att sporra markägare att verkligen satsa på skötseln. Länsstyrelsen föreslår bl.a. att bete tillåts som skötselmetod under hela betessäsongen, att ersättningen för skötsel höjs till minst 5 000 kr/ha samt att kravet på bortförsl av avslagen vegetation tas bort.

15.3 Utredningens slutsatser

15.3.1 Motiv för miljöersättningar för våtmarker och småvatten

Våtmarker fyller många funktioner samtidigt. De är betydelsefulla bl.a. för den biologiska mångfalden i åkerlandskap. Genom avvattning och uppodling har våtmarkernas utbredning kraftigt minskat under de senaste århundradena. Många av de hotade svenska växt- och djurarterna är beroende av våtmarker. Om våtmarksarealen ökar förbättras förutsättningarna för dessa arters överlevnad. Att anlägga och återställa våtmarker i jordbrukslandskapet är också en viktig åtgärd för att minska kväveutlakningen till havet. Våtmarker har en kväverenande effekt på det vatten som passerar våtmarken genom att en del av kvävet i nitratform denitrifieras. Våtmarker bidrar dessutom till att upprätthålla grundvattennivån. Vid anläggning av våtmarker tas åkermark ur bruk. Därigenom minskar användningen av handelsgödsel och kemiska bekämpningsmedel eftersom de inte får användas på våtmarken.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet har man genom att kombinera ekonomiska och fysiska beräkningsmodeller jämfört våtmarker med andra metoder att minska näringsläckaget från jordbruket (Byström 1998). Våtmarksrestaurering visade sig vara en billig metod för kväverening, betydligt billigare än odling av fånggrödor och fullt jämförbar med en minskad användning av handelsgödsel. Enligt SLU skulle det vara samhällsekonomiskt lönsamt att höja miljöersättningen till våtmarker, eftersom dagens ersättningsnivåer är otillräckliga i södra Sverige och kostnaden för att säkerställa en ökad våtmarksanvändning vida understiger den kostnadsbesparing i form av kväverening som de kan åstadkomma.

15.3.2 Förändringar med LBU-förordningen

I artikel 22 i LBU-förordningen anges syftena med stödet för miljövänligt jordbruk. Till skillnad från i EG:s nuvarande miljöstödsförordning (2078/92) finns inte långsiktigt uttag av jordbruksmark ur produktion i miljövardssyfte angivet som ett syfte med stödet. Miljöersättning för anläggande och återskapande av våtmarker kan i stället motiveras genom att det syftar till "att jordbruksmark används på ett sätt som är förenligt med skydd och förbättringar av miljön, landskapet med dess särdrag, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden". Denna förändring innebär att marken inte längre omfattas av kraven på uttag av jordbruksmark ur produktion, vilket gör att skötselvillkoren kan förändras på ett sätt som är positivt ur miljösynpunkt.

Samtidigt får den maximala medfinansieringsbara ersättningsnivån enligt LBU-förordningen inte överstiga 450 euro (ca 3 800 kronor) per hektar för miljöersättningar till ”övrig markanvändning”. Den låga målpuffyllelsen i den nuvarande miljöersättningen för våtmarker talar för att jordbrukarnas ekonomiska incitament för att anlägga våtmarker redan med nuvarande ersättningsnivåer är alltför lågt. Utredningen föreslår därför att ett investeringsstöd införs i enlighet med artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen. Genom investeringsstödet skulle jordbrukaren kunna få ersättning i relation till anläggningskostnaden år 1. Miljöersättningen kan därefter utgå under hela åtagandeperioden och beräknas på grundval av markens alternativvärde samt kostnaderna för skötseln.

15.4 Administrativa konsekvenser

I den nuvarande miljöersättningen för våtmarker gäller att länsstyrelsen genomför en förundersökning för att klargöra om miljövårdssyftet kommer att uppnås innan ett beslut om ersättning kan tas. Brukaren skall färdigställa anläggningen och länsstyrelsen skall ha godkänt den innan ersättning kan börja betalas ut. Denna administrativa hantering har enligt vad utredningen erfar fungerat mycket bra. Utredningen anser därför att systemet med förundersökning borde kunna användas även för det föreslagna investeringsstödet.

Att ersättningsbeloppet föreslås vara detsamma under hela åtagandeperioden leder till vissa administrativa förenklingar, eftersom man t.ex. inte behöver anpassa ADB-systemet så att det tar hänsyn till om ett skifte befinner sig i åren 1–5 eller åren 6–20 för att räkna ut ersättningsbeloppet. ADB-hanteringen förenklas ytterligare av att ersättningen är densamma för åker- respektive betesmark, eftersom det då inte behövs någon hänvisning till ägoslag i systemet. Dessutom förenklas sanktionsberäkningarna betydligt. I nuläget genomförs en slags proportionering mellan de olika ägoslagen i de fall då en stödmottagare har våtmark både på åkermark och betesmark och det vid fältkontroll konstateras en avvikelse på något av skiftena.

16 Miljövänlig odling av bruna bönor på Öland

16.1 Utredningens förslag

16.1.1 Inledning

Sedan början av 1900-talet har bruna bönor odlats traditionellt på Öland, som i princip är den enda plats i Sverige där denna gröda odlas. Totalt odlas ca 1 000 ha årligen (SCB 1998). Odlingen omfattar lokala sorter som särskilt förädlats för nordiska förhållanden. Dessa sorter kännetecknas av en kortare vegetationsperiod än andra sorter. Vidare är avkastningen lägre jämfört med andra sorter.

Inom denna odling är behovet av kvävegödsling lågt. Bönorna odlas i rader med ett avstånd på ca 0,5 m, vilket minskar behovet av ogräsmiddel eftersom mekanisk ogräsesning är den normala metoden.

Miljöåtgärdens syfte är att bibehålla den traditionella, miljövänliga odlingen med lokala sorter av bruna bönor på Öland. Åtgärden lämnar därmed ett bidrag till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Utredningen föreslår att reglerna för utformningen av femårsbeslut förenklas för att underlätta administrationen av åtgärden.

16.1.2 Mål för åtgärden

Målet för åtgärden är att bibehålla den traditionella odlingen omfattande ca 1 000 ha bruna bönor på Öland.

16.1.3 Geografiskt område

Miljöersättning för miljövänlig odling av bruna bönor lämnas endast på Öland.

16.1.4 Villkor

Ersättning lämnas enbart för odling av sorter som finns på den svenska sortlistan och är av svenskt ursprung.

Följande skötselvillkor skall vara uppfyllda för att ersättning skall kunna lämnas:

- gödsling får ske med högst 30 kg kväve per hektar och år,
- odling skall ske i rader med ett sådant avstånd att mekanisk ogräsbekämpning kan utföras,
- kemiska bekämpningsmedel mot svampsjukdomar och insekter får inte användas,
- i syfte att minska växnäringsläckaget får jordbearbetning före den 1 december endast ske vid sådd av höstsådd gröda samma år som börnorna har skördats.

16.1.5 Ersättningsnivåer

Ersättning lämnas med 2 700 kronor per hektar.

16.1.6 Femårsbeslut

Femårsåtagandet omfattar all den areal som sökanden odlar med bruna bönor varje enskilt år. Detta innebär att arealen tillåts variera under beslutsperioden och att all den areal som årligen odlas med bruna bönor skall skötas i enlighet med ersättningsformens regler. Jordbrukaren ansöker om utbetalning av ersättning för hela arealen som odlas med bruna bönor respektive år under femårsperioden.

16.1.7 Beräknad kostnad och anslutning

Totalt beräknas att ca 130 jordbrukare med en areal av ca 1 000 ha ansluts till åtgärden. Den årliga kostnaden beräknas till ca 3 miljoner kronor.

16.2 Motiv för utredningens förslag

16.2.1 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för odling av bruna bönor

16.2.1.1 Miljöstödsöversynen

I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets översyn av miljöstöden (SJV 1997a) konstateras att ca 600 ha hade anslutits till ersättningsformen år 1995. År 1996 hade anslutningen ökat till närmare 800 ha, vilket motsvarade ca 70 % av den uppskattade arealen enligt miljöprogrammet.

Den kritik som framförts mot åtgärden gäller främst begränsningen av att arealen under åtagandeperioden inte får understiga antalet hektar i femårsbeslutet med mer än 30 % under ett enskilt år. I rapporten framhålls dock att den tillåtna årliga variationen av arealen inom stödet till bruna bönor är större än för någon annan miljöersättning och att en ytterligare ökning skulle kunna leda till att åtgärdens syfte motverkas.

16.2.2 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för odling av bruna bönor

16.2.2.1 Anslutning och måluppfyllelse

Jämfört med år 1995, då åtgärden introducerades, har det skett en ökad anslutning till ersättningsformen. Den anslutna arealen var enligt Jordbruksverket år 1998 ca 1 000 ha, fördelat på 135 jordbrukare. Samtliga jordbrukare på Öland som odlade bruna bönor var år 1998 anslutna till miljöstödet och i princip omfattas hela den areal som odlas med bruna bönor på Öland av ersättningsformen.

16.2.2.2 Utformning av femårsbeslut

Åtaganden inom miljöprogrammet måste enligt EU:s regler vara minst femåriga. Miljöersättningen för bruna bönor tillhör de åtgärder där en total volym inom ett visst geografiskt område ur miljösynpunkt är viktigare än att vissa jordbrukare eller särskilt avgränsade markytor omfattas av åtagandena. Inom den nuvarande miljöersättningen för odling av bruna bönor gäller att arealen som omfattas av beslut om stöd kan flyttas runt i växtföljden. Under ett enskilt år får dock arealen underskridas med

högst 30 % jämfört med femårsbeslutet. För den länsstyrelse som hantlar åtgärden leder detta krav till ett administrativt merarbete liknade det som beskrivits för de nuvarande miljöersättningarna till vallodling (se avsnitt 11.2.2.4), om än i mindre skala.

16.3 Utredningens slutsatser

16.3.1 Motiv för miljöersättning för odling av bruna bönor

Miljöersättningen främjar i första hand en miljövänlig odlingsmetod som bidrar till att minska kväveläckaget och användningen av kemiska bekämpningsmedel. Dessutom säkras fortsatt traditionell odling av lokala sorter av bruna bönor på Öland. Odlingen är en viktig del av öns kulturarv. Vidare innebär odlingen att lokala sorter av bruna bönor kan bevaras *in situ* och därmed lämnas ett bidrag till arbetet med att bevara växtgenetiskt material.

16.3.2 Femårsbeslutens utformning

Med det primära syftet att förenkla den administrativa hanteringen föreslår utredningen att jordbrukaren i samband med femårsåtagandet anmäler att denne avser att sköta all den areal bruna bönor som årligen odlas i enlighet med ersättningsformens regler.

16.4 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag gällande utformningen av femårsbesluten bedöms leda till förenklingar både för den länsstyrelse som genomför administrationen av åtgärden och för jordbrukarna i samband med ansökningsförfarandet.

17 Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet

17.1 Utredningens förslag

17.1.1 Inledning

Inom det nuvarande miljöprogrammet genomförs utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID) inom tre delprogram:

1. Biologisk mångfald och kulturvärden.
2. Miljökänsliga områden.
3. Ekologisk produktion.

Huvuddelen av UID-verksamheten bedrivs inom s.k. länsprogram. Länsstyrelsen har det regionala ansvaret och svarar för samordningen och kunskapsförsörjningen inom länet, samt för att engagera övriga regionala och lokala aktörer. Verksamheten består bl.a. av kurser, fältvandringar, individuell rådgivning och studiecirkel. Vissa aktiviteter genomförs vid särskilda demonstrationsgårdar som iordningställts för ändamålet. Jordbruksverket styr den regionala verksamheten genom villkor för medlens användning, personalutbildning m.m.

Under den innevarande programperioden har Jordbruksverkets system för genomförande och administration av utbildningsåtgärderna reviderats löpande, vilket har inneburit en successiv förändring mot ett mindre detaljerat regelverk.

Eftersom den nuvarande UID-verksamheten fungerar bra och administrationen av den dessutom fortlöpande förenklas, anser Miljöprogramutredningen att det för närvarande inte finns behov av att genomföra några större förändringar.

17.1.2 Mål för åtgärden

Kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet skall komplettera övriga miljöersättningsåtgärder i syfte att uppnå jordbrukets miljömål. Kompetensutvecklingen är en långsiktig investering för miljöarbetet eftersom kunskap förändrar brukares attityder och hur de agerar. Såväl

enskilda jordbrukare som anställd arbetskraft vid jordbruksföretag är viktiga målgrupper i arbetet.

17.1.3 Geografisk omfattning

Aktiviteterna riktar sig till lantbrukare i hela Sverige.

17.1.4 Villkor

Deltagandet är kostnadsfritt. Ingen ersättning lämnas till lantbrukarna.

Kompetensutvecklingsåtgärderna bör utformas så att de anpassas till de nya ersättningsformerna inom miljöprogrammet samt till de miljömål som ersättningarna skall bidra till att uppnå. Kompetensutvecklingsprogrammet bör därför vara flexibelt och ge utrymme för regionala anpassningar. Liksom i dag bör huvuddelen av verksamheten bedrivas inom s.k. länsprogram.

17.1.5 Förväntad kostnad

Den totala kostnaden för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet beräknas till 114 miljoner kronor per år. Denna summa inkluderar enbart åtgärder inom jordbruket och inte åtgärder inom skogsbruket.

Till detta kommer de riktade informations- och utbildningsinsatser för att minska kväveutlakningen som föreslås som en del av åtgärden Minskat kväveläckage (se kapitel 14).

17.2 Motiv för utredningens förslag

17.2.1 UID-verksamhetens nuvarande uppbyggnad

Som tidigare nämnts genomförs den del av UID-verksamheten som Jordbruksverket ansvarar för inom tre delprogram; biologisk mångfald och kulturvärden, miljö känsliga områden samt ekologisk produktion. I detta avsnitt ges en kort redovisning av aktiviteterna inom respektive delprogram samt Jordbruksverkets administrativa hantering av verksamheten.

17.2.1.1 Delprogram 1 – Biologisk mångfald och kulturvärden

De aktiviteter som ingår i delprogram 1 är i huvudsak samlade inom kampanjen Markernas Mångfald. Målet är att jordbrukare, markägare och anställda inom jordbruket har den kunskap som behövs för att den biologiska mångfalden och de kulturhistoriska värdena i odlingslandskapet skall bevaras och förstärkas.

Jordbruksverket i samarbete med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Lantbrukarnas Riksförbund ansvarar centralt för genomförandet av kampanjen. Länsstyrelserna ansvarar för verksamheten på regional och lokal nivå.

Inom delprogrammet genomförs den obligatoriska utbildning eller rådgivning som krävs av jordbrukare som beviljats miljöersättning för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden. De obligatoriska utbildningarna följer ingen gemensam kursplan utan utformas av länsstyrelserna själva, enligt vissa riktlinjer som lämnats av de centrala verken.

Ett viktigt och omfattande arbetsområde inom länsprogrammen är individuell rådgivning. Med utgångspunkt i brukarens egna intressen och förutsättningar upprättas en skötselplan för gårdens natur- och kulturvärden. Arbetet utförs i nära samarbete mellan lantbrukaren och en rådgivare från länsstyrelsen eller annan organisation och ger stor möjlighet för den intresserade lantbrukaren att få information anpassad efter gårdens förhållanden. Den information som lämnas skall även underlätta för jordbrukaren att fullgöra eventuella åtaganden inom miljöersättningarna.

Medel kan också beviljas till fristående organisationer och andra som tar fram informations- och utbildningsmaterial eller ordnar kurser som kompletterar och stöder verksamheten inom länsprogrammen. Exempel på organisationer som deltagit i arbetet är Nordiska Förbundet för Kulturlandskap, Hälsinglands museum, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska lantarbetareförbundet. Även rasföreningar för hotade lokala husdjursraser kan beviljas UID-medel. Budgetåret 1999 har särskilda medel avsatts för att främja bevarandet av de utrotningshotade husdjursraserna ardenner, nordsvensk brukshäst och gotlandsruss.

För att understödja den regionala verksamheten har bl.a. fortbildningskurser inom ämnesområdena rådgivningsmetodik, biologisk mångfald, kulturhistoria m.m. anordnats av Jordbruksverket i samarbete med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Lantbrukarnas Riksförbund.

17.2.1.2 Delprogram 2 – Miljökänsliga områden

Under andra halvan av 1980-talet påbörjades arbetet med att minska miljöbelastningen till följd av växtnäringsläckage samt att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel. Arbetet bedrivs alltsedan dess inom handlingsprogram för respektive delområde; växtnäring och bekämpningsmedel. Bland de åtgärder som vidtagits inom programmen spelar utbildning och information en central roll. De delar i handlingsprogrammen som rör informationsverksamhet har införlivats i delprogram 2. Under år 1998 infördes en ny miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk med obligatorisk utbildning och rådgivning som genomförs inom detta delprogram.

Inom länsprogrammen består verksamheten framför allt av aktiviteter som fältvandringar, kurser, demonstrationer av odlings- och spridningsteknik samt individuell information. Viktiga ämnesområden som tas upp inom växtnäringsområdet är växtnäringsbalanser, strategier för utnyttjande av stallgödsel, åtgärder för att begränsa ammoniakavgången och optimal kvävegödsling. Inom bekämpningsmedelsområdet är bl.a. förbättrad behovsanpassning vid användning av bekämpningsmedel, förbättrad hantering av bekämpningsmedel ur hälso- och miljösynpunkt, teknikens betydelse för behandlingsresultatet och/eller minskad vindavdrift, samt betydelsen av kantzoner från flora- och faunasynpunkt och skyddssynpunkt viktiga områden.

Den hittills mest omfattande aktiviteten inom delprogrammet är individuell rådgivning inom växtnäringsområdet, där den största delen utgörs av upprättande av växtnäringsbalanser. Inom bekämpningsmedelsområdet utgör demonstrationsprojekt och kurser den största satsningen. Verksamheten innehåller även produktion av regionalt informationsmaterial, studiecirkel samt regionala fortbildningar för länets rådgivare.

Ett mindre antal organisationer bedriver informationsverksamhet vid sidan av länsprogrammen inom ramen för delprogram 2, genom att t.ex. ordna utbildningar, informationsträffar och utarbeta informationsmaterial. Exempel på organisationer som verkat inom delprogram 2 är Grön-saksodlarnas Riksförbund, Trädgårdsnäringens Riksförbund och Odling i Balans.

Både inom växtnärings- och bekämpningsmedelsområdet har Jordbruksverket regionalt placerade specialister. Deras uppgift är att med sin verksamhet understödja och komplettera informationen inom länsprogrammen. Den huvudsakliga målgruppen för deras verksamhet är således de rådgivare som ansvarar för kunskapsförmedling till den enskilde jordbrukaren. Detta gör man bl.a. genom att utarbeta gödslings- och bekämpningsstrategier, informationsmaterial och genom prognos- och varningsverksamhet på bekämpningsmedelsområdet.

17.2.1.3 Delprogram 3 – Ekologisk produktion

Utbildning, information och demonstrationsprojekt inom delprogram 3 syftar till att öka andelen ekologisk produktion, som ett led i utvecklingen mot en hållbar och miljövänlig livsmedelsproduktion.

Huvuddelen av den verksamhet som genomförts har skett inom ramen för länsprogrammen, inom vilka respektive länsstyrelse och andra organisationer och aktörer genomför en rad olika aktiviteter. Exempel på sådana aktiviteter är kurser, fältvandringar, individuell information, iordningställande av demonstrationsgårdar och demonstrationsodlingar. I vissa fall har också lokalt/regionalt informationsmaterial framställts inom ramen för länsprogrammen.

Av de olika genomförda aktiviteterna är det kurser som sammanlagt nått flest lantbrukare. Fält- och gårdsvandringar, som är en förhållandevis billig form av kunskapsförmedling, har intresserat många lantbrukare. Stort intresse har också mött individuell rådgivning, som vanligtvis utmynnat i en gårdsanpassad strategi för omläggningen till ekologisk produktion. En sådan omlägningsplanering är ett viktigt led för att lyckas med övergången till ekologisk produktion.

Ett tjugotal centrala organisationer har verkat inom delprogram 3 årligen. Ekologiska Lantbrukarna, KRAV och Ekokött är exempel på organisationer som beviljats medel. Huvuddelen av verksamheten har bestått i att ta fram informationsmaterial, anordna kurser samt information, bl.a. genom medverkan vid utställningar och mässor.

Jordbruksverket har regionalt placerade specialister inom delprogrammet, vilka har till uppgift är att understödja och komplettera informationen inom länsprogrammen. Den huvudsakliga målgruppen för deras verksamhet är de rådgivare som ansvarar för kunskapsförmedling till den enskilde jordbrukaren.

17.2.1.4 Administration

Jordbruksverket ansvarar för den administrativa hanteringen som utbetalningsställe och fondkoordinator. Verket har utformat ett administrativt system för genomförandet av UID inom jordbruket och administrerar även utbetalning av medel till Skogsstyrelsen, som ansvarar för motsvarande system inom skogsbruket. Jordbruksverket ansvarar även för central samordning och utvärdering samt kontroll och revision av verksamheten.

Under september uppmanar Jordbruksverket länsstyrelserna att inkomma med länsprogram och medelsansökan inför kommande år. Syftet med skrivelsen är att underlätta länsstyrelsernas planering och förenkla

handläggningen. I skrivelsen meddelas en anvisning för länsprogrammets innehåll, riktlinjer för respektive delprogram, preliminära villkor för verksamheten under kommande år samt en preliminär medelsfördelning.

Den preliminära fördelningen baseras på nyckelfaktorer. De ingående faktorerna skall spegla behovet och efterfrågan i respektive län och utgörs av mått på förekommande antal företag, bevarandevärden, miljöersättningsansökningar och miljöbelastning. Valet av faktorer varierar av naturliga skäl mellan delprogrammen. Inom samtliga delprogram avsätts även särskilda medel till de fem norrlandslänen som kompensation för höga resekostnader. Av för länsstyrelserna budgeterade medel fördelas 90 % via nyckelfaktorer och resterande 10 % i särskild ordning efter motiv lämnade i ansökan.

Villkoren för verksamheten kan indelas i två kategorier; ersättningsvillkor och övriga villkor. Ersättningsvillkoren syftar till likabehandling och kostnadseffektivitet och består i fastställda kostnadsramar för genomförande av vissa definierade aktiviteter, exempelvis kurser, fältvandringar och individuell rådgivning. De övriga villkoren syftar till att tydliggöra de övergripande förutsättningarna som de anges i miljöprogrammet och förordningstexterna.

Respektive länsstyrelse ansvarar för att upprätta ett länsprogram som är anpassat för länets specifika förutsättningar och behov, med utgångspunkt i nationella och regionala miljömål. Inför upprättandet av länsprogrammet skall länsstyrelsen genomföra ett samråd med länets aktörer, med syfte att diskutera och förankra övergripande strategier för verksamhetens genomförande. Genom samordningen i länet undviks även att olika aktörers verksamhet överlappar varandra.

Organisationer som har intresse av att bedriva verksamhet på central nivå inom miljöprogrammets ramar uppmanas på motsvarande sätt att inkomma med ansökan till Jordbruksverket.

Jordbruksverket granskar upprättade program och ansökningar och beslutar om fördelning av medel för verksamheten. Jordbruksverket samordnar även verksamheten på nationell nivå i syfte att undvika dubbelarbete m.m.

Ersättning för genomförda aktiviteter rekvideras från Jordbruksverket i efterhand. Länsstyrelserna redovisar en sammanställning av verksamheten och kostnaderna kvartalsvis i samband med att medel rekvideras. Dokumentationen behålls på länsstyrelsen. För organisationer som bedriver central informationsverksamhet gäller motsvarande hantering med tillägget att den fullständiga dokumentationen skall redovisas i samband med rekvisitionen.

Länsstyrelserna och de centrala organisationerna skall även lämna en årlig rapport med utvärdering av verksamheten.

Inom ramen för det s.k. utbildnings- och uppföljningsprojektet har samtliga länsstyrelser under år 1998 besökts av personal från Jordbruksverket för genomgång av verksamheten inom länsprogrammen. Vid besöken har både utbildningsverksamheten och den administrativa hanteringen diskuterats. Länsstyrelserna har även beretts tillfälle att lämna synpunkter på regelsystemet och verksamheten i övrigt. Under år 1999 kommer motsvarande genomgångar göras med de centrala organisationer som är engagerade i utbildningsverksamheten.

17.2.2 Tidigare utvärderingar och analyser av nuvarande miljöersättning för UID

17.2.2.1 Miljöstödsöversynen

I Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets översyn av miljöersättningarna (SJV 1997a) framhålls att utbildning, information och demonstrationsprojekt är viktiga och effektiva medel som ger stor miljönytta och är viktiga komplement till direktstöden.

I en analys av problem och brister konstateras att de mest förekommande övergripande synpunkterna som lämnats framför allt rör behovet av förenkling av administrations- och redovisningssystemen. Om systemen förenklas så långt det är möjligt med hänsyn till styrande regelverk frigörs resurser som kan användas i den egentliga verksamheten. I utvärderingen påpekas att vissa förenklingar av systemen genomfördes redan inför budgetåret 1997. Ett exempel är att länsstyrelserna själva ansvarar för omfördelning av medel inom länsprogrammen, ett annat är att ersättning kan utgå för samordning av extern verksamhet. Dessutom meddelas en preliminär medelsfördelning tidigt på hösten, vilket ger länsstyrelserna möjlighet att planera kommande års verksamhet.

17.2.3 Utredningens analys av nuvarande miljöersättning för UID

17.2.3.1 Anslutning och måluppfyllelse

UID-verksamheten inom miljöprogrammet för jordbruket är i dagsläget budgeterad till ca 195 miljoner kronor årligen, varav ca 145 miljoner kronor disponeras av Jordbruksverket för åtgärder inom jordbruket och 50 miljoner kronor av Skogsstyrelsen för åtgärder inom skogsbruket. I tabell 17.1 visas den preliminära budgeten för UID-verksamheten inom jordbruket år 1999.

Tabell 17.1. Preliminär budget (miljoner kronor) för utbildning, information och demonstrationsprojekt år 1999 (källa: SJV).

	Biologisk mångfald och kulturvärden	Miljökänsliga områden		Ekologisk produktion	Summa
		Växt- näring	Bek. medel		
Jordbruksverket (inkl. regional org.)	4,6	6,5	16,5	7,8	35,4
Länsprogram	37,0	24,0	6,0	29,0	96,0
Övriga organisationer	2,8	1,5	1,5	8,2	14,0
<i>Totalt</i>	<i>44,4</i>	<i>32,0</i>	<i>24,0</i>	<i>45,0</i>	<i>145,4</i>

Under år 1998 utnyttjades preliminärt ca 100 miljoner kronor av totalt tillgängliga 145 miljoner kronor för UID-verksamhet inom jordbruket. Fördelningen mellan de olika delprogrammen var preliminärt följande: Biologisk mångfald och kulturvärden 32 miljoner kronor, miljökänsliga områden 34 miljoner kronor och ekologisk produktion 34 miljoner kronor.

I tabell 17.2 visas en uppskattning av antalet deltagare i aktiviteter inom respektive delprogram åren 1996–1998.

Tabell 17.2. Deltagare i utbildning, information och demonstrationsprojekt (åtgärder inom jordbruket) under verksamhetsåren 1996–1998 (källa: SJV).

	1996	1997	1998	Totalt
<i>Delprogram 1</i>				
Enskild rådgivning	7 400	6 500	4 480	18 380
Grupputbildning	29 220	19 200	19 380	67 800
<i>Delprogram 2, växtnäring</i>				
Enskild rådgivning	1 720	1 900	4 010	7 360
Grupputbildning	11 220	10 400	11 680	33 300
<i>Delprogram 2, bekämpningsmedel</i>				
Enskild rådgivning	1 000	1 450	1 140	3 600
Grupputbildning	11 220	11 000	7 920	30 140
<i>Delprogram 3</i>				
Enskild rådgivning	3 740	3 500	7 080	14 320
Grupputbildning	16 320	18 250	15 150	49 720

17.2.3.2 Utredningens genomgångar med vissa myndigheter och organisationer

Som en del i utredningens analys av det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket har synpunkter inhämtats från företrädare för olika myndigheter och organisationer. Vid dessa genomgångar har bl.a. följande synpunkter på UID-verksamheten framkommit.

Naturvårdsverket (NV) betonar att rådgivning till lantbrukare är ett av de viktigaste medlen för att nå miljöprogrammets mål. Ett system med tilläggsersättning för betesmarker och slätterängar som avgörs av länsstyrelsen är beroende av att handläggare har erforderlig kompetens för att bedöma hur miljöprogrammets övergripande mål skall nås. NV föreslår därför att utredningen närmare studerar möjligheten att införa ett auktorisationssystem för rådgivare och handläggare av tilläggsersättning.

Skogsstyrelsen (SkS) betonar att verket har haft stor nytta av de medel som avsatts inom miljöprogrammets UID-verksamhet för åtgärder inom skogsbruket (50 miljoner kronor). Eftersom var tionde skogsfastighet byter ägare varje år finns ett kontinuerligt behov av utbildningsinsatser. Många skogsägare bor dessutom i storstäder och har stort behov av utbildning i landsbygds- och miljöfrågor. Innehållet i verksamheten har varit inriktat på ekologi och miljöanpassad skogsskötsel, och målgrup-

pen är lantbrukare som äger minst 1 ha skog och 1 ha åker eller betesmark. Under åren 1995/96–1998 har sammanlagt 147 000 lantbrukare deltagit i skoglig UID-verksamhet. Av de tre verksamhetsgrenarna individuell rådgivning, grupprådgivning och utbildning är det grupprådgivning som har samlat flest deltagare.

Det är SkS och skogsvårdsstyrelserna som är ansvariga för att dra upp direktiv och riktlinjer för UID-verksamheten. Verksamheten har målstyrts via skogsvårdsstyrelsernas verksamhetsplaner, och det har därefter skett en månadsvis resultatuppföljning. UID-verksamheten har utvecklats i samverkan mellan myndigheter, intresseorganisationer och målgruppens medlemsorganisationer.

Den utvärdering av UID-verksamheten som SkS har gjort visar att det informativa styrmedlet *är* effektivt, dvs. för att nå uthålligt skogsbruk är utbildning och information mer effektiva styrmedel än lagstiftning.

SkS informerar även om den nya utbildningskampanjen ”Grönare Skog” som startar i år och är tänkt att vara minst till år 2001. Målet är att nå 100 000 deltagare, varav 70 000 i långa kurser (dvs. mer än 20 timmar). Huvudinriktningen i kampanjen ligger på integrering av miljö och produktion. Syftet är att sätta in skogsfastigheten i sitt sammanhang och levandegöra skogsägarens del av det gemensamma ansvaret för miljön. Kampanjen genomförs bl.a. med hjälp av ett stort antal demonstrationsområden samt en nyproducerad lärobok. ”Grönare Skog”-kampanjen riktar sig även till skogsägare som inte har åker- eller betesmark (70 000 av 370 000) och vars deltagande därmed inte kan medfinansieras av EU. Dessa skogsägares deltagande finansieras därför av SkS med egna nationella medel.

SkS förordar att UID-verksamheten även i det kommande miljöprogrammet (landsbygdsutvecklingsprogrammet) också omfattar skogsbruket. Helst skulle SkS se att alla skogsägare skulle kunna omfattas av UID och inte bara de som har minst 1 ha åker eller betesmark. Enligt SkS är det viktigt att finansieringen av UID inte blir ryckig, utan att de inblandade myndigheterna kan ha några års framförhållning.

Lantbruksdirektörers förening (LD) framhåller att kompetensutveckling av lantbrukarna är ett medel för att uppnå en bättre måluppfyllelse av miljöprogrammet och en chans att öka lantbrukarnas miljökunskande. LD anser dock att det är svårt att hitta de rätta formerna för kompetensutveckling. Nu är det en stor skillnad mellan UID-verksamheten och de övriga åtgärderna inom miljöprogrammet. På länsstyrelsen måste det byggas upp en stab av kompetent personal. Därutöver behövs även kompletterande resurser från t.ex. hushållningssällskap, LRF etc. Enligt LD är det viktigt att ha kvar UID-verksamheten, men frågan är hur denna skall kunna kopplas ihop med de övriga åtgär-

derna i miljöprogrammet? Många jordbrukare ber om skötselplaner så att de vet om deras ansökan om miljöersättning för en viss mark kommer att godkännas. LD menar att det är oekonomiskt att skicka ut länsstyrelsepersonal som inte får ge besked om en viss mark är godkänd. Handfasta regler för UID krävs, men kopplingen till stöd-administrationen måste bli bättre. Det är viktigt för länsstyrelsen att få bästa möjliga beslutsunderlag, annars blir det en försämrad miljönytta, sanktioner osv.

Miljövårdsdirektörers förening (MD) menar att länsstyrelsen bör ges möjlighet att integrera handläggning, information, rådgivning och kontroll för att skapa en effektivare hantering av miljöstöden. Enligt MD bör resurserna inom kampanjen Markernas Mångfald kunna användas för att värdera markerna och sätta upp mål för skötseln av dem.

Svenska lantarbetareförbundet (SLF) anser att det inte finns någon inarbetad tradition inom näringen när det gäller kompetensutveckling. All information och alla kurser riktas till jordbrukaren (arbetsgivaren), och inte till lantarbetaren. Enligt SLF är det viktigt att utforma system så att även den anställde involveras i företagets övergripande målsättning. SLF poängterar också att det för närvarande inte finns någon statistik över hur många lantarbetare som omfattas av kompetensutveckling, eftersom statistiken inte är uppdelad på jordbrukare respektive lantarbetare.

17.3 Utredningens slutsatser

17.3.1 Motiv för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet

Kompetensutveckling av lantbrukare på miljöområdet är ett av de viktigaste styrmedlen för att miljömålen skall nås. När staten efterfrågar bevarad biologisk mångfald, bevarade kulturvärden, minskat kväveläckage etc. är det nödvändigt att lantbrukaren har tillräckliga kunskaper för att kunna utföra de tjänster för vilka miljöersättning lämnas. Dessutom är det viktigt att lantbrukaren själv har tillräcklig kunskap för att bedöma kvaliteten på utfört arbete.

Eftersom kunskap förändrar brukares attityder och hur de agerar, är kompetensutvecklingen en långsiktig investering för miljöarbetet. Såväl enskilda jordbrukare som anställd arbetskraft vid jordbruksföretag är viktiga målgrupper i arbetet.

17.3.2 Ökad integration mellan kompetensutveckling och övriga miljöersättningsåtgärder

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att kompetensutvecklingsåtgärderna integreras med övriga miljöersättningsåtgärder för att uppnå miljömålen för t.ex. biologisk mångfald. Jordbrukare som beviljas miljöersättning bör därför vara en prioriterad målgrupp för utbildningsverksamheten.

När det gäller delprogram 1 och i viss mån även delprogram 3 bör ambitionsnivån från länsstyrelsernas sida vara att alla jordbrukare som beviljas miljöersättning för t.ex. betesmarker och slätterängar, värdefulla natur- och kulturmiljöer, ekologisk odling och minskat kväveläckage skall genomgå utbildning, så att de får den kunskap som behövs för att utföra åtgärderna på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen anser därför att det bör övervägas om sådan utbildning skall vara obligatorisk. Om utbildningen görs obligatorisk bör den dock styras bättre än i dag, t.ex. genom införandet av nationella kursplaner. I utformningen av kurserna måste det finnas utrymme för regional anpassning. Dessutom bör kursutbudet vara varierat med hänsyn till jordbrukarnas intressen och färdigheter, inte minst med tanke på att många jordbrukare genomgått obligatorisk utbildning under innevarande programperiod.

Utredningens förslag avseende tilläggsersättning för betesmarker och slätterängar innebär bl.a. att individuella åtgärdsplaner skall upprättas. Förslaget är utformat så att arbetet med åtgärdsplanerna kan ingå som en del i UID-verksamheten. Vidare föreslår utredningen att riktade informations- och utbildningsinsatser skall genomföras inom ramen för åtgärden Minskat kväveläckage, i syfte att ytterligare minska kväveutlakningen. Dessa insatser bör också hanteras som en del i UID-verksamheten.

17.3.3 Förändringar med den nya LBU-förordningen

I rådets nuvarande miljöstödsförordning (2078/92) behandlas utbildning, information och demonstrationsprojekt som en integrerad del av miljöprogrammet. I den nya LBU-förordningen behandlas kompetensutveckling under artikel 9, medan åtgärder för miljövänligt jordbruk behandlas under artiklarna 22–24.

I artikel 9 anges bl.a. att kompetensutvecklingen särskilt skall syfta till ”att förbereda unga jordbrukare för en kvalitativ omställning av produktionen och en användning av produktionsmetoder som är förenliga med att landskapet bevaras och förbättras, med miljöskyddet och med normer för hygien och djurens välfärd, samt ge dem den kompetens som

erfordras för att driva ett ekonomiskt livskraftigt jordbruksföretag". Utredningen anser att det är positivt att den nya LBU-förordningen ger möjlighet att integrera utbildning inom miljöområdet med exempelvis mer produktionsrelaterade frågeställningar som i sig kan ha stor betydelse för att miljömålen skall nås.

I artikel 9 anges vidare att kompetensutvecklingen också skall syfta till "att förbereda skogsägare och andra personer som är verksamma i skogsbruket att tillämpa skogsförvaltningsmetoder så att skogarnas ekologiska, ekonomiska och sociala funktion ökas". Enligt utredningens mening är kompetensutveckling inom skogsbruket en fråga som bör hanteras samordnat med landsbygdsutvecklingsförordningens övriga åtgärder för skogsbruket. Utredningen anser därför att kompetensutveckling inom skogsbruket inte heller bör finansieras inom ramen för miljöprogrammet för jordbruket.

17.4 Administrativa konsekvenser

Som nämnts ovan har Jordbruksverkets system för genomförande och administration av UID-verksamheten reviderats löpande under innevarande programperiod, vilket har inneburit att administrationen successivt har förenklats. Genom att göra länsprogrammen mer generella och mål-inriktade har frihetsgraden för länsstyrelsernas verksamhet ökat. I detta syfte har även en möjlighet att fördela om medel inom beviljad ram, samt särskilda medel för övergripande samordning, marknadsföring och uppföljning införts. Dessutom har ett ADB-stöd utvecklats för hantering av rekvisitioner och redovisningar. Förutom att underlätta handläggningen ger systemet en gemensam statistikdatabas som är tillgänglig för länsstyrelserna och Jordbruksverket. Inom ramen för det s.k. utbildnings- och uppföljningsprojektet kommer en modell för kvalitativ uppföljning och utvärdering av verksamheten att utvecklas under år 1999. Denna modell är en viktig förutsättning för att processen mot ökad målstyrning skall kunna fortgå.

Utredningen förutsätter att Jordbruksverket även under den kommande programperioden fortsätter att förbättra den administrativa hanteringen av verksamheten.

18 Investeringar på miljöområdet

18.1 Inledning

Miljöprogrammet skall medverka till att uppfylla de svenska miljömålen för jordbruket. Ersättningar för miljöåtgärderna inom ramen för miljöprogrammet regleras av artiklarna 22–24 i LBU-förordningen, och är de enda åtgärder som är obligatoriska för medlemsstaterna. För att nå miljömålen på vissa områden kan det emellertid vara mer kostnadseffektivt att utnyttja andra, mer specifika och riktade ersättningsformer inom LBU-förordningen. Sammantaget syftar åtgärderna inom LBU-förordningen till att uppnå en hållbar utveckling av landsbygden. Bland åtgärderna i denna förordning finns ersättningsformer som bl.a. avser investeringar på miljöområdet. Dessa kan utgöra ett värdefullt komplement till de mer generellt inriktade och arealbaserade miljöersättningarna i miljöprogrammet. Till skillnad från de arealbaserade miljöersättningarna är flertalet av de övriga åtgärderna inom LBU-förordningen inte femåriga, vilket leder till en jämförelsevis enklare administration. Vidare kan investeringsåtgärderna medge en större flexibilitet vad gäller ersättningsnivåer jämfört med de arealbaserade miljöersättningarna. De övriga åtgärder inom LBU-förordningen som utredningen i första hand anser vara lämpliga att komplettera miljöprogrammet med är dels investeringsstödet (artiklarna 4–7), dels åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden (artikel 33).

Utredningens förslag innebär att den nuvarande miljöersättningen för återskapande av slätterängar skall tillämpas som en åtgärd under artikel 33 i LBU-förordningen och utökas till att även innefatta restaurering av betesmarker. Vidare innebär utredningens förslag avseende våtmarker och småvatten att ersättning i relation till anläggningskostnaderna skall lämnas i enlighet med artiklarna 4–7 och/eller artikel 33. Dessutom föreslår MPU att medel avsätts under programperiodens fyra första år för investeringar på miljöområdet enligt dessa artiklar. Utredningens förslag gällande fördelningen av medel för de olika åtgärderna framgår av kapitel 20.

18.2 Investeringsstödet

Enligt artiklarna 4–7 i LBU-förordningen skall stöd för investeringar i jordbruksföretag bidra till att höja jordbruksinkomsterna och till att förbättra levnads-, arbets- och produktionsvillkoren. Vidare skall investeringarna medverka till minskning av produktionskostnaderna, förbättring och omställning av produktionen, förbättrad kvalitet, bevarande och förbättring av miljön, hygieniska förhållanden och djurens välfärd samt främjande av diversifiering av verksamheter inom jordbruket.

För att investeringsstöd skall kunna beviljas ställs krav på att företaget är ekonomiskt bärkraftigt. Ytterligare ett krav för stödberättigande är att företaget uppfyller minimikrav vad gäller miljö, hygien och djurens välfärd. Vidare får stöd inte beviljas för investeringar som syftar till produktionsökningar för vilka det saknas normal avsättning på marknaden.

18.3 Stöd för att främja anpassning och utveckling av landsbygden

Artikel 33 i LBU-förordningen ger möjligheter till en rad insatser för att främja anpassning och utveckling av landsbygden. Stöd kan beviljas för åtgärder som är relaterade till jordbruket, men även till andra aktiviteter på landsbygden som inte faller inom ramen för övriga åtgärder inom LBU-förordningen. Totalt anges 13 olika ersättningsberättigande åtgärder. Exempel på stödåtgärder som kan komplettera de grundläggande miljöersättningarna är:

- saluföring av kvalitetsprodukter från jordbruket,
- restaurering och utveckling av byar samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden,
- vattenhushållning inom jordbruket och
- skydd av miljön i samband med jordbruk, skogsbruk och bevarande av landskapet, samt med förbättringen av djurens välfärd.

18.4 Utredningens förslag

18.4.1 Restaurering av betesmarker och slåtterängar

En bidragande orsak till att vissa i relativt sen tid dokumenterade värdefulla betesmarker och slåtterängar inte är anslutna till de nuvarande miljöersättningarna är att hävden har upphört under de senaste åren (se

kapitel 7). Dessa marker har vuxit igen eller håller på att växa igen med förlust av höga natur- och kulturmiljövärden som följd. Biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betesmarker och slätterängar i långt framskridna igenväxningsstadier kan inte utan föregående restaurering anslutas till miljöprogrammets ersättningsformer för dessa markslag. Inom det nuvarande miljöprogrammet introducerades år 1998 en åtgärd för återskapande av slätterängar. Utredningen anser att det även under den kommande programperioden skall vara möjligt att lämna ersättning för restaurering av slätterängar. MPU föreslår också att ersättning i viss omfattning skall kunna lämnas även för restaurering av betesmarker. Vidare föreslår utredningen att ersättning för restaurering av betesmarker och slätterängar skall lämnas inom ramen för artikel 33 i LBU-förordningen.

Syftet med åtgärden är att skötseln återupptas på mark som tidigare varit betesmark eller slätteräng på ett sätt som förstärker markens hävdbetingade värden. Restaureringsåtgärden skall riktas till områden där det finns goda möjligheter att återskapa höga hävdbetingade natur- och kulturvärden. Vad gäller restaurering av betesmarker måste det också finnas förutsättningar för fortsatt betesdrift efter det att restaureringen genomförts. Den årliga kostnaden för åtgärden beräknas till ca 9 miljoner kronor.

18.4.2 Anläggning av våtmarker och småvatten

Utredningens förslag angående en ny utformning av åtgärden för anläggning av våtmarker och småvatten redovisas i kapitel 15. En central del i förslaget är att ersättning i relation till anläggningskostnaderna skall kunna lämnas som ett stöd enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen. Utredningen bedömer att en sådan utformning kan öka det ekonomiska incitamentet för att anlägga våtmarker och småvatten i odlingslandskapet, vilket därmed bör leda till en ökad anslutning till åtgärden. De årliga kostnaden för den del av miljöersättningen som avser stöd för anläggningskostnaderna beräknas till ca 27 miljoner kronor.

18.4.3 Ekologisk produktion

Utredningens förslag rörande ekologisk odling innebär bl.a. att den extra ersättningen för ekologisk djurhållning betalas ut i form av ett djurtillägg per hektar vall eller grönfoder. De djurslag som berättigar till ersättning är mjölkkor, am- och dikor, suggor, tackor och getter. Någon ersättning till t.ex. ekologisk äggproduktion föreslås alltså inte. Vad gäller höns är

grovfoder- och betesbehovet litet, ca 0,3 ha per 100 höns, varför den ersättning som kan utgå genom detta arealbaserade stöd blir mycket liten. Om ersättningen i stället skulle grundas på arealersättningsbaserade grödor såsom spannmål, vilket utgör en större andel av hönans foderstat, blir ersättningsnivåerna även då låga. Även i de ekologiska specialodlingarna, t.ex. grönsaksodling, blir stimulansen relativt sett mindre än för de vanliga jordbruksgrödorna.

Utredningen föreslår därför att ett riktat investeringsstöd införs enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen. Stödet bör enbart vara öppet för den som gör ett femårsåtagande inom vissa typer av ekologisk produktion. Ett sådant investeringsstöd borde kunna ges till större markinvesteringar som nyplantering av frukt- och bärodlingar, till maskin- eller byggnadsinvesteringar av skilda slag samt eventuellt också till teknikutveckling etc.

18.4.4 Övriga investeringar på miljöområdet

LBU-förordningens åtgärder för investeringar kan utöver vad som angetts ovan användas för att stimulera till fortsatt utveckling av ett hållbart och miljöanpassat jordbruk och därmed bidra till att uppnå miljömålen inom detta område. MPU har inte haft i uppdrag att utreda den närmare utformningen av sådana åtgärder. Jordbruksverket har emellertid till regeringen i ett underlag till ett landsbygdsprogram för perioden 2000–2006 pekat på ett antal möjliga sätt att komplettera de grundläggande miljöåtgärderna (SJV 1999b).

Av Jordbruksverkets rapport framgår att stöd till olika typer av miljöinvesteringar bl.a. skulle kunna gälla åtgärder för att minska kväveutlakningen, fosforförlusterna och ammoniakavgången från jordbruket samt ytterligare insatser för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljöer i odlingslandskapet. T.ex. kan investeringsstöd med tillhörande grundläggande miljökrav tillämpas för övergång till ny teknik som leder mindre växtnäringsförluster både vid lagring och hantering av stallgödsel. Vidare skulle investeringsstöd även kunna utnyttjas för ammoniakbegränsande åtgärder i djurstallar. Vad gäller bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden skulle stöd till byggnader för extensivt bete och stängsel inom ramen för artikel 33 var en åtgärd som främjar detta ändamål. Ett annat exempel är restaurering av kulturhistoriskt värdefulla miljöer omfattande byar eller fåbodvallar med omgivande betesmarker och slätterängar.

19 Samlade administrativa konsekvenser

19.1 Inledning

Enligt direktiven skall förväntade administrativa konsekvenser och kostnader av utredningens förslag redovisas. I kapitel 7–17 har de administrativa konsekvenserna av förslagen för respektive åtgärd analyserats. I detta kapitel görs en samlad bedömning av de administrativa effekterna av förslagen för miljöprogrammet i dess helhet.

19.2 Förslag som innebär minskat resursbehov

Flera av utredningens förslag får konsekvenser för administrationen av miljöprogrammet. Huvuddelen av förslagen förväntas leda till administrativa förenklingar och därmed minskade kostnader för administrationen av miljöåtgärderna. Följande förslag bedöms leda till förenklingar:

- Antalet ersättningsformer minskas från 14 till 10.
- Ersättningar som avser samma markslag slås samman vilket medför att de fyra nuvarande åtgärderna för vallodling samt betes- och slåttermarker, med dess olika varianter, ersätts med två enhetliga ersättningsformer.
- Tilläggsersättning som prövas individuellt av länsstyrelsen införs i åtgärden för betes- och slåttermarker i stället för nuvarande indelning av markerna i olika värdeklasser.
- Zonindelningen och systemet med kvalifikations- och stödpoäng inom åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer tas bort.
- Huvuddelen av administrationen av åtgärden för bevarande av utrotningshotade husdjursraser överförs till Jordbruksverket. Den särskilda åtgärden för anläggning av extensiv vall utgår, vilket innebär att den sammansatta ersättningsformen för anläggning av extensiv vall och skydds zoner renodlas till att endast omfatta skydds zoner.

- Utformningen av femårsbeslut förenklas för åtgärderna avseende miljövänlig vallodling och odling av bruna bönor på Öland.
- Den nuvarande kopplingen inom åtgärden för ekologisk jordbruksproduktion mellan rådets förordning 2092/91 om ekologisk produktion och reglerna i den svenska förordningen förändras så att de regler som gäller för odlingen vid programperiodens början ligger fast under hela femårsperioden.

De föreslagna förenklingarna underlättar såväl Jordbruksverkets centrala hantering som länsstyrelsernas administration av miljöåtgärderna. Utredningens ambition har också varit att underlätta för jordbrukarna. Förslagen bedöms medföra förenklingar för jordbrukarna både vid ansökan om miljöersättningar och vid genomförandet av åtagandena.

Genom att antalet ersättningsformer reduceras och att åtgärder som avser samma markslag slås samman till enhetliga ersättningsformer minskar den övergripande komplexiteten i miljöprogrammet. Vidare minskar omfattningen av fasta administrativa insatser som tidigare har varit nödvändiga att utveckla för varje enskild åtgärd. Detta gäller t.ex. utveckling av ADB-system, framtagande och distribution av ansökningshandlingar och informationsmaterial, samt utarbetande och genomförande av handläggnings-, kontroll- och utbetalningsrutiner. Genom att vissa av de nuvarande ersättningsformerna slås samman bedöms också ärendevolymer minska för dessa åtgärder.

Införandet av tilläggsersättningar inom åtgärden för betesmarker och slätterängar innebär förenklingar för jordbrukarna samt att kontrollarbetet kan inriktas på uppföljning av skötselvillkoren eftersom kontrollen av markens klassificering utgår.

De föreslagna förändringarna vad gäller åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer innebär att den administrativa hanteringen av ersättningsformen förenklas. Utredningen bedömer att jämförelsevis mindre komplexa datasystem behöver utvecklas och att handläggningsrutinerna kan effektiviseras. Vidare bör kontrollverksamheten förenklas till följd av att landskapselement i betesmark utgår ur åtgärden samt att antalet typer av landskapselement reduceras.

Utredningens förslag avseende utformningen av femårsbeslut inom ersättningsformerna för miljövänlig vallodling och odling av bruna bönor på Öland bedöms leda till betydande administrativa förenklingar i första hand för länsstyrelserna, men även för Jordbruksverket. Länsstyrelserna kan undvika den tidskrävande uppföljningen av femårsbesluten bakåt i tiden. För Jordbruksverkets del innebär förslaget att utvecklingen av datasystem för dessa åtgärder underlättas.

Genom att föra över huvuddelen av den administrativa hanteringen av åtgärden för bevarande av utrotningshotade husdjursraser till Jordbruks-

verket effektiviseras administrationen av ersättningsformen och länsstyrelserna får en åtgärd mindre att handlägga.

Utredningens förslag om att reglerna för den ekologiska produktionen skrivs in i miljöprogrammet och därefter gäller under hela programperioden innebär att en större stabilitet skapas i ersättningssystemet. Detta underlättar för såväl för jordbrukarna som för de administrerande myndigheterna.

19.3 Förslag som innebär oförändrat eller ökat resursbehov

Utredningens förslag avseende åtgärderna för för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet, anläggning av våtmarker och småvatten samt kompetensutveckling på miljöområdet förväntas inte leda till att ytterligare administrativa konsekvenser tillkommer för dessa ersättningsformer.

När det gäller ersättningen för ekologisk jordbruksproduktion föreslår utredningen en övergång till ett system med grödbaserad ersättning. Jämfört med den nuvarande konstruktionen med regionalt differentierade ersättningsnivåer och särskilt djurtillägg bedömer utredningen att ett system med grödbaserad ersättning leder till oförändrat resursbehov vad gäller administrationen. Vid övergången mellan de olika systemen kan dock ett visst ökat resursbehov förväntas.

Ett ökat resursbehov föreligger främst i samband med länsstyrelsernas hantering av tilläggsersättningen för betesmarker och slätterängar. Förslaget innebär en aktivare handläggning med gårdsbesök från länsstyrelsernas sida. Resursbehovet bedöms bli störst under det första året eller de två första åren av programperioden. MPU:s bedömning av resursbehovet och kostnaden för länsstyrelsernas handläggning av tilläggsersättningen inom åtgärden för betesmarker och slätterängar redovisas i tabell 7.4.

Utredningen anser också att det bör övervägas om bedömningen av om landskapselementen är ersättningsberättigande eller inte skall ingå i handläggningen. Förslaget innebär initialt en ökad belastning på länsstyrelsernas resurser. Genom att beredningsprocessen förstärks kan dock vissa administrativa vinster göras. Bland annat torde omfattningen av kontrollarbetet ytterligare reduceras.

Åtgärden för minskat kväveläckage ersätter den nuvarande ersättningen för odling av fånggrödor. Förslaget innebär att ytterligare åtgärder för att minska kväveläckaget, t.ex. vårbearbetning, inkluderas i ersättningsformen. Detta medför en viss ökad administration, bl.a. i sam-

band med handläggningen av ansökningarna och kontrollen av åtagandena.

19.4 Slutlig bedömning

MPU har inte funnit det möjligt att inom om ramen för sitt utredningsuppdrag göra en samlad bedömning uttryckt i anslagsbehov av besparingar eller ökade kostnader. Bland annat föreligger svårigheter att i nuläget bedöma kostnaderna för administrationen av parallella system i samband med övergången till det nya miljöprogrammet (se kapitel 21). Sammantaget överväger dock förslag som innebär förenklingar av miljöprogrammets administration. Utredningens samlade förslag bedöms därmed leda till minskade administrativa kostnader. MPU förutsätter att denna fråga övervägs i anslutning till den fortsatta beredningen av betänkandet *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket* (SOU 1998:147).

20 Miljöprogrammets budget

20.1 Budgetalternativ enligt direktiven

Enligt utredningens direktiv avser uppgiften att lämna förslag till fortsatt inriktning för och innehåll i ett svenskt miljöprogram för jordbruket ett program för perioden 2001–2005 med två kostnadsalternativ. Det ena alternativet skall avse en bibehållen kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år och det andra alternativet skall motsvara 1 800 miljoner kronor per år. För det lägre kostnadsalternativet skall de ingående miljöåtgärderna prioriteras efter utgångspunkten att bästa möjliga miljönytta skall uppnås med hänsyn till resurserna. Motiven för prioriteringen skall anges.

Eftersom det nuvarande miljöprogrammet omfattar 2 800 miljoner kronor per år har utredningen för sin del bedömt detta kostnadsalternativ som ett huvudalternativ. I detta kapitel diskuteras hur budgeten för det högre kostnadsalternativet ser ut respektive år under programperioden, samt utredningens förslag avseende det lägre kostnadsalternativet motsvarande 1 800 miljoner kronor per år.

Både vad gäller det högre och det lägre kostnadsalternativet är utredningens principiella ståndpunkt att budgeten under den senare delen av programperioden så långt som möjligt bör vara flexibel mellan olika delprogram, så att korrigeringar kan göras om bedömningen av t.ex. förväntad anslutning behöver revideras.

20.2 Det högre kostnadsalternativet: 2 800 miljoner kronor

I tabblån på nästa sida visas utredningens förslag till fördelning av budgeten för kostnadsalternativet på 2 800 miljoner kronor per år under respektive år av programperioden.

	2001	2002	2003	2004	2005
Delprogram 1					
1. Betes- och slåttermark	634	634	634	634	634
2. Natur- och kulturmiljöer	200	200	200	200	200
3. Renskötselområdet	10	10	10	10	10
4. Utrotningshotade husdjur	5	5	5	5	5
Summa delprogram 1	849	849	849	849	849
Delprogram 2					
5. Miljövänlig vallodling	1 100	1 000	950	950	950
Delprogram 3					
6. Ekologisk produktion	400	475	550	625	700
7. Skydds zoner	15	15	15	15	15
8. Minskat kväveläckage	110	110	110	110	110
9. Våtmarker och småvatten	50	50	50	50	50
10. Bruna böror	3	3	3	3	3
Summa delprogram 3	578	653	728	803	878
Kompetensutveckling	114	114	114	114	114
Övriga åtgärder					
Restaurering slåtter/bete	9	9	9	9	9
Investeringsstöd	50	75	135	75	0
Utfasning av gällande ersättningsformer					
Resurshushållande konventionellt jordbruk	93	93	13	0	0
Socketbetsodling Gotland	2	2	1	0	0
Extensiv vall	5	5	1	0	0
Totalt	2 800	2 800	2 800	2 800	2 800

Utredningens förslag innebär att budgeten för åtgärderna inom *delprogram 1* blir oförändrad jämfört med motsvarande åtgärder inom det nuvarande miljöprogrammet.

När det gäller *delprogram 2* föreslås en omfattning på 950 miljoner kronor per år. Budgeten för de två första åren beräknas dock bli högre, eftersom de jordbrukare som nu har femårsbeslut om miljöersättning för

flerårig vallodling successivt kommer att gå över till den nya grund-ersättningen för miljövänlig vallodling.

Delprogram 3 kommer successivt att öka i omfattning under programperioden, beroende på att den ekologiska jordbruksproduktionen antas fördubblas till år 2005.

Budgeten för *kompetensutveckling* föreslås vara 114 miljoner kronor per år. Nivån på 114 miljoner kronor är en viss ökning jämfört med vad som i dagsläget utnyttjas för UID-verksamheten.

Under rubriken *övriga åtgärder* föreslås en ersättning för restaurering av betesmarker och slåtterängar enligt artikel 33 i LBU-förordningen på 9 miljoner kronor per år. Dessutom föreslås att medel avsätts under programperiodens fyra första år för investeringsstöd enligt artiklarna 4–7 och/eller artikel 33 i LBU-förordningen.

I budgeten har också tagits hänsyn till *utfasning av gällande ersättningsformer*. Eftersom miljöprogrammet omfattar femåriga åtaganden kommer de som har anslutits till t.ex. miljöersättningen för resurshushållande jordbruk under år 1998 att erhålla ersättning t.o.m. år 2002.

20.3 Det lägre kostnadsalternativet: 1 800 miljoner kronor

20.3.1 Sammanfattning

I följande tablå sammanfattas utredningens budgetförslag när det gäller det lägre kostnadsalternativet på 1 800 miljoner kronor.

Delprogram 1	
1. Betesmarker och slåtterängar	634 milj. kr
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer	151 milj. kr
3. Natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet	10 milj. kr
4. Utrotningshotade husdjursraser	<u>5 milj. kr</u>
Summa delprogram 1	800 milj. kr
Delprogram 2	
5. Miljövänlig vallodling	500 milj. kr
Delprogram 3	
6. Ekologisk produktion	250 milj. kr
7. Minskat kväveläckage	100 milj. kr
8. Våtmarker och småvatten	<u>50 milj. kr</u>
Summa delprogram 3	400 milj. kr
Kompetensutveckling (UID)	100 milj. kr
Totalt	1 800 milj. kr

Detta budgetförslag gäller för slutet av programperioden, dvs. år 2005. Eftersom femårsbesluten från det nuvarande miljöprogrammet kommer att fasas ut successivt, beroende på vilket år jordbrukarna anslöts till programmet, kommer utfasningen av gällande ersättningsformer att ta i anspråk en mycket stor andel av budgeten de första åren under den nya programperioden.

I det följande kommenteras de prioriteringar som gjorts och de effekter det lägre kostnadsalternativet skulle få för uppfyllandet av miljömålen.

20.3.2 Kommentarer rörande delprogram 1

Utredningen har valt att prioritera delprogram 1 så till vida att samtliga åtgärder lämnas oförändrade jämfört med huvudalternativet, utom ersättningen till värdefulla natur- och kulturmiljöer som minskats till 151 miljoner kronor. Minskningen genomförs genom sänkta ersättningsnivåer. Odlingslandskapets biologiska och kulturhistoriska värden är beroende av fortsatt kontinuerlig hävd och skötsel för att bevaras. En neddragning av budgeten på detta område innebär att värden som är omöjliga eller mycket kostnadskrävande att återskapa skulle förloras. Eftersom delprogram 1 omfattar produktion av kollektiva nyttigheter är

det dessutom samhällsekonomiskt motiverat att köpa denna typ av miljöjänster från jordbruket.

20.3.3 Kommentarer rörande delprogram 2

I utredningens förslag har ersättningen för miljövänlig vallodling minskats till 500 miljoner kronor. Denna nivå motsvarar budgeten för den del av vallersättningen som i det nuvarande miljöprogrammet finns inom ersättningen för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Detta alternativ innebär således att ersättning för vallodling endast utgår inom stödområdena 1–5, och syftet med ersättningen skulle huvudsakligen vara regionalpolitiskt. Eftersom miljöersättningen för öppet odlingslandskap inom det nuvarande miljöprogrammet utgör en del av stödet till jordbruket till norra Sverige, som i sin tur är en kompensation för att det gamla Norrlandsstödet upphörde i samband med EU-medlemskapet, anser utredningen att det inte är realistiskt att göra några besparingar inom denna del av stödet. Denna prioritering innebär samtidigt att ersättningen till miljövänlig vallodling ger ett väsentligt lägre bidrag till uppfyllandet av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* än om ersättningen även hade utgått i slättbygderna, där problemen med kväveläckage är störst.

20.3.4 Kommentarer rörande delprogram 3

Utredningens förslag innebär att delprogram 3 endast innehåller tre åtgärder: ersättning till ekologisk produktion, minskat kväveläckage samt våtmarker och småvatten. Jämfört med utredningens huvudalternativ försvinner de två ersättningsformerna anläggning av skydds-zoner samt miljövänlig odling av bruna bönor på Öland.

Ersättningen till ekologisk produktion minskas med detta förslag kraftigt jämfört med huvudalternativet på 2 800 miljoner kronor. Med en budget på 250 miljoner kronor skulle ersättningen få karaktären av ett omlägningsstöd, som t.ex. skulle kunna utgå de första tre åren som en jordbrukare lägger om sin produktion från konventionell till ekologisk. Uppfyllandet av miljömålen för ekologisk odling skulle därmed vara beroende av den fortsatta utvecklingen av marknaden för ekologiska produkter samt av den generella jordbrukspolitiken.

Inom delprogram 3 har utredningen i stället valt att prioritera de åtgärder som mer specifikt syftar till att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Enligt RRV är anläggning av våtmarker den åtgärd inom miljöprogrammet som är mest kostnadseffektiv för att reducera kväveutsläpp sett ur ett statsfinansiellt perspektiv. Utredningen föreslår därför

samma omfattning på ersättningen till våtmarker och småvatten som i huvudalternativet, 50 miljoner kronor. När det gäller ersättningen för minskat kväveläckage föreslår utredningen samma geografiska omfattning som i huvudalternativet (Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län), men en något minskad informations- och utbildningssatsning i åtgärden vilket gör att totalkostnaden blir 100 miljoner kronor jämfört med 110 miljoner kronor i huvudalternativet. På sikt kan man dock diskutera om inte åtgärder som syftar till att minska kväveläckaget bör betalas av jordbrukarna själva, i enlighet med principen att förorenaren betalar.

21 Övergångslösningar

21.1 Utredningens förslag

21.1.1 Inledning

Nuvarande miljöprogram är, med undantag för kulturmiljöstödet, öppet för nyansökningar varje enskilt år. Flerårsåtagandena påbörjas och löper därför kontinuerligt, men förfaller för majoriteten av beslut fem år efter det år flertalet beslut fattades. Sådana ansamlingar av förfallna beslut kan identifieras till åren 2000, 2001 och 2002. Miljöersättning till våtmarksanläggning intar en särställning med en stödperiod på 20 år. UID-verksamheten utgörs av årliga insatser varför inga särskilda övergångsåtgärder behövs.

Den nuvarande programperioden för jordbrukets miljöprogram avslutas i och med utgången av år 1999. I enlighet med LBU-förordningen kommer ett samlat förslag till landsbygdsprogram att träda i kraft med början den 1 januari 2000. Regeringen har i 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) åtagit sig att återkomma till riksdagen om närmare innehåll i och omfattning av ett kommande landsbygdsprogram, vari miljöåtgärderna fortsättningsvis kommer att integreras. Inom Jordbruksdepartementet pågår för närvarande ett sådant programplaneringsarbete. Tidsplanen för behandlingen av de förslag som presenteras i detta betänkande medger att dessa kan börja tillämpas först från år 2001. Det innebär sannolikt att det befintliga miljöprogrammet kan behöva tillämpas övergångsvist under år 2000, helt eller delvis. Övergångsåtgärderna kommer därmed att hanteras som en integrerad och obligatorisk del av det kommande landsbygdsprogrammet från första början. Förändringarna i landsbygdsprogrammet från år 2001, till följd av införandet av nya miljöåtgärder, kommer antingen hanteras som en tidig revidering eller utveckling av det första landsbygdsprogrammet.

Enligt kommittédirektiven skall MPU, i den mån förändringar av programmet föreslås inför nästa programperiod, eftersträva sådana övergångslösningar som underlättar för både den enskilde lantbrukaren och de myndigheter som administrerar stöden.

21.1.2 Utformningen av övergångslösningarna

Som ett led i arbetet med att underlätta övergången till ett nytt miljöprogram har regeringen av EG-kommissionen fått godkänt för möjligheten att erbjuda en ettårig förlängning av de femårsbeslut som upphör att gälla år 1999. De miljöåtgärder som berörs är bevarande av öppet odlingslandskap, ekologisk odling, utrotningshotade husdjursraser och miljövänlig odling av bruna bönor på Öland. Kommissionens beslut syftar till att täcka perioden fram till det att ett nytt program inleds. På så sätt kommer berörda lantbrukare att erbjudas oförändrade åtaganden omfattande en sexårsperiod. Eftersom ersättningsperioden avslutas den 31 december 1999 måste intresserade lantbrukare senast detta datum ha fått ett nytt beslut om förlängning av åtagandet. I god tid innan dess måste administrativa förberedelser vidtas såsom framtagande av information och ansökningsblanketter. Beslut om förlängning bör knytas till företagets hela ersättningsberättigade areal av relevanta miljöåtgärder för största möjliga genomslag.

För beslut om miljöersättning fattade under perioden 1997–1999 kommer dessa att under normala omständigheter fortsätta att gälla för en femårsperiod (undantaget anläggning av våtmarker), som längst t.o.m år 2003. I de fall ersättningsperioderna inte automatiskt förfaller vid tidpunkten för landsbygdsprogrammets införande, bör därför starka incitament skapas för en övergång till det nya programmet mot att gamla åtaganden avslutas i förtid. Nuvarande regler ger sådana möjligheter bara under förutsättning att miljöåtagandena blir mer långtgående. Formerna för detta är ännu oklara eftersom EG-kommissionens förslag till övergångsbestämmelser ännu saknas. Sannolikt kommer åtminstone ett förtida avslut till förmån för ett nytt beslut även i framtiden kunna accepteras om ett ändrat åtagande från lantbrukaren leder till en förbättrad miljönytta. I programgenerationsskiftet bör därtill stor vikt läggas vid att uppnå administrativa fördelar. Flera av de förslag till nya åtgärder som lämnas i detta betänkande kommer sammantaget att vara mer attraktiva för lantbrukarna än nuvarande ersättningsformer. För den kategori lantbrukare som ännu inte har anslutit sig till miljöprogrammet, bör detta leda till att de som har för avsikt att söka olika former av miljöersättning kan tänkas vänta tills de nya miljöåtgärderna har trätt i kraft inom ramen för landsbygdsprogrammet år 2001.

Antalet miljöåtgärder som skall hållas öppna för nyanslutning år 2000 bör vidare begränsas. Kulturmiljöstödet är redan stängt sedan år 1996. Från strikt administrativ aspekt skulle det vara en fördel om miljöprogrammet stängdes helt och hållet för nya sökanden år 2000. Administrationen av beslut relaterade till det nuvarande miljöprogrammet skulle därmed kunna reduceras betydligt samtidigt som administrativa

resurser kunde koncentreras till förberedelserna av införandet av landsbygdsprogrammets hela bredd av miljöåtgärder. Att helt stänga programmet av dessa skäl bedömer utredningen dock inte vara möjligt. Av olika skäl kan det vara rimligt att erbjuda möjlighet till nyansökningar för arealer eller företag till vissa miljöåtgärder detta enskilda år. Då även dessa löper fem år framåt i tiden är det angeläget, av ovannämnda skäl, att minimera denna skara för att undvika masshantering.

I syfte att minska beslutsvolymerna bör dock de lantbrukare som fick möjlighet att förlänga sina beslut med ett sjätte år undantas från möjligheten att ansöka om miljöersättning på nytt under år 2000, oavsett vilka miljöåtgärder som eventuellt kommer att hållas öppna.

Eftersom de miljöåtgärder som Sverige väljer att hålla öppna för nyteckning år 2000 måste grundas på den nya landsbygdsförordningen, gäller att dessa åtgärder också måste genomgå det programmerings- och prövningsförfarande som bestämts av EU. Kommissionen skall ha godkänt miljöåtgärderna före genomförandet.

21.2 Motiv för utredningens förslag

En viktig utgångspunkt vid införandet av ett nytt miljöprogram bör vara att infasningen från det befintliga miljöprogrammet så långt möjligt underlättas. Detta åstadkommes bäst genom att antalet beslut i parallella ersättningsystem inskränks till ett minimum och att tiden för överlappande program görs så kort som möjligt.

För att ytterligare reducera mängden överlappande beslut i parallella ersättningsystem bör det övervägas att begränsa antalet miljöåtgärder som är öppna för nya sökanden år 2000. Som en del i Sveriges förslag till landsbygdsprogram bör därför möjligheten ingå att lyfta över begränsade delar av det befintliga miljöprogrammet för att gälla övergångsvist år 2000.

När det gäller bedömningen av vilka miljöåtgärder som lämpligen bör hållas öppna respektive stängda för nyteckning år 2000, är utfallet t.o.m. år 1999 ett viktigt underlag för att bedöma måluppfyllelsen av olika åtgärder. Bedömningen av vilka miljöåtgärder som kan komma i fråga bör grunda sig på:

- dels vilka miljöåtgärder som är försvarbara efter utvärdering men där måluppfyllelsen är dålig. Samtidigt skall det vara sannolikt att måluppfyllelsen kan förbättras avsevärt och därmed miljöeffekten. Denna kategori bör dessutom ha en direkt fortsättning i det kommande programmet. Hit hör också sent införda åtgärder där underlag saknas för att föreslå förändringar,

- dels vilka åtgärder som kan anses vara "utdömda" av olika skäl och där det är en klar fördel att avvakta införandet av utredningens förslag till nya åtgärder. Denna kategori har alltså ingen fortsättning i det kommande programmet. Hit hör komplicerade och svåradministrerade stöd som kräver stora administrativa resurser,
- dels vilka stöd som är "mättade" därför att målet om antal stödmottagare eller arealer i huvudsak är uppnått och där följaktligen en god miljöeffekt också har uppnåtts. Större delen av arealerna i denna kategori är redan inne i miljöprogrammet under år 2000.

I de fall de flesta lantbrukare och merparten av berörda arealer redan är anslutna till miljöprogrammet, bedömer utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att hålla det öppet för nyteckning såvida inte administrationen kan begränsas till ett minimum. Eventuella små tillkommande arealer har ju också relativt liten betydelse för budgeten. Miljöåtgärder som har varit behäftade med stor felfrekvens, t.ex. bevarande av biologisk mångfald i betesmarker, tjänar stort på att vänta på införandet av utredningens förslag till nya och förbättrade åtgärder. Det bedöms som angeläget att dessa arealer kommer in rätt.

21.2.1 Jordbruksverkets rapport om femårsbeslut och övergångsåtgärder

Jordbruksverket har på uppdrag av MPU närmare studerat lämplig utformning av femårsbeslut och övergångsåtgärder. När det gäller övergångsbestämmelser poängterar verket att det är av stor vikt att utformningen av dessa görs så att övergången till ett nytt miljöprogram kan ske så smidigt som möjligt. Målsättningen bör vara att så många lantbrukare som möjligt övergår till liknande åtgärderna inom det nya miljöprogrammet från första året. Jordbruksverket har också i ett relativt tidigt skede studerat hur Danmark, Finland och Österrike avser att lösa övergångsproblemen.

Jordbruksverket förordar att det nya miljöprogrammet innehåller bestämmelser om att den lantbrukare som ansöker om miljöersättning är skyldig att avbryta alla åtaganden inom det tidigare programmet. Detta innebär ett förtida avbrott av femårsåtagandena. Den överlappande tiden mellan de båda miljöprogrammen bör minimeras. I annat fall skapas en kraftigt ökad administration med parallell masshantering av information, ansökningshandlingar och beslut. ADB-systemen skulle bli mycket svåra att bygga upp och administrera. Verket bedömer också att länsstyrelsernas verksamhet blir mycket svårhanterlig. För att förenkla administrationen bedömer verket att det kan bli nödvändigt att begränsa antalet

ersättningsformer öppna för nyanslutning under år 2000, i första hand för åtgärder som inte får någon motsvarighet i det nya miljöprogrammet.

21.2.2 EG:s regelverk när det gäller övergångsåtgärder

Utöver det utkast till tillämpningsföreskrifter till LBU-förordningen som kommissionen har presenterat, planeras en särskild förordning om övergångsbestämmelser. Enligt de kontakter med kommissionen som utredningen haft, kan ett beslut om en sådan förordning väntas först i juli 1999. Förslag till närmare innehåll är inte känt.

21.3 Utredningens slutsatser

Införandet av ett nytt miljöprogram bör så långt möjligt underlättas. Detta kan göras genom att tillämpa kommissionens beslut om möjlighet till förlängning av 1995 års beslut om miljöersättning så att detta får maximalt genomslag. Vidare bör incitament tillskapas för att så många lantbrukare som möjligt kan avsluta sina åtaganden enligt det nuvarande miljöprogrammet i förtid, till förmån för det nya programmet. För att ytterligare minska nackdelarna med parallella ersättningssystem bör vissa miljöåtgärder inte vara öppna för nyanslutning under år 2000.

Miljöstödsförordningen bör därför kompletteras med bestämmelser om vilka miljöersättningar som det skall vara möjligt att nyansluta sig till eller om befintliga beslut får kompletteras med tillkommande skiften under år 2000. Regelverket behöver också kompletteras med bestämmelser för de lantbrukare som väljer att inte anta erbjudandet om ett års förlängning av 1995 års miljöersättningsbeslut.

21.4 Administrativa konsekvenser

Möjligheten till förlängning av de åtaganden som ingicks år 1995 till att omfatta totalt sex år, medför bättre möjligheter att synkronisera övergången till ett nytt program med miljöåtgärder på ett bättre sätt. Detta förutsatt att flertalet berörda lantbrukare antar erbjudandet. Enligt Jordbruksverket berörs ca 26 000 lantbrukare av möjligheten att förlänga ingångna beslut om miljöersättning, motvarande som mest 35 000 beslut. 1995 års beslut löper kalenderårsvis och åtagandena löper därför ut den 31 december 1999. Senast detta datum måste intresserade lantbrukare ha fått nya beslut om förlängning för det påföljande året fattade av länssty-

relsen. I god tid innan dess bör lantbrukaren ha fått nödvändig information för att ta ställning till erbjudandet, samt ansökningsblanketter.

Om antalet ersättningsformer som hålls öppna för nyanslutning år 2000 begränsas, minskar detta den tid under vilken överlappning mellan det nuvarande och det nya miljöprogrammet kan förekomma. Femårsåtaganden som ingår år 2000 löper ut år 2004, att jämföra med år 2003 om nyanslutning inte medges. De minskade administrativa kostnaderna, i termer av ett år kortare tid att underhålla ADB-system, tillhandahålla blanketter, genomföra kontroller m.m., bedöms som betydande. Administrativa resurser sparas i större utsträckning ju mer komplicerade miljöåtgärder som hålls stängda för nyanslutning.

Referenser

Bernes, C. (red.) 1994. Biologisk mångfald i Sverige: en landstudie. Monitor 14. Naturvårdsverket, Solna.

Byström, O. 1998. Våtmarker för kväverening – en samhällsekonomiskt lönsam investering. Fakta Jordbruk nr 19 1998. Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Carlsen, H. 1999. Hur uppfattar lantbrukarna dagens miljöstödet? Presentation på seminariet ”Diskussion kring utredningen om EU:s miljöstödet till jordbruket”. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien den 19 januari 1999. Stockholm.

Ds 1994:53. Motiv för offentliga åtaganden. Finansdepartementet.

Ds 1998:69. Agenda 2000 – några konsekvenser för svenskt jordbruk. Jordbruksdepartementet.

Ekstam, U. & Forshed, N. 1996. Äldre fodermarker. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

EL/SNF 1998. Idéskiss till ett nytt miljöstödet för resurseffektivt jordbruk. Ekologiska lantbrukarna och Svenska Naturskyddsföreningen, oktober 1998. Stencil.

Götmark, F., Gunnarsson, B. & Andrén Claes. 1998. Biologisk mångfald i kulturlandskapet – Kunskapsöversikt om effekter av skötsel på biotoper, främst ängs- och hagmarker. Naturvårdsverket, Rapport 4835. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

Jonasson, L., Lännevall, T., Norell, B. & Uhlin, H-E. 1988. Lantbruksföretagets anpassning till ändrade spannmålspriser – vallarealen. Småskriftserien nr 13. Institutionen för ekonomi. Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

KOM. 1997. Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven. KOM(97) 620 slutlig. Bryssel den 4 december 1997.

LiM. 1998. LiM-projektets slutrapport. Utvärdering av livsmedelspolitikens miljöeffekter. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet.

LRF/SCB. 1997. Miljöredovisning för svenskt lantbruk. Lantbrukarnas Riksförbund och Statistiska centralbyrån, Stockholm.

LRF/SCB. 1998. Miljöredovisning för svenskt lantbruk. Lantbrukarnas Riksförbund och Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Länsstyrelsen D-län. 1997. Utvärdering av miljöstödet för värdefulla natur- och kulturmiljöer i Södermanlands län. Länsstyrelsen Södermanlands län. Rapport 1997:6.

RAÄ. 1997. Utvärdering av miljöstöden. Riksantikvarieämbetet, Statens Historiska museer. Stencil, 36 sidor.

RRV. 1998. Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket. Riksrevisionsverket. RRV 1998:56.

RRV. 1999. Jordbrukets miljöstöd – minskning av kväveläckage och bevarande av biologisk mångfald. Riksrevisionsverket. RRV 1999:2.

SCB. 1998. Jordbruksstatistisk årsbok 1998. Statistiska centralbyrån, Livsmedelsekonomiska institutet.

SJV. 1995. Aktionsplan för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden inom odlingslandskapet och rennäringen. Jordbruksverket. Rapport 1995:13.

SJV. 1997a. Utvärdering och översyn av det svenska miljöprogrammet för jordbruket. Jordbruksverket. Rapport 1997:10.

SJV. 1997b. Miljöstöd för slätterängar, betesmarker och värdefulla natur- och kulturmiljöer. Kommentarer till 2 kap. 1–17 §§ och 25–36 §§ förordningen (SJVFS 1995:133) om miljöstöd. Jordbruksverket.

SJV. 1998a. Intern arbetsgrupp inför ett nytt femårigt miljöprogram – mnytt. En förstudie. Jordbruksverket, Stödavdelningen. Stencil.

SJV. 1998b. Utvecklingen inom jordbruket 1997 – svenskt jordbruk i diagram och tabeller. Jordbruksverket. Rapport 1997:7.

SJV. 1998c. Lägesrapport från projektet CAP:s miljöeffekter. Jordbruksverket. Rapport 1998:17.

SJV. 1998d. Miljöstöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet. Jordbruksverket. Rapport 1998:5

SJV. 1999a. Konsekvenser av EU:s reform av jordbrukspolitiken. Jordbruksverket 1999-04-14.

SJV. 1999b. Underlag till landsbygdsprogram för perioden 2000–2006. Jordbruksverket. Stencil.

SNV. 1995a. Aktionsplan för biologisk mångfald. Rapport 4463. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

SNV. 1995b. Ängs- och hagmarker i Sverige – resultatet av den landsomfattande inventeringen. Naturvårdsverket. Stencil.

SNV. 1997a. Kväve från land till hav. Huvudrapport. Naturvårdsverket. Rapport 4735.

SNV. 1997b. Källor till kväveutsläpp. Underlagsrapport. Naturvårdsverket. Rapport 4736.

SNV. 1998. deFacto 1998. Naturvårdsverket, Stockholm.

SOU 1997:74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Rapport till Kommittén för reformeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP).

SOU 1998:147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Betänkande från utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001-2005

Dir. 1998:11

Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till fortsatt inriktning för och innehåll i ett svenskt miljöprogram för jordbruket enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven. Uppgiften avser ett program för perioden 2001–2005 med två kostnadsalternativ. Det ena alternativet skall avse en bibehållen kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år och det andra alternativet skall motsvara 1 800 miljoner kronor per år.

Bakgrund

I samband med EU-medlemskapet kunde ett omfattande miljöprogram för jordbruket införas i Sverige. Introduktionen av programmet föregicks av en utredning, som lämnade förslag till utformningen i betänkandet Förstärkta miljöinsatser i jordbruket (SOU 1994:82). Utredningen tog bl.a. sin utgångspunkt i de svenska miljömå-

len för jordbruket, specifika svenska behov på miljöområdet, existerande miljöåtgärder och vad regeringen anfört i propositionen En strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87).

Det första svenska miljöprogrammet godkändes av EG-kommissionen år 1995 och har verkat i full omfattning sedan år 1996. I enlighet med riksdagens beslut består programmet i huvudsak av tre olika delprogram. De innehåller åtgärder för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet samt ett öppet och varierat odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige, åtgärder för att minska jordbrukets miljöbelastning och åtgärder för att stimulera ekologisk produktion (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126).

Det gällande miljöprogrammet, särskilt åtgärderna för att bevara det öppna odlingslandskapet i norra Sverige, är även en del i den regionalpolitiska satsning för norra Sverige som förhandlats fram med EG-kommissionen.

Miljöprogrammet har från år 1997 utökats med ett kompletterande delprogram med åtgärder för att främja flerårig vallodling (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113, 114). Riksdagen har vidare beslutat om en utbyggnad av miljöprogrammet från år 1998 så att hela den kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år som Sverige tilldelats vid medlemskapsförhandlingarna utnyttjas (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU1, rskr. 1994/95:126). Det utbyggda programmet tillgodoser bl.a. riksdagens önskemål om ett program för resurshushållande konventionellt jordbruk (bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126).

Miljöprogrammet innebär mer omfattande satsningar på jordbrukets miljöarbete än vad som tidigare varit möjligt. Vissa introduktionsproblem har inte kunnat undvikas, särskilt med tanke på att programmet ändrats och utökats vid flera tillfällen. Det har varit svårt att förutse intresset för vissa miljöåtgärder, men anslutningen har som helhet varit god. Flertalet lantbruksföretag i landet omfattas av programmet.

Regelverket för miljöprogrammet är relativt omfattande och det har av många upplevts som komplicerat.

Möjligheterna till stora förändringar under pågående programperiod har varit begränsade. Ett löpande arbete med att successivt förenkla och förtydliga regelverket pågår dock.

De åtgärder som i dag ingår i miljöprogrammet löper utifrån olika startår. Sedan år 1996 har större delen av miljöprogrammet fungerat i full omfattning. Den pågående programperioden för de miljöåtgärder som beslutades år 1995 kommer att förlängas med ett år till totalt sex år.

Utgångspunkter för utredningen

Ett miljöersättningsprogram för jordbruket skall genomföras även under kommande programperiod i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116). Utformningen av ett nytt miljöprogram för nästa period (2001-2005) skall därför utredas. Två olika kostnadsalternativ skall presenteras. Det ena alternativet skall avse en bibehållen kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år och det andra alternativet skall motsvara 1 800 miljoner kronor per år. För det lägre kostnadsalternativet skall de ingående miljöåtgärderna prioriteras med utgångspunkt i att bästa möjliga miljönytta skall uppnås med hänsyn till resurstilldelningen. Motiven för prioriteringen skall anges.

Miljöprogrammet skall medverka till att uppfylla de svenska miljömålen för jordbruket och regeringens målsättning att ställa om Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Utredaren skall därför vid utformningen av ett nytt program utgå från regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet och från de aktuella miljömålen för jordbruket och de behov som finns för att uppfylla dessa. Utredaren skall undersöka om de nuvarande miljöåtgärderna behöver förändras för att miljömålen skall kunna nås. Målet att reducera kväveutsläppen till havet har t.ex. ännu inte uppnåtts. Utredaren skall därför pröva möjligheterna att genomföra effektivare miljöåtgärder för att ytterligare begränsa jordbrukets miljöpåverkan när det gäller växtnäringssläckaget. Regeringen avser att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att föreslå åtgärder för att

Kapitel:

20

4

14

reducer
a växt-

näringsläckaget i miljö känsliga områden. Utredaren skall studera Jordbruksverkets kommande förslag i syfte att uppnå en större miljönytta inom ramen för de tilldelade budgetmedlen.

Utredaren skall ta fasta på de behov av förändringar som redovisats i den första utvärderingen av miljöprogrammet. Detsamma gäller de erfarenheter av tillämpning och resultat som kommer fram i det fortlöpande utvärderings- och uppföljningsarbetet. Även annan kunskap om miljöprogrammet skall beaktas som följer av utvärderingar som genomförs av berörda myndigheter, t.ex. av Riksrevisionsverket.

En viktig utgångspunkt för utredaren skall vara att lämna förslag till förenklingar av regelverket. Därmed underlättas administrationen och gör det lättare för lantbrukarna att överblicka de olika ersättningsformerna. Förenklingarna skall kunna genomföras utan att miljönyttan försämras. Utredaren skall lämna förslag till att föra samman olika åtgärder som delvis har samma syften och avser samma markslag till mer enhetliga ersättningsformer. I detta sammanhang skall också möjligheterna att införa grund- och tilläggsersättningar för olika åtgärder på samma markslag studeras.

Som en del i ett nytt miljöersättningsprogram för nästa programperiod skall utredaren föreslå ett förbättrat och förenklat kulturmiljöstöd. Mot bakgrund av erfarenheterna med miljöprogrammet skall konstruktionen av ett nytt program i sin helhet möjliggöra en god anpassning till förväntad anslutning och måluppfyllelse i förhållande till tilldelade budgetmedel.

När det gäller den del av miljöprogrammet som avser att främja ekologisk odling skall effekterna av den nuvarande områdesindelningen och principerna för differentierade ersättningsnivåer bedömas. Utredaren skall pröva för- och nackdelarna med att frigöra miljöersättningen från de krav som gäller ekologisk odling enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel.

I den mån utredaren föreslår förändringar av programmet inför nästa programperiod skall sådana övergångslösningar eftersträvas som underlättar för både den

7,

11

8

12

21

enskilde lantbrukaren och de myndigheter som administrerar stöden.

Förslag skall också lämnas till hur satsningarna på kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet skall utformas och dimensioneras på lång sikt. Det gäller insatserna inom ramen för den tidsbegränsade miljöåtgärden för resurshushållande konventionellt jordbruk men även utbildnings-, informations- och demonstrationsverksamheten i övrigt.

17

Utredaren skall ta hänsyn till att miljöprogrammet även i fortsättningen skall medverka till att tillgodose de regionalpolitiska målen för norra Sverige på miljömässiga grunder. Vidare skall möjligheterna att i miljöprogrammet inkludera rennäringens markanvändning och miljöpåverkan bedömas. Utredaren bör därför samråda med Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03).

11

Utredaren skall också ta hänsyn till den pågående reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitikens och den betydelse förändringarna kan få för genomförandet av miljöprogrammet.

3

Utredaren skall redovisa de förväntade administrativa konsekvenserna och kostnaderna av sina förslag. Principen om ett sektorsintegrerat miljöansvar skall vara vägledande i utredningens arbete. Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer. Även uppdrag till olika myndigheter av betydelse för utredningen skall beaktas, t. ex. uppdraget till Jordbruksverket att föreslå ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000.

17

12

Tidsplan och arbetsformer

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir.1996:49).

Utredaren skall redovisa sina förslag senast den 30 juni 1999.

(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 2 - Möjliga kombinationer av föreslagna miljöersättningar

Finns endast i den tryckta versionen.

Bilaga 3 - Karta över den nuvarande stödområdesindelningen för miljöprogramåtgärderna

Finns endast i den tryckta versionen.

**Bilaga 4 - Anslutningen till åtgärden för
värdefulla natur- och kulturmiljöer i
relation till antalet aktiva brukare i
respektive kommun**

Finns endast i den tryckta versionen.

Bilaga 5 - Genomsnittlig ersättning per företag som är anslutna till åtgärden för värdefulla natur- och kulturmiljöer i respektive kommun

Finns endast i den tryckta versionen.

Bilaga 6 - Miljöprogram i övriga EU-länder

Programmets utformning och omfattning

Utformningen av miljöprogrammen varierar stort mellan de olika EU-länderna. Program som innehåller åtgärder som är allmänt tillämpliga över hela medlemsstaten finner man i Finland, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Portugal. I Italien och Tyskland är nästan alla program regionaliserade, medan övriga medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Spanien, Storbritannien, Sverige och Österrike) har en blandning av åtgärder som är tillämpliga över hela landet och regionalt.

Enligt en rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2078/92 (KOM 1997) hade kommissionen godkänt 127 program fram till och med juni 1997. De flesta programmen har dessutom ändrats, en del flera gånger. Sammanlagt har kommissionen fattat beslut om 265 godkännanden eller ändringar. Medlemsstaternas program omfattar totalt över 2 200 olika åtgärder.

Vid mitten av budgetåret 1997 hade 1,35 miljoner avtal slutits med jordbrukare, vilket omfattar 17 % av alla jordbruksföretag och personer sysselsatta i jordbruk inom EU. I diagram 1 visas en uppdelning per medlemsstat. I Österrike nådde programmet nästan 70 % av alla sysselsatta inom jordbruket medan det nådde runt 50 % i Sverige, Finland och Tyskland.

Avtalen omfattade 22,3 miljoner hektar, eller 17 % av utnyttjad jordbruksareal (UJA). De mest utbredda programmen finns i Österrike, Luxemburg och Finland (över 70 % av UJA). I diagram 2 visas hur stor andel av UJA i respektive medlemsland som omfattas av miljöprogrammet.

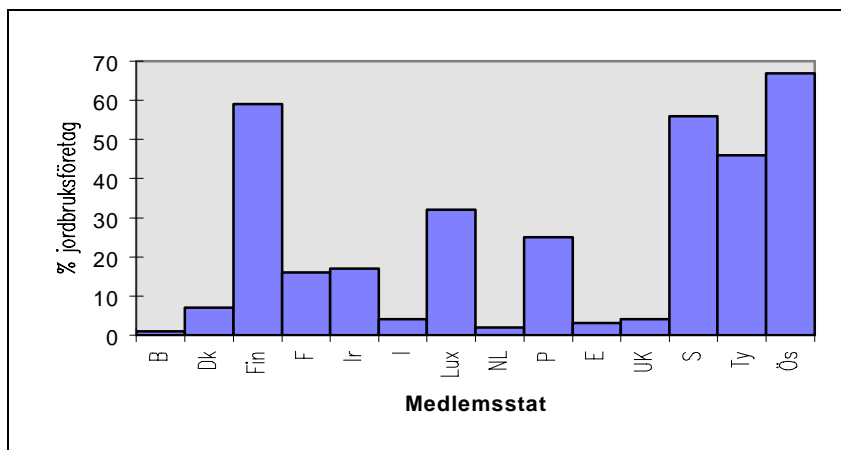


Diagram 1. Andelen jordbruksföretag i respektive EU-land som omfattas av avtal om miljöåtgärder för jordbruket. Uppgifterna för Italien gäller år 1996. Någon uppgift för Grekland finns inte. Källa: EG-kommissionen.

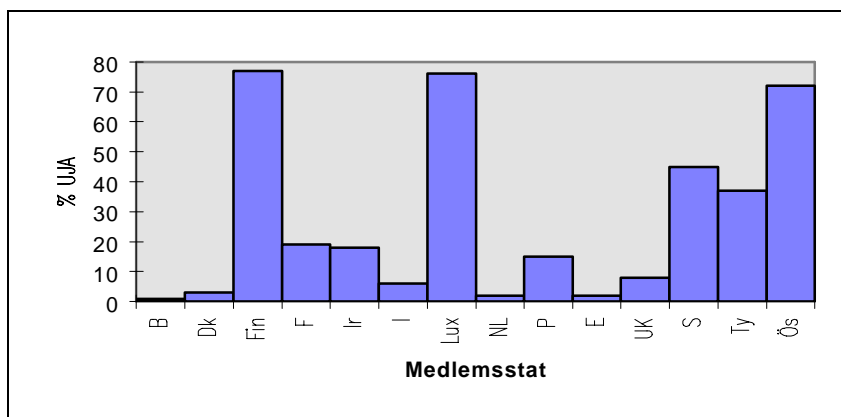


Diagram 2. Andelen utnyttjad jordbruksareal i respektive EU-land som omfattas av avtal om miljöåtgärder för jordbruket. Uppgifterna för Italien gäller år 1996. Någon uppgift för Grekland finns inte. Källa: EG-kommissionen.

Ersättningsnivån per hektar är i genomsnitt 117 ecu per år, men den varierar kraftigt mellan olika länder. I Sverige var ersättningsnivån i genomsnitt 156 ecu per hektar (ca 1 400 kr) under år 1997.

Nedan följer en kort presentation av tillämpningen av EG:s miljöersättningar i respektive medlemsstat.

Belgien

Belgien har ett litet miljöprogram med en godkänd programbudget på totalt 18 mecu (ca 160 miljoner kronor). Endast 1 % av de belgiska jordbruksföretagen omfattas av programmet.

I Belgien finns ett nationellt program samt tre regionala program, två i den flamländska och ett i den vallonska delen av landet. Det nationella programmet ger stöd till demonstrationsprojekt, integrerad och ekologisk produktion samt åtgärder för att minska djurtätheten. Det ena flamländska programmet ger endast stöd till utbildning, främst inriktad på växtnäringsläckage, medan det andra flamländska programmet lägger tyngdpunkten på en minskad användning av handelsgödsel och lokala kontrakt för skötsel av t.ex. värdefulla biotoper i miljö känsliga områden. Valloniens regionala program fokuserar främst på extensifieringsåtgärder samt rådgivning för integrerad produktion.

Danmark

Det danska miljöprogrammet har en godkänd programbudget på totalt 36 mecu (ca 320 miljoner kronor) och omfattar ca 7 % av jordbruksföretagen. Inriktningen är att minska växtnäringsläckaget, som är ett av Danmarks största miljöproblem. Ungefär en fjärdedel av programmet utgör ersättning för ekologisk produktion, medan resterande del utgör ersättning för olika former av extensivering av produktionen.

För att minska kväveläckaget ger man ersättning till lantbrukare som reducerar kväveanvändningen på gården med minst 40 %. Det görs genom en individuell beräkning för varje gård. Ersättning utgår även för bibehållande och omläggning av åker till permanent gräsmark. Ersättningen är differentierad efter kväveanvändningen. För att minska riskerna med bekämpningsmedel utgår ersättning för att etablera sprutfria kantzoner.

Finland

Finland har ett mycket omfattande miljöprogram på totalt 403 mecu eller ca 3 600 miljoner kronor. Miljöprogrammet består av ett basstöd och olika specialstöd. Basstödet, som omfattar ca 80 % av programbudgeten, utformades för att dämpa de omedelbara effekterna av att tillämpa CAP i Finland. Basprogrammet är öppet för alla lantbrukare (inklusive trädgårdsnäringen) även om ersättningsnivåerna varierar inom landet. Ersättningsnivåerna har anpassats efter beräknade inkomst-effekter i sam-

band med EU-inträdet och stödet har alltså ett påtagligt inkomstsyfte. För att erhålla basstöd krävs bl.a. skyddszoner mot vattendrag och sprutfria kantzoner, utförd stallgödsel- och markanalys, odlings- och gödslingsplaner m.m. Dessutom begränsas djurtätheten till högst 1,5 djurenheter/ha.

För att vara berättigad till specialstöd krävs att lantbrukaren har uppfyllt kraven på basstöd. Specialstöd utgår bl.a. för ekologisk odling, bevarande av utrotningshotade husdjursraser och äldre kulturväxter, skyddszoner mot vattendrag, åtgärder som gynnar biologisk mångfald och landskapsvård, m.m.

Frankrike

Det franska miljöprogrammet består dels av ett vall- och betesstöd ("prime à l'herbe") som omfattar hela landet, dels av ett ramverk för andra åtgärder inom vilket de 25 regionerna kan arbeta fram egna program. Dessutom finns det lokala program utformade för små områden som anses betydelsefulla ur miljösynpunkt. Hela miljöprogrammet har en budget på totalt 626 mecu (ca 5 600 miljoner kronor).

Totalt omfattas ca 20 % av Frankrikes jordbruksmark av miljöprogrammet. Av denna areal omfattas 80 % av vall- och betesstödet. För att komma i fråga för detta stöd skall man ha minst 3 ha permanent vall eller bete och antalet djurenheter skall vara 0,6–1,0/ha. Gårdar med mellan 1,0–1,4 djurenheter per ha kan också komma ifråga om vall- och betesmarken står för mer än 75 % av jordbruksmarken. Villkoren är att markerna är permanent gräsbevuxna och att lantbrukaren även vårdar diken, buskrader och vattendrag.

De 25 regionerna har utarbetat program som bl.a. omfattar minskad användning av gödningsmedel och/eller bekämpningsmedel, övergång till ekologisk odling, extensiv vall, bevarande av utrotningshotade husdjursraser samt utbildning och demonstrationsprojekt.

Grekland

Greklands miljöprogram är under utveckling och har nyligen ändrats betydligt. Programmet innehåller åtgärder för ekologisk odling, uttag av jordbruksmark ur produktion samt en åtgärd med syfte att bevara lokala utrotningshotade raser. Den största delen av programbudgeten på 22 mecu (ca 200 miljoner kronor) satsas på underhåll av nedlagd jordbruks- och skogsmark, medan ingenting satsas på utbildning och demonstrationsprojekt eller bevarande av lågintensiva system.

Irland

Irlands miljöprogram har en budget på totalt 225 mecu år 1999 (ca 2 000 miljoner kronor) och omfattar knappt 20 % av jordbruksföretagen. Målet är att 40 % av jordbruksföretagen skall omfattas år 1999. Deltagarna förväntas följa en gårdsplan och ett antal obligatoriska villkor innehållande hantering av avfall och användning av gödsel och kalk på gården, vård av gräsmarker för att undvika erosion, överbetning och att våtmarksområden trampas sönder och eroderas, samt bevarande av biotoper som kantzoner, skogsmarker, våtmarker, fornlämningar och historiskt intressanta platser. Programmet innebär också att lantbrukaren måste delta i en obligatorisk grundutbildning på 20 timmar som rör jordbruket och miljön. Programmet innehåller särskilda incitament för att minska överbetet.

Ersättningen är maximerad till 40 hektar. Detta innebär att stödet är oattraktivt för större fastigheter.

Italien

Italien har ett begränsat nationellt program, som huvudsakligen fokuserar på utbildningsinsatser. Därutöver har i princip varje region ett eget program, som de själva administrerar. Den totala godkända programbudgeten är på 511 mecu, ca 4 500 miljoner kronor.

Miljöprogrammen skiljer sig stort mellan de 21 regionerna. Vissa regioner har satsat hårt på att få med en stor del av jordbruket, i andra är satsningen ringa. Ersättningsnivåerna varierar mellan olika områden. Olika former av extensifieringsinsatser dominerar. I flertalet av de regionala programmen finns olika specialstöd, t.ex. ersätts åtgärder för att begränsa brandrisken i Liguria, medan t.ex. Veneto och Sicilien ger ersättning för insatser som syftar till att begränsa erosionsrisken.

Luxemburg

Luxemburgs miljöprogram har en budget på totalt 6 mecu, ca 54 miljoner kronor. Det innehåller bl.a. ersättning för ekologisk produktion, minskad djurtäthet till 1,6 djurenheter/ha, sprut- och gödslingsfria kantzoner, häck- och läplanteringar, bevarande och skötsel av ängs- och hagmarker och bevarande av utrotningshotade husdjursraser. Programmet innehåller inga utbildningsinsatser.

Nederländerna

Det nederländska miljöprogrammet har främst koncentrerats till ersättningarna för miljö känsliga områden, utbildningsverksamhet och upprätthållande av försöksgårdar. Kostnaden per hektar är hög, men totalkostnaden är ändå låg eftersom programmet har en liten omfattning (endast 2 % av företagen beräknas delta). Den godkända programbudgeten är på 55 mecu, ca 495 miljoner kronor.

Två tredjedelar av miljöprogrammet är budgeterat för utbildning och demonstrationsprojekt. Ungefär 200 demonstrationsgårdar har startats. Inom särskilt miljö känsliga områden kan särskilda kontrakt med lantbrukarna upprättas som innebär att de åtar sig att reducera användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel, anlägga sprut- och gödslingsfria kantzoner, bevara den biologiska mångfalden m.m. Inom dessa särskilt miljö känsliga områden måste jordbruket bedrivas ekologiskt eller som integrerad produktion.

Portugal

Portugal har dels ett nationellt ramprogram, dels två lokala delprogram för de båda öarna Azorerna och Madeira. Miljöprogrammet har en totalbudget på 150 mecu (ca 1 350 miljoner kronor) och omfattar ca 15 % av den totala arealen åkermark.

Det portugisiska programmet innehåller bl.a. ersättning för ekologisk och integrerad produktion samt för minskning av användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Ersättning till traditionellt extensiva jordbrukssystem såsom obevattnade spannmålsodlingar samt vin- och fruktodlingar är också en viktig del av programmet. Utbildningsinsatser och demonstrationsprojekt står för ca 4 % av budgeten.

Spanien

Det spanska miljöprogrammet omfattar dels ett nationellt ramprogram, dels 52 lokala program som tar hänsyn till de speciella förutsättningarna inom olika delar av Spanien. Den godkända programbudgeten är på 399 mecu, ca 3 590 miljoner kronor. Det nationella programmet innefattar de flesta åtgärder som finns specificerade i miljöersättningsdirektivet. Ett flertal insatser är inriktade mot den mycket intensiva vin- och fruktodlingen, bl.a. övergång till integrerad produktion. De lokala programmen riktar sig främst mot natur- och landskapsvård och erosionsbekämpning.

Storbritannien

Storbritannien har en lång tradition av åtgärder inom landskapsvård, flora- och faunavård samt rekreation. De program som tillämpas idag har i princip varit i funktion under många år. England, Wales, Skottland och Nordirland har tagit fram separata men i många delar likartade miljöprogram. De innehåller bl.a. ersättningar till särskilt känsliga områden, ersättningar för att skapa nya biotoper genom att ta jordbruksmark ur bruk under 20 år samt ersättningar för att göra mark tillgänglig för allmänhetens friluftsliv. Budgeten för miljöprogrammen är sammantaget på 111 mecu, ca 1 000 miljoner kronor, varav ca 60 % går till ersättningar för särskilt känsliga områden. Omkring $\frac{3}{4}$ av budgeten riktas till England.

Principen inom miljöprogrammen är att man skriver ett kontrakt med jordbrukaren där oftast flera åtgärder är integrerade, som extensivering, avställning av mark och minskad användning av växtnäring. Landskapsvård och vård av kulturhistoriskt värdefulla element är en viktig del. Programmen är ofta mycket differentierade och detaljstyrda. Väsentligt förändrade program är under införande i stora delar av Storbritannien.

Tyskland

I Tyskland utgår tillämpningen av miljöprogrammet dels från de ramar som anges på federal nivå och dels från de som anges på delstatsnivå. På federal nivå stödjer man införande och behållande av ekologisk odling samt extensivering i form av minskad djurtäthet och överföring av åkermark till vall. Övriga ersättningar som är tillåtna inom miljöersättningsförordningen tillämpas direkt av förbundsstaterna inom ramen för deras egna program.

Utformningen av miljöersättningarna varierar stort mellan olika regioner, mellan 5 och 85 % av jordbruket ingår i det tyska miljöprogrammet. Ersättningsnivåerna får regionalt variera från 20 % högre till 40 % lägre än de belopp som angivits i det nationella ramverket. Detta medför att ersättningsnivåerna skiljer sig kraftigt mellan olika delstater. Den godkända programbudgeten är på 986 mecu, ca 8 875 miljoner kronor.

Tyngdpunkten i delstaternas miljöprogram ligger till stor del på olika typer av extensivering, t.ex. sprut- och/eller gödslingsfria kantzoner, integrerad produktion, bevarande av traditionella frukt- och vinodlingar, insatser för att skydda grund- och ytvatten samt bevarande av hotade husdjursraser.

Österrike

Österrikes miljöersättningsprogram är tillsammans med det finländska det mest omfattande av alla medlemsländers. Över 70 % av jordbruksarealen har anslutits till programmet, som har en budget på 716 mecu (ca 6 400 miljoner kronor). Miljöprogrammet innehåller bl.a. ett basstöd för vall och permanenta grödor samt övrig mark. Kravet är att den maximala djurtätheten är 2–2,5 djurenheter per hektar.

Ungefär 17 % av budgeten har avsatts för ersättning för ekologisk odling. Övriga åtgärder som kan stödjas är bl.a. minskning av djurtätheten, förbättrade växtföljder, extensifiering i brukandet av vissa marker, bevarande av utrotningshotade husdjursraser, bevarandet av den biologiska mångfalden samt utbildnings- och demonstrationsprojekt.