

2021-02-08

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Innehåll

1	Inledning.....	2
2	Sammanfattning.....	4
3	Genomförande	9
4	Utgångspunkter	10
5	Styrmedel för betesmarker och slåtterängar	13
6	Förändringar i administrativa processer	15
7	Förslag till generella särskilda skötselvillkor	19
8	Hantering av komplement	23
9	Förändringar och förenklingar för att genomföra förslaget om hantering utan åtagandeplaner	24
10	Skalbara kalkyler	26
11	Marker med särskilda skötselbehov	33
12	Lantbrukarintervjuer och behov av ytterligare utredningar.....	35
	Bilagor	36

Utformning av generella särskilda skötselvillkor och komplement på betesmarker och slåtterängar när åtagandeplaner tas bort, inklusive utredning om marker med särskilda skötselbehov

1 Inledning

I denna rapport presenterar vi förslag till miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar inklusive komplement. Rapporten är del av svar på en beställning från Näringsdepartementet och utgör underlag till den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Målet är att förslaget ska bidra till ett enklare genomförande av jordbrukspolitiken och en effektivare förvaltning, samtidigt som en hög måluppfyllelse säkerställs.

I beställningen ingår att ta fram förslag till villkor för betesmarker och slåtterängar inklusive komplement. Villkoren ska ersätta de som finns i den nuvarande åtagandeplanen. I beställningen ingår också att redogöra för ett alternativ där marker med särskilda behov fortsatt har åtagandeplaner.

I rapporten finns våra rekommendationer och en övergripande redovisning av administrativa kostnader, konsekvenser och påverkan på måluppfyllelsen som enligt regeringsbeslut ska ingå som underlag.

Rapporten är framtagen i samarbete med representanter från länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Den redogör, där inget annat anges, för Jordbruksverkets förslag.

1.1 Bakgrund och beställning

Enligt regeringsbeslut N2020/02625 ska Jordbruksverket utreda följande:

Stöd för skötsel av betesmarker, inkl. komplement, ska innehålla förslag till utformning utan åtagandeplaner med en kravnivå som är skalbar med hänsyn till den stödnivå som blir aktuell. Jordbruksverket ska också föreslå en alternativ stödutformning där betesmarker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar, sköts med hjälp av åtagandeplaner.

Stöd för skötsel av slåtterängar, inkl. komplement, ska innehålla förslag till utformning utan åtagandeplaner med en kravnivå som är skalbar med hänsyn till den stödnivå som blir aktuell. Stödet ska vara utformat med sikte på hög kostnadseffektivitet i olika förekommande vegetationsområden och det ska framgå förslag till kompletterande insatser som möter detta. Jordbruksverket ska också föreslå en alternativ stödutformning där slåtterängar med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar, sköts med hjälp av åtagandeplaner.

1.2 Samverkan med andra myndigheter

Jordbruksverket ska enligt regeringsbeslutet samråda med berörda myndigheter.

Länsstyrelserna samt Naturvårdsverket har deltagit löpande i vår arbetsgrupp. Riksantikvarieämbetet har deltagit delar av tiden. Vi har haft en styrgrupp med chefer från Jordbruksverket och representanter från länsstyrelsernas så kallade CAP-grupp.

Länsstyrelserna har varit djupt involverade i stora delar av arbetet och bidragit med förslag, bedömningar och förankring av förslagen med berörda handläggare och chefsnätverk.

Skogsstyrelsen har fått information om arbetet och frågan om att delta i arbetsgruppen men avstått. Dock har myndigheten funnits till hands för eventuella avstämningar.

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att dels peka ut ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken, dels föreslå ett nationellt stöd för dessa marker (M2020/01744). Enligt regeringsbeslut ska Jordbruksverket, i delar av uppdraget som berör betesmarker och slåtterängar, samordna sitt arbete med Naturvårdsverkets. Vi har löpande samverkat med Naturvårdsverket även i denna del av uppdraget.

1.3 Rapportens upplägg

I kapitel 2 sammanfattar vi vårt arbete och redogör för våra slutsatser och rekommendationer. I kapitel 3 och 4 beskriver vi de avgränsningar och utgångspunkter som vi utgår från när vi har tagit fram förslagen. I kapitel 5 sammanfattar vi några av de regelverk som finns för betesmarker och slåtterängar och de undantag som finns för några av dessa. De förändringar som vi ser och utgår från för administrativa processer finns i kapitel 6. Detaljer för flera av dessa förutsättningar finns i bilagor. Om dessa utgångspunkter och förutsättningar ändras kan det innebära andra konsekvenser än de vi redogör för.

I kapitel 7 beskriver vi förslag till villkor inklusive konsekvenser. I kapitel 8 finns förslag till komplementen.

Kapitel 9 sammanfattar förändringar och förenklingar följt av genomgång av skalbara kalkyler i kapitel 10. I kapitel 11 svarar vi på uppdragets del om att peka ut marker med behov av särskilda skötselinstruktioner mm. Avslutningsvis hänvisar vi till lantbrukarintervjuer och behov av vidare utredning.

2 Sammanfattning

Idag kan länsstyrelserna använda fyra olika villkor i åtagandeplaner för att beskriva skötselvillkor på marken: reglering av tillskottsutfodring, tidpunkt för bete och slåtter, vegetationens utseende och skötsel av landskapselement. Dessa villkor kan användas på samtliga markklasser. Vårt uppdrag är att föreslå generella särskilda villkor som ska ersätta dessa villkor och därmed gälla på alla marker inom en markklass.

Vi lämnar här ett förslag på generella särskilda villkor för reglering av tillskottsutfodring på betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden samt mosaikbetesmarker. Ett förslag på villkor lämnas också för vegetationens utseende för skogsbete.

För att förslagen till villkor ska fungera i praktiken krävs till exempel förstärkt arbete med rådgivning och kompensutveckling.

Enligt uppdraget ska vi peka ut marker med behov av särskilda skötselinstruktioner. Vi lämnar här ett förslag på vilka marker som har behovet samt hantering av dessa.

I nedan avsnitt redogör vi kort för Jordbruksverkets slutsatser.

2.1 Dagens individuella särskilda skötselvillkor bör ersättas med generella särskilda skötselvillkor för varje markklass

Vi har sett ett behov av att förenkla ersättningen till betesmarker och slåtterängar för att den ska bidra till att hålla markerna öppna på lång sikt.

Vi ser att åtagandeplanerna ibland inte alls nyttjas av lantbrukarna av olika anledningar. Det kan vara att marken sköts på ett visst sätt även utan ett villkor i åtagandeplanen, att planen är för omfattande för att ta till sig eller att man får information om skötsel från annat håll.

Under arbetet med uppdraget har det tydligt kommit fram att det finns variationer i hur länen arbetar och tillämpar åtagandeplanen, både när det gäller antal villkor per mark och utformningen av villkor. Det innebär att lantbrukare kan ha samma ersättning med helt olika krav på åtgärder, vilket i sin tur innebär olika kostnader till samma ersättning.

Flera av villkoren som idag detaljeras i åtagandeplaner finns också i andra styrande regelverk som finns för betesmarker eller slåtterängar. De generella särskilda skötselvillkoren innebär att denna dubbelreglering försvinner.

Vi förordar därför att generella särskilda skötselvillkor i kombination med riktad rådgivning- och kompetensutveckling ersätter de individuella särskilda skötselvillkor i åtagandeplanerna för alla markklasser (se tabell 1). Varje mark ska liksom idag ha en individuell beskrivning av värdena som finns på marken.

Fördelar med generella särskilda villkor är att

- de är rättvisa, tydliga och mindre komplexa – alla lantbrukare och alla marker med samma ersättningsnivå har samma villkor

- de ger mer frihet för den som sköter marken – vi reglerar i mindre utsträckning hur marken ska skötas för att värdena ska bevaras
- de innebär en administrativ förenkling – uppföljning av markklassernas karaktär kan följas upp parallellt med ordinarie process för ajourhållning av jordbruksmarken
- de leder till en mer frekvent uppföljning av markklasserna och av deras karaktär
- ger möjlighet att fokusera rådgivning till de som efterfrågar den och de marker där det finns ett behov, istället för att ställa upp skötselvillkor till alla
- Lantbrukaren får färre myndighetsbesök då fältbesöken av åtagandeplanhandläggaren försvinner och nya ajourhållningen har möjlighet att samverka med ordinarie ajourhållningsverksamhet där målet är ett besök per lantbrukare där man tittar på helheten av ansökta arealer.

Nackdelen är att generella villkor medför för vissa marker en risk för att skötseln ändras. Ändrad skötsel kan, men behöver inte, innebära mindre gynnsamma förutsättningar för vissa värden. Denna risk bedömer vi som liten i förhållande till risken för minskad hävd på grund av att en alltför komplicerad villkorssammansättning gör ersättningen mindre attraktiv.

Tabell 1. Förslag på generella särskilda skötselvillkor per markklass.

Markklass	Förslag på villkor
Betesmarker med särskilda värden	Reglering av tillskottsutfodring på betesmarker
Slätterängar med särskilda värden	Reglering av tillskottsutfodring på slätterängar Tid för slätter
Skogsbete	Vegetationens utseende
Mosaikbetesmarker	Reglering av tillskottsutfodring på betesmarker
Gräsfattig mark & Alvarbete	<i>Inga generella särskilda villkor</i>

2.2 Riktad rådgivning och kompetensutveckling är att föredra framför åtagandeplaner

I dagens åtagandeplaner finns förutom villkor en del rådgivande texter om hur markerna ska skötas för att värdena ska bevaras och villkoren uppfyllas. De fungerar som styrmedel för att se till att markerna sköts på ett sätt som gynnar natur- och kulturvärden. När åtagandeplanerna tas bort och ersätts med generella särskilda villkor behöver därför rådgivning, kompetensutveckling och

informationsinsatser förstärkas och kombineras med de generella särskilda villkoren. Vi bedömer att sådana insatser kan vara bättre styrmedel än individuella särskilda skötselvillkor, som ofta kan vara svåra att förstå.

Rådgivnings- och kompetensutvecklingsinsatser ska vara riktade till de lantbrukare och marker som har behov av dem. Det kan till exempel vara lantbrukare med marker som har arter eller naturtyper som kan behöva särskild hänsyn eller har tydliga behov utöver de generella särskilda villkoren.

I vårt förslag utgår vi från att budgeten för rådgivning, kompetensutveckling och informationsinsatser kommer att öka och att länsstyrelser och andra aktörer kommer att kunna arbeta med dessa insatser i den utsträckning som behövs. Det innebär till exempel att det krävs tillgång till rådgivare med kunskap om natur- och kulturvärden samt regelverk och villkor.

Borttagna åtagandeplaner kommer att innebära en förbättrad situation t.ex. tydligare villkor och enklare kontroller för såväl lantbrukare som berörda myndigheter.

2.3 Dagens värden går att bevara utan individuella särskilda skötselvillkor

Marker som idag är fastställda som särskilda värden eller specialklasser ska inte behöva klassas om på grund av att man övergår till generella särskilda skötselvillkor.

I vårt förslag på villkor utgår vi från att natur- och kulturvärden inte ska påverkas negativt av förändringarna, det är dock svårt att i förväg veta om lantbrukare kommer att förändra skötseln och i så fall hur. Vår bedömning är att en förenkling och bättre kostnadstäckning är nödvändig för att inte fler marker ska sluta hävdas. För marker som riskerar att missgynnas av generella särskilda villkor är riktad rådgivning och information särskilt viktigt.

Vi bedömer alltså att det går att bevara de natur- och kulturvärden som finns idag med generella särskilda villkor i kombination med rådgivning.

2.4 Administrativa förändringar tar tid

De nya villkoren kommer att kräva administrativa förändringar i form av till exempel utveckling, ajourhållning, rutin- och riktlinjer samt utbildning av handläggare, rådgivare och konsulter. Alla dessa processer tar tid. Därför är det viktigt att vi har goda förutsättningar för att förbereda för förändringarna. Det innebär att sena politiska beslut kan riskera att medföra en hög arbetsbörda i början av nästa programperiod såväl som konsekvenser som kan leda till förseningar för beslut och då också utbetalningar.

Flera av förändringarna som förslaget innebär kräver ytterligare utredningar t.ex. hur ajourhållning och rådgivnings- och kompetensutvecklingsinsatser ska organiseras. Vår bedömning är att vi behöver minst 1,5 år för att genomföra utredningar och förändringar i organisation och dylikt.

2.5 Marker med särskilda behov bör inte hanteras med åtagandeplaner

Enligt uppdraget ska vi identifiera marker med ett behov av till exempel mer detaljerade skötselinstruktioner dvs. åtagandeplaner, än de generella särskilda villkoren. Att behålla åtagandeplaner för en viss andel marker samtidigt som vi förenklar genom att ta bort åtagandeplaner för många andra marker riskerar att göra stödsystemet mer komplicerat både för lantbrukare och för myndigheter.

I stället för att kombinera generella särskilda skötselvillkor och åtagandeplaner föredrar vi därför att behålla nuvarande upplägg med åtagandeplaner på alla marker som idag har åtagandeplaner.

Marker med särskilda behov har arter och naturtyper som kan gynnas av en mer detaljstyrd skötsel än föreslagna skötselvillkor eller som har arter eller naturtyper som kan missgynnas av föreslagna skötselvillkor. Dessa marker är:

1. Hela markklassen gräsfattig mark (cirka 1 400 hektar, 690 objekt)
2. Hela markklassen skogsbete (cirka 12 600 hektar, 2 500 objekt)
3. Betesmarker med särskilda värden som utgörs av naturtyp trädklädd betesmark (9070) (cirka 12 300 hektar, 1 300 objekt)
4. Betesmarker med särskilda värden samt alvarbetesmarker och mosaikbetesmarker om de utgör miljöer för hävdgynnade hotade arter med särskilda skötselbehov (cirka 40 000 hektar, baserat på hävdgynnade arter med åtgärdsprogram, 3 000 objekt)¹.

I dag är det cirka 207 000 hektar betesmarker och slåtterängar som har en åtagandeplan. Om alla marker enligt ovan lista tas med är det cirka 30 procent av markerna. Samma areal kan dock finnas med i både punkt 3 och 4.

Det är dock inte självklart att alla objekt i en utpekad markklass, marker med trädklädd betesmark och marker med hävdgynnade hotade arter har behov av detaljerade skötselvillkor.

Om vissa marker ska ha en åtagandeplan är det minst komplicerat att utpekade hela befintliga markklasser fortsätter att ha en åtagandeplan. Att bryta ut en del av markerna inom en befintlig markklass och hantera dem med en åtagandeplan innebär att nya markklasser behöver konstrueras, vilket kan medföra att systemet blir svårt att kommunicera.

Oavsett hur många marker som fortsatt ska ha åtagandeplaner är parallella administrativa processer nödvändiga.

2.6 Det finns behov av finansiering för skötselåtgärder som går utöver kraven i miljöersättningen

Det finns ett behov av riktade skötselåtgärder för arter, naturtyper och kulturmiljöer som är kostsamma som inte kan täckas på ett bra sätt med en

¹ Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det cirka 16 000 hektar som behöver särskilda villkor utifrån hotade arters behov.

miljöersättning. De behöver finansieras på annat sätt t.ex. genom projektstöd eller förstärkta anslag.

Exempel på skötselåtgärder som går utöver skötselvillkor och därmed kalkyler för miljöersättning är bränning, skapa/restaurera sand- och jordblottor, särskild fällindelning och skötsel av brynmiljöer. Denna typ av skötselåtgärder är generellt för dyra för att lägga in i en åtagandeplan i dag och finansieras därför i viss utsträckning på annat sätt. Det är angeläget att öka finansieringen av denna typ av skötselåtgärder för att gynna odlingslandskapets kulturmiljöer och biologiska mångfald.

2.7 Vissa marker och åtgärder passar inte i nuvarande miljöersättning

Vi har identifierat några marker och åtgärder som inte passar i nuvarande miljöersättning eller i ett flerårigt åtagande. Detta är myrslätterängar där vi har föreslagit att de ska hanteras i en separat markklass där skötselvillkor som idag hanteras som komplement ingår.

Kompletterande åtgärder som inte fungerar optimalt som fleråriga åtaganden är bränning och lövtäkt.

3 Genomförande

Jordbruksverket tog först fram förslag till generella särskilda villkor utifrån de standardtexter för villkor som finns idag. Därefter har länsstyrelsernas fem representanter med expertkunskap varit de som kommunicerat förslag och frågeställningar med övriga länsstyrelser. Kanalen för detta har främst varit åtagandeplansamordnarna. Vissa förslag och faktainhämtningar har gjorts med särskilt relevanta länsstyrelser, särskilt gällande specialklasserna.

Betesmarker med särskilda värden är den vanligaste markklassen som alla län kan förhålla sig till. Vid genomgången av villkoren har vi därför utgått från den markklassen och tittat på respektive villkor. Därefter har vi sett på övriga markklassers lika och olika förutsättningar och behov.

Förslagen har sedan diskuterats i den arbetsgrupp där även Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har deltagit.

För förslag till markklass för myrslätterängar har vi haft specifik diskussion med Länsstyrelsen Norrbotten. Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen Västerbotten har också deltagit i delar av de diskussionerna.

I arbetet med att peka ut marker med särskilda skötselbehov har vi samverkat särskilt med Naturvårdsverket. Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet. Skogsstyrelsen har delvis deltagit i arbetet.

Administrativa kostnader och konsekvenser är bedömt utifrån samma mall som användes för övriga åtgärder inom ramen för uppdraget och som levererades den 10 december.

Under december och januari har arbetsgruppen intervjuat 8 lantbrukare bl.a. om hur de använder åtagandeplanen idag.

Förankring utanför arbetsgruppen:

- Diskussion med den s.k. förenklingsgruppen.
- Översiktlig beskrivning av arbetet på sakråd, webinarium mm
- Förslag på generella särskilda villkor har skickats på samråd, förutom myndigheterna som deltagit i arbetsgruppen, även till förhandsutvärderare, Sametinget och Tillväxtverket enligt samma procedur som underlag som levererades den 11 december. Synpunkter på detta samråd framgår av underlag som tillhör text till strategisk plan.
- Avstämning med LRF Mjolk om reglering av tillskottsutfodring

3.1 Avgränsningar

Vi har inte tagit fram en genomförandeplan för hur och när de identifierade förändringarna ska ske. Kostnadsuppskattningar är därför övergripande.

Vi har inte tagit fram ett upplägg för utökad rådgivning och kompetensutveckling, däremot några medskick kring utformning.

Det här svaret (och uppdraget) berör bara en begränsad del av ett relativt komplext stödsystem. Om lantbrukare vill söka stöden och bidra till odlingslandskapets natur- och kulturvärden beror på en mängd faktorer, till exempel vilken ersättning man får för att följa villkoren, om man har tillräckligt med betesdjur för att kunna följa villkoren, om det finns avsättning för kött och mjölk så att man kan ha en lönsam produktion och vilken annan lagstiftning som påverkar ens företagande. Alla omkringliggande faktorer medför att utformning av åtagandeplaner eller av generella särskilda skötselvillkor har en begränsad betydelse för hur stora arealer betesmarker som sköts och vilka kvaliteter de har.

Vi har i tidigare utredning² gjort en översiktlig litteraturgenomgång över studier med koppling till skötsel av betesmarker och slåtterängar. Det saknas utvärderingar av om och hur de individuella skötselvillkoren bidrar till specifik skötsel och hur denna skötsel i så fall bidrar till markernas natur- och kulturvärden. Då åtagandeplaner och marker skiljer sig åt mellan olika delar av landet är det svårt att överblicka vilka effekter och skillnader som en förändring innebär. Det finns ett behov av att utvärdera effekter av skötselvillkor, men vi lämnar inga förslag här på hur sådan utvärdering ska genomföras.

De förutsättningar vi har haft för att genomföra uppdraget innebär att vi inte har haft möjlighet till mer fördjupade analyser och diskussion med andra aktörer än de som deltagit i arbetsgruppen.

Vi ska ge en överblick av de förändringar som krävs för att ersätta åtagandeplaner med generella särskilda villkor. Övriga ändringar eller förbättringar som kan kopplas till teknisk skuld ingår inte i de förändringar vi har identifierat. Då dagens arbetssätt med åtagandeplaner inte upplevs som effektivt är det dock önskvärt med en förändring och utredningar vi gjort här kan vara till nytta om nuvarande system ska behållas. Till viss del finns det ett behov av en effektivare process för uppföljning av markklasser även om åtagandeplanerna skulle finnas kvar. Vi har dock räknat med att hela denna kostnad belastar det föreslagna systemet med generella särskilda skötselvillkor.

4 Utgångspunkter

I detta kapitel beskriver vi vad vi utgår från när vi har tagit fram vårt förslag. Om dessa utgångspunkter ändras kan det innebära andra konsekvenser än de vi redogör för.

² Jordbruksverket, 2020. Förenkling av åtagandeplaner för betesmarker och slåtterängar. Rapport 2020:5

4.1 Natur- och kulturvärden ska inte påverkas av att åtagandeplaner försvinner

Marker som idag är fastställda som marker med särskilda värden eller specialklasser ska inte behöva klassas om p.g.a. en övergång till generella särskilda skötselvillkor. Detta betyder också att utgångspunkten för våra förslag till villkor har varit att natur- och kulturvärden inte ska påverkas negativt av förändringarna. Villkoren som idag finns i åtagandeplanerna är bara en del av de regler som styr hur en betesmark eller slätteräng får skötas. En åtagandeplan i sig är heller inte en garanti för att de värden som ska finnas på marken kommer att bevaras.. Hur och om en lantbrukare sköter markerna beror på flera faktorer bl.a. ersättningen för arbetet och hur stor regelbördan är.

Vår bedömning är att en förenkling och bättre kostnadstäckning är nödvändig för att inte fler marker ska sluta hävdas. För marker som riskerar att missgynnas av generella särskilda villkor är riktad rådgivning och information särskilt viktigt.

Förslaget påverkar inte heller vilka marker som kan få miljöersättning utan definitioner är detsamma som idag, med undantag för gräsfattig mark som kommer att justeras enligt förslag i tidigare utredningar. Förändringar i definitioner hanteras i föreskriftsprocesser.

4.2 Administrativ börda för lantbrukare ska inte öka

Vi utgår från att lantbrukare inte ska få en högre administrativ börda eller ökade kostnader p.g.a. att åtagandeplaner ersätts med generella särskilda villkor. Givetvis kommer lantbrukaren vid start av nästa programperiod att behöva lägga tid på att förstå det nya upplägget men arbete med ansökan i övrigt, kontrollbesök m.m. ska inte öka.

4.3 Förändringar av administration är tidskrävande

Förändringar av administration, t.ex. it-utveckling, ajourhållning, rutin- och riktlinjer samt utbildning av handläggare och rådgivare är processer som tar tid. Om vi inte har förutsättningar att förbereda för ändringarna t.ex. på grund av sena politiska beslut finns stora risker med en hög arbetsbörda i början av nästa programperiod samt konsekvenser som kan leda till förseningar i utbetalningar.

Flera av förändringarna som förslaget innebär kräver ytterligare utredningar t.ex. hur ajourhållning och rådgivnings- och kompetensutvecklingsinsatser ska organiseras. Vår bedömning är att vi behöver minst 1,5 år för att genomföra utredningar och förändringar i organisation och dylikt.

Se även kapitel 8 och bilaga 1.

4.4 Förstärkta rådgivnings-, kompetensutvecklings- och informationsinsatser behöver stärkas

Jordbruksverket har i tidigare underlag lämnat förslag till Regeringskansliet om att omfattningen av rådgivnings-, kompetensutvecklings- och

informationsinsatser riktad till lantbrukare som sköter betesmarker och slåtterängar behöver öka om åtagandeplanerna tas bort. I tidigare underlag finns också en uppskattning av kostnader för detta.

Åtgärdstexterna för dessa insatser som ska finnas i strategiska planen är inte så detaljerade att de redogör för utformning av sådan förstärkning. Vi utgår från att budgeten för rådgivning, kompetensutveckling och informationsinsatser kommer att öka och att länsstyrelserna kommer att kunna arbeta med dessa insatser i den utsträckning som behövs. Detta innebär till exempel att det krävs tillgång till rådgivare med kunskap om natur- och kulturvärden samt regelverk och villkor. Länsstyrelserna, Jordbruksverket och externa rådgivare behöver tid för att kunna förbereda sig inför den ökade omfattningen av dessa insatser.

Förslaget med generella särskilda skötselvillkor kommer att innebära en större frihet för lantbrukarna i hur de bevarar betesmarkernas karaktär. Samtidigt innebär det ett ökat eget ansvar som sannolikt leder till att efterfrågan på rådgivning ökar.

Om åtagandeplanerna tas bort och ersätts med generella särskilda skötselvillkor kommer lantbrukarna inte att ha tillgång till skötselanvisningar som är särskilt utformade för respektive mark, däremot kommer beskrivningen av markens karaktär finnas kvar. Många marker med höga natur- och kulturvärden är komplexa och kräver särskilda insatser där det blir speciellt viktigt att genom uppmuntran och stöttning hjälpa lantbrukarna att göra rätt. Det handlar ofta om känsliga strukturer, exempelvis vegetationens utseende på strandängar, åtgärder i busk- och trädskikt i vissa betesmarker och slåtterängar, plockhuggning i skogsbeten, buskskiktets utseende i alvarbete och åtgärder i gräsfattiga marker.

Enskild rådgivning är en väl beprövad och av många lantbrukare uppskattad möjlighet att få skötselråd, både för marker som ingår i åtagande och för andra marker. Det är rådgivarens roll att i dialog med lantbrukaren diskutera, och dokumentera, hur markens värden bäst kan skötas för att bevaras och utvecklas samtidigt som villkor och regler tydliggörs. Det är sedan frivilligt för lantbrukaren som har ansvar för att omsätta råden i praktiken. Rådgivningen är inte underlag för en kontroll.

En målgrupp som vi bedömer har extra behov av information och stöttning är lantbrukare som inte tidigare sysslat med landskapsvård och saknar erfarenhet av stödssystemet för skötsel av betesmarker och slåtterängar.

Riktade informationsinsatser kommer att krävas vid uppstarten av den nya programperioden för att de som tänker söka åtaganden får förutsättningarna för vad som kommer att gälla. Olika slags informationsinsatser och insatser i form av kompetensutveckling för grupper bör därefter under perioden utgå från länsvisa behov och prioriteringar.

Förutsättningarna, riskerna och behoven varierar mellan länen och det bör därför vara upp till varje länsstyrelse att utifrån sina analyser prioritera hur resurserna bäst kan användas för att ge stöd till lantbrukare om åtagandeplanerna tas bort.

Ytterligare medskick är att rådgivning och kompetensutveckling i större utsträckning kan kombineras med ekonomisk rådgivning om betesdrift och ske i samverkan med lokala lantbrukarorganisationer. Det är viktigt att lantbrukarens behov återspeglas i dessa insatser.

4.5 Det finns behov av en ny markklass

Vi föreslår att myrslåtterängar med höga och hävdberoende natur- och kulturvärden hanteras som en egen markklass inom miljöersättningen. Dessa marker omfattar ungefär 4 000 hektar och finns framför allt i norra Sverige. I dag har flertalet myrslåtterängar komplement för lieslåtter och höhantering. För att underlätta för lantbrukare och myndigheter är det enklare att inkludera komplement i villkoren för markklassen. Det maximala kalkylutrymmet är då cirka 7 000 kronor per hektar. Vi har tagit fram förslag på en definition av myrslåtterängar. Föreslagna villkor omfattar att ängen varje år ska slå med manuella metoder, skörden ska hässjas i syfte att producera dugligt foder och skörden ska föras bort.

Eftersom markerna inte alltid består av gräs, örter och hävdad ljung i tillräcklig omfattning för att berättiga till gårdsstöd bör markerna framöver hanteras som en specialklass. Fodervärdet utgörs istället framförallt av halvgräs, fräken och slåttergynnade örter. Analys samt förslag till definition och villkor finns i bilaga 2.

5 Styrmedel för betesmarker och slåtterängar

I detta kapitel beskriver vi de olika regelverk som tillsammans styr skötsel av betesmarker och slåtterängar och gäller oavsett om åtagandeplaner finns kvar eller inte. Vi utgår från de nu kända regelverk som kommer att finnas på plats från 2023. En utförligare beskrivning finns i bilaga 3.

5.1 Förbud mot att skada natur och kulturvärden

Hänsynsföreskriften (SJVFS 2020:2) gäller oavsett om marker ingår i en miljöersättning eller inte. I föreskriften regleras att natur- och kulturvärden inte får skadas och att man inte får sprida gödsel på betesmarken.

5.2 Grundvillkoren för jordbrukarstöd

Om lantbrukaren söker jordbrukarstöd kommer det från 2023 att finnas grundvillkor som specifikt pekar ut att betesmarker i Natura 2000-områden inte får ställas om eller sluta att hävdas, om detta strider mot skötselplanen för området.

5.3 Flexibilitet för mark inom gårdsstödet

Ett betesmarksblock får innehålla 10 % ytor som inte uppfyller definitionen för betesmark/slåtterängar inom gårdsstödet utan att få ett avdrag på gårdsstödet. Det

kallas pro rata-avdrag. Om blocket har ytor med element på 10–50 % genererar det ett procentuellt avdrag på arealen. Pro rata element på upp till 500 kvm får ingå i arealen. Detta gör att många värdefulla element inberäknas i betesmarkerna fastän dessa ytor inte omfattas av den grundläggande betesmarksdefinitionen.

5.4 Regler för ytor som varken ingår i pro rata eller uppfyller gårdsstödet definition

Ytor och element som inte omfattas av pro rata ritas bort om de är över 100 kvm. Det gäller t.ex. ohävdarter såsom brännässlor etc.

5.5 Aktivitetskrav och krav på definition inom gårdsstödet

För alla marker som får gårdsstöd finns aktivitetskrav och definition. Definitionen säger att betesmarker är ett jordbruksskifte som inte är åkermark och som sköts med bete, avslagning eller putsning samt är bevuxet med gräs, örter eller hävdad ljung som är dugligt som foder.

Aktivitetskravet säger att skötsel ska ske varje år, men om marken har ett åtagande för betesmarker och slåtterängar ska marken skötas minst vartannat år.

5.6 Grundläggande krav för miljöersättningen

För marker som har miljöersättningen med åtagande för särskild skötsel ska dessutom marken uppfylla vissa kriterier för att kunna fastställas till en markklass med särskilda värden (betesmark, slåtteräng, mosaikbetesmark). För specialklasserna, utöver mosaikbetesmarker, räcker att de uppfyller definitionerna för dessa. Slåtterängar får brukas även utan betesdjur.

För de marker som ingår i ett åtagande för miljöersättning finns flera dimensioner av skötselvillkor, grundläggande är de s.k. allmänna skötselvillkoren om krav på bete och slåtter utöver aktivitetskrav i gårdsstödet, samt krav på att hålla borta igenväxning samt förbud om t.ex. användning av växtskyddsmedel som kommer från nationell lagstiftning.

5.7 Undantag

I dagens miljöersättning för betesmarker och slåtterängar finns fyra huvudsakliga metoder som länsstyrelsen kan använda sig av för att bevilja undantag. Samma möjligheter som finns idag för att ge undantag från både de allmänna och individuella särskilda skötselvillkoren behöver finnas kvar.

Tre metoder används utanför åtagandeplanerna och kan vara kvar på liknande sätt som idag, medan en metod kommer behöva förändras.

Den första metoden är att fatta beslut om undantag enligt 3 kap 27 § i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2015:25) om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion, kompensationsstöd och

djurvälferdsersättningar. Undantagen rör t.ex. förbud mot att använda växtskyddsmedel för att bekämpa växtsjukdomar och Denna metod påverkas inte om åtagandeplaner tas bort.

Den andra metoden är att, om det förekommer särskilda skäl, sätta ner avdraget på utbetalningen vid villkorsfel enligt 2 kap SJVFS 2015:25. Detta undantag användes i stor utsträckning under 2018 då lantbrukare, i samråd med sin länsstyrelse, kunde bryta mot villkoret om förbud att tillskottsutfodra sina djur. Denna metod påverkas inte om åtagandeplaner tas bort.

En tredje metod, som inte är ett egentligt undantag, är att genom de individuella särskilda skötselvillkoren skriva in undantag i åtagandeplanen. Detta kan till exempel röra sig om att använda villkoret om vegetationens utseende för att tillåta något som skulle räknas som igenväxning för att gynna en viss art. Denna möjlighet försvinner när dess skötselvillkor tas bort men vi bedömer att den första metoden bör innebära en möjlighet att hantera dessa fall. Hur detta ska utformas behöver vi utreda vidare.

Ett fjärde sätt, som inte heller är ett egentligt undantag, är att genom pro-rata-bedömningen rita bort steniga partier och täta bestånd av buskar och träd från betesmarker. Pro rata påverkas inte heller av att åtagandeplanerna tas bort.

Undantag beskrivs utförligare i bilaga 4.

6 Förändringar i administrativa processer

Förslagen som redovisas i detta yttrande förutsätter vissa förändringar i de administrativa processerna. I detta kapitel redogör vi för dessa förändringar. I bilaga 3 finns fördjupning av de olika förändringarna och processerna.

6.1 Ansökan och beslutsprocess är oförändrade

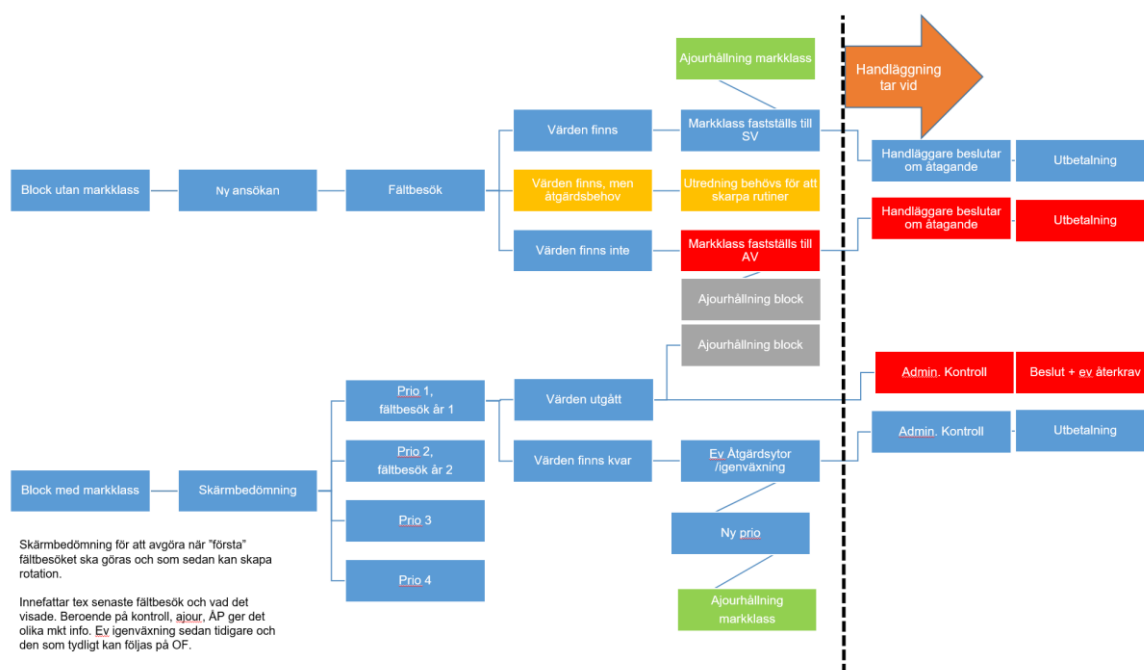
Precis som idag kommer det att finnas två flöden för att ett åtagande ska kunna beslutas för en markklass med särskilda skötsel. Ett flöde börjar med en ansökan om ett åtagande på yta med fastställd markklass och det andra med en ansökan om åtagande på en yta som saknar fastställd markklass. Båda börjar med att en lantbrukare gör en SAM-ansökan samma sätt som i nuvarande programperiod, handläggning och beslut av åtagande sker på samma sätt som idag men fastställande av markklass sker i en ny process som beskrivs nedan.

6.2 Fastställande och ajourhållning av markklassen sker i en ny process som underlättar en systematiserad uppföljning

Idag utförs uppdatering och uppföljning av markklasser av länsstyrelsernas åtagandeplanshandläggare som också formulerar de individuella särskilda skötselvillkoren. Om dessa ersätts av generella särskilda villkor så kommer det inte krävas en individuell anpassning för varje mark. En individuell beskrivning av marken och dess värden kommer fortfarande att finnas och följas upp i en ny

ajourhållningsprocess med systematiserad uppföljning liknande dagens process för ajourhållning av block. Detta innebär också en mer frekvent uppföljning av markklasserna jämfört med hur de följs upp idag. Se figur 1.

Markklassen ska ajourhållas, i samverkan med den ordinarie ajourhållningen av blockdatabasen, av personal som kan fastställa markklassen enligt definition och kriterier. Ajourhållaren uppdaterar sedan motiv och beskrivning som en dokumentation av hur den enskilda marken uppfyller definition och kriterier. Om markklassen inte längre uppfyller definitionen och kriterierna för markklassen vid ajourhållningsbesöket kommer marken att klassas om till en annan markklass. En prioritering av vilka marker som ska ha fältbesök kommer att ske löpande och markklasser med ökad risk för försämring kan behöva ett fältbesök oftare. Se figur 1.



Figur 1. Översiktlig bild av de två flödena för ansökan och beslut. Övre delen visar flöde om marken inte har markklass sedan tidigare och undre om marken har en markklass. Mer detaljer finns i bilaga 3.

6.3 Motiv och beskrivning får en viktigare roll när individuella villkor slopas

Motiv och beskrivning utgör en viktig grund för uppföljning av värdenas utveckling och är ett viktigt underlag för vilka värden lantbrukarna ska bevara. I vårt förslag ingår uppföljning och uppdatering av motiv och beskrivning i ajourhållningsprocessen. Motivet är en mer generell text som kopplar till markklassen och beskrivningen anger vilka värden det är som gör att just den markytan uppfyller kriterierna i motivet. Vi ger några exempel på hur motiv och beskrivning samt villkor ser ut i befintliga åtagandeplaner och hur det komma att förändras om åtagandeplaner tas bort i bilaga 5.

6.3.1 *Motiv*

Alla fastställda markklasser ska ha ett motiv. Motivet ska svara på följande tre frågor:

- Finns det höga natur- eller kulturvärden?
- Kräver värdena särskild skötsel?
- Hur påverkad är marken av produktionshöjande åtgärder?

6.3.2 *Beskrivning*

Alla fastställda markklasser ska ha en beskrivning. Beskrivningen ska på ett kortfattat sätt ge en bild av marken och dess värden, eller avsaknad av värden, kopplat till motivet. I beskrivningen kan det finnas exempel på arter eller andra värden. I de fall beskrivningen använder uppgifter från tidigare inventeringar som exempelvis ängs- och betesmarksinventeringen ska detta framgå. I den kommande miljöersättningen kommer beskrivningen av marken bli ännu viktigare för att lantbrukaren ska kunna ha en skötsel av marken som bevarar värdena. Den och eventuell rådgivning ersätter de generella särskilda villkoren.

6.3.3 *Åtagandeplanen tas bort men motiv och beskrivning finns kvar*

I en åtagandeplan finns både delar som finns i meddelande om beslut och delar som bara finns i åtagandeplanen. Att ta bort åtagandeplan innebär att det inte kommer att finnas individuella särskilda villkor för varje enskild mark i alla fastställda markklasser. Istället kommer det att finnas generella särskilda skötselvillkor för markerna som formulerats per markklass.

I åtagandeplanerna finns två texter, motiv och beskrivning, som är unika för just den marken och som visar på anledningen till varför en markklass är fastställd på hela den ytan. Dessa två uppgifter behövs även fortsättningsvis för att lantbrukaren ska kunna sköta marken på lämpligt sätt och för vi ska kunna ajourhålla markklassen. Uppgifterna finns idag lagrade i markklasslagret i Multikuben (den svenska blockdatabasen) och kan ha samma konstruktion i markklasslagret även om åtagandeplanen tas bort. I beskrivningen kan det finnas exempel på arter eller andra värden. Beskrivningen av marken ser vi som viktigare utan åtagandeplaner eftersom denna blir grunden för att lantbrukaren ska kunna anpassa skötsel till befintliga värden. Beskrivningen innehåller inga villkor eller krav som kommer att kontrolleras, men ska innehålla uppgifter som gör att markklassen kan ajourhållas utifrån denna.

6.4 **Kommunicering av beslut sker på samma sätt som idag men det går inte att anpassa villkoren efter eventuella synpunkter**

Alla åtaganden med fastställda markklasser ska även fortsättningsvis kommuniceras innan beslut för att lantbrukaren ska kunna lämna synpunkter på det som är fastställt. Idag kan lantbrukaren dels lämna synpunkter på vilken markklass som fastställts (motiv och beskrivning) och åtagandenivån och dels på de individuella särskilda skötselvillkorens formulering och omfattning.

Skillnaden blir att när dessa blir generella särskilda skötselvillkor går det inte längre att ändra och anpassa dessa efter lantbrukarens synpunkter även om det skulle vara relevanta sådana.

6.5 Kontrollerna underlättas av färre villkor som är lika inom varje markklass

Vid kontroll av ett villkor i ett åtagande sker dokumentation med hjälp av kontrollpunkter som sedan hanteras i handläggningen av utbetalningen och åtagandet. Vid kontroll av ett åtagande med åtagandeplan måste kontrollanten läsa åtagandeplanen och anpassa kontrollen efter de särskilda villkor som gäller för den specifika ytan och om det finns undantag från vissa villkor såsom t.ex. igenväxning. Vid hantering av generella särskilda skötselvillkor kommer alla ytor med samma markklass att ha samma villkor men det kommer även fortsättningsvis kunna finnas möjlighet till vissa undantag från regelverket i åtagandet. Det innebär att kontrollanten inte behöver tolka villkoren som är beskrivna i åtagandeplanen. Generella särskilda skötselvillkor gör också att det blir enklare att kalibrera kontrollerna.

Kontrollanten bedömer inte beskrivningar och motiv dvs. om markklassen är rätt eller fel, men däremot kan kontrollanten notera om det finns indikationer på att markklassen behöver uppdateras. Den uppgiften förs vidare till handläggningen som avgör om marken behöver fastställas om. Idag tar en åtagandeplanhandläggare hand om kontrollresultatet för att göra uppdateringar av markklassen efter en kontroll. Samma princip bör gälla även i fortsättningen men med mottagare ajourhållning istället.

7 Förslag till generella särskilda skötselvillkor

I detta kapitel redogör vi för Jordbruksverkets förslag till utformning av generella särskilda skötselvillkor. I bilaga 6 presenterar vi mer detaljerade förslag, motivering till dessa samt vilka konsekvenser förslagen kan tänkas få. Där beskriver vi även motiv för bortval av villkor.

I en tidigare utredning finns sammanställningar av hur dagens villkor i åtagandeplanen används i olika markklasser och län.³ I sammanställningar över hur ofta ett villkor används i olika markklasser och län märks skillnader som inte enkelt kan förklaras. Exempel på skillnader: Villkor för skötsel av landskapselement används på mellan 0 och 46 procent av markklassytorna per län medan tid för bete och slåtter varierar mellan 3 och 99 procent, med väldigt stor variation mellan län på betesmarker medan det nästan alltid används på slåtterängar i alla län. Vegetationens utseende används på mellan 19 och 89 procent och reglering av tillskottsutfodring på mellan 1 och 100 procent. Det finns även en variation i användning av villkoren mellan olika markklasser.

Under detta arbete har vi bekräftat det som tidigare utredning visat, nämligen att det tydligt finns stor variation i länens sätt att arbeta och tillämpa åtagandeplaner: länen har dels använt olika många villkor per mark i olika markklasser, dels utformat och beskrivit villkoren på olika sätt.

Synen på lantbrukarnas sätt att använda åtagandeplanerna skiljer sig också åt, liksom synen på hur väl planerna fungerar som styrande dokument för att bidra till att miljömålen uppfylls.

Förutom generella särskilda villkor föreslår vi att ge större tyngd åt den text som heter beskrivning i dagens åtagandeplaner, alltså den text som beskriver den enskilda markens karaktär. En modell där den beskrivning som finns i dagens åtagandeplaner görs mer strukturerad och enhetlig mellan län i kombination med generella särskilda villkor har flera fördelar. Till att börja med bedömer vi att det blir enklare att kommunicera villkoren till lantbrukarna och kontrollera att de följs. Det skulle också innebära en minskad risk för att lantbrukarna får dubbla anmärkningar och avdrag i kontroller.

Våra förslag på villkor och upplägg innebär därför en ganska omfattande förändring i arbetssätt för flertalet länsstyrelser.

Rådgivning och kompetensutveckling blir ett viktigt instrument för att arbeta med skötselåtgärder som inte omfattas av ett generellt särskilt villkor. Detta arbete behöver utökas och budgetmässigt förstärkas. Det är en förutsättning för att riktade informationsinsatser ska kunna ge samma effekt som åtagandeplaner, vilket vi bedömer är möjligt.

³ Jordbruksverket, 2020. Förenkling av åtagandeplaner för betesmarker och slåtterängar. Rapport 2020:5

7.1 Sammanfattning av förslagen

Idag finns flera nivåer av villkor och i detta förslag presenterar vi de villkor som ska gälla för respektive markklass om åtagandeplaner och därmed möjligheten till specifika villkor för marken försvinner. Dessa nya villkor kallar vi för generella särskilda villkor, men i praktiken blir de ett allmänt villkor för markklassen.

Flera av villkoren som idag finns i åtagandeplaner har en koppling till andra villkor, regler och definitioner som finns för betesmarker eller slåtterängar. De kompletterar men överlappar också varandra. Det är ett av motiven för att villkor i flera fall väljs bort eftersom kravet redan täcks av befintliga regler. Se mer i bilaga 3. Flera av nuvarande villkor innehåller rådgivande och informerande inslag som inte är möjliga att kontrollera.

Nedan följer en sammanfattning av de villkor vi föreslår. Vi beskriver också för vilken eller vilka av följande markklasser vi föreslår att villkoren ska användas.

7.1.1 *Reglering av tillskottsutfodring*

Villkoret reglering av tillskottsutfodring visade vid en första analys på flera möjligheter att utforma ett generellt särskilt skötselvillkor. I det fortsatta arbetet framkom det dock att länens sätt att se på och använda villkoret varierar ganska mycket.

Vårt förslag är att markklasserna betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden och mosaikbetesmarker har ett villkor som reglerar tillskottsutfodring. Dock bör formuleringen av villkoret skilja sig något mellan betesmarker och slåtterängar.

7.1.2 *Tid för bete och slåtter*

Vissa arter, så som vadarfåglar och en del insekter knutna till vissa värdväxter kan kräva särskild hänsyn med begränsningar i betessäsongens omfattning, både för start- och sluttidpunkt för bete.

Utifrån dessa artgrupper är det relativt få marker som behöver särskilt anpassad skötsel utifrån tidpunkt för bete, vanligen sent bete. Eftersom det är få marker som berörs går det inte ha ett generellt villkor för detta. Därför föreslår vi att endast markklassen slåtterängar med särskilda värden får ett villkor som förtydligar den för landet lämpliga perioden för slåttern med tanke på vad ängsväxterna kräver.

7.1.3 *Vegetationens utseende*

Villkoret vegetationens utseende är det villkor som idag innehåller störst variation. Det är också mest anpassat till den enskilda marken. Villkoret används till exempel för att reglera hur busk- och trädskikt samt fältskikt ska skötas med hänsyn tagen till de värden som är särskilt beroende av olika strukturer.

Villkorets komplexitet och variation idag är en anledning till att det inte går att ta fram generella villkor för vegetationens utseende. Det vore nämligen svårt att

tillämpa sådana villkor som lantbrukare enkelt skulle kunna förhålla sig till på alla marker.

Men trots olikheter i markerna ser vi att det kan vara lämpligt att med hjälp av ett villkor förstärka vad som krävs i markklassen skogsbete. Därför har vi tagit fram ett förslag till villkor för denna markklass. Villkoret är tänkt att förstärka vad som krävs i den löpande skötseln för det som utmärker markklassen

7.1.4 *Skötsel av landskapselement*

Många av formuleringarna i dagens särskilda villkor handlar om att elementen ska synliggöras genom bete och att igenväxning ska hållas borta. Denna skötsel täcks redan av de allmänna villkoren. Det är en bidragande orsak till att vi inte föreslår ett generellt särskilt skötselvillkor för skötsel av landskapselement för någon markklass

7.1.5 *Konsekvenser*

De föreslagna villkoren bör medföra olika konsekvenser i olika län beroende på vilken policy respektive län använder för sitt arbete med åtagandeplaner. Därmed påverkar förändringarna också lantbrukarna olika. Att samma villkor gäller för alla marker inom en viss markklass är visserligen en välkommen förenkling, men det ställer också krav på att informera lantbrukarna om vad de villkoren innebär. Färre regler och en mer rättvis ersättning i relation till de villkor lantbrukaren ska förhålla sig till kommer att upplevas som positivt.

En konsekvens av förslaget är att kontrollerna blir mer likriktade och effektiva än idag om alla marker har samma villkor inom en markklass och kontrollanten inte behöver tolka villkoren utifrån varje marks särskilda villkor. Risken för avdrag för samma villkor flera gånger minskar och handläggningen av kontrollresultat blir förenklat.

Ytterligare en konsekvens har att göra med villkor som reglerar tillskottsutfodring på betesmarker med särskilda värden, ett villkor som de flesta lantbrukare har idag. Ett generellt villkor innebär att en del får högre krav än idag, medan andra får lägre krav än idag.

Ett generellt villkor för tid för slåtter kommer att innebära små förändringar för de flesta lantbrukare, eftersom i princip alla slåtterängar har villkor som ligger inom den föreslagna perioden. De allra flesta slåtterängar har idag villkor om att slåtern ska ske mellan 15 juli och 1 september. Det generella villkoret borde därför skapa större flexibilitet för lantbrukarna.

Hur mycket miljöersättningen bidrar till miljökvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv beror dels på hur mycket mer mark som sköts tack vare ersättningen, dels på vilket sätt markerna sköts och därmed hur kvaliteterna bevaras. Vi bedömer att generella särskilda villkor kan bidra till att fler marker blir intressanta att sköta och bidra till bibehållen skötsel på flera marker, vilket ökar/bevarar arealen och därmed odlingslandskapets gröna infrastruktur. Hur markernas kvaliteter eventuellt förändras beror helt på om

lantbrukarna väljer att sköta markerna på annat sätt än de gör i dag. En förstärkt rådgivning kompletterat med generella villkor kan vara en bättre styrning än att ha detaljerade villkor. Med enbart generella villkor finns det en risk att vissa hotade arter påverkas negativt, till exempel för marker där nuvarande villkor endast medger sent bete eller ställer krav på ett mer extensivt bete.

7.2 Förslag till generella särskilda villkor per markklass

Tabell 2 visar de villkor vi föreslår för följande markklasser: betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden, skogsbete och mosaikbetesmarker. För alvarbete och gräsfattig mark föreslår vi inga generella särskilda villkor.

Detaljer i förslag på villkor behöver utredas vidare och det sker i processer för regelverk och riktlinjer. Vårt förslag är att det villkor som finns i tabell 1 är det som framgår av strategiska planen. Ytterligare formuleringar och förtydligande av dessa kommer att finnas i föreskrift eller riktlinjer. Förslag på mer detaljerad formulering finns i bilaga 6.

Tabell 2. Förslag till generella särskilda skötselvillkor per markklass. Tabellen visar hur stor areal varje villkor kommer att omfatta.

Markklass	Förslag till villkor	Areal (2019)
Betesmarker med särskilda värden	Reglering av tillskottsutfodring på betesmarker	151 300 hektar
Slåtterängar med särskilda värden	Reglering av tillskottsutfodring på slåtterängar Tid för slåtter	11 400 hektar
Alvarbete	-	25 800 hektar
Skogsbete	Vegetationens utseende	12 600 hektar
Mosaikbetesmarker	Reglering av tillskottsutfodring på betesmarker	4 800 hektar
Gräsfattig mark ⁴	-	1 400 hektar
Summa		207 300 hektar

⁴ I tidigare uppdrag Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker genom CAP. 2019-11-04, har vi föreslagit en förändring av definitionen för gräsfattig mark.

8 Hantering av komplement

Komplement kan idag ingå i åtagandet om det finns natur- och kulturmiljövärden på marker med särskild skötsel som gynnas av de särskilda åtgärder som komplementet innebär. Komplementet ska fastställas på den mark det ska ligga på.

Vårt förslag innebär att det enbart kommer att finnas femåriga komplement som går att söka på slåtterängar med särskild skötsel. Dessa är manuell slåtter, efterbete och höhantering. Vårt förslag innebär att vi tar bort möjligheten att sätta individuella särskilda skötselvillkor för respektive komplement, dessa ersätts med generella skötselvillkor.

Idag finns tre komplement som går att söka på både betesmarker och slåtterängar:

- Bränning
- Lövtäkt
- Svårtillgängliga platser.

Dessa komplement har inte fungerat optimalt i nuvarande program och därför föreslår vi en annan hantering.

Vi föreslår att bränning och lövtäkt ska hanteras som en engångsersättning, se vidare bilaga 7, och att svårtillgängliga platser hanteras som årlig ersättning till marker som idag har detta komplement. En mer utförlig beskrivning av komplementen finns i bilaga 8. Hur svårtillgängliga platser ska hanteras administrativt behöver utredas vidare.

9 Förändringar och förenklingar för att genomföra förslaget om hantering utan åtagandeplaner

I detta kapitel gör vi en kort översikt av de förändringar som vi bedömer behöver genomföras. Flera av dem har vi redogjort i mer detalj för tidigare i svaret eller i bilagor, se framförallt bilaga 1.

9.1 Administration

Inga förändringar i de administrativa system som lantbrukaren använder.

Ny organisation för administration av fältbesök och ajourhållning markklasser

- Förändrad ansvarsfördelning t.ex. bemanning, färre funktioner som gör fältbesök kräver t.ex. omarbetade rutiner
- Arbetet med de beskrivningar och motiv som är knutna till den fastställda markklassen behöver på sikt harmoniseras.

Handläggning av ansökan på länsstyrelsen

- Förändrad ansvarsfördelning enligt ovan t.ex. inga fältbesök för att fastställa markklass
- Uppdatering av rutiner

Handläggningssystem (it-förvaltning och it-utveckling)

- Utveckla och anpassa systemen för nya flöden och ny markklass (myrslåtter)
- Blockdatabasens markklasslager behöver anpassas

Kontroll

- Anpassa kontrollen utifrån de nya villkoren.

Förenklingar: Förändringar i ny organisation för ajourhållning och fältbesök är omfattande men leder till ett tydligare ansvar för ajourhållning.

Förändringarna har flera positiva konsekvenser som t.ex. mindre tid för kontrollanter att läsa in särskilda villkor i åtagandeplan, sannolikt färre kontrollpunkter samt att det ger en effektivare och mer rättsäker kontroll när alla markklasser har samma villkor.

Detta är ett omfattande arbete som kräver vidare utredning och god framförhållning. Vår bedömning är att vi behöver minst 1,5 år för att genomföra utredningar och förändringar i organisation mm.

9.2 Regelverk

Svensk förordning och Jordbruksverkets föreskrifter behöver anpassas utifrån det nya upplägget. Detta inkluderar konsekvensanalys samt uppdatering av riktlinjer för och riktlinjer.

Detta är tidskrävande inför varje ny programperiod, oavsett vilka villkor det är, eftersom vi gör en helt ny föreskrift.

9.3 Information

Information till lantbrukare

- Uppdatering av webbtexter
- Mer omfattande information till lantbrukaren och konsulter inför SAM jämfört med att fortsätta med samma upplägg som idag.

Information övrigt

- Utbildning och information till handläggare på länsstyrelserna, rådgivare, konsulter och utbetalande myndighet. Mer omfattande än att ha kvar samma upplägg som idag.

Det är en förenkling att det kommer att vara samma villkor på de olika markklasserna.

10 Skalbara kalkyler

I detta kapitel beskriver vi upplägg på kalkylerna och vilka möjligheter det finns att göra den skalbara. I bilaga 9 finns förslag på kalkyler för samtliga markklasser.

10.1 Vad är en kalkyl?

Ersättningsnivån i miljöersättningarna måste baseras på en kalkyl. Kalkylen är en beräkning av de kostnadsökningar och inkomstbortfall som jordbrukaren har för att uppfylla villkoren i en ersättning. Stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken ska vara anpassade till WTO:s regler för icke handelsstörande stöd. I dessa återfinns miljöersättningar som begränsas till att täcka extra utgifter och inkomstbortfall.⁵

I kalkylerna anger vi vad som är den högsta nivå som Sverige skulle kunna ge i ersättning, den så kallade maximala ersättningsnivån enligt kalkyl.

10.2 Uppbyggnad av dagens kalkyl

Grunden för ersättningsnivån i alla markklasser är att ersätta de inkomstbortfall och extra kostnader som jordbrukaren har av att hålla betesmarker och slåtterängar i bruk och uppfylla de villkor som sätts upp i ersättningen. I de allmänna villkoren ingår att betesmarkerna ska betas av djur eller slåttas och inte växa igen. Kalkylen innehåller inte de kostnader som jordbrukaren har för att uppfylla kraven i gårdsstödet. Detta motsvarar kostnaden för en grundläggande beteshävd vartannat år. Kalkylerna för miljöersättningen innebär att fler djur behöver hållas per år och att bete i regel sker varje år. Den största kalkylposten för betesmarker är betets förädlingsvärde. Denna post ersätter jordbrukaren för den kostnad det innebär att hålla ett betesdjur. Trots de senaste årens stärkta marknadsläge visar betesdjuren en negativ lönsamhet. Därför ska ersättningen även täcka de summor som krävs för att betesdjuren, som krävs för att sköta marken, inte ska påverka företagets lönsamhet negativt.

Vi vill understryka att kalkylen är uppsatt för att på bästa sätt representera kostnaderna för respektive markklass och de företag som sköter dessa marker. En och samma ersättningsnivå ska exempelvis gälla för 148 000 hektar bete med särskilda värden och som betas med olika djurslag, egna eller andras. Markerna har dessutom olika förutsättningar när det gäller växtlighet, behov av röjning och stängsling med mera. Inom varje markklass skiljer sig kostnaderna för att sköta marken och lönsamheten i den animalieproduktion som är grunden till att marken sköts samt lönsamheten i andra åtgärder på gården. Detta innebär att det kommer att finnas de jordbrukare som har lägre kostnader för att sköta marken än vad kalkylen visar och de jordbrukare som har högre kostnader än kalkylen visar eller bättre lönsamhet i andra åtgärder på gården. Hur dessa samband ser ut

⁵ Paragraf 12 i WTOs "gröna box"

avgör attraktiviteten på ersättningen och vilket incitament den kan utgöra till att fortsätta hävda befintliga betesmarker eller att börja hävda nya.

Ersättningens påverkan på jordbrukarnas beslut om att hävda betesmarker kan innehålla trappsteg där olika nivåer gör ersättningen attraktiv eller oattraktiv. Det är mycket svårt att uppskatta anslutning vid olika ersättningsnivåer och antal villkor mycket på grund av att så många olika faktorer spelar in. Prognoser försvåras av olika odelbarheter i kostnadsstrukturen på olika företag och av eftersläpning i påverkan på anslutningen av olika beslut inom ersättningarna och skeenden på marknaderna. Anslutningen till ersättningen och hur stora arealer som hävdas påverkas även av hur nivån på andra stöd utvecklas som exempelvis gårdsstödet och vallstödet.

Som en illustration över att det är många aspekter som påverkar hävden visar borde betesmarksarealen med nuvarande ersättningsnivåer minska. Den senaste perioden för landsbygdsprogrammet har dock nivåerna varit relativt stabila.

10.3 Exempel på kalkyl i dagens utformning – betesmarker med särskilda värden

Tabell 3 visar kalkylen för betesmarker med särskild skötsel idag.

De allmänna skötselvillkoren består i att marken sköts med bete och att:

- Marken ska skötas varje år så att ingen skadlig ansamling av förna uppstår. Detta ska vara genomfört senast vid växtsäsongens slut, dock senast 31 oktober.
- För att förhindra skadlig ansamling av förna ska lantbrukaren ta tillvara markens tillväxt varje år genom bete eller slåtter.

Kostnaden för de grundläggande skötselvillkoren består i att det finns betesdjur på företaget, arbete med stängsel, djurtillsyn och djurhantering samt en viss del manuellt arbete för att förhindra igenväxning.

Utöver de allmänna skötselvillkoren kan en lantbrukare på marker med särskilda värden beroende på sin åtagandeplan också ha upp till fyra olika typer av särskilda skötselvillkor. Eftersom alla lantbrukare inte har alla skötselvillkor har dessa viktats efter en uppskattning om hur stor andel av lantbrukarna som har respektive villkor. Kalkylen visar som vi tidigare beskrivit en genomsnittlig lantbrukare med en genomsnittlig betesmark. I genomsnitt räknar vi med att jordbrukaren har 2–3 särskilda villkor.

Villkoret vegetationens utseende genererar kostnader för manuell hantering av träd- och buskskikt utöver de allmänna skötselvillkoren. Villkoren för tidpunkt för bete och slåtter och begränsning av tillskottsutfordring ger en sämre tillväxt på djuren som ger lägre inkomster för slaktdjuren eller behov av en längre eller dyrare period på stall för att komma upp i hull. Skötsel av landskapselement har en låg viktning eftersom det omfattar få företag och ger ökade kostnader för ytterligare röjning, iordningsställande och synliggörande av landskapselement.

Den genomsnittliga kostnaden för att uppfylla villkoren för en betesmark med särskilda värden uppgår idag till 5400 kronor per hektar (tabell 3). Dagens ersättningsnivå ligger på 2 800 kronor per hektar.

En lantbrukare med genomsnittlig kostnad för att sköta markerna men som fått alla fyra villkor i sin åtagandeplan, dvs utan någon viktning, har enligt kalkylen en kostnad på 6 300 kronor per hektar.

Tabell 3. Exempel på kalkyl för betesmark med särskilda värden.

Särskilda skötselvillkor	
Skötsel av landskapselement(ytterligare röjning och synliggörande)	48
Begränsning tillskottsfodring (sämre tillväxt på djur)	1 046
Tidpunkt för bete och slåtter (sämre tillväxt på djur)	604
Vegetationens utseende (ytterligare arbete med växtlighet)	189
Gemensam kostnad - särskilda villkor	61
Summa kostnad -särskilda skötselvillkor	1 947
Generella skötselvillkor	
Förhindra igenväxning	599
Betets förädlingsvärde (kostnaden för att hålla djur)	1 794
Djurhantering och tillsyn	551
Stängsel	490
Summa kostnad - generella skötselvillkor	3 434
Summa kostnader generella och särskilda skötselvillkor	5 381

10.4 Hur kan kalkylen bli skalbar?

Om ersättningsnivån ska ersätta alla kostnader för lantbrukaren behöver vi kunna bestämma antal kostnadsdrivande villkor beroende på vilken budget som finns tillgänglig för ersättningen.

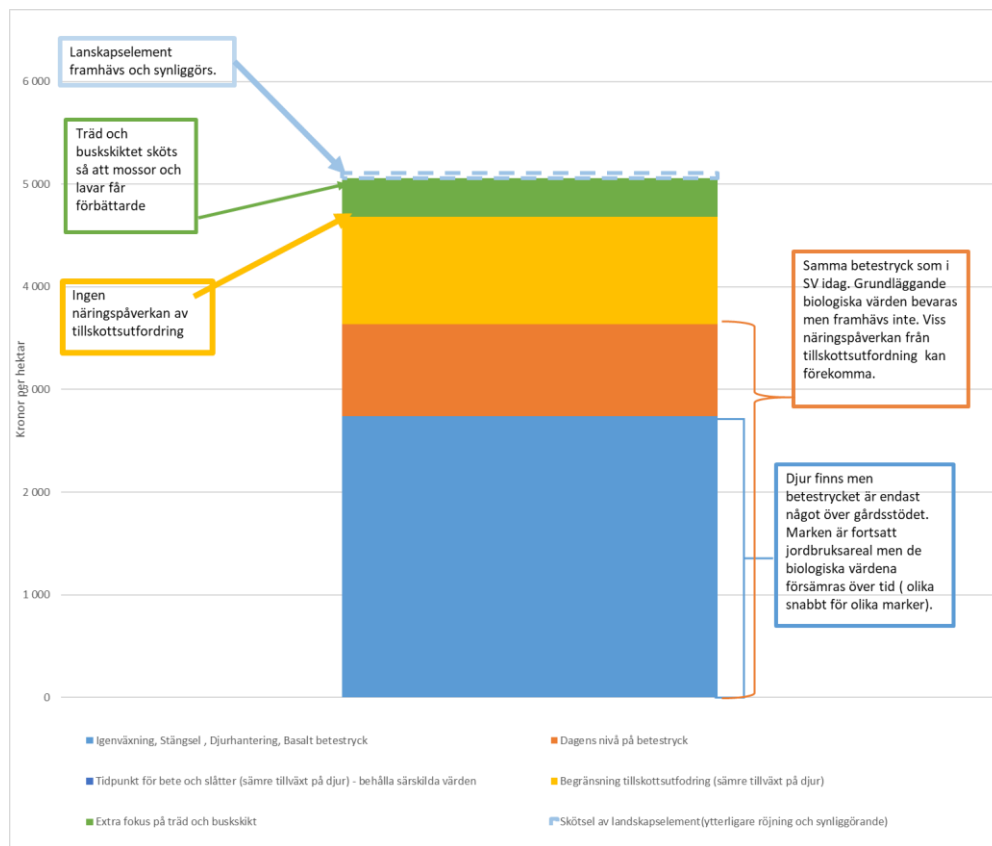
Uppdraget innefattar att ta fram ett antal sådana trappsteg i kalkylerna. Eftersom varje markklass har sin egen kalkyl så blir det en trappstege per markklass. Figur 2 visar ett exempel på olika ersättningsnivåer som motsvaras av olika antal villkor för betesmarker med särskilda värden figuren visar också olika värden vid de olika ersättningsnivåerna. I bilaga 9 finns exempel på skalbara kalkyler per markklass och korta beskrivningar över de olika nivåerna.

Vår målsättning är att det utifrån dagens förutsättningar ska vara liknande trappsteg för alla markklasser men några steg blir för små för att vara rimliga.

Vi har utgått från dagens kalkyler. Beroende på kommande val kring de särskilda skötselvillkoren, åtagandeplaner och eventuella nya markklasser eller omstrukturering av befintliga markklasser kan dessa behöva uppdateras.

Grunden i de skalbara kalkylerna är följande:

- Lantbrukaren ska uppleva en skillnad i kostnad mellan de olika stegen.
- Kalkylposterna i dag är inte alltid påbyggnadsbara eller delbara för lantbrukarens del. Exempelvis är staket ett måste om man ska ha djur på betesmarken och enbart den kostnadsposten kan inte tas bort om villkoret om att marken ska betas finns kvar. Vilka kostnadsposter som är odelbara kan skifta mellan lantbrukare och marker.
- Vi behöver kunna bedöma vad som händer med natur- och kulturvärdena på marken i varje steg.
- Grundantagandet är att vi bibehåller samma anslutning i de olika stegen. Detta grundas i antagandet att alla ersättningsnivåer där kostnaderna täcks kommer att vara lika attraktiva för jordbrukaren. Som vi tidigare sagt kan det dock finnas andra faktorer som gör att det blir en påverkan på arealen vid en viss kombination av villkor och ersättningsnivå. Exempelvis om det antal djur som ersätts i beteskalkylen går under ett kritiskt antal på företaget.
- Vi utgår från dagens kalkyl och villkor och skalar nedåt.
- Vid en viss nivå kommer inte de värden som idag är motiv till att marken har särskilda värden att bevaras på vissa marker.
- Övningen förutsätter att kalkylernas kostnadsposter är representativ och ger kostnadstäckning i de olika stegen. Det är svårt att fastslå vad som är en representativ kostnad för en åtgärd och att veta inom vilket intervall kostnaderna för all areal inom en markklass ligger.
- Om åtagandeplaner ersätts med generella särskilda skötselvillkor kan vissa kalkylsteg kräva att text kring karaktären justeras i beskrivning av markklassen. Exempelvis steget med extra fokus på träd- och buskskikt nedan. Denna kostnadspost är inte direkt kopplad till ett generellt särskilt skötselvillkor men uppkommer då markens karaktär utgörs av värdefulla träd- och buskskikt.



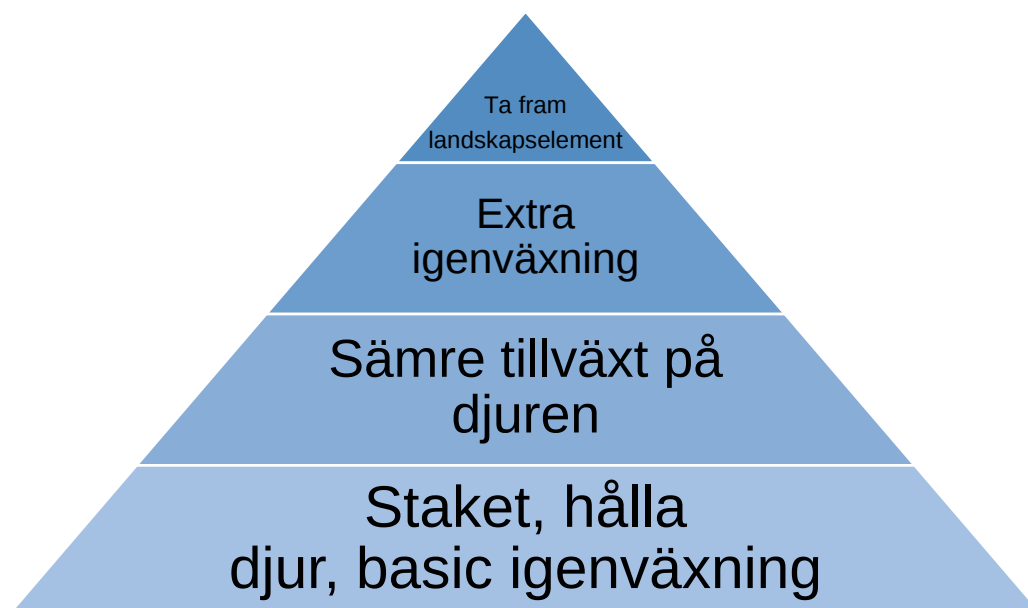
Figur 2. Exempel på skalbar kalkyl för särskilda värden.

10.5 Lantbrukares kostnader för att sköta betesmarker ser olika ut.

Med detta avsnitt vill vi redogöra för svårigheterna att träffa rätt med trappstegen i skalbara kalkyler.

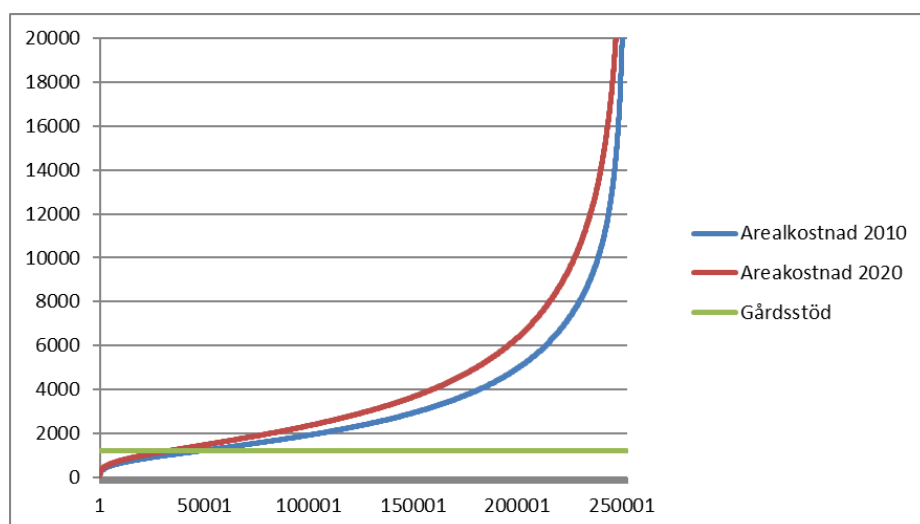
Figur 3 illustrerar en tänkt lantbrukares kostnader. Det går att ta bort arbetet med att synliggöra hans landskapselement och det arbete som hans åtagande kräver i form av extra skötsel på träd- och buskskikt. Det är också svårt att separera de villkor som ger den sämre tillväxten på djuren vilket kan göra att hen först blir av med hela tillväxtförsämringen då både villkoret om tillskottsutfordring och tidpunkt för bete och slåtter tagits bort.

De största kostnadsposterna ligger i de allmänna skötselvillkoren och då framför allt i det antalet djur som krävs för att hävda en viss markklass, och dagens ersättningsnivå täcker inte ens dessa. Vissa lantbrukare har inte möjlighet att variera antalet djur även om kravet på betetryck skulle ändras. Det kan exempelvis bero på skuldsättning, arrondering och fodertillgång.



Figur 3. Illustration av lantbrukarens kostnads massa på betesmark med särskilda värden idag.

Figur 4 visar en beräkning som gjordes i ett underlag för prognoser av betesersättningarna. I figuren framgår att betesmarkerna i grunden har olika kostnader och att det vid dagens ersättningsnivåer både finns de som gör en liten vinst och de som sköter markerna med förlust. Hur de som sköter markerna med förlust eller inte sköter markerna alls reagerar på olika steg i en skalbar kalkyl är svårt att förutspå.



Figur 4. Fördelning av skötselkostnad 2010 och beräknad skötselkostnad 2020. Beräkning av Jordbruksverket 2012, opublicerat.

11 Marker med särskilda skötselbehov

Enligt uppdraget ska vi identifiera marker som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktionen som ska skötas med hjälp av åtagandeplaner. Det handlar om marker som har värden som kan gynnas av en mer detaljstyrd skötsel än vad som ingår i generella och generella särskilda villkor. Sådan skötsel kan uppmuntras genom extra ersättning, genom rådgivning eller genom villkor.

Vi har identifierat följande grupper som kan ha särskilda behov:

1. Skötselåtgärder för arter, naturtyper och kulturmiljöer som är kostsamma och går utöver föreslagna skötselvillkor
2. Arter och naturtyper som kan gynnas av en mer detaljstyrd skötsel än föreslagna skötselvillkor, till exempel sent betessläpp eller specifik skötsel av träd- och buskskikt
3. Arter och naturtyper som missgynnas av föreslagna skötselvillkor.

Med föreslagna skötselvillkor menar vi de villkor som presenteras i text för strategisk plan samt kapitel 7.

I bilaga 10 finns ytterligare analys av marker med särskilda skötselbehov.

11.1 Skötselåtgärder som går utöver kraven i miljöersättningen

Exempel på skötselåtgärder som går utöver skötselvillkor och därmed kalkyler är bränning, skapa/restaurera sand- och jordblottor, särskild fållindelning och skötsel av brynmiljöer. Denna typ av skötselåtgärder är generellt för dyra för att lägga in i en åtagandeplan i dag och finansieras därför i viss utsträckning på annat sätt, till exempel via Naturvårdsverkets anslag och genom Skogsstyrelsens stöd. Det är angeläget att öka finansieringen av särskilda skötselåtgärder för att gynna odlingslandskapets biologiska mångfald.

11.2 Arter och naturtyper som kan gynnas av mer detaljstyrd skötsel

Det finns betesmarker och slåtterängar som har specifika arter eller naturtyper som kan gynnas av fortsatt detaljstyrd skötsel. Det är framförallt sådan skötsel som i dag regleras inom de särskilda skötselvillkoren ”vegetationens utseende” och ”tidpunkt för bete och slåtter” och som syftar till att gynna vissa arter. För arter och naturtyper som delvis missgynnas av förslagen till generella och generella särskilda skötselvillkor är ett alternativ att lämpliga skötselvillkor skrivs in i en åtagandeplan. Det handlar framförallt om vissa känsliga fjärilar, strandhäckande fåglar och kärlväxter som framförallt påverkas av betestryck och tidpunkt för betessläpp.

Vi har identifierat följande behov/kriterier för marker som kan gynnas av mer detaljerad skötsel:

1. Hela markklassen gräsfattig mark
2. Hela markklassen skogsbete
3. Betesmarker med särskilda värden som utgörs av naturtyp trädklädd betesmark (9070)
4. Betesmarker med särskilda värden samt alvarbetesmarker och mosaikbetesmarker om de utgör miljöer för hävdgynnade hotade arter med särskilda skötselbehov

11.3 Administrativa konsekvenser

Att peka ut marker som ska ha en åtagandeplan samtidigt som vi förenklar genom att ta bort åtagandeplaner för de flesta marker riskerar att göra stödsystemet mer komplicerat både för lantbrukare och för administration. Det kan även påverka möjligheten att betala ut stöden i tid. Det innebär också att vi behöver ha två parallella system för administration.

Om vissa marker ska ha en åtagandeplan är det minst komplicerat att utpekade hela befintliga markklasser fortsätter att ha en åtagandeplan. Det är dock inte självklart att alla objekt i en utpekad markklass har behov av en åtagandeplan.

Att bryta ut en del av markerna inom en befintlig markklass och hantera dem med åtagandeplan innebär att nya markklasser behöver konstrueras.

12 Lantbrukarintervjuer och behov av ytterligare utredningar

Vi har intervjuat 8 stycken lantbrukare om deras syn på och användning av åtagandeplaner. Vi sammanfattar dessa intervjuer i bilaga 11.

Då detta arbete inte är heltäckande finns, beroende på val av upplägg, behov av ytterligare utredningar. Vi har listat dessa i bilaga 12.

Bilagor

Följande bilagor finns som separata dokument.

Bilaga 1. Administrativa kostnader och konsekvenser

Bilaga 2. Markklass för myrslåtter

Bilaga 3. Styrmedel för betesmarker.

Bilaga 4. Dispenser etc.

Bilaga 5. Exempel på motiv mm. med och utan åtagandeplan

Bilaga 6. Villkor inkl. konsekvenser

Bilaga 7. Lövtäkt och bränning

Bilaga 8. Komplement

Bilaga 9. Skalbara kalkyler per markklass

Bilaga 10. Marker med särskilda skötselbehov

Bilaga 11. Lantbrukarintervjuer

Bilaga 12. Behov av kompletterande utredningar