

2026-02-18

Ärendenummer:
NV-07136-24
SKS 2024/3425
SJV 4.3.17-01324/2025
HaV 2024-003726
BV 7132/2024

Bilaga 6.2

Konsekvensutredning

Åtgärder i

jordbruksekosystemet

Förslag till nationell
restaureringsplan och
författningsändringar till
följd av EU-förordning om
restaurering av natur

Innehåll

6.2	JORDBRUKSEKOSYSTEM	3
6.2.1	Förordningens mål och krav för jordbruksekosystemen	3
	Mål om förbättring, återskapande och icke-försämring (artikel 4)	3
	Tillämpning av undantag 4.13 och 4.5 för gräsmarker av livsmiljötyp	6
	Mål om kunskap om tillståndet i livsmiljötyper (artikel 4)	7
	Förordningens mål och krav på indikatorer för att följa utvecklingen i jordbruksekosystem (artikel 11)	7
6.2.2	Problembeskrivning och analys för jordbruksekosystem	14
6.2.3	Förslag och dess konsekvenser - för att nå mål och krav för jordbruksekosystemen	26
	Övergripande förslag som rör både Artikel 4 och 11	29
	Jordbruk ska finnas i hela landet	29
	Förslag som rör målsättningar i artikel 11	54
	Förslag som rör målsättningar i artikel 4	122
6.2.4	Sammanfattande bedömning för Jordbruksekosystemen	167

6.2 Jordbruksekosystem

Denna bilaga berör målsättningar i artikel 11, restaurering av jordbruksekosystem, samt målsättningar i artikel 4 för de livsmiljötyper som tillhör gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer som ingår i förordningens Appendix 1. Kapitlet omfattar en kort inledande problembild, pågående styrmedel och åtgärder samt de möjliga åtgärder och styrmedel som myndigheterna föreslår bör ingå i Sveriges restaureringsplan. Kapitlet omfattar konsekvensanalys av förslagen.

6.2.1 Förordningens mål och krav för jordbruksekosystemen

Mål om förbättring, återskapande och icke-försämring (artikel 4)

Till jordbrukets ekosystem hör 22 livsmiljötyper i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer som ingår i förordningens Appendix 1. I Appendix 1 ingår även de alpina livsmiljötyperna samt kustdyner, dessa 11 livsmiljötyper är också betespräglade och hanteras inom avsnittet om jordbruksekosystemet.

Målsättningar om förbättring av tillståndet i livsmiljötyperna utgår från den bedömning om tillstånd som gjorts inom rapporteringen av artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Åtgärder ska finnas på plats i 30 procent av den befintliga arealen med livsmiljötyp som inte är i gott tillstånd till 2030 inom gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer, alpina miljöer samt kustdyner. På motsvarande sätt ska åtgärder finnas på plats i 60 procent och 90 procent till 2040 och 2050.

Restaurering

Idag finns cirka 3 500 km² med livsmiljötyp i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer i jordbruket. Den totala arealen som bedöms vara i inte gott tillstånd är cirka 1 400 km². Det innebär att åtgärder för att förbättra tillståndet ska finnas på plats i cirka 400 km² år 2030. Fördelningen av restaureringsbehovet per livsmiljötyp, om det skulle fördelas lika över alla livsmiljötyper som ingår i gruppen, framgår i Tabell 6.2.1a och 6.2.1b.

Återskapande

Målsättningar om återskapande av arealer för respektive livsmiljötyp utgår från referensarealer. I den översyn av referensarealer som gjordes av Jordbruksverket och Naturvårdsverket 2024 inom ramen för ett regeringsuppdrag, bedömdes att referensarealen för de 22 livsmiljötyper som ingår i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer ligger i ett spann på ytterligare 1000 – 7600 km².¹

¹ Redovisning av regeringsuppdrag: Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet (Ärendenummer: NV-11038-22).

Bedömningen gjordes utifrån uppdragets beskrivning att ta fram tänkbara referensvärden med beaktande av teknisk-ekonomisk genomförbarhet och ekologiska behov, i förhållande till grundkriterierna för gynnsam referensareal^[66]. I uppdragsbeskrivningen inför regeringsuppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan anges att myndigheterna ska utgå från miniminivåer för målsättningar. Naturvårdsverket och Jordbruksverket har därför kommit överens om att utgå från att ytterligare 1 000 km² (100 000 hektar) gräsmarker med livsmiljötyp behöver återskapas till 2050 för att nå en målareal på cirka 4 500 km² (450 000 hektar). Detta ska ses som en utgångspunkt för planering av åtgärder. Till år 2030 ska då åtgärder för att återskapa cirka 300 km² (30 000 hektar) gräsmarker till livsmiljötyp genomföras. De alpina livsmiljötyperna samt kustdyner, ingick inte i den översyn av referensarealer som gjordes av Jordbruksverket och Naturvårdsverket 2024. Ytterligare arealer tillkommer för att uppnå referensarealerna för dessa livsmiljötyper, se Tabell 6.2.1b (för målsättningar i förordningen se Bilaga 4, kapitel 1).

Tabell 6.2.1a. Befintliga arealer (km²) och tillstånd samt målsättningar om restaurering och återskapande för livsmiljötyper i Gräsmarker och andra betespräglade livsmiljöer. Fördelningen av återskapandebestånd bland hävdberoende gräsmarker har gjorts utifrån den modell som användes för myndigheternas förslag av gynnsam referensareal för gräsmarker 2024. Denna utgår ifrån att den totala referensarealen (4506 km²) i första hand fördelas proportionellt mot livsmiljötypernas befintliga areal. Sedan justeras fördelningen av återetableringsbehov utifrån livsmiljötypers historiska utveckling, med hänsyn till arealer 1995 och teoretiska maxarealer. Varken undantag 4(2) eller 4(5) anses tillämpligt för dessa livsmiljötyper.

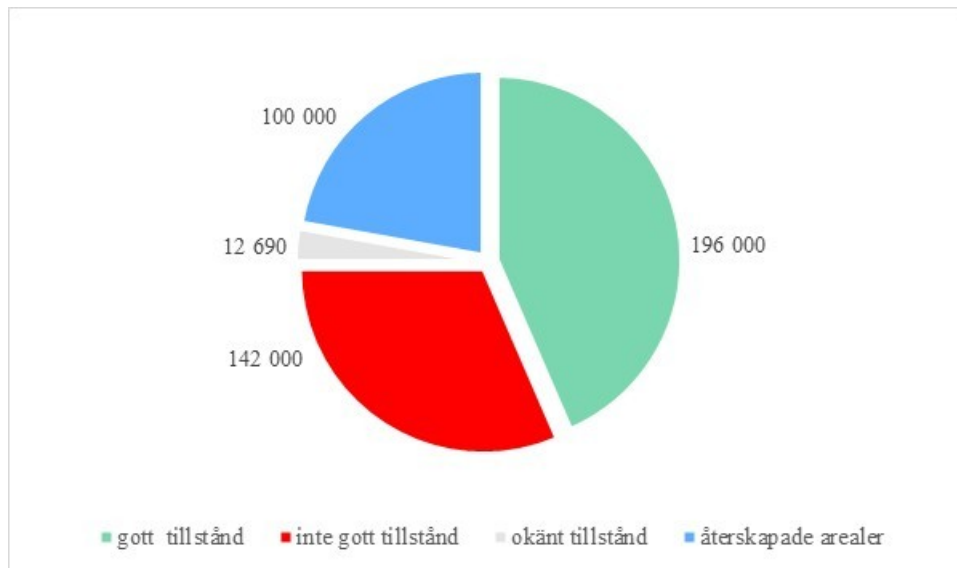
Kod	Livsmiljötyp	Befintliga arealer år 2024			Ska ha känt tillstånd		Återskapandemål, areal			Restaureringsmål, areal		
		Areal	Inte gott tillstånd	Okänt tillstånd	2030	2040	2030	2040	2050	2030	2040	2050
1330	Salta strandängar	26,2	6,5				3,4	6,7	11,2	2,0	3,9	5,9
1630	Strandängar vid Östersjön	113,0	23,0				7,4	14,9	24,8	6,9	13,8	20,7
2320	Rissandhedar	16,2	6,5	0,1	0,03	0,07	0,00	0,01	0,01	1,9	3,9	5,9
2330	Grässandhedar	24,3	13,7	2,8	1,0	2,8	0,01	0,01	0,02	4,1	8,6	14,0
4010	Fukthedar	12,3	10,2				0,08	0,15	0,25	3,1	6,1	9,2
4030	Torra hedar	90,0	75,0				2,0	4,1	6,8	22,5	45,0	67,5
5130	Enbuskmarker	42,0		42,0	15,6	42,0	2,084	4,17	6,95		5,7	22,9
6110	Basiska berghällar	15,5	4,1							1,2	2,5	3,7
6120	Sandstäpp	0,8	0,4				0,03	0,05	0,08	0,13	0,26	0,40
6210	Kalkgräsmarker	194,4	77,0	0,40	0,15	0,40	9,7	19,3	32,2	23,1	46,2	69,4
6230	Stagg-gräsmarker	22,6		22,6	8,4	22,6	1,1	2,3	3,8		2,8	11,3
6270	Silikatgräsmarker	1552,0	813,0	2,0	0,7	2,0	77,1	154,1	256,9	243,9	488,0	732,6
6280	Alvar	283,3	4,5							1,4	2,7	4,1
6410	Fuktängar	221,0	105,0	1,0	0,4	1,0	19,5	39,1	65,2	31,5	63,1	95,0
6430	Högörtängar	83,0	13,2	0,03	0,01	0,03	0,9	1,8	3,0	4,0	7,9	11,9

6450	Svämängar	110,0	54,0	42,0	15,6	42,0	6,0	12,0	20,0	16,2	39,9	78,6
6510	Slätterängar i låglandet	10,7	3,8				8,8	17,6	29,3	1,1	2,3	3,4
6520	Höglänta slätterängar	4,9	2,6				1,24	2,48	4,13	0,78	1,56	2,34
6530	Lövängar	7,2	3,6				1,6	3,2	5,3	1,1	2,2	3,3
8230	Hällmarkstorräng	25,4	17,4							5,2	10,4	15,7
8240	Karsthällmarker	20,5	7,8							2,3	4,7	7,0
9070	Trädklädd betesmark	631,0	181,0	14,0	5,2	14,0	159,0	318,0	530,0	54,3	109,5	166,7
Total		3506,3	1422,4	126,9	47,3	126,9	300	600	1000	427	871	1351

Tabell 6.2.1b. Befintliga arealer (km²) och tillstånd samt målsättningar om restaurering och återskapande för alpina gräsmarks livsmiljötyper- och kustdyner. Fördelningen av återskapandebestånd har gjorts utifrån den modell som användes för myndigheternas förslag av gynnsam referensareal för gräsmarker 2024. Denna utgår ifrån att den totala referensarealen per livsmiljötyp. Sedan justeras fördelningen av återetableringsbehov utifrån livsmiljötypers historiska utveckling, med hänsyn till arealer 1995 och teoretiska maxarealer. Varken undantag 4(2) eller 4(5) anses tillämpligt för dessa livsmiljötyper. Alpina rishedar uppnår förvisso den areal som krävs för undantag 4(2) men eftersom livsmiljötypen bedöms vara i gott tillstånd är undantaget inte aktuellt.

Kod	Livsmiljötyp	Befintliga arealer år 2024			Ska ha känt tillstånd		Återskapandemål, areal			Restaureringsmål, areal		
		Areal	Inte gott tillstånd	Okänt tillstånd	2030	2040	2030	2040	2050	2030	2040	2050
4060	Alpina rishedar	20 098		2009,8	748	2009,8						
4080	Alpina videbuskmarker	1098		109,8	40,9	109,8						
6150	Alpina silikatgräsmarker	4989		498,9	185,8	498,9						
6170	Alpina kalkgräsmarker	961		96,1	35,8	96,1						
2110	Fördyner	2,00	0,44							0,13	0,26	0,40
2120	Vita dyner	7,4	2,4				2,3	4,6	7,7	0,7	1,4	2,2
2130	Grå dyner	24,9	17,8				5,0	10,1	16,8	5,3	10,7	16,0
2140	Risdyner	8,3	4,5				1,7	3,4	5,6	1,4	2,7	4,1
2170	Sandvtedyner	0,06	0,02				0,01	0,02	0,04	0,005	0,010	0,014
2180	Trädklädda dyner	69,1	57,5							17,3	34,5	51,8
2190	Dynvåtmarker	0,82	0,64				0,17	0,33	0,55	0,19	0,38	0,58
Total		27 258,6	83,3	2714,6	1010,8	2714,6	9,2	18,4	30,7	25,0	50,0	75,0

Fortsättningsvis kommer arealer uttryckas i hektar. Dagens (2025) fördelning av arealer med livsmiljötyp i gott tillstånd, inte gott tillstånd och okänt tillstånd presenteras i Figur 6.2.1, tillsammans med målsättningen för det totala återskapandebeståndet av arealer med livsmiljötyp.



Figur 6.2.1. Cirkeldiagrammet visar fördelningen av livsmiljötypsarealer i hektar i gott tillstånd, inte gott tillstånd, okänt tillstånd 2025² samt målarealen för återskapande av livsmiljöer av gräsmarker till 2050.

Icke-försämring

Något som utmärker gräsmarker och andra betespräglade miljöer är att det krävs fortsatt skötsel i form av betande djur eller slåtter för att tillståndet inte ska försämrast. Utebliven hävd kan leda till avsevärd försämring i form av igenväxning. En närmare beskrivning av vad kraven på icke-försämring innebär för gräsmarker finns i bilaga 4, kapitel 4.2 Hur bör Sverige säkerställa kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i artiklarna 4.11-4.12, 5.9-5.10 och 9.4.

Tillämpning av undantag 4.13 och 4.5 för gräsmarker av livsmiljötyp

I förordningens artikel 4.13 möjliggörs att tillåta att vissa områden försämrast avsevärt. Det kräver kompensation och att en noggrannare övervakning än vad förordningen annars kräver införs för att se till att målsättningarna ändå nås (se avsnitt om undantag 4.5 och 4.13 i bilaga 4).

I förordningens artikel 4.5³ tillåts medlemsstaterna sänka kraven för att återskapa livsmiljötyper till minst 90 procent i stället för 100 procent till 2050. För arbetet

² Rapportering av status för arter och livsmiljötyper, Art- och habitatdirektivet, artikel 17, Naturvårdsverket 2025. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/livsmiljotyper/>

³ Genom undantag från punkt 4 i denna artikel får en medlemsstat, om den anser att det inte är möjligt att senast 2050 genomföra de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att uppnå den gynnsamma referensarealen för en specifik livsmiljötyp på 100 procent av arealen, fastställa en lägre procentsats på en nivå mellan 90 och 100 procent i sin nationella restaureringsplan som avses i artikel 15 och lämna en tillräcklig motivering. I sådana fall ska medlemsstaten gradvis genomföra de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att uppnå den lägre procentsatsen fram till 2050. Senast 2030 ska dessa restaureringsåtgärder omfatta minst 30 % av den ytterligare areal som krävs för att uppnå en sådan lägre procentsats fram till 2050, och senast 2040 ska de omfatta minst 60 procent av den ytterligare areal som krävs för att uppnå en sådan lägre procentsats fram till 2050.

med naturrestaureringsplan för gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer är utgångspunkten i förslaget den lägre siffran i det spann som redovisades i mars 2024, dvs att det behövs en återetablering av minst 100 000 hektar livsmiljöklassade gräsmarker i Sverige⁴. Det bedömdes även vara genomförbart att uppnå dessa arealer till 2050. Denna målsättning bedömdes ligga under de referensarealer som skulle motiveras ur ett ekologiskt perspektiv. Myndigheterna bedömer att undantagen inte ska tillämpas, då genomförbarheten redan är beaktad i de överenskomna målnivåerna för återskapande som används i planen.

För hävdade gräsmarker bedömer myndigheterna att de kvarvarande arealer med livsmiljötyp är så små och värdefulla ur ett bevarandeperspektiv att det är svårt att tillämpa undantagen för att tillåta ytterligare försämring av gräsmarks livsmiljötyper samt att fullvärdig kompensation är svår att uppnå.

Mål om kunskap om tillståndet i livsmiljötyper (artikel 4)

Artikel 4.9 i naturrestaureringsförordningen ställer långtgående krav på kartläggning av livsmiljötyper och deras tillstånd. Till 2030 ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndet för livsmiljötyper är känt för minst 90 procent av arealen fördelat över alla de livsmiljötyper som förtecknas i Appendix I. Till 2040 ska medlemsstaterna ha kunskap om livsmiljöernas tillstånd på områdesnivå. I takt med att kunskapen om tillståndet förbättras kan arealmålsättningarna för livsmiljötyper som ska restaureras för att nå god status och återskapas att ändras.

Idag saknas den kunskap om tillståndet i livsmiljötyper och deras förekomster som krävs för att uppfylla förordningens krav på uppföljning. Se avsnitt 8.2 om kunskapen om tillståndet under Bedömning av målnivåer per livsmiljötypgrupp.

Förordningens mål och krav på indikatorer för att följa utvecklingen i jordbruksekosystem (artikel 11)

Enligt artikel 11 ska medlemsstaterna genomföra restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra biologisk mångfald i jordbruksekosystem utöver vad som beskrivs i artikel 4. Resultatet av genomförda åtgärder ska visa på en ökande trend på nationell nivå för minst två av de tre följande indikatorerna: gräsmarksfjärilar, lager av organiskt kol i åkermark samt andel jordbruksmark med landskapselement. Dessutom ska mångfalden av pollinatörer förbättras och minskningen av pollinatorspopulationer vända, enligt artikel 10, vilket innebär krav på förändringar i jordbruksekosystemen. Förordningen innebär också införande av nationell övervakning av pollinatörer för att följa utvecklingen och effektiviteten av de restaureringsåtgärder som införs (se mer i bilaga 6.8 om pollinatörer).

Enligt artikel 11 ska indikatorn för vanliga jordbruksfåglar öka med fem procent till 2030, 10 procent 2040 och 15 procent till 2050 utifrån nivån år 2025.

⁴ Redovisning av regeringsuppdrag: Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet

I artikel 11 fastställs även mål för restaurering av dränerade organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker. Målen beräknas som andelar av den totala arealen dränerad organogen jordbruksmark som enligt klimatrappporteringen uppgick till omkring 140 000 hektar för utsläppsår 2023⁵. I Sverige utgör dränerad torvmark drygt sex procent av den totala jordbruksmarken⁶.

Till 2030 ska 30 procent av all dränerad organogen mark som används inom jordbruket omfattas av restaureringsåtgärder. Av denna areal ska minst en fjärdedel återvätas. Restaureringsåtgärder kan dessutom genomföras på områden med torvbrytning, och räknas som ett bidrag till att uppnå målen för återvätning av jordbruksmark. Resterande arealer kan restaureras genom andra åtgärder. I förordningen beskrivs andra åtgärder såsom omställning av åkermark till permanent gräsmark eller olika grader av återvätning, vilka framställs som åtgärder med möjligheter till fortsatt brukande. Förordningens flexibilitet medger att upp till 40 procent av återvätningskravet kan genomföras på skogsmark. Med den flexibiliteten innebär detta för Sveriges del att minst 6 300 hektar jordbruksmark eller torvtäkt behöver återvätas till 2030, medan ytterligare 31 500 hektar jordbruksmark behöver omfattas av andra åtgärder. Totalt ska arealen återvätt jordbruksmark uppgå till 11 200 och 14 000 hektar 2040 respektive 2050. Övriga restaureringsåtgärder ska uppgå till drygt 37 000 och drygt 46 000 under samma tidsperiod.

Valbara indikatorer för att följa utvecklingen i jordbruksekosystem

För restaurering av jordbruksekosystem gäller att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som syftar till att uppnå en ökande trend på nationell nivå för minst två av nedanstående tre indikatorerna under perioden 2024-2030.

1. Index för gräsmarksfjärilar.
2. Lager av organiskt kol i mineraljord på åkermark.
3. Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av dessa tre indikatorer samt för- och nackdelar med att välja dem.

Index för gräsmarksfjärilar

Index för gräsmarksfjärilar är en EU-gemensam indikator och en i Sverige redan existerande indikator som används för att följa utvecklingen inom bland annat miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap.

Beskrivning av indikatorn

Indikatorn är sammansatt av arter som anses vara karakteristiska för europeiska gräsmarker, som förekommer i en stor del av Europa och som omfattas av

⁵ National Inventory Submissions 2025 | UNFCCC

⁶ Lindahl & Lundblad (2021) SMED Rapport Nr 21.

merparten av övervakningssystemen för dagfjärilar. Varje medlemsland väljer de fjärilar som finns i det egna landet.

De 12 arter som ingår i den svenska indikatorn är ängssmygare, skogsvisslare, aurorafjäril, mindre blåvinge, svartfläckig blåvinge, ängsblåvinge, puktörneblåvinge, mindre guldvinge, vädnnätfjäril, kamgräsfjäril, slättergräsfjäril och svingelgräsfjäril.

Metod: Följer de krav som finns i naturrestaureringsförordningens bilaga IV. Sverige redovisar regelbundet resultaten till EEA och dessa data ingår sedan i den gemensamma EU-indikatorn.

Tidsspann: Årlig inventering och årlig uppdatering av indikatorn.

Trend: För indikatorn för fjärilar i gräsmarker är den långsiktiga trenden (15 år) måttligt minskande medan den kortsiktiga trenden (7 år) är stabil. Detta innebär att långsiktiga trenden är fortsatt negativ medan den kortsiktiga har stabiliserats

För- och nackdelar med att använda indikatorn för att följa framgången med restaureringsåtgärder i artikel 11.2

Fördelar:

- Indikatorn finns redan på plats och används sedan 2010 inom det nationella miljöövervakningsprogrammet Svensk dagfjärilsövervakning (utförs av Lunds universitet på uppdrag från Naturvårdsverket).
- Indikatorn är kostnadseffektiv då ingen nyutveckling eller justering av övervakningen behöver ske.
- Fjärilar svarar snabbt på förändringar och speglar förändringar (till exempel naturvårdsinsatser) som sker på lokal, regional och nationell nivå.
- Fjärilarna i indikatorn migrerar inte söderut under vintern och populationsförändringar i Sverige beror därför inte på vad som sker i andra länder.

Nackdelar:

- Indikatorn bygger hittills på frivilligt valda inventeringsrutter och inte statistiskt slumpade rutter, vilket kan innebära att resultaten inte är helt representativa för vad som sker i landskapet i stort.

Lager av organiskt kol i mineraljord på åkermark

Beskrivning: Indikatorn beskriver lagret av organiskt kol i mineraljordar i åkermark på ett djup av 0–30 cm. Forskningsresultat visar att ju högre kolhalt (mullhalt) desto mer biologisk mångfald⁷. Mängden kol i åkermark ska visa en ökande trend mätt under perioden 2024 till och med 2030, och vart sjätte år därefter, till dess att tillfredsställande nivåer uppnåtts. Vad som utgör

⁷ FAKTABLAD BIOLOGISK MÅNGFALD I MARKEN, Lunds universitet, [markbiodiversitet.pdf](#)

tillfredsställande nivå anges inte i förordningen, utan EU-kommissionen har avisat att detta kommer att definieras senare.

Metod: Enligt bilaga V till förordning (EU) 2018/1999 ska metoden ske i enlighet med IPCC:s riktlinjer för nationella inventeringar av växthusgaser från 2006, som stöds av Land Use and Coverage Area frame Survey (LUCAS) Soil.

Myndigheternas tolkning är att det är IPCC:s riktlinjer som ska följas och att LUCAS anges som exempel på ett övervakningsprogram som följer dessa riktlinjer. Det innebär att vi skulle kunna använda oss av den metod som används inom växthusgasinventeringen och som grundar sig på den svenska mark- och grödoinventeringen.

Möjliga utförare:

1. EU:s gemensamma uppföljning genom LUCAS.
2. Svenskt övervakningsprogram: Mark- och grödoinventeringen vid SLU.

Tidsspann:

1. LUCAS har ett 3-årigt omdrev.
2. Mark- och grödoinventeringen har ett 10-årigt omdrev.

Rapporteringsintervallet enligt naturrestaureringsförordningen är vart sjätte år.

Trend:

Mark- och grödoinventeringen visar en positiv trend för kolinlagring i svensk åkermark, medan LUCAS visar på en negativ trend⁸. I det senare fallet kan det dock röra sig om en felklassificering av markanvändningen i LUCAS snarare än skillnader i insamlade data. Enligt en studie gjord av mark- och grödoinventeringen så kan en positiv trend för kol i mark även ses i data insamlad inom LUCAS⁹.

Allmänt:

Både det svenska miljöövervakningsprogrammet mark- och grödoinventeringen samt den EU-gemensamma övervakningen inom LUCAS bedöms kunna svara på frågan om utvecklingen för kol i mineraljord. Förändringar i mark sker långsamt och mätning av markens kolförråd på ett enskilt fält förutsätter ofta långa tidsserier, tio år eller mer, för att ge säkra resultat. Möjligheten att detektera förändringar i kolhalt fram till 2030 eller till och med 2035 är därför begränsade om man enbart använder de ovan nämnda övervakningsprogrammen. Här kan simuleringar med hjälp av ICBM möjligen bidra med årliga beräkningar av kolinlagringen.

Då EU:s direktiv om markhälsa och resiliens (SML) antagits kommer troligen både metodiken inom LUCAS och den som finns inom mark- och grödoinventeringen behöva ses över. Det innebär att mark- och grödoinventeringen kommer kalibreras

⁸ Froger, C. et al. 2024. *Comparing LUCAS Soil and national systems: Towards a harmonized European Soil monitoring network*. Geoderma, 449.

⁹ E-post från Johanna Wetterlind, SLU, 26/3 2025.

till både det direktivet och till kraven i naturrestaureringsförordningen och LULUCF-förordningen.

Ytterligare en aspekt att beakta är att åkermarksövervakningen som SLU startar år 2026 på uppdrag av Jordbruksverket kommer att kunna följa vissa aspekter av biologisk mångfald direkt och inte indirekt som den här indikatorn gör.

För- och nackdelar med att använda indikatorn för att följa framgången med restaureringsåtgärder i artikel 11.2

Fördelar:

- a. Miljöövervakningsprogram och datainsamlingen finns redan på plats, endera inom mark- och grödoinventeringen eller LUCAS, med etablerade rutiner för provtagning och hantering av data och kan relativt omgående leverera efterfrågade data.
- b. Utvecklingen (i alla fall enligt mark- och grödoinventeringen) visar att trenderna går åt rätt håll och inlagring av kol i åkermark ökar över tid på nationell nivå.

Nackdelar:

- a. Metoden för datainsamling behöver justeras eftersom SML godkänts. Kan bli problem med jämförelser över tid.
- b. Om den positiva trenden upphör eller till och med vänder kan det krävas omfattande åtgärder för att nå målen och resultatet av genomförda åtgärder i marken kan ta lång tid att detektera.
- c. Delvis oklart hur indikatorn kopplar till biologisk mångfald (inte en nackdel men det är en osäkerhet).

Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald.

Beskrivning av indikatorn: Landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald är element av permanent naturlig eller delvis naturlig vegetation i jordbrukslandskapet som tillhandahåller ekosystemtjänster och främjar biologisk mångfald. För att detta ska vara fallet måste landskapselementen utsättas för så få negativa yttre störningar som möjligt för att skapa säkra livsmiljöer för olika taxa. För att ingå i indikatorn behöver landskapselement därför uppfylla följande villkor:

- a. De får inte utnyttjas för produktion inom jordbruket (inklusive bete eller foderproduktion), såvida inte sådant nyttjande är nödvändigt för att bevara den biologiska mångfalden.
- b. De bör inte behandlas med gödselmedel eller bekämpningsmedel, med undantag för låginsatsbehandling med fastgödsel.

Mark i träda, inbegripet tillfälligt, kan betraktas som landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald om den uppfyller kriterierna i andra stycket a och b.

Metod: Landskapselement ska följas enligt indikator I.21, bilaga I till förordning (EU) 2021/2115¹⁰, baserad på den senast uppdaterade versionen av LUCAS för landskapselement¹¹, och för mark i träda.¹²

Medlemsländerna ska övervaka den ”andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald” minst vart sjätte år från och med dagen för ikraftträdandet av förordningen om restaurering av natur (dvs. den 18 augusti 2024) eller vid behov för att utvärdera uppnåendet av ökande trender fram till 2030, inom ett kortare intervall.

*Indikatorn*¹³

Indikatorn är förhållandet (i procent) mellan den produktiva jordbruksareal som täcks av landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald och den totala utnyttjade jordbruksarealen (UAA, Utilised Agricultural Area).

Utförare

EU:s gemensamma uppföljning genom LUCAS.

Det finns även en nationell småbiotopsövervakning på jordbruksmark som Jordbruksverket ansvarar för. Dessutom finns regional småbiotopsövervakning inom Remiil (endast åkermark). Ingen av dessa övervakningssystem följer den metod som används i LUCAS och kan därför inte rakt av användas för att försörja indikatorn med data.

Trend: Oklar, men ögonblicksbilden är att Sverige ligger bra till utifrån ett EU-perspektiv då 8,1 procent av jordbruksarealen har landskapselement.¹⁴ Målvärde för indikatorn är ännu inte bestämt.

För- och nackdelar med att använda indikatorn för att följa framgången med restaureringsåtgärder i artikel 11.2

Fördelar:

- a. Indikatorn finns redan och följs på EU-nivå för ökad jämförbarhet mellan medlemsländerna.
- b. Ingen biologisk respons behövs, det är endast arealerna som ska uppnås.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

¹¹ Ballin M. m.fl., Redesign sampling for Land Use/Cover Area Framework Survey (LUCAS), Eurostat 2018.

¹² Enligt information på expertgruppsmötet den 10 april 2025 är det inte obligatoriskt att använda sig av LUCAS men den nationella övervakningen måste följa samma metod som används inom LUCAS.

¹³ Sammanfattande text från KOM:s vägledning C/2025/980.

¹⁴ d'Andrimont, R. m.fl. 2024. Estimation of the share of landscape features in agricultural land based on the LUCAS 2022 survey. Publications office of the European Union, Luxembourg, 2024. Sidan 30.

- c. En ökning av arealen träda kan snabbt ge en ökad procentsats i indikatorn. En ökad areal med träda kan även vara en åtgärd för att gynna odlingslandskapets fåglar. En sådan åtgärd kan därför både gynna fågelindikatorn och indikatorn för landskapselement.
- d. Indikatorn har en indirekt koppling till biologisk mångfald

Nackdelar:

- a. Generellt sett svårt att förändra index när det gäller permanenta landskapselement.
- b. Om indikatorn utvecklas negativt kan det eventuellt leda till krav på att begränsa lantbrukets möjligheter att få dispens från biotopskyddet i syfte att utveckla lantbruksföretagen (7 kap. 11 b § miljöbalken). Indirekt kan detta få negativa konsekvenser för biologisk mångfald om det bidrar till att lantbruk läggs ner.

Möjligheter till undantag och flexibilitet i artikel 11

Artikel 11 innehåller möjligheter till undantag och flexibilitet i artikel 11.2, val av indikatorer, i artikel 11.4, om återvätning av organogena jordar samt minskade krav på återvätning när sådan riskerar att leda till betydande negativ påverkan på viktiga samhällsfunktioner. I artikel 14.7 medges viss flexibilitet för indikatorn *Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald*. Nedan görs en genomgång av dessa delar och hur flexibiliteten utnyttjats eller inte utnyttjats i de olika fallen.

- För att utnyttja flexibiliteten i förordningen föreslår Myndigheterna att regeringen väljer följande två indikatorer: 1. Index för gräsmarksfjärilar och 2. Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Skälen till detta är att index för gräsmarksfjärilar följer populationsutvecklingen direkt medan andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald följer förekomsten av viktiga livsmiljöer i form av odlingslandskapets småbiotoper. Lager av organiskt kol i mineraljord på åkermark är en viktig indikator för markens kollager och dess bördighet, medan kopplingen till biologisk mångfald inte alltid är självklar. Dessutom kommer åkermarkens biologiska mångfald att följas inom det nya miljöövervakningsprogrammet Biologisk mångfald i åkermark som startar 2026.
- Artikel 14.7 i naturrestaureringsförordningen ger medlemsstaterna en möjlighet att göra nationella tillägg till indikatorn *Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald*. Indikatorn försörjs i dagsläget av data från den EU-gemensamma LUCAS-inventering av landskapselement¹⁵. Flexibiliteten i artikel 14.7 ger medlemsstaterna

¹⁵ LUCAS (Land use and land cover survey).

möjlighet att även inkludera vissa nationella landskapselement som inte redan inventeras av LUCAS. Det gäller främst produktiva träd på jordbruksmark. Myndigheterna ser dock få möjligheter för Sverige att tillämpa flexibiliteten. Vår bedömning är att LUCAS redan täcker absoluta merparten av de landskapselement som inventeras i Sverige. Vissa av de produktiva träden skulle dock kunna inkluderas i indikatorn men då arealerna är mycket små och administrationen för att följa och kontrollera träden relativt omfattande bedömer vi att det inte är meningsfullt att ta fram en metod för att inkludera dem.¹⁶

- Artikel 11.4 i förordningen medger att upp till 40 procent av återvättningskravet för organogen jordbruksmark kan genomföras på skogsmark. Myndigheterna föreslår att Sverige tillämpar den flexibiliteten.
- Förslaget om kartläggning av dränerad organogen jordbruksmark, är en viktig del i att identifiera vart markerna finns, hur de används idag och följaktligen, vad konsekvenserna blir om dessa återväts. Skulle kartläggningen visa att återvätningen får betydande negativ inverkan på infrastruktur, byggnader, klimatanpassning eller andra allmänintressen och om sådan återvätning inte kan ske på annan mark än jordbruksmark, kan man i vederbörligen motiverade fall fastställa att omfattningen av återvätning av torvmark som används inom jordbruket ska minskas enligt förordningen. Vi vet idag inte hur stor inverkan återvätning i den omfattning som förordningen föreskriver kommer att få. Därför krävs en omfattande analys av den tekniska potentialen för återvätning och den areal som kan återvätas utan att sådan inverkan sker.

6.2.2 Problembeskrivning och analys för jordbruksekosystem

Jordbruksmarken minskar i omfattning

Jordbrukslandskapets utformning spelar en viktig roll för biologisk mångfald. Biologisk mångfald kräver ett landskap med många olika livsmiljötyper, olika arter och en stor genetisk variation inom arterna. Ett hållbart jordbruksekosystem kräver ett landskap där både livsmedelsproduktion och biologisk mångfald samexisterar. Ett effektivt och motståndskraftigt jordbruk är beroende av de ekosystemtjänster som biologisk mångfald genererar, medan det öppna landskapets arter är beroende av ett fortsatt livskraftigt jordbruk. Samtidigt är en alltmer intensifierad markanvändning inom jordbruket en av de främsta negativa påverkansfaktorerna och hoten mot arter och livsmiljötyper enligt Naturvårdsverkets rapportering av artikel 17 i art- och habitatdirektivet 2025.¹⁷

¹⁶ Analys av indikatorn om landskapselement i NRF, Jordbruksverkets dnr. 4.3.17-01324/2025.

¹⁷ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/livsmiljotyper/>.

Jordbrukets utveckling har under de senaste hundra åren har medfört stora förändringar av landskapet. Från slutet av 1800-talet och fram till mitten av 1900-talet har ett stort antal sjöar sänkts och vattendrag har fördjupats och rätats för att möjliggöra jordbruk på marker som annars inte hade kunnat brukas och för att rationalisera jordbruksdriften. Idag minskar jordbrukslandskapet i omfattning, både med avseende på åkrar och betesmarker. Hektarskördarna har ökat betydligt för samtliga grödor som odlats tack vare mineralgödsel, växtskyddsmedel och växtförädling. Utvecklingen har lett till en ökad och mer stabil livsmedelsproduktion som kunnat mätta en ökande befolkningsmängd och minskat risken för svält. Utvecklingen har dock även gett negativa konsekvenser för odlingslandskapets biologiska mångfald, förändrad hydrologi, ökat näringsläckage och övergödning. Utöver en ökad livsmedelsproduktion har arbetsmiljön för lantbrukarna och djurvälståndet förbättrats avsevärt.

I delar av landet medför bristande lönsamhet i produktionen att jordbruk läggs ner och de öppna markerna växer igen, medan jordbruket specialiseras till områden där produktionen blivit mer intensiv och jordbruksenheterna större. Andelen jordbruksmark med ekologisk produktion har de senaste åren minskat i svensk slättbygd. Under 2024 var andelen knappt 16 procent.

Arealen betesmark har varierat kraftigt över tid. De senaste 100 åren har betesmarkerna, både kultiverade och naturbetesmarker, minskat från cirka 1 500 000 hektar till dagens 450 000 hektar (se Tabell 6.2.2). De biologiskt mycket viktiga naturbetesmarkerna och slåtterängarna har minskat dramatiskt. Endast cirka 2 procent av de slåtterängar som fanns kring 1927 finns kvar i odlingslandskapet idag. Samtidigt har skogen blivit tätare med ett allt större virkesförråd, på grund av att det tidigare utbredda skogbetet/utmarksbetet i princip försvunnit. Sammantaget har det lett till att det öppna, mosaikartade och mer extensivt brukade landskap som många av dagens hotade arter är anpassade till har upphört att existera i stora delar av landet. Detta får konsekvenser för möjligheten att nå gynnsam bevarandestatus för odlingslandskapets arter och livsmiljötyper.

Tabell 6.1.2 Odlingslandskapets strukturförändring. Källa: SCB 1930. Statistisk årsbok för Sverige 1930 samt Sveriges officiella statistik, Jordbruksverkets statistikdatabas 2024.

	1927	2024
Betesmarker	1 500 000	445 000
- varav skogsbete	752 000	14 500
Slåtterängar	526 000	8 700
Åkermark	3 720 000	2 527 000
SUMMA	5 746 000	2 980 700

Arter, livsmiljöer och livsmiljötyper hotas

En hög biologisk mångfald är knuten till gräsmarkernas livsmiljötyper. I Sveriges rapportering till EU enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet år 2025¹⁸ visade den samlade bedömningen för gräsmarker att huvuddelen av livsmiljötyperna är i icke-gott tillstånd. Det är ett allvarligt problem då ett stort antal arter är knutna till dessa livsmiljöer. Odlingslandskapet hyser idag över 20 procent av landets rödlistade arter.

Den samlade nationella bedömningen omfattar både bevarandestatus och en sammanvägning av trenderna för utbredning, areal, samt strukturer och funktioner under rapporteringsperioden 2019–2024 (tabell 6.2.3).

Tabell 6.2.2 Samlad bedömning av tillståndet för gräsmarkernas livsmiljötyper. Bedömningen beskrivs genom färg på cirkeln (grön = gynnsam, gul = otillräcklig, röd = dålig) och trenden genom pil (↑ = positiv, → = stabil, ↓ = negativ)

GRÄSMARKER		SAMLAD BEDÖMNING 2019–2024		
KOD	NAMN	ALP	BOR	CON
1330	Salta strandängar		↓	↓
1630	Strandängar vid Östersjön		↓	↓
2320	Rissandhedar		→	→
2330	Grässandhedar		→	→
4010	Fukthedar		↓	↓
4030	Torra hedar		↓	↓
5130	Enbuskmarker		↓	↓
6110	Basiska berghäallar		→	→
6120	Sandstäpp		→	↓
6210	Kalkgräsmarker	↓	↓	↓
6230	Stagg-gräsmarker	↓	↓	↓

FORTS.		SAMLAD BEDÖMNING 2019–2024		
KOD	NAMN	ALP	BOR	CON
6270	Silikatgräsmarker	↓	↓	↓
6280	Alvar		↓	→
6410	Fuktängar	↓	↓	↓
6430	Högörtängar	→	↓	↓
6450	Svämängar	→	→	
6510	Slätterängar i låglandet		↓	↓
6520	Höglanta slätterängar	↓	↓	
6530	Lövängar		↓	↓
8230	Hällmarkstorräng		↓	↓
8240	Karsthällmarker		→	→
9070	Trädklädd betesmark	↓	↓	↓

Ingen av de 22 gräsmarkslivsmiljötyperna i jordbrukslandskapet uppnår gynnsam bevarandestatus på en samlad nationell nivå 2025. Många livsmiljötyper har också negativa trender. Ingen livsmiljötyp bedöms ha en positiv trend. Att gynnsam bevarandestatus inte nås beror både på att det finns för lite kvar av de flesta livsmiljötyperna och på att ytorna som återstår ofta har brister i kvalitet, dvs brister i strukturer, funktioner och typiska arter. Kvaliteten hos de miljöer som fortfarande finns kvar är på många håll dålig, främst på grund av upphört eller ogynnsamt brukande. De största hoten mot den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är upphörd hävd av ängs- och betesmarker, samt i vissa slättbygder ett brukande som är alltför ensartat och storskaligt. Fortsatt hävd av ängs- och betesmarker har avgörande betydelse för att nå gynnsam status för gräsmarkernas livsmiljötyper. Även invasiva arter och övergödning från luftburet kväve påverkar livsmiljökvaliteten negativt, främst i södra Sverige. Den för arter så viktiga landskapsmosaiken har gått förlorad i det omgivande landskapet, med minskad konnektivitet som resultat. Åtgärder som förbättrar statusen för odlingslandskapets livsmiljötyper har också potential att förbättra statusen för många arter som

¹⁸ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/livsmiljotyper/grasmarker/>.

omfattas av art- och habitatdirektivet, om de riktas till rätt områden, och ibland anpassas efter arternas särskilda behov.

Ungefär en fjärdedel av gräsmarksarealen som klassats som livsmiljötyp återfinns inom Natura 2000-områden. I kontinental region i södra Sverige och i alpin region i norr finns en större andel inom Natura 2000-nätverket jämfört med i den boreala regionen,

Stödsystemet delar in betesmarker i markklasser och i förordningen delas betesmarkerna in i livsmiljötyper. I dag finns cirka 450 000 hektar betesmarker i stödsystemet och av dessa har 410 000 hektar miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. I stödsystemet är minst 120 000 hektar gräsmarkslivsmiljötyp¹⁹ Det innebär att cirka 30 av betesmarkerna som finns i stödsystemet är livsmiljötyp (Redovisning av regeringsuppdraget enligt KN2025/01253 om att kvalitetsgranska modellen för framtagande av gynnsam referensareal för gräsmarker där har nya skattningar av arealer med stöd av livsmiljötyp har tagits fram). Det verktyg som finns idag som knyter ihop markklasser och livsmiljötyper är ängs- och betesmarksinventeringen²⁰. Enligt expertbedömningar på Jordbruksverket skulle cirka 10 till 30 procent av betesmarker med allmänna värden kunna vara livsmiljötypen silikatgräsmark.

De livsmiljötyper med största arealen återskapandebehov är silikatgräsmarker (6270) samt trädklädd betesmark (9070) i boreal region. För att åstadkomma icke-försämring, samt gott bevarandetillstånd i områden med dålig status krävs främst bete, med välavvägt betetryck, och röjning av igenväxningsvegetation.

De slåtterberoende livsmiljötyperna slåtterängar i låglandet (6510), höglänta slåtterängar (6520), och lövängar (6530) är de mest artrika livsmiljötyperna i Sverige. Arealer behöver återskapas. För att åstadkomma icke-försämring, samt gott bevarande-tillstånd i områden med dålig status krävs slåtter, höbärgning, röjning av igenväxningsvegetation, lövtäkt och fagning samt eventuellt efterbete. De största arealbehoven för ängar, både gällande återskapande och skötsel, finns i den boreala regionen.

Övriga livsmiljötyper i behov av slåtter i olika omfattning är de fuktiga miljöerna svämängar (6450) samt rikkärr (7230). Dessa livsmiljötyper är främst beroende av naturlig hydrologi. Svämängar är viktiga för fåglar som till exempel tofsvipa, storspov och gulärta. Även groddjur och många insekter, till exempel trollsländor, gynnas av gott tillstånd i livsmiljötyperna. Högörtängar (6430) och svämängar bedöms ha gynnsam bevarandestatus i alpin region. De förekommer till stor del naturligt i fjällnära miljöer och är inte hotade där.

¹⁹ Jordbruksverket, 2024. Utvärdering av marker i ängs- och betesmarksinventeringen samt inom Natura 2000-områden. Länk: [Utvärdering av marker i Ängs- och betesmarksinventeringen samt inom Na](#). Tabell 11. Bygger på en överlappsanalys mellan stödberättigande areal med ägoslag betesmark som har **miljöersättning** och TUVAs databasens kartsikt över naturtyper som det såg ut 2019 eller 2020.

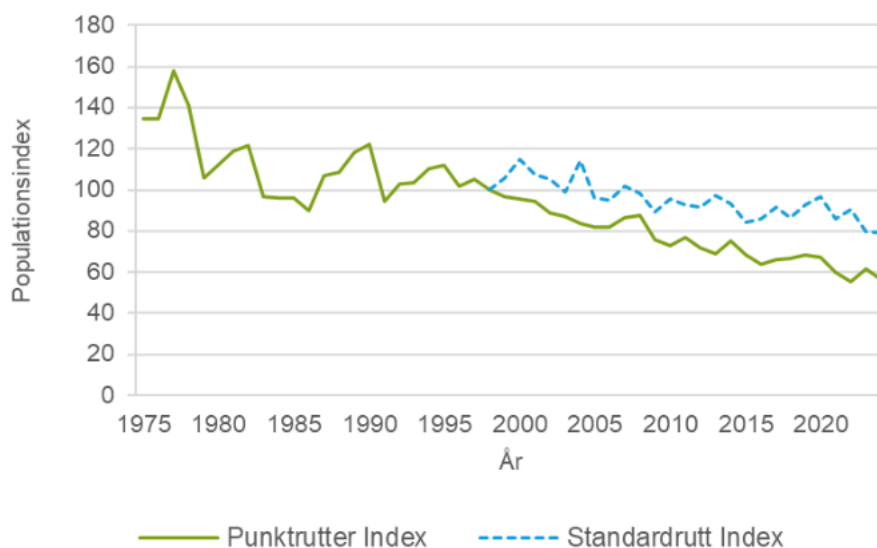
²⁰ [Ängs- och betesmarksinventeringen, Metodik för inventering från och me](#)

Basiska berghällar och alvar bedöms ha gynnsam bevarandestatus i kontinental region där de förekommer i förhållandevis välhåvdade miljöer på Stora alvaret på södra Öland, men alvar (6280), karsthällmarker (8240) och basiska berghällar (6110) hotas lokalt av kalkbrytning, framför allt på Gotland.

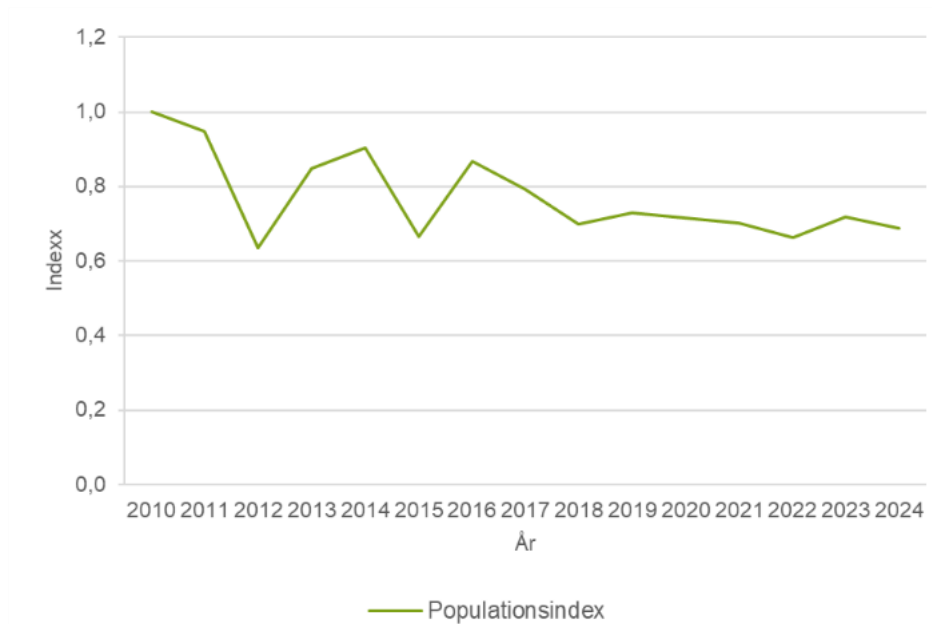
Kustnära sanddyner (livsmiljötyper 2110–2190) är i normalfallet belägna närmare än 5 km från havet, i anslutning till aktiv dynbildning och är inte avskilda från kustens dynmiljöer av andra ekosystem. De innefattar fördyner (2110), Vita dyner (2120), grå dyner (2130), risdyner (2140), sandvidedyner (2170), trädklädda dyner (2180) och dynvåtmarker (2190). Dessa kustnära livsmiljötyper av mer eller mindre sandig karaktär och ligger som en front mellan stranden och områdena innanför. Gemensamt för dem är att de inte längre ingår i odlingslandskapet i någon högre grad, men historiskt var de både en viktig foderresurs för bete och slåtter samt insamling av ilandspolad tång. Redan på 1700-talet planterades sandbindande vegetation för att förhindra sandflykt. När dyner planteras slutar de “vandra”. Dagens hot mot livsmiljötypernas status är oftast ett resultat av upphörd markanvändning eller alltför intensiv användning. De viktigaste åtgärderna innebär skydd mot vidare exploatering, bland annat av byggnationer och annan verksamhet som hindrar naturlig störningsdynamik, sådana förslag hanteras i bilaga 6.3 om formellt skydd.

Trenden för indikatorerna i artikel 11

Som en följd av ändrade bruksmetoder och ökad intensitet inom jordbruket samt kraftigt reducerad förekomst av lämpliga livsmiljöer har antalet fåglar i odlingslandskapet mer än halverats under de senaste 50 åren (Figur 6.2.2). Likaså minskar antalet fjärilar under de 15 år som regelbunden miljöövervakning av dessa skett, även om trenden har stabiliserats (Figur 6.2.3).



Figur 6.2.2. Populationsutveckling för fåglar i odlingslandskapet 1975–2024. Källa: Svensk Fågeltaxering, Lunds universitet.



Figur 6.2.3. Populationsutvecklingen för de tolv svenska arter som ingår i den europeiska miljöindikatorn för gräsmarksfjärilar, Grassland Butterfly Indicator. Källa: Svensk Dagfjärilsövervakning, Lunds universitet.

Kolhalten i svensk åkermark ökar långsamt över tid.²¹ Medianvärdet för andelen kol i åkermarken uppdelat på jordbrukets produktionsområden har en ökande trend i samtliga produktionsområden. Kolhalten är lägst i Götalands södra slättbygder medan övre Norrland har högst kolhalt. En möjlig förklaring till en ökad kolhalt är mer vall i odlingen, vilket i sin tur bland annat beror på ett ökat antal ridhästar²².

Dränerade torvmarker

Under 1800-talet och fram till mitten av 1900-talet dränerades stora arealer våtmarker och sjöar i odlingslandskapet för att skapa mer jordbruks- och skogsmark. En del av dessa markavvattnade områden utgjordes av torvmarker, vars dränering har särskilt betydande konsekvenser för ekosystemtjänster, livsmiljöer och markprocesser. Torv bildas vid ofullständig nedbrytning av organiskt material såsom växtdelar, på grund av begränsad syretillgång, ofta orsakad av stillastående vatten. I naturligt tillstånd sker det på så sätt en inlagring av kol i dessa myr- och våtmarker. Vid dränering och uppodling av torvmarker gör syretillgången att det organiska materialet i marken bryts ner och avger nettoutsläpp av växthusgaser, framför allt i form av koldioxid²³. Dränerade torvmarker ger årligen ett nettoutsläpp motsvarande omkring 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter²⁴. Sedan

²¹ Eriksson, J. (2021) *Tillståndet i svensk åkermark och gröda: data från 2011-2017*. Ekohydrologi 2021, nr 168. Institutionen för mark och miljö, Sveriges lantbruksuniversitet.

²² Popleau, C. m.fl. 2015. *Positive trends in organic carbon storage in Swedish agricultural soils due to unexpected socio-economic drivers*. Biogeosciences 12, 3241-3251.

²³ Berglund, Ö (2011) *Greenhouse Gas Emissions from Cultivated Peat Soils in Sweden*. SLU.

²⁴ [Våtmarker och klimat](#).

2021 har regeringens våtmarkssatsning inneburit årligt återkommande anslag för Åtgärder för värdefull natur på 200 till 435²⁵ miljoner per år. Med stöd från olika offentliga stödprogram återvattes 2024 drygt 2 100 hektar våtmark, varav cirka 1 400 hektar var dränerad torvmark. Den under 2024 återvätta arealen utgjordes av 46 procent skogsmark, 6 procent åkermark, 4 procent övrig öppen mark (betesmark) och 32 procent öppen våtmark. Resterande marker utgjordes av vattendrag och sjöar. Åtgärder under 2024 resulterade i en utsläppsminskning på drygt 10 000 ton koldioxidekvivalenter²⁶. Sedan 2021 uppgår den ackumulerade utsläppsminskningar motsvarande 44 000 ton koldioxidekvivalenter.

Vad händer om vi fortsätter som idag (nollalternativet)?

Trenderna för livsmiljötyper, arter och indikatorer är negativa eller neutrala. För att nå målen inom förordningen behöver trenderna vända. Målsättningar om att återetablera, förbättra och bibehålla arealer i gott tillstånd kräver att en fortsatt och utökad hävd eller ett lågintensivt brukande av flera marker säkerställs. Det är inte ett brukande som är förenligt med den utveckling och rationalisering som skett av jordbruket under de senaste 150 åren.

Redan på kort sikt bedöms nollalternativet kunna medföra en försämring jämfört med nuläget. Pågående åtgärder som gynnar biologisk mångfald och målsättningarna i naturrestaureringsförordningen kommer inte att genomföras i tillräcklig omfattning. På längre sikt kommer förutsättningarna att nå restaureringsmålen försämrats ytterligare och kostnaderna för att genomföra nödvändiga åtgärder kommer att öka ytterligare.

Bakomliggande problem

Odlingslandskapet är en kulturprodukt som förändras över tid

De förändringar som skett i markanvändningen inom jordbruket har inneburit stora framsteg för livsmedelsproduktionen men samtidigt lett till en förlust av biologisk mångfald.

Jordbrukslandskapet och dess ekosystem har formats av människan under lång tid. De senaste 150 åren har odlingslandskapet förändrats i omfattning och struktur på ett dramatiskt sätt. Befolkningsökningen under 1800-talet innebar att arealen åkermark ökade kraftigt och nådde sin största utbredning, cirka 3,8 miljoner hektar, runt 1920. Behovet av ny åkermark medförde bland annat att marker som tidigare använts som ängar och betesmarker plöjdes upp. Det innebar att ängs- och betesmarkerna som tidigare dominerade jordbruket minskade kraftigt i omfattning samtidigt som intensiteten i odlingen och därmed livsmedelsproduktionen ökade (se tabell 6.2.3b för utvecklingen sedan 1970). Stenmurar, åkerholmar och öppna diken som bedömdes utgöra hinder för ett rationellt brukande togs bort och många

²⁵ Årets våtmarksbudget på 1:3-anslaget. 2024 fördelades 355 miljoner till våtmarkssatsningen. Utöver detta tillkommer våtmarkspengar inom CAP och LOVA.

²⁶ Resultat från statligt finansierad återvätning 2024.

våtmarker dränerades för att odlas upp. Behovet av mer åkermark innebar även sjösänkningar och mossodlingar och uppemot 150 000 hektar ny åkermark kan ha tillkommit genom torrläggningsprojekt under de sista årtiondena av 1800-talet.²⁷

Tabell 6.2.3b. Jordbrukets strukturomvandling från 1970 och framåt.

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2024
Antal jordbruksföretag > 2 ha åker	155 400	117 900	96 600	76 800	67 300	54 600	51 200
Genomsnittlig areal åkermark per företag (ha)*	19,5	25	29,5	34,3 (år 1999)	39,1	46,7	49,4
Antal kor för mjölkproduktion	688 500 (år 1974)	655 700	576 400	427 600	348 100	303 000	289 000
Avkastning mjölk per ko (kg)	4 000	5 300	6 100	7 800	8 200	9 200	9 700

Källa: Data för perioden 1970–2007 är från ”Jordbruket i siffror åren 1866–2007” (Jordbruksverket, 2011) och data för 2010 och framåt är från Sveriges officiella statistik, Jordbruksverkets statistiska meddelanden samt Jordbruksverkets statistikdatabas. *För att få data jämförbara över tid har vi sedan 2010 enbart inkluderat företag med > 2,0 hektar åkermark.

Politiska och företagsekonomiska beslut stämmer inte alltid överens med samhällsnyttan av stärkt biologisk mångfald

Marknaden lyckas inte hantera samhällets alla krav och behov som rör livsmedelsproduktionen, till exempel landskapets värde för biologisk mångfald. Lantbruksföretagen är de som har mandat över hur jordbruksmarken används på gårdsnivå och har ett eget handlingsutrymme. Hur lantbruksföretagen fattar beslut om sin markanvändning och brukande påverkas i hög utsträckning av företagets ekonomi. Samtidigt är företagets rådighet över markanvändningen i praktiken påverkad av övergripande strukturer som marknad, jordbrukspolitik och regelverk. Förutom att styra mot att trygga livsmedelsförsörjning har EU:s jordbrukspolitik också påverkat vilken miljöhänsyn som lantbruket behöver ta. Ofta kan denna begränsning innebära merkostnader för företaget i form av mer tidskrävande insatser eller produktionsbortfall. Detta kompenseras ofta genom miljöersättning. Miljöersättningen täcker däremot inte för de ytterligare kollektiva nyttor som brukande med miljöhänsyn innebär, som till exempel ökad biologisk mångfald och ökad tillgång till ekosystemtjänster. Dessa värden är underprissatta på marknaden

²⁷ KSLA, 1998-2001. Det svenska jordbrukets historia. [Fembandsverket | Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien](#).

vilket innebär att det för många företag ur lönsamhetssynpunkt är mer rationellt att ta mindre miljöhänsyn i brukandet.

Enligt Jordbruksverkets statistik²⁸ minskar antalet jordbruksföretag i antal medan företagen i genomsnitt ökar antalet hektar åkermark som brukas. År 2025 fanns cirka 54 700 jordbruksföretag i Sverige. Antalet lantbruksföretag har minskat med cirka 23 procent de senaste 15 åren. Jordbruksföretagen brukade i genomsnitt 46 hektar åkermark år 2025, en ökning med cirka 9 hektar per jordbruksföretag jämfört med år 2010. Ungefär 40 procent av jordbruksföretagen klassades som småbruk under 2025. Driftsinriktningen skötsel av lantbruksdjur är den grupp som haft störst minskning i antal företag de senaste åren, en minskning om 26 procent jämfört med 2013. I jämförelse minskade småbruk med 11 procent under samma period. Absoluta merparten av företagen, cirka 90 procent, bedrivs som enskild firma. En stor andel av företagarna är äldre och denna åldersfördelning har ökat över tid. Drygt 40 procent av alla jordbrukare som drev enskild firma år 2025 var 65 år eller äldre och 53 procent var över 60 år. En fjärdedel av jordbruksföretagarna är under 50 år.

En nedåtgående trend för antalet företag med nötkreatur kan på sikt påverka arealerna hävdad mark negativt. En majoritet av naturbetesmarkerna betas av nötkreatur, varav en stor del av dessa består av dikoföretag. Det har framför allt varit mjölkföretag som minskat medan företag med dikor har haft en mer stabil trend de senaste åren. Det är inte enbart antalet betesdjur och hur stor andel av dessa som kommer ut på naturbetesmarker som styr hur stora arealer naturbetesmarker som kan hävdas. Den geografiska tillgången på betesdjur i landet är också en viktig faktor.

Lantbrukare som primärproducenter har liten möjlighet att påverka försäljningspriset. Påverkan av priset kan möjliggöras vid gårdsförsäljning eller när stora volymer kan konkurrensutsättas mellan ett fåtal köpare.²⁹ Certifieringar som garanterar att produkterna medfört ett miljövärde kan möjliggöra att det finns ett prispremium för att tillhandahålla produkterna.

Vad behövs för att nå målsättningarna i jordbruksekosystem

För att nå förordningens mål om jordbruksekosystem behöver pågående miljöåtgärder fortsätta och öka i omfattning. Dessutom behöver styrmedel förändras för att skapa grundläggande förutsättningar för att genomföra förordningen. Det handlar bland annat om åtgärder för att bibehålla ett aktivt jordbruk i hela landet, återskapa stora arealer gräsmarker samt åtgärder som bidrar till ett mer varierat odlingslandskap med ökad tillgång till nödvändiga livsmiljöer för arter. Därutöver behövs åtgärder för att restaurera dränerade organiska jordar som används inom jordbruket samt att öka kolinlagringen i åkermark. För att nå

²⁸ [Jordbruksföretag och företagare 2025 - Jordbruksverket.se](https://jordbruksverket.se/statistik/jordbruksfretag-och-fretagare-2025).

²⁹ [Konkurrensen i primärproduktionen. Konkurrensverkets Analys i korthet 2023:11.](#)

förordningens krav kommer det även att krävas omfattande insatser i form av ökad finansiering, förbättrade kunskaps- och planeringsunderlag och kunskapshöjande åtgärder inom rådgivning och kompetensutveckling. EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) samt nationella insatser som skydd och skötsel är viktiga styrmedel. Efterfrågan av produkter på marknaden som produceras på naturbetesmarker eller i annat extensivt brukande är grundläggande.

Att ställa om jordbruket till att bibehålla och restaurera biologisk mångfald är beroende av flera tidskrävande omställningar, dels kopplade till samhällets utveckling som till exempel landsbygdsutveckling, dels till ekologiska processer som till exempel för träd att uppnå hagmarkskaraktär.³⁰ Förutsättningar för att bidra till ökad biologisk mångfald i jordbruksekosystemet och att återskapa och sköta hävdgynnade livsmiljötyper handlar om tillgång på mark, vinterfoder, infrastruktur, veterinärer, mejerier och slakterier. Höga investeringsutgifter i byggnader, maskiner och teknik kan vara ett hinder för att den enskilde brukaren ska kunna bidra till åtgärder som gynnar biologisk mångfald. Detta hinder kan delvis hanteras med välriktade investeringsstöd.

En ökad tillgång till livsmiljöer, födoresurser och övervintringsplatser i form av småbiotoper, extensivt brukade marker, våtmarker, träd, buskar, blommande örter och bar jord behövs för att vända den negativa utvecklingen för flera av odlingslandskapets arter. Exponeringen av växtskyddsmedel behöver minska och effekterna av dem behöver mildras, vilket kan åstadkommas genom ökad tillgång till obesprutade miljöer, i form av småbiotoper, naturbetesmarker, etc. samt ökad tillgång till blomresurser. Därutöver behövs spridningsvägar i form av en förbättrad grön infrastruktur och fler mjuka övergångszoner mellan olika typer av ekosystem, till exempel väl utvecklade skogsbryn mellan jordbruksmark och skog. Restaurering av jordbruksekosystemet behöver därför även ske i stor skala i områden som inte utgör livsmiljötyper eller ligger i skyddade områden.

För att minska nettoemissionerna av växthusgaser behöver dränerad torvmark åter göras blöt och optimalt är en grundvattennivå strax under markytan¹⁸. Även åtgärder som minskar dräneringsdjupet kan ha en klimatnytta¹⁹. Dräneringsdjupet kan minskas aktivt eller passivt, men det är inte klarlagt hur det skulle kunna kombineras med livsmedelsproduktion. Mer forskning om vilken grundvattennivå som kan ge klimatnytta och samtidigt medge en fortsatt livsmedelsproduktion behövs. För att ta produktiv åkermark ur produktion, och särskilt den begränsade andel jordbruksmark som utgörs av dränerad organogen mark, bör åtgärderna ha en dokumenterad klimatnytta.

För att öka lagret av organiskt kol på mineraljordar krävs åtgärder som ökar tillförseln av biomassa till marken. Tillförseln kan öka genom fleråriga vallar och fånggrödor som lämnar djupa rötter och skörderester, samt genom användning av organiska tillsatser som stallgödsel och biogödsel. Minskad jordbearbetning

³⁰ Vägledningen Trädklädd betesmark
<https://www.naturvardsverket.se/4ac5b7/contentassets/cd497005d9a74a5f829c11f54849bb0b/vl-9070-tradkladd-betesmark-maj-12.pdf>.

förhindrar nedbrytningsprocesser och gör att kolet bevaras längre i matjorden, men att inlagringen i alven minskar – vilket i medeltal ger en nettonoll-effekt på kolinlagring. Varierade växtföljder som förbättrar markens biologiska aktivitet samt en hög skördeproduktion bidrar till mer växtmaterial ovan och under jord.

Relevanta befintliga åtgärder och styrmedel

Många aktörer påverkar möjligheten att nå målen

Det finns många aktörer som påverkar möjligheterna att nå målsättningarna i jordbruksekosystemet, från enskilda personer som köper livsmedel till politiker som beslutar om utformningen av styrmedel på EU- och nationell nivå. Däremellan finns lantbruksföretagen, myndigheterna, livsmedelsföretagen samt flera intresseorganisationer.

I bilaga 6.2.1 Jordbruksekosystem, tabellerna 1–4 och nedan sammanfattas exempel på viktiga befintliga juridiska, ekonomiska, informativa och rådgivningsbaserade styrmedel.

Juridiska styrmedel

Generella bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket finns bl.a. i miljöbalken, förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket.

Även bestämmelser om stöd har en stor påverkan på hur marker sköts.

Bestämmelser om stöd finns bl.a. i:

- Förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik och föreskrifter meddelade med stöd av denna.
- Förordningen (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald och föreskrifter meddelade med stöd av denna.

Ekonomiska styrmedel

EU:s gemensamma jordbrukspolitik

De miljösatningar som görs idag, till exempel i form av ersättningar till skötsel av ängs- och betesmarker i kombination med rådgivning om dessa marker, innebär att betesmarksarealerna med miljöersättning totalt sett inte minskar utan bibehålls på en stabil nivå. Dessa åtgärder och styrmedel är dock otillräckliga för att uppnå förordningens krav. Viktiga ekonomiska styrmedel inkluderar inkomststöd, kompensationsstöd, ersättningar för miljöåtgärder som t.ex skötsel av betesmarker och slåtterängar. Exempel på andra ekonomiska styrmedel för skydd, skötsel och restaurering av gräsmarker.

Medel från regeringens 1:3-anslag för *Åtgärder för värdefull natur* och 1:14-anslag *Skydd av värdefull natur* fördelas årligen av Naturvårdsverket. Dessa medel används för skydd, skötsel och restaurering av värdefull miljö, där även biologisk mångfald i jordbruksekosystemen ingår. Anslag 1:14 används främst för att säkerställa långsiktigt skydd av naturområden genom markförvärv,

intrångsersättningar och olika avtalslösningar. Anslag 1:3 är bredare och omfattar bland annat skötsel och restaurering i skyddade områden, restaurering av hävdmarker, hamling, myrslätter, bränning av ljunghed och gräsmarker, åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP), bekämpning av invasiva arter, våtmarkssatsningen, Skogsstyrelsens återvätningsavtal (i klimatsyfte) och lokala naturvårdssatsningen (LONA).

Även EU:s miljöfond LIFE bidrar med betydande belopp till naturvårdsåtgärder i bland annat ängs- och betesmarker och våtmarker, framför allt i Natura 2000-områden.

Information, rådgivning, traditionell kunskap

Rådgivning och andra informations- och kunskapshöjande åtgärder är viktiga för att underlätta och rikta olika aktörers arbete med biologisk mångfald.

Jordbruksverket bedriver rådgivning och kunskapsspridning inom miljö- och klimatområdet, bland annat inom växtskyddscentralerna, ekologisk produktion, biologisk mångfald och Greppa Näringen. Sametinget har fokalpunktsansvar för traditionell kunskap och sedvanebruk. Plattformen Utveckling av företagande på landsbygd ger samlad information om olika möjligheter att utveckla eller starta nytt lantbruksföretag.

Kunskapen om tillståndet och behovet för livsmiljötyperna

Arbetet med bevarande av livsmiljötyper och arter i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, och rapporteringen enligt direktivens artikel 17 och 12, har pågått sedan Sverige gick med i EU, 1992.³¹ Det saknas fortfarande detaljerad kunskap om det totala behovet av arealer av livsmiljötyper, deras tillstånd och var områden med utvecklingspotential att bli livsmiljötyp i gott tillstånd finns. Förordningens artikel 4.9 ställer krav på att förbättra kunskapen om var och i vilket tillstånd varje mark med livsmiljötyp är. För att genomföra restaureringsåtgärder som ökar kvaliteten och förekomsten av livsmiljötyper är det viktigt att åtgärderna genomförs i ekologiskt funktionella områden på landskapsnivå för att säkerställa ett långsiktigt bevarande. Det krävs också att de marker som är i gott tillstånd fortsätter vara i gott tillstånd. Det är därför viktigt att följa utvecklingen i livsmiljöernas tillstånd över tid. Idag finns kunskapen spridd, dels inom stickprovsbaserad miljöövervakning, dels i riktade inventeringar. Det finns ännu ingen heltäckande karta med geografisk information om alla områden som har hävdgynnad livsmiljötyp i gott respektive dåligt tillstånd och vad det eventuellt dåliga tillståndet beror på. För att förbättra kunskapen pågår flera uppföljningar och kartläggningar, till exempel:

- Jordbruksverket finansierar ett uppdrag för att följa kvaliteten i ängs- och betesmarker sedan år 2006. I kvalitetsuppföljningen inventeras sedan 2023 enbart dagfjärilar och humlor, tidigare ingick även provyteinventering och inventering av grova träd och epifytlavar. Övervakningen genomförs av SLU.

³¹ Art- och habitat direktivet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043>.

- Länsstyrelsen genomför miljöövervakning av gräsmarker inom den regionala miljöövervakningen i landskapsrutor.
- Naturvårdsverket övervakar gräsmarker i stickprov inom Nationella Inventeringar av Landskapet i Sverige (NILS)³² i hela landskapet och sedan 2020 med fokus på livsmiljötyper. För de livsmiljötyper som är mycket ovanliga eller geografiskt avgränsade drivs även riktade stickprovsmiljöövervakningsprogram för några gräsmarks livsmiljötyper på hållmark, kalkmark och inlandssandmark, svämängar, slätter och lövängar.³³ Övervakningen utförs av SLU.
- Jordbruksverket samordnar sedan 2002 ängs- och betesmarksinventeringen. Den är inriktad på ängs- och betesmarker med höga natur- och kulturvärden i Sverige. Mellan 2002 och 2004 genomfördes den största delen av inventeringen då cirka 7 000 hektar ängar, 230 000 hektar betesmarker och 35 000 restaurerbara marker inventerades.³⁴ Från och med 2016 ligger fokus i inventeringen på att återbesöka tidigare inventerade marker men inventeringen av nya marker fortsätter också. I dag finns cirka 260 000 hektar ängs- och betesmarker och 43 000 hektar restaurerbara marker i databasen TUVÅ.³⁵
- Att skapa större sammanhängande betesfällor är ett sätt att skapa bättre lönsamhet. Naturvårdsverket har låtit ta fram kartunderlag (GIS-skikt) som kan användas i arbetet med att få fler gräsmarker betade. Kartunderlagen ska även bidra i arbetet med biologisk mångfald och grön infrastruktur.³⁶
- Länsstyrelserna har sammanställt Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur³⁷

6.2.3 Förslag och dess konsekvenser - för att nå mål och krav för jordbruksekosystemen

Utgångspunkter i arbetet med att ta fram förslag i restaureringsplanen

Naturrestaureringsförordningen ska bidra till en långsiktig och varaktig återhämtning av resilienta ekosystem, anpassning till klimatförändringar och förbättra livsmedelstryggheten. I arbetet med att ta fram förslag till åtgärder för att

³² Nationella inventeringar av Landskapet i Sverige (NILS) <https://www.slu.se/om-slu/organisation/institutioner/skoglig-resurshushallning/miljoanalys/nils/>.

³³ Uppföljning av gräsmarks- och hållmarksnaturtyper. <https://www.slu.se/om-slu/organisation/institutioner/ekologi/miljoanalys/naturtypsovervakning/uppfoljning-av-grasmarks--och-hallmarksnaturtyper/>.

³⁴ Microsoft Word - Rapport_oB_ver1.0.doc.

³⁵ Utvärdering av marker i Ängs- och betesmarksinventeringen samt inom Natura 2000-områden, Databasen TUVÅ - Jordbruksverket.se.

³⁶ Större betesfällor och lönsamma lantbruk.

³⁷ Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.

restaurera de svenska jordbruksekosystemen har förslagen utgått från att åtgärderna ska leda till konkreta förbättringar i ekosystemen och att de ska bidra till livsmedelsproduktion. Åtgärderna behöver omfatta en bredd av samhällets aktörer som har koppling till jordbruksekosystemen, och är till stor del direkt riktade till lantbrukare som har djur och brukar mark. Planen är fokuserad på frivillighet i genomförandet och på att åtgärderna ska vara så attraktiva att anslutningsgraden blir hög. Åtgärdsförslagen har anpassats utifrån att Sverige ska genomföra förordningen på miniminivå.

Generellt är det mer effektivt, både ur ett naturvårds- och ekonomiskt perspektiv, att rikta restaureringsinsatser i första hand till befintliga förekomster av livsmiljöer som inte har gott tillstånd, därefter till nyligen övergivna förekomster och i sista hand till äldre övergivna förekomster. Samtidigt är kunskapen om förekomsten av livsmiljötyper och deras tillstånd idag otillräcklig. För de flesta naturtyper saknas heltäckande karteringar. Stickprovsbaserade inventeringar ger möjlighet till statistisk analys av förekomster men kan inte vägleda prioritering av insatser. Förslag om ökad inventering och kunskap om livsmiljötypernas tillstånd utvecklas i förslag 3 avsnitt Tillgodose behovet av förbättrade kunskapsunderlag som verktyg i genomförandet av naturrestaureringsförordningen.

För att bevara och stärka biologisk mångfald i hela odlingslandskapet är det viktigt att kombinera generella åtgärder, till exempel miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar inom den gemensamma jordbrukspolitiken, med riktade åtgärder för artanpassad skötsel för arter och livsmiljötyper som inte träffas fullt ut av generella åtgärder. Artanpassad skötsel genomförs till exempel inom Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP). Att inkludera olika styrmedel och verktyg i åtgärdsarbetet är nödvändigt då de generella åtgärderna främst gynnar generalistarter och stärker ekosystemtjänster såsom pollinering och biologisk bekämpning av skadegörare, medan artanpassade åtgärder och skötsel är viktiga för de specialistarter som är särskilt känsliga för intensivt bruk och förenklade landskap^{38,39}.

Många av de åtgärdsförslag som lämnas är utvecklade utifrån de inspel som togs emot under det första dialogmötet med referensgrupp och myndighetsgrupp samt i de sektorsvisa dialogerna. Därutöver kom det in förslag genom det webbförhållande där externa aktörer under uppdragets gång kunnat ge förslag på åtgärder.

Finansiering

Åtgärder som syftar till att förbättra åkermarkens kvalitet för biologisk mångfald eller som riktar sig till marker som är, eller har potential att bli, livsmiljötyp i gott tillstånd genererar kollektiva nyttigheter – biologisk mångfald, kulturmiljöer och ekosystemtjänster. Bevarandekostnaderna för sådana värden kompenseras idag inte

³⁸ Gámez-Virués, S., m.fl. 2015. Landscape simplification filters species traits and drives biotic homogenization. *Nature Communications* 6:8568.

³⁹ Grass, I., m.fl. 2019. Land-sharing/-sparing connectivity landscapes for ecosystem services and biodiversity conservation. 1:262–272.

tillräckligt via marknaden och utförs därför i för liten omfattning. Därför är ekonomiska styrmedel centrala i förslagen för att stimulera lantbrukare att restaurera och bevara sådana värden.

För respektive åtgärdsförslag i denna bilaga har det tagits fram kostnadsuppskattningar, men det har inte ingått i uppdraget att specificera hur förslagen ska finansieras.

En styrning av åtgärder kan vara möjlig inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. I den nationella förordningen (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald finns redan en tydlig koppling till livsmiljötyper. Även inom åtgärdsprogram för hotade arter och arbetet inom skyddade områden kan insatser riktas mot livsmiljötyp. Utöver statligt finansierade åtgärder skulle även insatser av frivilligorganisationer eller företag kunna mobiliseras, till exempel genom naturkrediter eller andra marknadsbaserade lösningar.

Det finns också möjligheter att använda sig av kombinerade finansieringsmodeller där olika parter bidrar till restaureringsinsatser. Exempel på ett sådant initiativ är Jämtkrogens fjärilslandskap där två länsstyrelserna i Jämtland och Västernorrland tillsammans med SCA, Trafikverket och Svenska kraftnät genomfört åtgärder, såsom slåtter, röjning och anpassad skötsel av vägkanter, som gynnar fjärilar. länsstyrelserna har bekostat kartering och framtagande av underlag, samt åtgärder i de delar av Fjärilslandskapet som ingår i naturreservat. SCA, Trafikverket och Svenska kraftnät har bekostat fysiska åtgärder i det övriga landskapet.⁴⁰

Kopplingar till andra förslag

Det finns förslag i andra delar av planutkastet som rör jordbruksekosystemet, men dessa utvecklas inte specifikt här. Vi hänvisar till dessa förslag där det är relevant. Det handlar i första hand om rådgivning, åtgärdssamordning, kunskap, övervakning, finansiering, statliga stödformer och prioriteringar.

Beräkningar av kostnader för åtgärder

I beskrivningen av förslagen ingår en grov beräkning av kostnaden för genomförandet av åtgärden. Beräkningarna grundar sig på de uppskattade minimikostnader en aktör har för att genomföra åtgärden samt myndigheternas förvaltningskostnader. De administrativa kostnaderna utgår ifrån kostnader som finns för att utveckla ett stöd, till exempel inom den gemensamma jordbrukspolitiken, samt efterföljande förvaltningskostnader för stödet. Kostnadsberäkningarna ska därför ses som en grov bedömning av storleksordningar och inte exakta kostnader.

⁴⁰ [Soliga gläntor och blommande vägar i unikt fjärilslandskap - Sveriges miljömål](#)

Förslagen behöver utredas vidare

I de fall regeringen beslutar att gå vidare med åtgärdsförslagen kommer både förslagets utformning och de uppskattade kostnaderna behöva utredas mer noggrant.

Övergripande förslag som rör både Artikel 4 och 11

Jordbruk ska finnas i hela landet	• Bromsa nedläggningen av jordbruksmark • Beakta naturrestaureringsförordningen i pågående arbete med generationsskifte i lantbruket • Inför ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk
Tillgodose kravet av förbättrade kunskapsunderlag som verktyg i genomförandet av naturrestaureringsförordningen	• Säkerställ vetenskapligt baserad nationell inventering av tillståndet i livsmiljötyp i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer • Utred hur nationella planerings- och uppföljningsunderlag kan förbättras med avseende på restaureringspotential och -behov. • Standardisera arbetet med regionala värdetrakter i odlingslandskapet för att förstärka regionala handlingsplaner för grön infrastruktur • Förstärk forskning om naturrestaurering i kombination med livsmedelsproduktion, affärsmodeller och diversifiering av inkomst
Möjliggörande lagstiftning	• Genomför en översyn av generellt biotopskydd utifrån nyskapade biotoper • Daglig tillsyn och virtuella stängsel – undersöka hur digitala verktyg kan möjliggöra tillsyn

Jordbruk ska finnas i hela landet

Förlust av jordbruksmark är den viktigaste orsaken till den negativa utvecklingen för odlingslandskapets biologiska mångfald, eftersom det innebär att livsmiljöer försvinner och fragmenteras. Utifrån ett biologiskt mångfaldsperspektiv behöver jordbruk därför ha en bred geografisk spridning i landet. Att Sverige har kvar jordbruk i hela landet är även en strategisk beredskapsfråga för att säkra en regional och lokal livsmedelsförsörjning vid allvarliga samhällsstörningar på produktion och distribution av livsmedel inom Sverige och EU.

Strukturrationalisering av jordbruket har historiskt sett lett till ökad produktivitet och ökade möjligheter till ekonomisk bärkraftighet, men allt för långtgående strukturrationalisering har också lett till att produktionen slagits ut i vissa regioner med sämre konkurrensförutsättningar, beträffande exempelvis tillgång till

jordbruksmark, personal och utbyggd infrastruktur. Detta kan försvåra livsmedelsförsörjningen i berörda regioner under kris eller krig samt även leda till negativa sociala effekter och försämrad samhällsservice, inklusive fortsatt förlust av biologisk mångfald. I dagens omvärldsläge bör detta tas på allvar och det finns därför skäl att försöka bibehålla den jämförelsevis mindre storskaliga produktionen i dessa regioner och motverka strukturrationaliseringens negativa effekter på den.

Riktade insatser för att förbättra möjligheterna till att bevara och öka antalet företag, betesdjur och jordbruksmark i hela Sverige kan därför behövas. Detta ger även en unik möjlighet till en win-win situation där svensk beredskap stärks samtidigt som biologisk mångfald gynnas.

Förslag 1 Bromsa nedläggningen av jordbruksmark

Myndigheterna föreslår att Sverige ser över möjligheten att differentiera fördelningen av gårdsstödet och andra relevanta direktstöd så att de i högre grad än i dag riktas till arealmässigt mindre gårdar och jordbruk med störst behov av gårdsstöd, i syfte att undvika nedläggning av produktion och därmed bevara biologisk mångfald.

Motiv: Jordbruksmark utgör viktiga livsmiljöer för att många arter ska kunna fullfölja hela eller delar av sin livscykel. Stora delar av Sverige utgörs av skogs- och mellanbygd, där nedläggning av jordbruk innebär att livsmiljöer helt försvinner eller decimeras kraftigt. För att bibehålla och stärka en livsmedelsproduktion i hela landet samt att bevara biologisk mångfald i skogs- och mellanbygd behövs det incitament för att bevara jordbruk och jordbruksmark. Syftet med åtgärdsförslaget är att den geografiska spridningen av jordbruk och jordbruksmark i hela landet stimuleras, i synnerhet i områden med nedläggningsproblematik.

Bevarandet av arealmässigt mindre jordbruk (10-100 hektar) som har betydelse för regional och lokal livsmedelsproduktion i främst skogs- och mellanbygd bör prioriteras, vilka även är betydelsefulla bidrag till att bevara och stärka biologisk mångfald. Att Sverige har kvar jordbruk i hela landet bidrar även till att stärka den regionala och lokala livsmedelsförsörjningen vilket är av betydelse vid allvarliga samhällsstörningar på produktion och distribution av livsmedel inom Sverige och EU.

Utformning: Ett sätt att uppnå jämnare fördelning av direktstöden mellan stora och små företag är exempelvis att sätta ett takbelopp på hur mycket stöd en lantbrukare kan få, vilket redovisas i Jordbruksverkets uppdrag om behovsanalys av inkomststöd ⁴¹. Den besparing som görs sker på grund av takbeloppet kan sedan användas för att stärka andra direktstöd, som exempelvis omfördelningsstödet, eller föras över till riktade miljöersättningar. Andra förslag kan innebära att

⁴¹ Redovisning av regeringsuppdrag att analysera jordbruksföretagens behov av inkomststöd. Jordbruksverkets dnr. 3.1.17-10752/2025

differentieringen utgår ifrån hur flikiga blocken är, där högre flikighet ger högre gårdsstöd. Flikiga fält kan vara mer kostsamma att bruka och därmed finns en ökad risk för att de tas ur produktion. Ett högre gårdsstöd skapar incitament för att bibehålla brukandet av dessa åkrar. Flikiga fält har även en större kontaktyta med omgivande landskap, och därmed högre potential till fler mikromiljöer för odlingslandskapets arter, såsom vilda pollinatörer än vad raka fältkanter har. Ett differentierat stöd kan därmed även bidra till att bevara biologisk mångfald.

Effekt: Åtgärden bedöms ha positiv effekt på möjligheten att bidra till förbättrad lönsamhet för små och medelstora jordbruksföretag. Genom att undvika nedläggning av jordbruksföretag bibehålls det brukade landskapet till gagn för en fortsatt regional och lokal livsmedelsproduktion men även för de arter som är beroende av öppna livsmiljöer. Effekten bedöms öka över tid men är mer begränsad fram till 2030 på grund av kort tid från det att åtgärden införs till 2030. Eventuella negativa effekter omfattar oförändrade eller ökade växthusgasutsläpp vid fler betande djur, oförändrad eller ökad användning av insatsvaror som växtskyddsmedel och växtnäring. Den effekten bedöms som liten.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela landet

Vilka arealer ska åtgärden omfatta?

All åkermark i Sverige (2,5 miljoner hektar)

Konsekvenser av att bromsa nedläggningen av jordbruksmark

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys. Förslaget kommer främst att beröra jordbruksföretag. Jämfört med i dag kommer de mindre företagen att gynnas genom ett högre gårdsstöd och större företag missgynnas genom ett sänkt gårdsstöd.

Konsekvenser för Staten

Bidrar till att nå en förstärkt livsmedelsproduktion och därmed en ökad beredskap. Åtgärden bidrar även till att nå nationella och internationella mål om biologisk mångfald. Kostnadsmässigt neutralt för staten då det handlar om en differentiering av direktstöden mellan företag. Förslaget kan dock innebära behov av ökade administrativa resurser på myndigheterna.

Nationell myndighet:

- Utveckling av stödsystem alternativt justering av nuvarande stödsystem för gårdsstödet med 4 miljoner kronor, engångskostnad⁴².
- Förvaltning av stödsystemet: ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem. Ingen extra kostnad utan täcks av nuvarande förvaltningskostnad av gårdsstödet på 11 miljoner kronor per år⁴³.

Länsstyrelsen: Halv årsarbetskraft 750 000 kronor

- Genomförande och kontroller

Sammanfattning:

Förslagets kostnader uppskattas uppgå till cirka 4 miljoner kronor som en engångskostnad och runt 0,8 miljoner kronor i årlig kostnad för länsstyrelserna⁴⁴. Förvaltningskostnaden på 11 miljoner kronor per år kommer att vara densamma oavsett hur direktstöden utformas och därför finns ingen tillkommande kostnad med åtgärden (tabell 6.2.4).

Tabell 6.2.4. Sammanfattning av kostnader för åtgärden att bromsa nedläggningen av jordbruk.

Ersättning (kronor)	Areal 2030 (hektar)	Total kostnad per år	Administrativ kostnad (kronor) engångskostnader	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad per länsstyrelse (kronor)
	2,5 miljoner ha	0	4 mnkr	0 (Ingen ytterligare kostnad jämfört med dagens system)	750 000 kr/år

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

⁴² Kostnadsberäkningarna för nya stöd utgår från de utvecklings- och förvaltningskostnader som togs fram i samband med den nya ersättningen för vallodling 2024. Där uppskattades kostnaden för att införa ersättning för vallodling till 6 miljoner kronor (920 kr/IT-timme). I det här sammanhanget är detta högt räknat då en ändrad modell för fördelning av direktstöden sannolikt är betydligt billigare att ta fram än att utveckla en ny ersättningsmodell. Här räknar vi därför med att införandet av ersättningen kommer att uppgå till två årsarbetskrafter om 1 500 000 sek/år.

⁴³ Jordbruksverket 2022. Minskade administrativa kostnader inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbruksverkets svar på regeringsuppdrag: *Uppdrag att redovisa förslag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt långsiktig strategi för den digitala markuppföljningen - Regeringen.se*

⁴⁴ Svår att uppskatta länsstyrelsernas kostnader. Kanske blir de 0 kr då länsstyrelserna i nuvarande system redan har medel för kontroller.

Kan innebära positiva effekter i form av en fortsatt levande landsbygd och bibehållen samhällsservice.

Konsekvenser för företag

Förslaget skulle innebära negativa konsekvenser för större jordbruksföretag som får minskade direktstöd. Merparten av de företag som skulle beröras av förändringen ligger i områden med goda förutsättningar för jordbruksproduktion, och förändringen bedöms inte leda till större förändringar i företagets produktion.

För mindre företag som får högre direktstöd innebär förändringen en positiv effekt på lönsamhet och möjligtvis ökat intresse att fortsätta driva jordbruk. Förslaget kan också leda till en minskad kapitalisering av jordbruksmark på större gårdar då gårdsstödet minskar, medan effekten kan bli den omvända på mindre gårdar.

Konsekvenser för andra enskilda

Positiva effekter för civilsamhället genom bibehållet öppet landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv.

Övriga konsekvenser

En bibehållen geografisk spridning av livskraftiga lantbruksföretag förbättrar robustheten och säkerhet i livsmedelsproduktionen, vilket i sin tur förbättrar landets beredskap.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Den föreslagna åtgärden behöver genomföras för att nå målen i naturrestaureringsförordningen då en bromsad nedläggning av jordbruk bidrar till att bevara ett öppet landskap med viktiga livsmiljöer för odlingslandskapets arter.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 2 Beakta naturrestaureringsförordningen i pågående arbete med generationsskifte i lantbruket

Myndigheterna föreslår att regeringen beaktar målsättningarna i naturrestaureringsförordningen i det arbete som nu pågår med att ta fram en nationell strategi för generationsskiften inom jordbruket.

Motiv: Det pågår för närvarande arbete med att ta fram en nationell strategi för generationsskiften inom jordbruket. Förslaget till ny förordning för den gemensamma jordbrukspolitiken⁴⁵ innehåller bestämmelser som syftar till att underlätta för unga jordbrukare att komma in i och etablera sig inom jordbrukssektorn. Av artikel 15 framgår att varje medlemsstat är skyldig att i den nationella och regionala partnerskapsplanen fastställa en strategi för generationsskifte inom jordbruket för att öka effektiviteten och samstämmigheten i insatser som riktar sig till unga jordbrukare. Strategin ska bland annat omfatta en bedömning av den nuvarande demografiska situationen inom jordbrukssektorn och identifiering av inträdeshinder för unga jordbrukare och föreslagna nationella initiativ och åtgärder för att övervinna dem.

Arbetet med strategin för generationsskifte utgör ett tillfälle att identifiera möjliga kopplingar mellan generationsskifte och genomförandet av naturrestaureringsförordningen. Det finns potential att skapa samordningsvinster genom att beakta dessa samband i utformningen av strategin.

Utformning: Jordbruksverket ska senast den 22 maj 2026 lämna en skriftlig redovisning till Regeringskansliet med förslag samt förberedande och kompletterande analyser, inför genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige under perioden 2028-2034. I det uppdraget ingår bl.a. att lämna ett förslag på nationell strategi för generationsskiften. De övergripande utgångspunkterna för uppdraget är att genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken ska leda till lönsamhet, konkurrenskraft och förenkling och samtidigt bidra till uppfyllandet av gemensamt beslutade miljö- och klimatåtaganden. Vårt förslag är att regeringen ska beakta kraven i naturrestaureringsförordningen när den tar vidare leveransen från Jordbruksverket. Det finns potential att realisera samordningsvinster genom att undersöka möjligheterna att kombinera generationsskifte med målsättningarna i naturrestaureringsförordningen.

Effekt: Idag är över hälften av lantbrukarna över 60 år. Förslaget förväntas bidra med kunskap om hur ett generationsskifte kan åstadkommas i lantbruket samt hur det i möjligast mån kan kombineras med etablering eller omställning av lantbruk som bidrar till biologisk mångfald.

Tidpunkt: Arbetet sker i samband med att strategin för generationsskifte tas fram.

Konsekvenser av att Beakta naturrestaureringsförordningen i pågående arbete med generationsskifte

Förslaget kommer främst att beröra lantbruksföretag som står inför ett generationsskifte och enskilda som vill etablera lantbruksföretag.

⁴⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkoren för genomförandet av unionens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028-2034, COM(2025) 560 final.

Konsekvenser för Staten

Se sammanfattning av uppskattade kostnader i tabell 6.2.5.

Förslaget kan eventuellt leda till att kompletterande analyser behöver göras (av Regeringskansliet eller av myndighet) av hur strategin för generationsskiftet kan bidra till en ökad biologisk mångfald. Direkta kostnader för eventuellt tillkommande utredningsarbete handlar om en engångskostnad för att täcka lönekostnader för utredare. Kostnaden uppskattas till en fjärdedels årsarbetskraft, 375 000 kr under ett år. Om kostnaden ska täckas genom befintliga förvaltningsmedel kan andra uppgifter behöva prioriteras om på berörda myndigheter.

Beroende på utredningsarbetet och de förslag som läggs kan statsfinansiella kostnader tillkomma.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Utredningens förslag kan innebära positiva effekter i form av en fortsatt levande landsbygd och bibehållen samhällsservice.

Konsekvenser för företag

Förslaget kan öka möjligheten för fortsatt drift av lantbruksföretag genom att möjliggöra generationsskifte samt öka möjligheten att etablera nya verksamheter.

Konsekvenser för andra enskilda

Positiva effekter för civilsamhället genom bibehållet öppet landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv.

Övriga konsekvenser

Om förslagen innebär en ökad möjlighet att kombinera generationsskifte med ett ökat fokus på biologisk mångfald i lantbruket bidrar det positivt till att öka resiliensen i jordbruksekosystemet, ökar tillgången till ekosystemtjänster och förbättrar robustheten och säkerhet i livsmedelsproduktionen.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Den föreslagna åtgärden behöver genomföras enligt nuvarande utkast på kommande förordning för den gemensamma jordbrukspolitik. Att strategin anpassas med avseende på målen i naturrestaureringsförordningen kan bidra till att minska regelbörda.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Åtgärderna inom planen ska följas upp 2032.

Tabell 6.2.5: Sammanfattning av kostnader för att beakta naturrestaureringsförordningen i pågående arbete med generationsskifte i lantbruket

	Kostnad (kronor)	Omfattning (personer)	Total kostnad
Administrativ kostnad (Engångs)	1 500 000 kr	0,25	375 000 kr

Förslag 3 Inför ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk

Myndigheterna föreslår att Sverige inför ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk, för att öka attraktiviteten i yrket som djurhållare.

Motiv: Lantbrukare har en viktig roll i samhället för att säkerställa svensk livsmedelsproduktion, men även för att bibehålla ett öppet landskap och bevarad biologisk mångfald. I en nyligen publicerad rapport undersöktes lantbrukarnas psykiska hälsa⁴⁶. Det finns ett samband mellan psykisk ohälsa och dålig lönsamhet, hög arbetsbörda, tidspress och små möjligheter till återhämtning och ledighet. Endast var femte lantbrukare var nöjd med möjligheterna till semester, medan var fjärde uppgav att man inte haft möjlighet att ha någon semester alls under det senaste året. Nästan hälften av de tillfrågade lantbrukarna har funderat på att sluta arbeta i förtid.

För att förbättra arbetsvillkoren, göra jordbruket till ett mer attraktivt yrke och därmed skapa förutsättningar för bevarad biologisk mångfald behöver lantbrukare kunna få möjlighet till avlastning och ledighet. Lantbrukare på mindre gårdar har ofta inte de ekonomiska möjligheterna som krävs för att finansiera en avbytare. Ett statligt subventionerat avbytarsystem skulle möjliggöra för fler lantbrukare att ha ledigt en viss tid varje år, vilket skulle förbättra arbetsmiljön och sannolikt leda till att fler och yngre lantbrukare vågar satsa på att hålla betesdjur. Ett stöd till avbytarverksamheten blir även ett stöd till livsmedelsberedskap eftersom det kan bidra till att bibehålla produktion i hela landet. Myndigheterna föreslår därför att regeringen inför ett statligt subventionerat avbytarsystem vilket i första hand riktas till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk.

Utformning: Åtgärden bör begränsas till mindre lantbruk med inriktning animalieproduktion. Åtgärden kan endera finansieras i form av ett nationellt stöd eller så kan den finansieras inom den gemensamma jordbrukspolitiken, då EU-kommissionen i sitt reformförslag för perioden efter 2027 lämnar ett förslag om stöd för avbytare. Det är en helt ny åtgärd som inte finns med i nuvarande åtgärder

⁴⁶ Lundqvist, P., Håkansson, C., Göransson, E., Hakelius, K. 2025. Lantbrukares psykiska hälsa – Utmaningar, behov och förslag till insatser. Jordbruksverkets rapport 25:3

inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Förslaget behöver utredas noggrant med avseende på omfattning och kostnader om det genomförs i Sverige.

Effekt: Åtgärden bidrar till att fler vill och orkar driva betesbaserat jordbruk, vilket är positivt för bevarande av arter och livsmiljötyper. Effekten bedöms vara stor från 2030 och framåt, men mer begränsad innan dess på grund av kort tid från det att den nationella restaureringsplanen träder i kraft och fram till 2030.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela Sverige

Totalt cirka 14 000 företag med nötkreatur och cirka 8 000 företag med får och getter⁴⁷.

Konsekvenser av ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk:

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Bidrar till att nå nationella och internationella mål om biologisk mångfald. Förslaget innebär ökade utgifter för staten. Finansieras åtgärden inom den gemensamma jordbrukspolitiken blir statens kostnader lägre eftersom det finns en delfinansiering från EU, medan kostnaderna blir högre vid en nationell finansiering.

Kostnadsberäkningar utgår från en timpeng för djurskötare på 500 kronor per timme och 8 timmar per dygn och 7 dagar per år = 28 000 kronor per företag. Fram till 2030 med en omfattning om 5 000 företag, blir kostnaden för staten cirka 150 miljoner kronor per år (inklusive administrativa kostnader) om kostnadstäckningen är 100 procent.

Utveckling av stödsystem (engångskostnad): Eftersom det är ett helt nytt stöd kommer IT-utvecklingen att bli stor, 5 000–12 000 utvecklingstimmar a cirka 920 kronor per timme, dvs. mellan 4,5–11 miljoner kronor.

Därutöver tillkommer förvaltning av stödsystemet om cirka 5 miljoner kronor (beräknat som ungefär halva kostnaden för gårdsstödet) som täcker ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem.

⁴⁷ Antal djur och jordbruksföretag med djur efter Län, Kategori, Variabel, Tabelluppgift och År. PxWeb

Länsstyrelsen: Kvarts årsarbetskraft 375 000 kronor per år och länsstyrelse för genomförande och kontroller.

Sammanfattning:

Förslaget behöver utredas vidare med avseende på omfattning och kostnader för staten, men preliminära beräkningar presenteras i tabell 6.2.6a.

Tabell 6.2.6a. Sammanfattning av möjliga kostnader för ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk.

Kostnad per år och företag	Omfattning 2030	Kostnad per år 2030	Omfattning efter 2050	Kostnad per år efter 2030	Engångskostnad	Årlig förvaltningskostnad	Årlig kostnad per länsstyrelse
28 000 kr	5 000 företag	Cirka 150 mnkr	20 000 företag	Minst 560 mnkr	4,5-11 mnkr	5 mnkr/år	375 000 kr/år

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Förslaget kan dock innebära positiva effekter i form av en levande landsbygd och utebliven befolkningsminskning i glest bebyggda områden.

Konsekvenser för företag

Om subventionerna är tillräckligt höga ger åtgärden betydligt lägre kostnader för företagen vid ledigheter, vilket kan bidra till att stärka företagens konkurrenskraft både utifrån ett ekonomiskt och socialt perspektiv. Kan därför ha stor positiv effekt på viljan att fortsatt bedriva lantbruk.

Konsekvenser för andra enskilda

Positiva effekter för civilsamhället genom bibehållet öppet landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv.

Övriga konsekvenser

Om förslaget leder till att antalet idisslande djur (främst nöt) ökar innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodermältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Den föreslagna åtgärden behöver genomföras för att nå målen i naturrestaureringsförordningen då en bromsad nedläggning av jordbruk bidrar till att bevara ett öppet landskap med viktiga livsmiljöer för odlingslandskapets arter.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när konsekvenserna kan utvärderas. Åtgärden bör dock följas upp innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Om åtgärden hamnar inom CAP görs även utvärderingar enligt ramarna för det regelverket.

Tillgodose kravet av förbättrade kunskapsunderlag som verktyg i genomförandet av naturrestaureringsförordningen

Genom att prioritera och rikta insatser kan kostnader för att uppnå förordningens mål minskas. Kunskapen om tillstånd och förekomst, samt restaureringspotential är varierande. För vissa livsmiljötyper är kunskapen god (till exempel sandstäpp) medan den för andra saknas i stor utsträckning (till exempel svämmångar). Det saknas praktisk kunskap om på vilket sätt samhälls- och verksamhetsstruktur kan utformas för att möjliggöra ett levande odlingslandskap med hållbara brukningsmetoder som kan förenas med en fortsatt livskraftig livsmedelsproduktion.

Förslag 4 Säkerställ vetenskapligt baserad nationell inventering av tillståndet i livsmiljötyp i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer

Myndigheterna föreslår att Naturvårdsverket och Jordbruksverket i samarbete med Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och länsstyrelserna får i uppdrag att säkerställa att Sverige senast 2030 har en utvecklad nationell inventering om förekomst, tillstånd och skötselbehov i gräsmarkernas livsmiljötyper. Förslaget är en precisering för jordbruksekosystem och en delmängd av det övergripande förslaget *Nationella geografiska underlag och utveckling av nationell övervakning enligt restaureringsförordningen*, i bilaga 6.11 om övervakning.

Motiv: Artikel 4.9 innebär att medlemsstaterna senast 2030 ska ”säkerställa att tillståndet för livsmiljötyper är känt för minst 90 procent av arealen fördelat över alla de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I och senast 2040 att tillståndet för alla områden med livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I är känt”. Sverige behöver dessutom en metod för att säkerställa att icke-försämringskraven i artikel 4.11 och 4.12 uppfylls. Idag genomförs övervakning av tillståndet genom olika

miljöövervakningsprogram, till exempel NILS, REMIIL och Ängs- och betesmarksinventeringen. Dessa miljöövervakningsprogram är inte tillräckliga för att leva upp till kraven i förordningen. Det behövs en totalinventering för att säkerställa att tillståndet för livsmiljötyperna blir känt. Ängs- och betesmarksinventeringen är idag den mest heltäckande inventeringen där 340 000 hektar betesmark inventerats, medan såväl REMIIL som NILS kan följa förändringar över tid och har därmed potential att användas för att säkerställa att icke-försämringskraven uppfylls. För att klara detta måste dock programmen utvecklas och förstärkas så att de omfattar de områden och arealer som krävs enligt förordningen.

Utformning: Uppdraget bör leda till förslag på hur en utökad nationell miljöövervakning av artgrupper och aspekter av biologisk mångfald i odlingslandskapet som inte inventeras idag bör utformas. Uppdraget bör även vägleda kring vilka prioriteringar som behöver göras under tiden miljöövervakningen förstärks och utökas för att nå målsättningarna till 2030 och 2040. Det är viktigt att uppdraget även belyser hur informationshanteringen ska utvecklas, vilka stödsystem som behövs för att effektivisera förvaltning, uppdatering och utbyte av information. För att minimera framtida kostnader bör interoperabilitet mellan system eftersträvas. Utredningen bör även innehålla en analys av vilka ytterligare behov tillämpningen av 4.13 skapar för att kunna uppfylla det tillkommande övervakningskravet som då följer. Utredningen ska innehålla en plan om hur miljöövervakningen kan utvärderas och kunskapen kan sammanställas till revideringen av planen 2032.

Effekt: Utredningen är en förutsättning för att kunna utöka miljöövervakningen så att målen i artikel 4 kan nås. Förslaget kommer, om förstärkningen av miljöövervakningen implementeras i tid, ha särskild relevans för målsättningen i artikel 4.9 till 2040. Idag bedöms 12 700 hektar vara i okänt tillstånd.

Konsekvenser av att säkerställa vetenskapligt baserad nationell inventering av tillståndet i livsmiljötyper

Konsekvenser för Staten

De direkta kostnaderna för utredningen bedöms uppgå till 5 miljoner kronor (se tabell 6.2.6b). Miljöövervakningsbudgeten till 2030 kommer behöva öka, och det beror på utredningens förslag.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär ingen förändring av befogenheter eller skyldigheter för kommuner eller regioner.

Konsekvenser för företag

För lantbrukare behöver den praktiska innebörden av kartläggning och inventering vara tydlig. Det är viktigt att utredningen även belyser behov av informationsinsatser i samband med inventering.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget bedöms överensstämma med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet och den föreslagna åtgärden bedöms behöva genomföras för att bidra till att vi når dessa mål.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Förslaget behöver följas upp senast 2030 då målet i 4.9. innebär att tillståndet i ytterligare 11 430 hektar areal med livsmiljötyp ska vara känt. Revideringen av planen 2032 kommer också behöva använda sig av det förbättrade kunskapsläget.

Tabell 6.2.6b

	Kostnad	Omfattning	Total kostnad
Administrativ kostnad (engångs)	1 500 000 kr	2 arbetsårskrafter	3 000 000 kr
Konsult och utvecklingskostnader	2 000 000 kr		2 000 000 kr

Förslag 5 Utred hur nationella planerings- och uppföljningsunderlag kan förbättras med avseende på restaureringspotential och -behov

Myndigheterna föreslår att relevanta myndigheter får i uppdrag att till senast 2028 utreda hur befintliga uppföljningsunderlag kan kompletteras för att möjliggöra bedömningar av restaureringsbehov och -potential för gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer. Underlagen ska också möjliggöra att följa upp åtgärders effekt på tillstånd och utvecklingen i förutsättningarna för markerna.

Motiv: Naturvårdsverket arbetar löpande med att förbättra uppföljningen av livsmiljötyper och möjliggöra säkrare bedömningar av bevarandestatus och trender, bland annat genom programmet THUF (Terrester habitatuppföljning) i samarbete med miljöövervakningsprogrammet NILS (Nationella inventeringar av landskapet). Detta arbete kan byggas vidare på för att även möjliggöra prioriteringar av insatser för att effektivt nå målsättningarna enligt förordningen.

Utformning: Det behövs en utredning om hur befintliga planerings- och uppföljningsunderlag kan kompletteras för att möjliggöra bedömningar av restaureringsbehov och -potential för gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer samt hur underlagen ska möjliggöra att följa upp åtgärders effekt på tillstånd. Möjligheten att utveckla redan befintliga metoder inom till exempel NILS, Marktäckedata och fjärranalys av historiskt hävdad mark för att analysera behov av restaurering bedöms vara stor. För att bedöma restaureringspotentialen behöver underlagen kompletteras med ytterligare kunskapsinhämtning och forskning med avseende på förutsättningar för olika aktörer att genomföra insatser.

Det finns bland annat behov av att utveckla naturvärdeskartan (NVK) för gräsmarker. Det skulle till exempel kunna göras genom att utveckla en sannolikhetsmodell utifrån stickprovsdata, fjärranalys och andra heltäckande kartunderlag likt underlaget för NVK skog⁴⁸.

System behöver även utvecklas för att möjliggöra en datainformationshantering som tillåter att följa upp åtgärdsarbetet över tid.

⁴⁸ [Naturvärdeskarta Skog: En sannolikhetsmodell för naturvärden på skogsmark](#)

Effekt: Utredningen förväntas bidra till att möjliggöra att rikta restaureringsinsatser till marker där potentialen är stor. Centrum för miljö- och klimatvetenskap (Lunds universitet)⁴⁹ har genomfört analyser med hjälp av blockdatabasen och NILS för att bedöma potential för att återskapa livsmiljötyper och behov av att restaurera arealer till gott tillstånd. Deras beräkningar från blockdatabasen visar grovt att det 2023 fanns cirka 83 000 hektar övergiven betesmark, cirka 189 000 hektar långliggande vall, och cirka 77 000 hektar träda. I vilken mån dessa marker har potential att återskapas till livsmiljötyper kan analysen inte ge svar på.

I NILS gräsmarksinventering kan däremot status bedömas av olika marker. I NILS finns cirka 109 000 hektar utvecklingsmark med minst fem hävdgynnade arter och få negativa indikatorarter. Det finns ytterligare 530 000 hektar utvecklingsmark med sämre restaureringsförutsättningar. Det finns också cirka 57 000 hektar trädklädd betesmark som bedöms ha god restaureringspotential om än vara en underskattning av arealen då endast betesmarker inkluderas i stickprovsundersökningen. Deras analys visar att en stor del av utvecklingsmarkerna ligger utanför blocklagd mark och därmed inte överlappar med de potentiellt restaurerbara markerna som finns i blockdatabasen.

Inom Miljömålsrådsprojektet Mer naturbetesmarker och ekonomiskt bärkraftiga företag⁵⁰ har tillgängliga digitala underlag kombinerats för att bedöma befintliga och potentiellt restaurerbara betesmarker i hela Sverige utanför fjällen. I projektet har bland annat Nationella marktäckedata (NMD) och digitaliserad information från Lantmäteriets ekonomiska kartblad (1935–1978) använts.

Konsekvenser av att utreda hur nationella planerings- och uppföljningsunderlag kan förbättras med avseende på restaureringspotential och -behov.

Möjligheten att rikta nationella stöd för restaurering och skötsel och medelsanvändning inom den gemensamma jordbrukspolitikens till områden med restaureringspotential förväntas bidra till ökad kostnadseffektivitet i arbetet med att nå förordningens målsättningar. En möjlighet till prioritering kan både vägleda länsstyrelserna i sitt arbete med tilldelning av medel inom nationella restaureringsstödet⁵¹ och arbetet inom skyddade områden och inom ÅGP. Underlaget kan också användas för att stödja planeringen av åtgärder i jordbrukslandskapet för nationella myndigheter och länsstyrelser.

⁴⁹ Centrum för miljö- och klimatvetenskap (Lunds universitet) har av Jordbruksverket, genom myndighetssamarbetet jSam, fått i uppdrag (Dnr. 3.1.11-02715/2025), att ta fram underlag som kan användas i utarbetandet av Sveriges förslag till nationell naturrestaureringsplan (NRP) enligt EU:s naturrestaureringsförordning (NRF), 2024/1991.

⁵⁰ Mer naturbetesmarker och ekonomiskt bärkraftiga företag

⁵¹ Förordning (SFS 2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald

Konsekvenser för Staten

En stor del av befintlig inventering och kunskapsstöd finansieras genom 1:3-anslaget. Arbetet bidrar bland annat till Sveriges efterlevnad av lagstiftning inom naturvård och uppföljning av åtgärdsarbete. Medelsanvändningen berör digitala verktyg, expertstöd och kunskapsinhämtning. Kostnaden för att kunna genomföra arbetet bedöms vara 4,5 miljoner kronor (tabell 6.2.6c).

Konsekvenser för kommuner och regioner

Planeringsunderlaget kan möjliggöra för kommuner att mer ändamålsenligt planera sin markanvändning i till exempel översiktsplaner och detaljplaner.

Konsekvenser för företag

Planeringsunderlaget bedöms inte få direkta konsekvenser för lantbruksföretag. Indirekt kan underlagen påverka prioriteringsgrunder för stöd och ersättningar.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget möjliggör att uppnå förordningens målsättningar.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Underlaget ska möjliggöra uppföljning av de åtgärder som vidtas för att nå målsättningarna i naturrestaureringsförordningen. Verkygets ändamålsenlighet kan utvärderas löpande med avseende på till exempel användarvänlighet. Konsekvenserna av verktyget, med avseende på hur effektivt åtgärdsarbetet genomförs, kan utvärderas genom den rapportering som genomförs enligt förordningens artikel 21.

Tabell 6.2.6c: Sammanfattning av kostnader för att utreda hur nationella planerings- och uppföljningsunderlag kan förbättras med avseende på restaureringspotential och behov

	Kostnad	Omfattning	Total kostnad
Administrativ kostnad (engångs)	1 500 000 kr	2 årsarbetskrafter	3 000 000 kr
Utveckling (engångs)	1 500 000 kr		1 500 000 kr

Förslag 6 Standardisera arbetet med regionala värdetrakter i odlingslandskapet för att förstärka regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

Myndigheterna föreslår att länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket får i uppdrag att till senast 2028 ta fram underlag för hur värdetrakter i odlingslandskapet, i synnerhet gräsmarker, ska hanteras på ett enhetligt och standardiserat sätt i alla län. Arbetet bör dels inkludera standardiserade tillvägagångssätt för att ta fram värdetrakter baserat på vetenskapligt förankrade tröskelvärden för arter och målnivåer för livsmiljötyper och arter för att skapa ekologiskt funktionella landskap, dels hantering av data. Underlagen bör även integrera information om verksamheter och tillgänglig infrastruktur. Förslaget är en precisering för jordbruksekosystem och en delmängd av det övergripande förslaget *System för att ta fram nationella underlag som visar var områden med olika livsmiljötyper och arters livsmiljöer är geografiskt belägna samt i vilket tillstånd de förekomsterna befinner sig i.*

Motiv: Länsstyrelserna tog under 2015–2018 fram handlingsplaner för grön infrastruktur inom ramen för ett regeringsuppdrag. Kartunderlagen innehåller bland annat information om värdetrakter. En värdetrakt är ett område i landskapet som har en högre koncentration av värdekärnor, det vill säga områden som har högre naturvärden av en viss naturtyp som till exempel gräsmark eller tallskog, än omgivande landskap. All mark i en värdetrakt har dock inte höga naturvärden.

Länsstyrelserna har fortsatt arbetet med grön infrastruktur bland annat inom ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet⁵². I arbetet har behov av att utveckla mer enhetliga värdetraktsanalyser identifierats som baseras på vetenskapligt förankrade tröskelvärden för arter och målnivåer för olika naturtyper.

Det finns i bilaga 6.1 ett övergripande förslag kring värdetrakter medan detta förslag rör odlingslandskapets miljöer, i synnerhet gräsmarker, och att ta fram en standard för dessa. Förslaget läggs även här då det utgör en viktig del i arbetet med att identifiera var restaureringsinsatser bör prioriteras i odlingslandskapet.

Uppdraget bör även inkludera standardisering av datahantering så att underlag rörande värdetrakter kan jämföras och samköras mellan flera länsstyrelser eller på nationell nivå.

Utformning: Uppdraget bör inkludera standardisering av datahantering så att underlag rörande värdetrakter kan jämföras och samköras mellan flera länsstyrelser eller på nationell nivå.

Värdetrakter är bara en del av underlaget som krävs för att ta fram regionala handlingsplaner för arbetet med biologisk mångfald i stort och specifika målsättningar i naturrestaureringsförordningen. Sådana planer behöver också integrera information om verksamheter och tillgänglig infrastruktur, som till exempel djur, foderinhämtning, veterinär och slakterier. Det möjliggör att bättre

⁵² [Grön infrastruktur och naturrestaurering - Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet](#)

bedöma sannolikheten för varaktig skötsel och var behov finns att öka tillgången till nödvändig infrastruktur för att möjliggöra återskapande och förbättring av livsmiljöer.

Effekt: Det finns olika metoder för att peka ut värdetrakter. För att resultatet ska kunna vara objektivet och jämförbart över olika län och kunna användas effektivt i arbetet med Naturrestaureringsförordningens målsättningar behöver metodiken standardiseras mellan länsstyrelser och utgå från bästa tillgängliga vetenskap.

Uppdraget möjliggör en standardisering av länsstyrelsernas arbete med värdetraktsanalyser. Värdetrakter kan användas för analys av livsmiljöer och hur de är sammankopplade i landskapet, dvs. konnektiviteten. Kunskapen kan användas som underlag i planeringen av åtgärder för att återskapa, förbättra och bibehålla livsmiljöer samt förbättra spridningsmöjligheter. Genom att stärka populationer av olika arter och möjliggöra spridning till nya områden ökar förutsättningarna att bibehålla kvaliteter över tid.

Konsekvenser av att Standardisera arbetet med att ta fram regionala värdetrakter i odlingslandskapet för odlingslandskapets gräsmarker och förstärka regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

Kunskap om värdetrakter bidrar till att ta fram regionala handlingsplaner som underlag för arbetet med restaurering, uppföljning och analys av miljötillstånd. Det kan användas som underlag för landskapsplanering i brukande och hållbar förvaltning av mark och vatten, som kunskapsunderlag för samråd och samverkan mellan olika aktörer och som underlag för fysisk planering och prövning.

Konsekvenser för Staten

Värdetrakter kan vara vägledande i beslut som tas av myndigheter, till exempel i förvaltning av skyddade områden, beviljande av nationella medel och differentiering av miljöersättningar. Resurser som prioriteras till värdetrakter kan öka kostnadseffektiviteten i arbetet då det i majoriteten av fall är mindre kostsamt att förbättra kvaliteter i redan befintliga förekomster. Återskapandearbete kan också utföras mer effektivt genom att planera insatserna i förhållande till de naturvärden som redan finns i värdetrakter.

Kostnaden för arbetet bedöms framför allt innebära kostnader för årsarbetskrafter samt vissa utvecklingskostnader. Kostnaden bedöms bli cirka 3 miljoner (tabell 6.2.6d).

Detta förslag beräknar bara själva framtagandet av en standard för värdetrakter för gräsmarker inte sedan själva skapandet av värdetrakter hos respektive länsstyrelse.

Tabell 6.2.6d. Sammanfattning av uppskattade kostnader.

	Kostnad	Omfattning	Total kostnad
Administrativ kostnad (engångs)	1 500 000 kr	2 årsarbetskrafter	3 000 000 kr

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Regioner och kommuner kan använda värdetrakter inom den fysiska planeringen. Regioner kan till exempel anpassa arbetet inom den regionala naturvårdsstrategin för bevarande av biologisk mångfald. Kommuner kan få ett större landskapsperspektiv i sitt naturvårdsarbete.

Konsekvenser för företag

Om planerings- och uppföljningsunderlagen underlättar dialog och åtgärdssamordning kan det innebära ökade möjligheter för lantbruksföretag att genomföra åtgärder som gynnar direkta företagsekonomiska värden och indirekt stärker positiva värden kopplade till förbättrad tillgång till ekosystemtjänster i det omgivande landskapet.

Om ett område identifierats som värdetrakt påverkas inte formella krav som ställs på mark- och vattenanvändningen i området.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget möjliggör att uppnå förordningens målsättningar.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Underlaget ska möjliggöra uppföljning av de åtgärder som vidtas för att nå målsättningarna i naturrestaureringsförordningen. Verktygets ändamålsenlighet kan utvärderas löpande med avseende på till exempel användarvänlighet.

Konsekvenserna av verktyget, med avseende på hur effektivt åtgärdsarbetet genomförs, kan utvärderas genom den rapportering som genomförs enligt förordningens artikel 21.

Förslag 7 Förstärk forskning om naturrestaurering i kombination med livsmedelsproduktion, affärsmodeller och diversifiering av inkomst

Myndigheterna föreslår att ge Jordbruksverket i uppdrag att förvalta en satsning på forskning och utveckling med fokus på möjligheter att kombinera åtgärder för biologisk mångfald i jordbruksekosystemet med livsmedelsproduktion, affärsmodeller och diversifiering av inkomst.

Motiv: För att nå målsättningarna i naturrestaureringsförordningen måste hänsyn till biologisk mångfald integreras i livsmedelsproduktionen. Hänsyn till biologisk mångfald kan påverka lantbruksföretagens val och möjligheter och även produktionsutfallet. Det saknas idag praktisk kunskap om hur hänsyn till biologisk mångfald i brukandet kan stärka lantbruksföretagens lönsamhet. Det behövs stärkt kunskap om hur skötsel av gräsmarker, grödor, småbiotoper och våtmarker kan anpassas för att minimera de negativa effekterna och förstärka de positiva effekterna på biologisk mångfald och produktionsmöjligheter. Det behövs också utvecklad kunskap om möjliga åtgärder för att minska den negativa effekten på biologisk mångfald, till exempel vid tidig vallskörd. Satsningen bör integrera forskning och möjligheter till pilotprojekt av möjliga affärsmodeller och diversifiering av inkomstkällor för lantbruk.

Det finns redan medel riktade till forskning och kunskapsutveckling inom jordbruksekosystemet. Naturvårdsverket arbetar genom miljöforskningsanslaget löpande för att ta in ny kunskap i miljöarbetet. Aktuella prioriterade forskningsområden för biologisk mångfald inkluderar Effekter av genomfört åtgärdsarbete, Cirkulär ekonomi och resurseffektivitet i förvaltningen, Markhälsa i förhållande till markhälsodirektivet, Genetisk diversitet och växtskyddsmedel, Implementering och incitament för frivillig ekologisk kompensation, Samhällsekonomisk konsekvensanalys i landskapet och Organismers hälsa kopplat till ekosystemens funktionalitet. Anslaget används för att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete, framför allt ur ett förvaltningsperspektiv.

Formas är värd för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel sedan 2017 och som uppdaterades 2024. Inriktningen för programmet är kunskapsutveckling och innovation *på vägen mot ett hållbart och konkurrenskraftigt livsmedelssystem*. Satsningen har tagits fram i dialog med näringslivet, myndigheter och andra intressenter är att stärka möjligheten att genomföra livsmedelsstrategin. Satsningen lyfter perspektiv och teman som behöver adresseras till 2030. Perspektiven inkluderar systemperspektiv, kunskap och kompetensutveckling, styrning och ledarskap, digitalisering och teknikutveckling, regionalt och globalt samt jämställdhet och mångfald. Teman som lyfts är Hållbara produktionssystem, God mat för hälsa och miljö, Konsumenten och måltiden, Innovativa och säkra livsmedel. Hållbara produktionssystem är det tema som närmast berör förslaget. Inom temat lyfts utmaningar kopplade till kunskapsbehov för att möjliggöra ”mer cirkulära och integrerade produktionssystem där användningen av råvaror, insatsvaror, mark och vatten är optimerade, samtidigt som svinn och avfall minskar och återflöde av vatten, energi och näring ökar”⁵³.

Den föreslagna forskningssatsningen kompletterar pågående initiativ genom ett mer riktat fokus på hur åtgärder för att gynna biologisk mångfald i livsmedelsproduktionen kan integreras i en företagsekonomiskt hållbar affärsmodell.

⁵³ [r13-2019-vagen-till-hallbart-livsmedelssystem.pdf](#)

Konsekvenser av förstärkt forskning om naturrestaurering i kombination med livsmedelsproduktion

Konsekvenser för Staten

Forskningssatsning bedöms behöva ligga på 10 miljoner⁵⁴ kronor per år under perioden 2026–2030. Satsningen kan finansieras på olika sätt. Om det görs genom omfördelning av redan tillgängliggjorda medel för forskning blir förslaget kostnadsneutralt för staten. Finansiering skulle även kunna genomföras genom EU-medel.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Forskningssatsningar får inga direkta konsekvenser för regioner och kommuner. Indirekt kan ett stärkt jordbruksföretagande gynna landets kommuner och regioner.

Konsekvenser för företag:

Forskningssatsningen inriktas mot att stärka lönsamheten för lantbruksföretag och samtidigt möjliggöra ökad hänsyn till biologisk mångfald i verksamheten. Genom att skapa kunskap om hur lantbruk kan diversifiera sina intäkter stärks möjligheten att bedriva företag i olika delar av landet. Ökad hänsyn till biologisk mångfald i lantbruket stärker tillgången till ekosystemtjänster vilket bland annat bidrar positivt till att öka motståndskraft mot skadedjur, förbättrar markhälsan och ökar tillgången till pollinering. Sammantaget kan kunskapen från forskningssatsningen bidra till att stärka lantbruksföretagens konkurrenskraft.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Bedöms inte gå utöver dessa skyldigheter.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Forskningssatsningens utfall kan utvärderas utifrån på förhand definierade indikatorer. Dessa bör fastställas i en utvärderingsplan.

⁵⁴ FORMAS utlysning [Företagsnära forskning för samhällsnyttig omställning i livsmedelssektorn - Formas](#) har en budget på 70 miljoner fördelat över 3 år. Naturvårdsverkets forskningsanslag är ca 96 miljoner kr årligen.

Möjliggörande lagstiftning

Förslag 8 Genomför en översyn av generellt biotopskydd utifrån nyskapade biotoper

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Jordbruksverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur nyskapade biotoper ska hanteras inom biotopskyddet i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Motiv: Vissa småbiotoper som har minskat starkt, och är värdefulla för växt- och djurarter i ett ofta ensartat och fragmenterat landskap, omfattas av generellt biotopskydd. De flesta av dem finns i jordbrukslandskapet. Det finns en risk att jordbrukare avstår från att nyanlägga biotoper i slättlandskap eftersom de inte vill att det ska uppstå ett permanent biotopskydd som påverkar möjligheterna att bruka marken. Detta kan försvåra arbetet med att öka mängden småbiotoper i landskapet och utgöra ett direkt hinder vid genomförandet av förslaget ”Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap”.

Utformning: En översyn av skyddet för hur nyskapade biotoper ska hanteras inom biotopskyddet i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. föreslås, till exempel med utgångspunkt i tidigare utredning⁵⁵. Utredningen bör även beakta de juridiska aspekterna av ett ev. lättat skydd för nyskapade biotoper kontra naturrestaureringens krav (t.ex. icke-försämringskraven).

Effekt: Åtgärden syftar till att utreda om en ändring av förordningen kan öka lantbrukarnas vilja att anlägga nya småbiotoper. Utredningen kan visa om det finns potentiell möjlighet att fler nya småbiotoper skapas och att odlingslandskapets variation ökar ifall lantbrukaren erbjuder viss flexibilitet i skyddet av nyskapade småbiotoper. Utredningen kan också visa om ett lättat biotopskydd för nyskapade biotoper kan medföra en potentiell risk för att nyanlagda småbiotoper tas bort efter en tid och att effekten av dem blir temporär. Konsekvenser av ett eventuellt ändringsförslag föreslås utredas vidare i översynen.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Förslaget omfattar all jordbruksmark och de nyskapade landskapselement som kan komma att omfattas av det generella biotopskyddet.

Konsekvenser av Genomför en översyn av generellt biotopskydd utifrån nyskapade biotoper.

Konsekvenser för Staten

Förslaget om en utredning bedöms kunna genomföras inom Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets verksamhet och kräva en årsarbetskraft (1,5 miljoner kronor). Förslaget kan, om utredningen leder till lättnader i biotopskyddet för nyanlagda småbiotoper, leda till eventuella administrativa kostnader kopplat till hantering av

⁵⁵ Rapport 2013:10 Översyn av det generella biotopskyddet. Avsnitt 7.3

undantag. Konsekvenser av ett eventuellt ändringsförslag föreslås utredas vidare i översynen.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om en utredning bedöms inte ge några konsekvenser för kommuner och regioner.

Konsekvenser för företag

Förslaget om en utredning bedöms inte ge några konsekvenser för företag i utredningsskedet. Förslaget kan potentiellt, om utredningen leder till lättnader i biotopskyddet för nyanlagda småbiotoper, leda till förenklade möjligheter för företag som vill nyskapa nya småbiotoper i odlingslandskapet. Om utredningen visar att det inte är möjligt att undanta nyanlagda småbiotoper från biotopskyddet kan det potentiellt innebära ett hinder för att skapa nya småbiotoper i slättlandskap. Konsekvenser av ett eventuellt ändringsförslag föreslås utredas vidare i översynen.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget kan potentiellt möjliggöra att uppnå förordningens målsättningar.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenser av förslaget bör följas upp strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 9 Daglig tillsyn och virtuella stängsel – undersöka hur digitala verktyg kan möjliggöra tillsyn

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att till 2028 undersöka hur digitala verktyg kan användas som komplement för att ge djur tillräcklig tillsyn, ta fram tydlig information om regler kring tillsyn samt informera och sprida kunskap om virtuella stängsel.

Motiv: Många betesbrukare menar att kravet på daglig tillsyn är den enskilt största kostnaden när man har djur på bete och då speciellt i stora fällor eller i hagar långt från gården. I arbetet med att ta fram förslag till nationell restaureringsplan för natur har Naturvårdsverket och Jordbruksverket kommit överens om att utgå från att ytterligare 100 000 hektar gräsmarker med livsmiljötyp behöver återskapas till 2050, varav 30 000 ha ska återskapas till år 2030. Detta kommer att kräva att fler lantbrukare vill hålla betesdjur på fler betesmarker och att förutsättningarna för

företag med betesdrift förbättras väsentligt. Enligt 2 kap. 4 § djurskyddslagen (2018:1192) ska djur ges tillräcklig tillsyn. Av 2 kap. 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. framgår att djur normalt ska ses till minst en gång dagligen. I praktiken är tolkningen att för djur som hålls utomhus på bete sommartid kan förhållandena vara sådana att tillsynen kan anses vara tillräcklig trots att den inte sker dagligen.

Utformning: Det bör undersökas om och hur tillsyn med digitala verktyg såsom GPS-taggar, sensorer, drönare och virtuella stängselhalsband kan vara komplement i arbetet med att ge tillräcklig tillsyn av djuren och hur den kan förenkla och förbättra tillsynen som sker manuellt på plats.

Effekt: Utredningen förväntas leda till att förenkla tillsynen av djur vilket ökar möjligheten att nå målsättningar för hävdberoende livsmiljötyper samt kan bidra positivt till indikatorerna för fjärilar och fåglar i odlingslandskapet.

Tidpunkt och informationsinsatser: Viktigt att via utbildning/informationsmaterial tydliggöra när/hur undantag för kravet om daglig tillsyn kan tillämpas. Regler och verktyg bör kunna utformas som både tar hänsyn till betesdjurens välmående och insparad tillsynstid för betesbrukaren.

Från 2026 är det tillåtet med virtuella stängsel för nötkreatur och får. Detta skedde genom en ändring i djurskyddsförordningen. Det finns inga andra föreskrifter eller regler som kopplar specifikt till kommande användning av virtuella stängsel. Det blir därför viktigt att ge Jordbruksverket i uppdrag att informera om användandet av tekniken för att gynna betesdjuren och djurvälfaerden, effektivt betesutnyttjande och styrning för att gynna biologisk mångfald.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela landet

Konsekvenser av Daglig tillsyn och virtuella stängsel – undersöka hur digitala verktyg kan möjliggöra tillsyn.

En utredning av hur daglig tillsyn kan kompletteras med digitala verktyg kan ha effekt på djurvälfaerd, tid för djurtillsyn för betesbrukare och att marker mer avsides kan fortsätta att betas.

Konsekvenser för Staten

Utredningskostnaden uppskattas till 3 miljoner kr. Jordbruksverket kan via kompetensutvecklingsmedel ta fram informationsmaterial och webinarier om tillräcklig tillsyn, digitala verktygs för och nackdelar samt virtuella stängsel.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser för kommuner och regioner.

Konsekvenser för företag

Åtgärden förenklar och förbättrar lantbruksföretagens möjligheter att hålla djur på fler betesmarker och följa djurens välmående. Virtuella stängsel skapar

förutsättningar att styra djur inom befintliga betesmarker och låta djur beta där det idag inte finns stängsel och detta kan rätt nyttjat förbättra tillgången till betesmarker, samt öka betesproduktionen och djurens tillväxt. Olika digitala verktyg kan förbättra och effektivisera djurtillsynen vilket kan göra att man hittar sjuka/skadade djur snabbare och därmed inleda en behandling tidigare och det sparar tid för djurhållaren.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget bidrar till att uppnå förordningens målsättningar.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenser av förslaget bör följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag som rör målsättningar i artikel 11

Öka den strukturella variationen av livsmiljöer i odlingslandskapet	• Stimulera skötsel av befintliga småbiotoper • Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap • Premiera små och svårbrukade fält i slättbygd
Förbättra åkerns kvalitet för biologisk mångfald	Förslag på åtgärder, vall och träda: • Senarelagd vallskörd och anpassad vallskötsel för att gynna markhäckande fåglar och pollinerande insekter • Ängsvallar och igenväxande artrika åkrar • Öka arealen träda som gynnar odlingslandskapets arter som är beroende av relativt ostörda livsmiljöer Förslag på åtgärder, i öppen växtodling: • Öka andelen ekologisk produktion i slättbygden • Inför ett nationellt mål för andelen ekologiskt brukad jordbruksmark • Öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling • Odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan • Satsning på ny teknik som gynnar biologisk mångfald
Minskade risker med växtskyddsmedelsanvändning	• Nationell satsning på växtskyddsmetoder och avancera/öka användningen av integrerat växtskydd (IPM)
Fler våtmarker i odlingslandskapet	• Genomför en översyn av stöden för restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker • Inför ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning • Förenkla regler kring restaurering och anläggning av våtmark
Restaurera dränerade organogena marker	• Kartlägg organogena dränerade marker från nationell till lokal nivå • Stärk forskning och uppföljning av återvätning och alternativa åtgärder på dränerad organogen jordbruksmark • Utvidga Skogsstyrelsens återvätningssupdrag och vid behov införa ett nytt stöd för att återväta dränerad organogen jordbruksmark • Utred förutsättningarna att införa ett stöd för att passivt återväta dränerad organogen jordbruksmark

Öka den strukturella variationen av livsmiljöer i odlingslandskapet

Variation är grundläggande för biologisk mångfald (däribland pollinatörer), därför är den förenkling av jordbrukslandskapet som skett på flera rumsliga och tidsmässiga skalor viktig att motverka. Variationen behöver beaktas såväl på åkernivå som gårds- och landskapsnivå. Att motverka förlusten av variation kan ske genom att ge förutsättningar för mer eller mindre naturliga habitat på en landskapsskala, där odlingslandskapets arter kan uppfylla sina behov av resurser i form av föda, värdväxter, boplatser, skydd och övervintring.

Förslag 10 Stimulera skötsel av befintliga småbiotoper

Myndigheterna föreslår att regeringen inför ekonomisk ersättning för skötsel av befintliga småbiotoper och landskapselement i odlingslandskapets slätt-, skogs- och mellanbygd.

Motiv: Enligt naturrestaureringsförordningen ska jordbruksekosystemen restaureras och dess biologiska mångfald förbättras. Därtill ska mångfalden av pollinatörer och deras populationer ska vända. För att biologisk mångfald ska öka krävs att det skapas fler livsmiljöer men också att skötsel av befintliga småbiotoper som utgör viktiga livsmiljöer för arter i odlingslandskapet utökas.

I framför allt skogs- och mellanbygd växer många småbiotoper igen, på grund av utebliven skötsel, vilket innebär att viktiga livsmiljöer för odlingslandskapets arter förlorar kvalitet och försvinner⁵⁶. De biologiska värdena kan stärkas genom återupptagen skötsel av dessa småbiotoper, till exempel genom röjning av igenväxningsvegetation på åkerholmar, stenmurar, vägrenar och småvatten. I vissa fall är skötsel även viktigt för småbiotoper i slättlandskap, både av befintliga småbiotoper och av nyskapade småbiotoper efter etableringsfasen. Skötsel av småbiotoper kräver någon form av ekonomisk ersättning då dagens igenväxning visar att det inte sker i dagens jordbruk.

Utformning: Ersättningen för skötsel av befintliga småbiotoper kan utformas som en årlig ersättning till exempel via ett nytt nationellt stöd som kan förvaltas av länsstyrelsen. I detta fall bör länsstyrelsen även prioritera vilka marker som ska omfattas. En sådan ersättning behöver kompletteras med rådgivning om hur åtgärden kan kombineras med pågående jordbruksverksamhet och hur röjning bör ske. Ersättning ges enbart för skötsel av småbiotoper på och i anslutning till åkermark. Vidare analys och utformning av ersättningen bör beakta erfarenheter från den tidigare miljöersättningen för natur- och kulturvärden (KULT) som fanns inom landsbygdsprogrammet mellan år 1996–2013. Många av småbiotoperna är skyddade genom det generella biotopskyddet och skötselåtgärder får inte ske i den omfattning att småbiotoperna skadas.

⁵⁶ Ett rikt odlingslandskap - fördjupad utvärdering 2023. Jordbruksverket RA 22:17

Effekt: Åtgärden syftar till att stimulera ökad skötsel och röjning av småbiotoper så att deras funktioner som livsmiljöer förstärks och därmed ökar värdet av dem för odlingslandskapets arter. Effekten bedöms bli stor främst i skogs- och mellanbygd på längre sikt, dvs. efter 2030, då tidsspannet till 2030 är litet. Den negativa miljöeffekten förväntas bli liten, men kan uppstå om småbiotoper röjs allt för hårt i främst slättbygden, där blommande och bärande vegetation i anslutning till småbiotoper kan utgöra det enda inslaget av värdefulla födoresurser och livsmiljöer i intensivt brukade områden.

Omfattning

Åtgärdens geografiska utbredning: Odlingslandskap främst mellanbygd och skogsbygder, men i vissa fall även i slättbygd.

Arealer: Till 2030 ska 5 procent och till 2050 20 procent av åkermarken omfattas av åtgärder för skötsel av småbiotoper. Den sammanlagda arealen för de block som har skötsel av ett eller flera landskapselement inkluderas i procentmålet.

Då ersättningen är ny sätts målnivåerna för skötta landskapselement till 20 procent av det som fanns 2013 (tabell 6.2.7).

Linjeelement är långsträckta objekt, som diken och stenmurar. Punktojekt är väl avgränsade objekt på åkern till exempel. odlingsrösen, mägergravar och åkerholmar (tabell 6.2.7).

Tabell 6.2.7. Exempel på punktojekt respektive linjeelement som omfattades av det tidigare KULT-stödet. Antal objekt respektive längden i meter som sköttes inom det tidigare KULT-stödet 2013.

Punktojekt	Antal	Mål till 2030	Linjeelement	Kilometer	Mål till 2030
Solitärträd	2 986	600	Läplantering	82	0
Brunn/källa	5 092	0	Mångfaldshäck	0	50
Småvatten	3 737	750	Gärdesgård	181	0
Hamlade träd	11 450	2 300	Fägata	220	50
Liten svårbrukad åker	13 773	2 800	Jord/gropvall	557	100
Hamlade pilar i rader eller häckar	20 763	4 200	Åkerren	2 028	400
Åkerholme	29 522	6 000	Brukningssväg	9 330	2 000
Alléträd	111 874	22 000	Stenmur	16 157	3 200
Odlingsröse, stentipp	180 483	36 000	Dike	14 373	2 900
Summa	379 680			42 928	

Konsekvenser av att stimulera skötsel av befintliga småbiotoper

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, via den gemensamma jordbrukspolitiken, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det var organiserat och finansierat tidigare, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Åtgärden måste prioriteras av regeringen och administreras av nationell myndighet samt länsstyrelsen.

Konsekvenser för Staten

Åtgärdsförslaget medför ökade kostnader för staten genom att det är ekonomisk ersättning. Skötselkostnader och hur många landskapselement som kommer att skötas behöver utredas vidare. Införs åtgärden som en miljöersättning inom den gemensamma jordbrukspolitiken minskar kostnaden då EU står för en del av finansieringen.

Skötsel av linjeelement ersätts per kilometer, medan punktojekt ersätts per styck. Förslaget innebär att länsstyrelsen får ökade kostnader som förvaltande myndighet av ersättningen och även för att prioritera områden. De småbiotoper som lantbrukaren väljer att sköta kan även behöva markeras på karta vilket kan leda till ökade kostnader för registerhållning på länsstyrelserna. Registreringen kan dock underlättas av att vissa av landskapselementen redan finns inlagda i blockdatabasen då de utgör grundvillkorselement. Positiva konsekvenser är att åtgärden bidrar till att nå nationella och internationella mål om biologisk mångfald.

Utveckling av stödsystem (IT-timmar) 5 000 timmar á 920 kronor = 4,5 miljoner kronor (engångskostnad)

Förvaltning av stödsystemet: 5 miljoner kronor per år (ansökningsförfarande, datavårdskap, register, kontrollsystem). Vissa samordningsvinster finns med förslag 11: Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap.

Länsstyrelsens kostnad uppskattas grovt till 0,5 miljoner kronor per år och per länsstyrelse för administrativa kostnader. Utöver detta kommer det att tillkomma kostnader för att utveckla stödet och kontrollmöjligheter. Finns också möjlighet att använda geotaggade fotografier vilket sänker kontrollkostnader ytterligare.

Rådgivning är en viktig del i åtgärden och bedöms ingå i förslaget om kompetensutveckling och rådgivning och samordnare för förordningen på övergripande nivå. Se tabell 6.2.8 för sammanfattning av uppskattade kostnader.

Tabell 6.2.8: Exempel på kostnader för att stimulera skötsel av befintliga småbiotoper.

Ersättning (kronor)	Omfattning till 2030	Omfattning efter 2030	Total kostnad per år 2030	Administrativa kostnader (kronor) engångskostnad	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad för länsstyrelsen (kronor)
	120 000 ha åkermark	ca 500 000 ha åkermark	0	4,5 mnkr	5 mnkr/år	0,5 mnkr/år/länsstyrelse
Kostnad för skötsel av samtliga landskapselement (summan av nedanstående landskapselement)			27 mnkr			
Hamlade träd á 310 kr/st	2 300 st		0,72 mnkr			
Odlingsröse á 100 kr/st	36 000 st		3,6 mnkr			
Åkerholme á 600 kr	6 000 st		3,6 mnkr			
Dike á 1060 kr/km	2 900 km		3,1 mnkr			
Stenmur á 4700 kr/km	3 200 km		15,1 mnkr			
Fägata á 1050 kr/km	44 km		0,46 mnkr			

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter. Ett varierat landskap kan upplevas som mer attraktivt för turism, friluftsliv och rekreation. Vissa av åtgärderna förbättrar klimatanpassningen genom att öka markens vattenhållande förmåga eller beskuggning.

Konsekvenser för företag

Då ersättning ges för skötsel av småbiotoper blir effekten för företagen neutral. Förslaget kan även leda till att jordbruksföretag får bättre pollinering av grödor och biologisk bekämpning av skadegörare. Företag inom friluftsliv och upplevelseverksamhet kan dra nytta av ett attraktivt landskap med ökad biologisk mångfald samt synliggjorda landskapselement. Dokumentation av de småbiotoper som lantbrukaren avser att sköta medför ökad administrativ börda för lantbrukaren.

Konsekvenser för andra enskilda

Åtgärden skapar ett attraktivare landskap för friluftsliv och rekreation.

Övriga konsekvenser

Kan kräva ökad användning av fossila drivmedel vid röjning och återkommande skötsel med ökad negativ klimatpåverkan. Skötsel och röjning av småbiotoper förstärker deras funktion och ökar därmed värdet av dem för odlingslandskapets arter.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, så snart åtgärden har införts. Konsekvenserna av åtgärden på biologisk mångfald kan dock utvärderas först senare, eftersom det tar tid innan de ekologiska processerna svarar på de skötta livsmiljöerna. Hur utvärderingen ska gå till behöver fastställas i samband med att åtgärden utformas.

Förslag 11 Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap

Myndigheterna föreslår att regeringen förlänger och förstärker den pågående satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskapet. Den pågående satsningen ”Samarbete för nya blommande ytor och andra småbiotoper” omfattar 100 miljoner kronor som under fem år fördelats till tolv län att förvalta i syfte att öka antalet blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap.

Motiv: Enligt förordningen ska jordbruksekosystemen restaureras och dess biologiska mångfald ska förbättras. Dessutom ska mångfalden av pollinatörer och minskningen av populationer av pollinatörer vända. För att detta ska ske krävs en ökad variation av miljöer och ett tillskott av resurser för en mångfald av arter i odlingslandskapet. Särskilt i slättlandskap som domineras av åkermark finns det få halvnaturliga habitat och det kan vara långa avstånd mellan livsmiljöer som behövs för att tillfredsställa arters behov av olika resurser⁵⁷. I dessa landskap behöver variationen stärkas, till exempel via nyskapande av småbiotoper. Småbiotoper kan utgöras av perenna blommande ytor och andra småbiotoper. De permanenta blomrika ytorna bör företrädesvis skapas genom naturlig återhämtning eller insådd

⁵⁷ Ekroos m.fl. 2020. Effekter av grön infrastruktur på biologisk mångfald - en forskningsöversikt. Naturvårdsverkets rapport 6922.

av inhemska arter och upprepad skörd med bortförsel av avslaget material. Andra småbiotoper kan till exempel utgöras av död ved, stenhögar, blottlagd mark, småvatten och små ytor av buskar och träd. Buskar och träd bör företrädesvis etableras genom naturlig igenväxning av befintliga inhemska arter, vilket kan ske genom bortstängsling för att skydda små plantor, eller riktad plantering av sådana, se förslag *Stimulera skötsel av befintliga småbiotoper*.

Utformning: Förslaget riktar sig till regeringen, som kan möjliggöra åtgärder genom en förlängning och förstärkning av den pågående satsningen ”samarbete för nya blommande ytor och andra småbiotoper”. Detta kan ske genom förstärkning av finansiering och justering av upplägget för att få en utökad anslutning av rätt biotop på rätt plats. En utökad satsning bör fokuseras på att skapa nya permanenta blomrika ytor och andra småbiotoper. Förslagets genomförande kommer att gynnas om även förslaget ”Genomför en översyn av generellt biotopskydd utifrån nyskapade biotoper” genomförs eftersom det kommer att leda till att fler vågar skapa nya biotoper.

När nya småbiotoper har etablerats behöver ytorna i vissa fall skötas för att de ekologiska värdena ska utvecklas och bibehållas, därför behöver satsningen kompletteras med en miljöersättning för skötsel som kan sökas efter etableringsfasen (se förslag ”Stimulera skötsel av befintliga småbiotoper”).

Medlen för den nuvarande satsningen på att skapa nya blommande ytor och andra småbiotoper förvaltas och ansökningarna administreras idag av länsstyrelserna, men detta kan vid behov ändras. Ansökningssystemet för nuvarande stöd är komplicerat och behöver förenklas. Enligt dagens utformning krävs samarbete för att stöd ska beviljas. Samarbeten kan även i framtiden premieras, men möjligheterna för ansökningar för enskilda organisationer med åtgärdssamordnare behöver stärkas och att det kan även vara en fördel om enskilda lantbrukare ges möjlighet att söka stöd. Det behöver göras en översyn om det är möjligt att anpassa reglerna så att det blir tillåtet med upprepad skörd av ytorna med bortförsel av det avslagna materialet, vilket gynnar blommande flora och ger högre värden för pollinerande insekter.

Effekt: Åtgärden bidrar med ökad födoresurs för insekter och viktiga reproduktionsplatser för arter. Den bidrar även till minskad användning av växtskyddsmedel och andra insatsvaror de år dessa småbiotoper finns på åkern. Åtgärden bedöms ha en stor positiv miljöeffekt, vilken kan synas redan fram till 2030, men effekten kommer sannolikt att bli ännu större därefter. Den negativa miljöeffekten bedöms som obetydlig, men kan innebära en viss ökning i växtskyddsmedelsanvändning vid brytning av blommande ytor.

Omfattning

Stödet bör även fortsättningsvis riktas till jordbruksmark i de län som har högst andel slättlandskap (idag definierat som mark utanför skogsundantaget). Det går för tillfället inte att uppskatta vilka arealer åtgärden bör träffa. Tidigare satsning pågår sedan 2023 och har ännu inte utvärderats/sammanställt.

Konsekvenser av Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap

Åtgärdsförslaget skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Förslaget kan kräva ökad användning av fossila drivmedel eller växtskyddsmedel vid brytning av blommande ytor. Detta kan medföra en liten ökad negativ eller positiv klimatpåverkan. Nyanläggning av småbiotoper kan i vissa fall minska den negativa klimatpåverkan och både ha negativa och positiva effekter på användningen av växtskyddsmedel.

Konsekvenser för Staten

Förslaget bidrar till att nå nationella och internationella mål om biologisk mångfald. Förslaget medför ökade kostnader för staten tabell 6.2.9. En förstärkning av åtgärden på ytterligare 100 miljoner kronor per 5 år, exklusive länsstyrelsernas kostnader för att administrera åtgärden (0,5 miljoner kronor per år och per länsstyrelse). Ersättningsnivån bör även fortsatt täcka 100 procent av kostnaderna för åtgärderna. Utveckling av stödsystem (IT-timmar) uppskattas till 1 miljoner kronor, endast för justeringar av nuvarande IT-system för åtgärden (engångskostnad). Förvaltning av stödsystemet för ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem uppskattas till 0,5 miljoner kronor till följd av något ökade förvaltningskostnader jämfört med nuvarande system. Utöver detta behövs rådgivning (ingår i åtgärd om samordnare) och kontroller.

Tabell 6.2.9. Sammanfattning av kostnader för en förlängd och förstärkt satsning på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap.

Ersättning (kronor)	Omfattning 2030	Omfattning efter 2030	Total kostnad per år	Administrativ kostnad (kronor) engångskostnad	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad för länsstyrelsen (kronor)	
100 mnkr/5 år			100 mnkr/5 år	1 mnkr	0,5 mnkr/år	0,5 mnkr/år och länsstyrelse	

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Ett varierat landskap kan upplevas som mer attraktivt för turism, friluftsliv och rekreation. Vissa av åtgärderna förbättrar anpassningen till klimatförändringar genom att öka markens vattenhållande förmåga eller beskuggning.

Konsekvenser för företag

Vid ersättning för kostnader att genomföra åtgärder samt med frivillig anslutning påverkas inte markägare eller företag negativt. Åtgärderna kan leda till bättre pollinering av grödor och biologisk bekämpning av skadegörare vilket är positivt för lantbruksföretag. Vissa åtgärder innebär även en ökad landskaplig resiliens mot torka eller översvämningar.

Konsekvenser för andra enskilda

Åtgärden skapar ett attraktivare landskap för friluftsliv och rekreation och leder till förbättrad pollinering av närliggande trädgårdars frukt- och bärväxter.

Övriga konsekvenser

Förslaget kan kräva ökad användning av fossila drivmedel vid röjning och återkommande skötsel av småbiotoperna med ökad negativ klimatpåverkan. Skötsel och röjning av småbiotoper förstärker deras funktion och ökar därmed värdet av dem för odlingslandskapets arter.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 12 Premiera små och svårbrukade fält i slättbygd

Myndigheterna föreslår att regeringen ger relevant myndighet i uppdrag att genomföra en översyn av fördelning av gårdsstöd och andra relevanta direktstöd, så att stöden i högre grad bidrar till att premiera små och svårbrukade fält i främst slättbygd. Inom dagens jordbruk riskerar dessa fält att tas ur produktion och senare växa igen. Översynen bör ske samordnat med förändringar i åtgärden om att *bromsa nedläggning av jordbruk*. Åtgärden syftar till att skapa bättre förutsättningar för att bevara och utveckla mindre jordbruk i slättlandskap. I slättlandskap finns det stora smådriftsfördelar ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv eftersom mindre enheter bidrar till variation i skötsel och markanvändning.

Alternativa åtgärder kan vara att införa högre arealstöd för de små enheterna, eller att stödgränser som missgynnar de mindre enheterna tas bort.

Motiv: Åtgärder behövs för att bevara och stimulera till brukande av fler mindre skiften framför allt i slättlandskapet. Små och svårbrukade fält riskerar att tas ur produktion och senare växa igen. Dessa åkrar kan ha stor betydelse för biologisk mångfald både som livsmiljöer och spridningsvägar i odlingslandskapet⁵⁸. Små fält har också en hög andel fältkant med större kontaktyta mot omkringliggande mark vilket skapar möjligheter till förekomst av värdefulla mikromiljöer för biologisk mångfald.

Utformning: Små och svårbrukade fält kan behöva extra ekonomiskt stöd endera i form av högre gårdsstöd eller genom en nationell finansiering. Det behövs därför en översyn av fördelning av gårdsstöd och andra relevanta direktstöd. Översynen bör samordnas med förslaget om att *bromsa nedläggningen av jordbruksmark*. Eventuellt skulle andelen åkerkant i relation till area utgöra ett kriterium för storleken för stödet. Andra tänkbara sätt är att införa högre arealstöd för små skiften, eller att stödgränser som missgynnar de mindre enheterna tas bort.

Effekt: Den positiva miljöeffekten av åtgärden bedöms bli stor, speciellt på längre sikt då åtgärden bidrar till att bevara små och svårbrukade fält. Fälten innehåller ofta småbiotoper med kulturmiljövärden, i form av stenmurar, odlingsrösen, diken, äldre träd med mera, vilka är viktiga för att bevara och stärka biologisk mångfald. Den negativa miljöeffekten bedöms bli liten, men fortsatt brukande av fälten innebär användning av fossila drivmedel och insatsmedel, som växtskyddsmedel och växtnäring, med negativ påverkan på klimat och miljö. Om fälten tas ur produktion kan markerna planteras med skog vilket skulle vara positivt för klimatet, då träden binder kol i marken.

Omfattning

Åtgärden bör träffa åkermark i slättbygder, till exempel mark utanför skogsundantaget. Den totala arealen som åtgärden berör bedöms uppgå till cirka 1 300 000 hektar. Av dessa uppskattas cirka 20 000 ha utgöras av små och svårbrukade fält.

Konsekvenser av: Premiera små och svårbrukade fält i slättbygd

Åtgärdsförslaget skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

⁵⁸ Clough, Y., Kirchweger, S., Kantelhardt, J. (2020). Field sizes and the future of farmland biodiversity in European landscapes. *Conservation Letters* 13: e12752

Konsekvenser för Staten

Förslaget syftar till att se över hur fördelningen av direktstöden kan ändras för att bättre bidra till att bevara små och svårbrukade fält i slättbygd, och innebär därmed inga ökade kostnader för staten i form av ökade ersättningar. Utredningen bedöms innebära en ökad kostnad om en halv årsarbetskraft (750 000kr).

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Höjda ersättningar riskerar att kapitalisera åkermarken och försvåra strukturrationalisering. Förslaget gynnar företag med små och svårbrukade fält. Förslaget skulle kunna innebära negativa konsekvenser för större jordbruksföretag som får mindre direktstöd.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Om fälten tas ur produktion kan markerna planteras med skog vilket skulle vara positivt för klimatet, då träden binder kol i marken.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förbättra åkerns kvalitet för biologisk mångfald

I slättbygd är växtproduktionen intensiv och det finns en brist på ostörda livsmiljöer för de arter som lever där under hela eller delar av sin livscykel. Intensifierad växtodling påverkar variationen och kvaliteten på åkern som habitat för biologisk mångfald. Åtgärder som minskar odlingsintensiteten påverkar biologisk mångfald positivt. Det finns en rad åtgärder som kan anpassa den lönsamma och intensiva växtproduktionen till att bli mer gynnsam för biologisk mångfald. Arealen med öppna livsmiljöer med anpassad skötsel för att gynna biologisk mångfald behöver öka.

Förslag 13 Senarelagd vallskörd och anpassad vallskötsel för att gynna markhäckande fåglar och pollinerande insekter

Myndigheterna föreslår att regeringen inför en frivillig ersättning riktad till anpassad vallskötsel och senarelagd vallskörd för att öka vallens värde för odlingslandskapets populationer av häckande fåglar och pollinerande insekter. Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda hur en sådan ersättning kan utformas.

Motiv: Tidig vallskörd är ett hot mot vissa markhäckande fågelarter och pollinerande insekter eftersom det innebär att häckande fågelarters bon förstörs och att vallens skyddande effekt försämras, samt att vallens örter inte hinner blomma och ge pollen och nektar. En senarelagd eller anpassad förstaskörd skulle sannolikt förbättra möjligheten för framgångsrik häckning^{59,60,61} och därmed på sikt ge ökande fågelpopulationer, samt ett ökat tillskott av pollen och nektar under perioden när bland annat humlors samhällen är under uppbyggnad. Syftet med åtgärden är att premiera skötsel som medför fler vallar som ger en ostörd miljö under fåglars häckningssäsong och en ökad blomresurs. Genom att även premiera användning av vallfröblandningar som innehåller en större mångfald av vallväxter gynnas fler pollinerande insekter. Åtgärden skulle främst gynna häckande fågelarter såsom sånglärka, storspov, kornknarr och ängshök och sociala bin (humlor) men även ge positiva effekter på fjärilar och andra insekter, vilket i sin tur gynnar ekologiska nätverk och biologisk mångfald i allmänhet.

Som ett alternativ till (eller i kombination med) senarelagd vallskörd kan även anpassad vallskötsel, till exempel i form av högre klipphöjd, att endast delar av fälten skördas eller att erbjuda högkvalitativa miljöer i form av trädor eller andra ostörda miljöer i anslutning till vallen, övervägas⁶².

Utformning: Förslaget kan utformas som en miljöersättning riktad till lantbrukare med vallodling, men kan även kompletteras med stärkt rådgivning kring skördemetoder som minskar skördens negativa effekter på biologisk mångfald, till exempel val av arter i vallfröblandningen och tekniska skördemetoder. Ersättningen behöver vara frivillig för lantbrukare att söka. Om det blir en statlig ersättning bör länsstyrelsen besluta och prioritera vilka vallar som får ta del av åtgärden så att den ges till de fält som medför störst positiv effekt på biologisk mångfald. Även andra finansieringslösningar bör övervägas, till exempel naturkrediter, branschavtal eller certifiering.

För att möjliggöra inkludering av fler pollen- och nektarproducerande växter i vallen behöver definitionen av vall ses över i regelverket. Det är tekniskt möjligt att, i stället för att utforma åtgärden som en frivillig ersättning, reglera tiden för skörd av vall via en föreskrift med förbud mot vallskörd före midsommar, men detta skulle ge mycket stora konsekvenser för tillgången till foder med rätt kvalitet till alla kategorier av lantbruksdjur. Då det finns många olika sätt att utforma en ersättning och konsekvenserna för miljö och livsmedelsproduktionen kan skilja mellan olika förslag bör regeringen ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda hur en ersättning till anpassad vallskötsel och senarelagd vallskörd bör utformas. Utredningen bör fokusera på att uppfylla syftet med ersättningen samtidigt som effekterna på svensk livsmedelsproduktion och biologisk mångfald beaktas.

⁵⁹ Lindström, Å. m.fl. 2017. What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index? Jordbruksverkets utvärderingsrapport 2017:5

⁶⁰ Stein-Bachinger, K., Fuchs, S. 2012. Protection strategies for farmland birds in legume–grass leys as trade-offs between nature conservation and farmers' needs. *Organic Agriculture* 2: 145-162.

Effekt: Den positiva miljöeffekten bedöms bli stor då en senarelagd förstaskörd och anpassad skötsel av vallen ger positiva effekter på biologisk mångfald. En riktad miljöersättning till senarelagd vallskörd kan därför styra ditåt. Effekten bedöms bli störst först efter 2030, då det är kort om tid till år 2030. Det finns en risk att de som väljer miljöersättningen är de som ändå skulle ta förstaskörden sent, till exempel de med dikoproduktion eller som tar foder till hästar. Den positiva miljöeffekten kan därför utebli trots den ökade kostnaden för miljöersättningen. Det är därför angeläget att länsstyrelsen ges i uppdrag att besluta om och prioritera vilka fält som ska omfattas av ersättningen. En viss negativ miljöeffekt av åtgärden är att minskad vallskörd kan leda till behov av att importera vall eller ökade inköp av annat kraftfoder, till exempel soja. Dessa kan ha odlats med sämre miljöhänsyn än vad den svenska vallen odlats.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Åkermark med vall i hela landet. Under 2025 odlades 1,05 miljoner hektar vall i Sverige⁶³.

Vilka arealer ska åtgärden omfatta?

Det odlades drygt 1 miljon hektar vall i Sverige under 2025. Länsstyrelsen bör besluta om och prioritera vilka vallar som ska ta del av åtgärden så att åtgärden riktas till de fält som ger störst positiv effekt på biologisk mångfald. Detta medför att endast en begränsad del av vallen kommer att komma i fråga för ersättning. Till år 2030 bedöms åtgärden omfatta omkring 10 000 hektar och till 2050 omkring 30 000 hektar.

Konsekvenser av Inför styrmedel för senarelagd vallskörd och anpassad vallskötsel för att gynna markhäckande fåglar och pollinerande insekter

Åtgärdsförslaget skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

⁶¹ Buckingham, D.L. m.fl. 2015. Manipulating grass silage management to boost reproductive output of a ground-nesting farmland bird. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. 208: 21.28.

⁶² Buckingham, D.L. m.fl. 2015. Manipulating grass silage management to boost reproductive output of a ground-nesting farmland bird. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. 208: 21.28.

⁶³ [Jordbruksmarkens användning och antal företag med jordbruksmark efter Produktionsområde, Gröda, Variabel och År. PxWeb](#)

Åtgärdsförslaget är sannolikt mest attraktivt för dikoproducenter och de som tar foder till hästar. Båda dessa djurslag är viktiga betesdjur, vilket innebär att ersättningen indirekt även kan gynna hävd av naturbetesmarker. Detta kan även bidra till uppfyllande av målsättningar i artikel 4.

Konsekvenser för Staten

Om åtgärdsförslaget utformas som en miljöersättning innebär det ökade kostnader för staten tabell 6.2.10. Ersättningen kan finansieras via den gemensamma jordbrukspolitiken, men kan möjligen även passa att finansieras inom ett framtida system för naturkrediter. Ersättningsnivån föreslås bli 6 000 kronor per hektar i Götalands södra slättbygd och 3 000 kronor per hektar i övriga landet.

Tabell 6.2.10. Sammanfattning av arealer och kostnader för senarelagd vallskörd och anpassad vallskötsel för att gynna markhäckande fåglar och pollinerande insekter.

Ersättning (kronor)	Omfattning 2030 (hektar)	Omfattning efter 2030 (hektar)	Total kostnad per år (kronor)	Admin kost (kronor) engångskostnad	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad per länsstyrelse (kronor)
Utanför GSS 3 000 kr/ha	7 000 ha	21 000 ha	21 mnkr	5 mnkr	5 mnkr	1 mnkr
GSS 6 000 kr/ha	3 000 ha	9 000 ha	18 mnkr			

Rådgivning är en viktig del i den här åtgärden så att senarelagd vallskörd eller anpassad vallskötsel (t.ex. val av utsäde) hamnar på de fält som medför störst positiv effekt på biologisk mångfald. Kostnaden för den rådgivningen inkluderas i länsstyrelsernas kostnader i tabell 6.2.10 ovan, men bör vid eventuellt genomförande synkroniseras med förslag 41 Kompetensutveckling och rådgivning.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Vid ersättning för kostnader att genomföra åtgärder samt med frivillig anslutning påverkas inte markägare eller företag negativt.

Att senarelägga vallskörden kan få betydande konsekvenser för ett företag. Lantbrukare anpassar ofta skördetidpunkt utifrån vallens kvalitet (som proteinhalt) och en senareläggning av första vallskörden innebär typiskt sätt att vallen får sämre kvalitet. En senareläggning av första skörden innebär också att övrig sådd och efterkommande skördar måste anpassas.

En ersättning för senarelagd skörd och anpassad vallskötsel (exempelvis val av utsäde) är sannolikt mest attraktivt för de som inte är lika beroende av proteinhalten i vallen, så som dikoproducenter och de som tar foder till hästar. Mjölksproducenter skulle däremot behöva komplettera fodergivan med annat protein vid senarelagd vallskörd.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Ifall ersättningen är tillräckligt hög för att locka även mjölksproducenter att senarelägga sin vallskörd skulle förslaget kunna innebära ökade inköp av proteinfoder, vilket i många fall innebär mer soja. Detta kan medföra negativa miljöeffekter i andra länder, samt att import sker från länder med mindre strikt reglering av miljöhänsyn.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 14 Ängsvallar och igenväxande artrika åkrar

Myndigheterna föreslår att regeringen inför ekonomiska styrmedel i kombination med rådgivning för skötsel av ängsvallar och för att bevara övergivna och långsamt igenväxande artrika åkrar, så kallade skogsängar.

Motiv: Områden i odlingslandskapet som redan utgör viktiga livsmiljöer och bidrar med potentiella spridningsvägar för arter behöver bevaras och utvecklas. Det handlar om gamla vallar på åkermark med en rik naturaliserad flora, så kallade ängsvallar, vilka behöver fortsatt skötsel för att de biologiska värdena ska bibehållas⁶⁴. Genom att stimulera anpassad skötsel av dessa vallar kan arealen blomrika marker av slätterängskaraktär i landskapet öka, vilket gynnar såväl flora, pollinatörer och fåglar.

Insatser behövs också för att bevara öppna men övergivna och långsamt igenväxande artrika åkrar (skogsängar), vilka kan utgöra viktiga livsmiljöer och spridningsvägar för arter i skogsdominerade områden⁶⁵. Syftet med åtgärden är att den ska leda till bättre förutsättningar för arter vars livsmiljöer och spridning är beroende av öppna marker i skogsdominerade områden.

Utformning: Förslaget kan utformas som ett nytt nationellt stöd där länsstyrelsen tilldelas medel som ska användas för skötsel av regionalt prioriterad åkermark och ängsvallar med hög biologisk mångfald. Ersättningen föreslås inte bli en rättighetsersättning utan länsstyrelserna ska fastställa ansökningar om ängsvall och skötsel av övergiven och artrik åker. Se också förslag *Förstärk och anpassa det nationella programmet för statligt stöd till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel*. Det behöver också övervägas om det finns möjligheter till annan finansiering, till exempel i form av naturkrediter. Åtgärden kan kombineras med riktad rådgivning till lantbrukare och markägare med åkermark rik på biologisk mångfald. Var åtgärder ska genomföras bör planeras utifrån de regionala planerna för grön infrastruktur som länsstyrelsen tagit fram.

Effekt: Åtgärden bidrar till att stärka biologiska värden i gräsmarker och åkrar samt att bidra till att förbättra landskapets gröna infrastruktur. Den positiva miljöeffekten bedöms därför bli stor. Igenväxande åkrar kan över mycket lång tid lagra in kol i marken och röjs de regelbundet fördröjs sannolikt kolinlagringen jämfört med om de beskogas. Detta bedöms endast medföra en liten negativ miljöeffekt i förhållande till de positiva miljöeffekter på biologisk mångfald som skapas.

Omfattning

Skogsängar

⁶⁴ Bengtsson, M., Claesson, I. 2018. Ängsvallsprojektet - Den långliggande vallens potential som ängsmark, slutrapport 2017. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, rapport 2018:21.

⁶⁵ Sundqvist, M., Berglind, S.-Å. 2024. Åkrar i långvarig träda –fjärilsmagneter till nytta! Utsikt Värmland nr 1 2024.

Åtgärdens geografiska utbredning: Åtgärden ska omfatta hela landet.

Omfattning till 2030: cirka 5 000 hektar och fram till 2050 omkring sammanlagt 10 000 hektar.

Potentiella skogsängar omfattar cirka 40 000 hektar.⁶⁶ Hur stor del av dessa som besitter höga biologiska värden och därmed kan vara aktuella för en ersättning är oklart men på 10 procent av skogsängarna, dvs. ungefär 4 000 hektar, finns multipla observationer av fjärilar enligt data från Artportalen för de senaste 10 åren. Dessa kan därför utgöra biologiskt värdefulla områden som det i dagsläget inte söks stöd för enligt Jordbruksverkets stöddatabas. Den långsiktiga skötseln av dessa marker är därför inte säkrad.

Ängsvallar

Åtgärdens geografiska utbredning: Åtgärden ska omfatta hela landet.

Omfattning till 2030: cirka 10 000 hektar och fram till 2050 sammanlagt omkring 30 000 hektar.

När det gäller förekomst av ängsvallar är det förmodligen framför allt sådan vall som finns på ägoslag ”långliggande vall” som kan vara aktuell för en ersättning, dvs. cirka 120 000 hektar. Det kan även finnas marker i träda som skulle vara intressanta att fortsatt naturalisera eller anlägga ängsvallar på. Även vissa slåtter- och betesvallar kan vara av intresse.

Inom miljöövervakningsprogrammet Regional miljöövervakning i landskapsrutor finns cirka 100 000 hektar aratrik åkermark som är blocklagd och cirka 20 000 hektar utanför blocklagd mark⁶⁷.

Konsekvenser av ängsvallar och igenväxande artrika åkrar

Åtgärdsförslaget kan finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Förslaget har positiva effekter för staten i form av att möjliggöra att nå internationella åtaganden om biologisk mångfald och nationella miljömål. Förslaget kan även bidra till stärkt beredskap, eftersom det innebär att säkerställa fortsatt hävd av dessa marker. Åtgärden bedöms bidra till ökad beredskap eftersom marken hävdas och inte beskogas.

Om åtgärdsförslaget utformas som en nationell ekonomisk ersättning innebär det ökade kostnader för staten. Ersättningen kan finansieras via den gemensam

⁶⁶ Jordbruksverkets GIS-analyser av mark som var jordbruksmark på 1960-talet och som i dag saknar jordbrukarstöd men som fortfarande är öppen mark.

⁶⁷ [Regional miljöövervakning i landskapsrutor](#)

jordbrukspolitiken i de fall marken är klassad som jordbruksmark, annars som ett nationellt stöd utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Åtgärden kan möjligen även passa att finansieras inom ett framtida system för naturkrediter.

Skogsängar

Den ekonomiska ersättningen till markägaren ska omfatta kostnad för avslagning och bortförsel av vegetation. Kostnaden bedöms bli cirka 1500 kronor per hektar (tabell 6.2.11). Om ersättningen finansieras av staten bör den hanteras som ett nationellt stöd utanför miljöersättningssystemen, då skogsängen i många fall rent definitionsmässigt inte är jordbruksmark. Länsstyrelsen bör därför teckna avtal med markägare om skötsel av skogsäng. Länsstyrelsens kostnader omfattar fastställande och registrering av skogsäng, avtalstecknande samt kontroller (kvarts årsarbetskraft, cirka 375 000 kronor per länsstyrelse).

Utveckling av stödsystem (IT-timmar): cirka 3 miljoner kronor (engångskostnad).

Tabell 6.2.11. Sammanfattning av arealer och kostnader för skogsängar.

Ersättning (kronor)	Areal 2030 (hektar)	Areal till 2050 (hektar)	Total kostnad 2030 (kronor)	Administrativ kostnad (kronor) (engångskostnad)	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad per länsstyrelse
1500 kr/år	5 000 ha	10 000 ha	5-7,5 mnkr/år	3 mnkr/år	0 mnkr/år ⁶⁸	375 000 kr

Ängsvallar

Ersättningsnivån bör vara i nivå med betesmarker och slåtterängar med allmänna värden, möjligen något lägre eftersom man när som helst kan plöja upp sin mark. Ersättningen blir då cirka 2 000 kronor per hektar och år (tabell 6.2.12)

Utveckling av stödsystem (IT-timmar): cirka 5 miljoner kronor (engångskostnad)⁶⁹.

Förvaltning av stödsystemet: ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem (kronor): cirka 5 miljoner kronor per år, vilket är en gemensam kostnad med skogsängar och uppgår till halva kostnaden för att förvalta det nya vallstödet⁷⁰

Länsstyrelsen: Kostnad för fastställande av ängsvallen, kontroller samt inventera förekomsten av objekten och genomföra informationssatsningar riktade till markägare: kvarts årsarbetskraft 375 000 kronor per år.

⁶⁸ Kostnaden samordnas med den för ängsvallar, se nedan.

⁶⁹ Kostnadsberäkningarna för nya stöd utgår från de utvecklings- och förvaltningskostnader som togs fram i samband med den nya ersättningen för vallodling 2024. Där uppskattades kostnaden för att införa ersättning för vallodling till 6 miljoner kronor (920 kr/IT-timme). (Jordbruksverkets dnr. 3.1.17-10959/2024)

⁷⁰ Kostnader beräknade enligt ersättning för vallodling (Jordbruksverkets dnr. 3.1.17-10959/2024)

Tabell 6.2.12. Sammanfattning av arealer och kostnader för ängsvallar.

Ersättning (kronor)	Areal 2030 (hektar)	Areal till 2030 (hektar)	Total kostnad/år 2030	Administrativ kostnad (kronor) (engångs- kostnad)	Årlig förvaltningskostnad (kronor)	Årlig kostnad per länsstyrelse
2 000 kr/ha	10 000 ha	30 000 ha	20 mnkr/år	5 mnkr/år	5 mnkr/år	375 000 kr

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Ökade arealer blomrika marker innebär att kommuner och regioner kan få nya attraktiva miljöer för rekreation och friluftsliv.

Konsekvenser för företag

Vid ersättning för kostnader att genomföra åtgärder påverkas inte markägare eller företag negativt. Kan även leda till positiva effekter för företag som är kopplade till naturturism.

Konsekvenser för andra enskilda

Skapar attraktiva miljöer för rekreation och friluftsliv.

Övriga konsekvenser

Inga vad vi kan bedöma.

Övrigt**Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. I och med EU-medlemsskapet har Sverige en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns inom art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 15 Öka arealen träda som gynnar odlingslandskapets arter som är beroende av relativt ostörda livsmiljöer

Myndigheterna föreslår att regeringen inför styrmedel för att öka arealen träda/beredskapsåkrar i främst slätt- och mellanbygd. Åtgärden syftar till att gynna biologisk mångfald och kan användas för svensk beredskap.

Motiv: I främst slätt- och mellanbygd saknas i stor utsträckning relativt ostörda miljöer som kan fungera som livsmiljöer för odlingslandskapets arter. Trädor fyller den funktionen. Trädor har en vetenskapligt dokumenterad positiv effekt på biologisk mångfald⁷¹, men effekten varierar beroende på omgivande landskap^{72,73}. Genom att öka arealen träda i relevanta områden kan odlingslandskapets fåglar och insekter gynnas genom att mängden öppna men av jordbruket relativt ostörda livsmiljöer ökar.

Det är viktigt att den nya ersättningen är frivillig då trädor eller andra åtgärder begränsar produktionen av livsmedel på åkermark. Samtidigt som träda kan sänka produktionen hos enskilda företag, kan ersättningen ge större möjligheter till miljöersättning och alternativa inkomstkällor på åkermark. Detta kan innebära en diversifiering och ökad motståndskraft för växtodlare under perioder med låga spannmålspriser och därmed bidra till att marken behålls i brukbart skick. Trädor i det här åtgärdsförslaget kan även bidra till den svenska livsmedelsberedskapen då de omgående kan tas i anspråk vid försämrat omvärldsläge då livsmedelsproduktion och/eller livsmedelsdistribution avsevärt försämras inom landet. Fram till dess sköts åkrarna som vanliga trädor men med inriktning mot naturvård. Det innebär till exempel att underhåll av markerna (bland annat putsning, underhåll av markavvattningsanläggningar) ska ske när konflikt med biologisk mångfald är liten. Åtgärden förutsätter att livsmedelsproduktionen kan öka på annat sätt, exempelvis genom effektivisering, nyodling och ökad livsmedelsproduktion i norra Sverige.

Utformning: Förslaget är tänkt att vara utformat som en nationell ekonomisk ersättning som är frivillig att söka för lantbrukare i slätt- och mellanbygd. Länsstyrelsen förvaltar åtgärden. Författningsändringar är nödvändiga för att ge länsstyrelsen i uppgift att administrera åtgärden. Förslaget beräknas ha en stor positiv effekt på biologisk mångfald i slätt- och mellanbygd. Skötsel av trädor ska ske efter arters reproduktionsperiod, dvs. åtgärder ska genomföras först i augusti.

Trädorna ska föregås av odling av spannmål eller oljeväxter, dvs. det handlar främst om stubbträdor. Tillåtet med insådd.

Effekt: Åtgärden förväntas att på sikt ge en stor positiv effekt på många av odlingslandskapets arter, däribland odlingslandskapets fågelpopulationer. Trädorna gynnar även vilda växter, insekter och andra organismer. De år markerna inte odlas på innebär ingen användning av växtskyddsmedel eller gödsling. Effekten kan infinna sig redan till 2030, men det är först därefter, då arealerna beräknas öka och den biologiska responsen syns, som de största positiva effekterna erhålls.

Omfattning

Åtgärdens geografiska utbredning: Slätt- och mellanbygder.

Arealer: Till 2030 15 000 hektar och till 2050 sammanlagt cirka 60 000 hektar.

Tidigare skattningar av behovet av trädesareal för att gynna biologisk mångfald uppgår till:

1. 100 000–150 000 hektar (trädesarealen under omställning 90 minus den nivå som fanns direkt före respektive direkt efter omställning 90)⁷⁴.
2. 50 000 hektar (30 000 – 70 000 hektar)⁷⁵.
3. Omkring 5–10 procent av åkermarken per produktionsområde⁷⁶.

Skattning av omfattningen av åtgärden är osäker men vår bedömning är att arealen med träda behöver öka med cirka 50 000–60 000 hektar till 2050, vilket motsvarar ca 8 procent av åkermarken på nationell nivå (tabell 6.2.13). Den största delen bör hamna i Götalands södra och norra slättbygder samt Götalands mellanbygder.

Aktuella produktionsområden: 1) Götalands södra slättbygder, 2) Götalands mellanbygder, 3) Götalands norra mellanbygder, 4) Svealands slättbygder.

Tabell 6.2.13. Beräkning av omfattning träda uppdelad på jordbrukets produktionsområde utanför skogsbygden. För att nå upp till 8 procent av åkermarken i träda i slätt- och mellanbygd behövs ytterligare cirka 58 000 hektar jämfört med dagens arealer.

	Areal år 2025, hektar		Beräknad areal			
Produktionsområde	Åkermark	Träda	procent träda	5 procent	8 procent	10 procent
Götalands södra slättbygder (GSS)	319 000	8 000	3%	16 000	25 000	32 000

⁷¹ Tarjuelo, R., Margalida, A., Mougeot, F. 2020. Changing the fallow paradigm: A win-win strategy for the post2020 Common Agricultural Policy to halt farmland bird decline. *Journal of Applied Ecology*. 57:642–649.

⁷² Hertzog, L.R. m.fl. 2023. Associations between farmland birds and fallow area at large scales: Consistently positive over three periods of the EU Common Agricultural Policy but moderated by landscape complexity. *Journal of Applied Ecology*. 60: 1077-1088.

⁷³ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/solutions-for-restoring-europes-agricultural-ecosystems?activeAccordion=c75747db-e68f-4cfe-808b-cb298cafb4ee>

⁷⁴ Åkermarkens användning och antal företag med åkermark efter Län, Gröda, Variabel och År. PxWeb

Omställning 90 fanns under perioden 1987-1991 och syftade till att avveckla den överkapacitet som fanns i svenskt jordbruk. Det innebar bland annat att stora arealer åkermark lades i träda.

⁷⁵ Jordbruksverkets rapport 2004:23

⁷⁶ Hertzog, L.R. m.fl. 2023. Associations between farmland birds and fallow area at large scales: Consistently positive over three periods of the EU Common Agricultural Policy but moderated by landscape complexity. *Journal of Applied Ecology*. 60: 1077-1088.

Götalands mellanbygder (GMB)	312 000	6 000	2%	16 000	25 000	31 000
Götalands norra slättbygder (GNS)	435 000	19 500	4%	22 000	35 000	44 000
Svealands slättbygder (SS)	582 000	40 000	7%	29 000	47 000	58 000
Summa	1 648 000	74 000	4%	83 000	132 000	165 000

Konsekvenser av Öka arealen träda som gynnar odlingslandskapets arter som är beroende av relativt ostörda livsmiljöer

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Om åtgärden genomförs genom frivillighet och ekonomisk ersättning finansierad av staten kommer kostnaderna för staten att öka. En ersättning är även möjligt att utforma som en nationell ersättning med andra finansiärer eller via naturkrediter. Samtidigt blir det en positiv effekt av att Sverige uppfyller internationella åtaganden, samt i vissa delar bidrar till beredskap genom att trädor vid behov kan användas som åkrar för lokal livsmedelsproduktion. Åtgärden förutsätter att livsmedelsproduktionen på annat sätt kan öka, exempelvis genom effektivisering, nyodling och ökad livsmedelsproduktion i norra Sverige.

Ersättningsnivån för åtgärden beräknas till cirka 5 000 kronor per hektar i GSS och 2 900 kronor i övriga områden utanför kompensationsstödet. I skogsbygder bör ersättningsnivån bli omkring 600 kronor per hektar. Se sammanfattning av beräknade kostnader i tabell 6.2.14.

Tabell 6.2.14. Sammanfattning av kostnader för att öka arealen träda som gynnar odlingslandskapets arter som är beroende av relativt ostörda livsmiljöer.

Ersättning (kronor per hektar)	Areal till 2030 (hektar)	Areal 2030–2050 (hektar)	Total kostnad per år till 2030 ⁷⁷	Administrativa kostnader (kronor)	Årlig förvaltning skostnad (kronor) ⁷⁸	Årlig kostnad per länsstyrelse
--------------------------------	--------------------------	--------------------------	--	-----------------------------------	---	--------------------------------

⁷⁷ En fördelning till 2030 på 8 000 hektar i Götalands södra slättbygder och 7 000 hektar i resterande områden utanför kompensationsstödet ger en kostnad på ca 61 miljoner (41 miljoner plus 20 miljoner) årligen.

⁷⁸ Samordningsvinster med andra åtgärder såsom BLOM-stödet.

				Engångs- kostnad		
5 000 kr/ha i GSS och 2 900 kr/ha i övrig slätt- och mellanbyg d	15 000 ha	60 000 ha	61 mnkr/år	5 mnkr	4 mnkr/år	750 000 kr ⁷⁹

Rådgivning är en viktig del i arbetet med trädor. Den kostnaden bedöms kunna rymmas inom det ekosystemövergripande förslaget *Utveckla arbetet med åtgärdssamordning för att facilitera åtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* (se kap 10).

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter. Kommuner och regioner kan få nya miljöer för rekreation och friluftsliv, men det kan möjligen även signalera en kommun med en ödlig landsbygd utan aktivitet.

Konsekvenser för företag

Om tillräckligt hög ersättning införs blir styrmedlet neutralt då kostnader som uppstår vägs upp av ersättningen. Lantbruket behöver heller inte avsätta odlingsbar mark om man inte vill. Administrativa kostnader för företag som ansluter sig till åtgärden kommer dock att öka då lantbrukaren måste sätta sig in i det regelverk som gäller. Skulle åtgärden i stället utformas som en reglering påverkas lantbruksföretagen negativt, till exempel att mark som kan odlas på måste läggas i träda och att ersättning i de fallen eventuellt inte utgår. Företag utanför lantbrukssektorn, exempelvis de inom turism och upplevelseverksamhet, kan få fördelar då landskapet kan uppfattas som mer attraktivt ur ett naturperspektiv. Åtgärden ger större möjligheter till miljöersättning och alternativa inkomstkällor på åkermark. Detta kan innebära en diversifiering och ökad motståndskraft för växtodlare under perioder med låga spannmålspriser och därmed bidra till att marken behålls i brukbart skick, vilket kan vara fördelaktigt ur ett beredskapsperspektiv.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

⁷⁹ Antagande om att det berör ca 10 länsstyrelser.

Övriga konsekvenser

Den negativa miljöeffekten förväntas bli begränsad, men att lägga produktiv jordbruksmark i träda under längre tid begränsar livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan trädorna vid samhällskriser fungera som beredskapsåkrar vilka kan tas i anspråk för regional och lokal livsmedelsproduktion. Utifrån ett beredskapsperspektiv behöver beredskapsåkrar finnas i hela landet, medan det främst är i slättbygd och mellanbygd som behovet av trädor för att gynna biologisk mångfald är som störst.

Att låta jordbruksmark ligga i träda kan minska klimatutsläpp genom att minska behovet av jordbearbetning, vilket i sin tur minskar bland annat utsläpp av lustgas från marken.

Årligt underhåll av markerna för att behålla dem i gott tillstånd kräver åtgärder där sannolikt fossila drivmedel används. När marken åter tas i produktion kan det kräva ökad användning av växtskyddsmedel. Utöver det så kan stubbträda medföra en ökad risk för kväve- och fosforläckage, beroende på vilka skötselåtgärder som tillämpas. Stubbträda innebär även en högre risk för erosion jämfört med att odla grödor enligt SLU⁸⁰. Detta är dock ett begränsat problem i Sverige och påverkas också av andra faktorer som lutning och jordart.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

⁸⁰ Jordbruksverkets utvärderingsrapport 2025:15

Förslag 16 Öka andelen ekologisk produktion i slättbygden

Myndigheterna föreslår att regeringen justerar miljöersättningen till ekologiskt jordbruk i syfte att stimulera till en ökad andel ekologisk produktion i slättbygder.

Förslaget behöver samordnas med Jordbruksverkets regeringsuppdrag om stöd till ekologisk produktion inom nästa CAP-period.

Motiv: Ekologisk produktion i intensivt brukade landskap har en dokumenterat positiv effekt på biologisk mångfald.⁸¹ På gårdsnivå har ekologiskt jordbruk, jämfört med konventionella system, visat sig öka artrikedomen hos flera artgrupper samtidigt som det ger positiva effekter på jordens bördighet och vattenskydd.⁸² Metaanalyser indikerar att ekologiskt jordbruk kan öka artrikedomen med cirka 30 procent med de största fördelarna för växter och pollinatörer, men även positiva effekter för fåglar.⁸³ Responsen hos den biologiska mångfalden beror på taxonomisk och funktionell grupp, grödtyp och intensiteten av omgivande markanvändning.⁸⁴ Effekten av ekologiskt jordbruk är tydligast i intensivt brukade jordbrukslandskap, men kan vara mindre uttalade i småskaliga, heterogena landskap där flera biotoper samexisterar sida vid sida med jordbruksmark⁸⁵. Att på olika sätt stimulera till en ökad ekologisk produktion i främst slättbygd är ett sätt att restaurera jordbruksekosystem.

Utformning: Åtgärden kan utformas på olika sätt, där en differentiering av nuvarande ekonomiska ersättning till ekologisk produktion inom den gemensamma jordbrukspolitiken kan vara en möjlighet. Det kan då handla om att ge en högre ersättning till ekologisk åkermark i slättbygd. Att införa ett omställningsstöd under de första två åren efter övergången till ekologisk produktion och som enbart kan fås för åkermark i slättbygd är en annan möjlighet.⁸⁶ Vilket som är det mest effektiva systemet för att öka ekologisk produktion i slättbygd behöver analyseras närmare då det inte hunnits med i det här uppdraget. Förslagen som läggs i pågående uppdrag till Jordbruksverket om utveckling av ersättningar inom ekologisk produktion behöver därför beaktas. För att nå målsättningarna enligt restaureringsförordningen finns det dock skäl att även inom ramen för detta

⁸¹ Rundlöf, M., Smith, H.G., Birkhofer, K. 2016. Effects of Organic Farming on Biodiversity. In: eLS. John Wiley & Sons, Ltd: Chichester. DOI: 10.1002/9780470015902.a0026342.

⁸² Sanders, J., m.fl.. 2025. Benefits of organic agriculture for environment and animal welfare in temperate climates. Organic Agriculture, 15: 213–231.

⁸³ Tuck, S.L., m.fl., 2014. Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: A hierarchical meta-analysis. Journal of Applied Ecology 51: 746–755.

⁸⁴ Tschardtke, T., m.fl., 2021. Beyond organic farming – harnessing biodiversity-friendly landscapes. Trends in Ecology and Evolution. 36: 919–930.

⁸⁵ Bengtsson, J., m.fl., 2005. The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: A meta-analysis. Journal of Applied Ecology, 42: 261–269.

⁸⁶ Jordbruksverket 2012. Behov av nya mål och åtgärder för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Rapport 2012:37.

uppdrag resonera om en differentiering av ersättningen samt införande av ett omställningsstöd.

Effekt: Miljöeffekten av åtgärden bedöms bli stor då ekologisk produktion i slättbygder har visat sig ha tydliga positiva effekter på biologisk mångfald. Effekten blir störst efter 2030, främst på grund av den korta tiden från det att den nationella restaureringsplanen beslutas och fram till 2030. Negativa miljöeffekter omfattar lägre skördar än vid konventionell produktion, vilket innebär en högre användning av insatsmedel per kilo producerad produkt. Den negativa miljöeffekten bedöms dock bli liten eller medel i omfattning.

Omfattning

Andelen ekologiskt odlad åkermark i utpräglad slättbygd var 13 procent 2023⁸⁷ och hade minskat till 11,2 procent (142 470 hektar) år 2024.⁸⁸ Den nedåtgående trenden för ekologiskt odlad åkermark behöver brytas och därefter öka för att stärka åkerlandskapets biologiska mångfald. Myndigheterna föreslår därför ett mål om en måttlig ökning av arealen till 13 procent (165 000 hektar) till 2030.

Konsekvenser av Öka andelen ekologisk produktion i slättbygden

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

⁸⁷ [Ekologisk produktion i slättbygd - Sveriges miljömål](#)

⁸⁸ Statistikuttag från Jordbruksverkets statistikdatabas 2025.

Konsekvenser för Staten

Positivt att åtgärden bidrar till att nå internationella och nationella mål om biologisk mångfald.

En ökad areal ekologiskt odlad åkermark i slättbygd innebär ökade kostnader för staten. Hur höga kostnaderna blir beror på hur ersättningen utformas. Nedan presenteras ett exempel på två olika utformningar av ersättningen, en differentiering av ersättningen mellan slättbygd och övriga landet och ett omställningsstöd som endast kan sökas i slättbygd.

Ytterligare cirka 23 000 hektar behövs för att nå målet om 13 procent till 2030. En differentierad ersättning där en högre ersättning på totalt 2 500 kronor per hektar ges för odling av spannmål/oljeväxter/proteingrödor i slättbygd än i övriga landet kan öka statens kostnader med cirka 150 miljoner kronor fram till 2030. Den höga kostnaden beror på att samtliga ekologiska lantbrukare som odlar dessa grödor i slättbygd får ta del av den högre ersättningen och inte bara de som odlar de tillkommande arealerna.

Ett alternativt till att generellt öka ersättningsnivåerna i slättbygd är att införa ett omställningsstöd till ekologisk åkermark som endast kan sökas i slättbygd. Detta minskar statens kostnader eftersom endast de som ställer om produktionen får ta del av en högre ersättning. Den efterföljande ersättningen för odling av olika grödor är densamma i hela landet, dvs. inget högre belopp ges i slättbygd. Vid en omställning av 23 000 hektar och en omställningstid på två år skulle det innebära en kostnadsökning på cirka 90 miljoner kronor fram till 2030.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Positiva effekter för de företag som odlar ekologiskt och de som planerar att ställa om sin produktion.

Konsekvenser för andra enskilda

Ökar tillgången till svenskproducerade ekologiska produkter i handeln. Kan även leda till ett mer attraktivt landskap där tillgången på arter och deras livsmiljöer är högre än i andra landskap.

Övriga konsekvenser

Ekologisk produktion har i flera fall en lägre avkastning än konventionellt odlad mark. Detta kan påverka livsmedelsförsörjningen negativt. Samtidigt kan ekologisk produktion utgöra en viktig beredskapsåtgärd vid samhällskriser då den inte i samma omfattning som konventionell odling är beroende av externa insatsmedel som kan vara svåra att få tillgång till vid en omfattande samhällskris.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 17 Inför ett nationellt mål för andelen ekologiskt brukad jordbruksmark

Myndigheterna föreslår att Sverige återinför ett nationellt mål för andelen ekologiskt brukad jordbruksmark. Detta för att skapa incitament och drivkraft för att utveckla och öka den ekologiska produktionen i syfte att gynna biologisk mångfald.

Motiv: Ett nationellt mål för ekologisk produktion kan skapa incitament och drivkraft för att utveckla och öka den ekologiska produktionen. Det skapar också en ökad säkerhet vad gäller samhällets långsiktiga målsättning för ekologisk produktion, vilket kan medföra att fler vågar ta steget att ställa om sin produktion.

Utformning: Då ekologisk produktion är fördelaktigt för odlingslandskapets biologiska mångfald bör ett nationellt mål utgå från EU:s biodiversitetsstrategi för 2030. Där är målsättningen att ekologiskt jordbruk ska bedrivas på minst 25 procent av jordbruksarealen och användningen av agroekologiska metoder ska öka^{89, 90}. I det här förslaget omfattas all jordbruksmark i Sverige och inte endast åkermark i slättbygd som i tidigare åtgärdsförslag. Kostnadsberäkningar och arealer skiljer sig därför åt i de olika åtgärdsförslagen. År 2024 var andelen ekologiskt brukad jordbruksmark 15,6 procent, men den var cirka 19 procent 2021.

Effekt: Ett nationellt mål kan skapa incitament att öka produktionen. Ett mål kan även bidra till att skapa ökad trygghet då det är en avsiktsförklaring om samhällets ambitioner kring ekologisk produktion. Det kan leda till att fler lantbrukare ställer om sin produktion till ekologisk. Effekten av åtgärden i sig bedöms som liten/medel då val av produktionsform främst bestäms av andra faktorer, som lönsamhet, gårdens lämplighet för ekologisk produktion och lantbrukarens intresse för produktionsformen. Åtgärden ska därför främst ses i kombination med åtgärdsförslaget att öka ersättningen till ekologisk produktion i slättbygd. Ett nationellt mål och dess betydelse som en avsiktsförklaring från samhällets sida kan underlätta lantbrukarens beslut om att ställa om produktionen.

Omfattning

Ekologisk produktion ska enligt åtgärdsförslaget bedrivas på minst 25 procent av jordbruksmarken år 2050⁹¹. Till 2030 ska andelen öka från 15,6 procent (2024) till 17 procent⁹². Målet till 2030 kan uppfattas som lågt men givet att andelen jordbruksmark som brukas ekologiskt minskat de senaste åren och att det är kort om tid kvar till år 2030 är en ökning av andelen till 17 procent en utmaning.

Konsekvenser av Inför nationella mål för andelen ekologisk produktion

Konsekvenser för Staten

⁹⁰ EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 [resource.html](#)

Positivt att åtgärden bidrar till att nå internationella och nationella mål om biologisk mångfald. Ett mål för ekologisk produktion på 25 procent av jordbruksmarken till 2050 och 17 procent till 2030 kräver att den ekologiska arealen ökar med cirka 40 000 hektar till 2030 (tabell 6.2.15a). Om en tredjedel av arealen utgörs av ersättningsberättigad åkermark kan kostnaden uppgå till 23 miljoner kronor. En del av detta kan hamna i slättbygd och då täcks den kostnaden av förslag 16, om att öka andelen ekologisk produktion i slättbygd, (se ovan).

Tabell 6.2.15a. Arealer och kostnader för förslag 17 om att införa ett nationellt mål för andelen ekologisk produktion.

Ersättning (kronor)	Ökad areal till 2030 (hektar) ⁹³	Ökad areal till 2050 (hektar)	Ökad kostnad till 2030	Administrativ kostnad (kronor) Engångskostnad ⁹⁴	Årlig förvaltningskostnad (kronor) ⁹⁵	Årlig kostnad per länsstyrelse ⁹⁶
Nationellt mål för andelen ekologisk produktion	40 000 (varav 13 000 ha är ersättningsberättigad).	280 000 ha	Ökning med 23 mnkr/år	--	--	--

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Positiva effekter för de företag som odlar ekologiskt och de som planerar att ställa om sin produktion.

⁹¹ Gäller arealen ekologiskt omställd jordbruksmark.

⁹³ Beräknad utifrån 17 procent (40 000 ha) av den totala jordbruksarealen varav en tredjedel (13 000 ha) utgörs av ersättningsberättigad åker för odling av spannmål/oljeväxter/proteingrödor på den tillkommande arealen. Vallodling är inte ersättningsberättigad i nuvarande ersättningar i den strategiska planen, men den kan ligga till grund för ersättning inom ekologisk djurhållning. Ersättningen satt till 162 euro per hektar (1782 kronor per hektar).

⁹⁴ Inga ytterligare kostnader då IT-system finns på plats.

⁹⁵ Inga ytterligare förvaltningskostnader tillkommer då det endast handlar om en ökning av arealen inom nuvarande system.

⁹⁶ Inga ytterligare kostnader för länsstyrelserna då det endast handlar om en ökning av arealen inom nuvarande system.

Konsekvenser för andra enskilda

Ökar tillgången till svenskproducerade ekologiska produkter i handeln. Kan även leda till ett mer attraktivt landskap, där tillgången på arter och deras livsmiljöer är högre än i andra landskap.

Övriga konsekvenser

Ekologisk produktion har i flera fall en lägre avkastning än konventionellt odlad mark. Detta kan påverka livsmedelsförsörjningen negativt. Samtidigt kan ekologisk odling utgöra en viktig beredskapsåtgärd vid samhällskriser då den inte i samma omfattning som konventionell odling är beroende av externa insatsmedel som kan vara svåra att få tillgång till vid en omfattande samhällskris.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 18 Öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling

Myndigheterna föreslår att regeringen inför ekonomisk ersättning för att stimulera fler växtodlare att göra extra insatser för biologisk mångfald, i synnerhet pollinerande insekter i växtodlingen.

För att restaurera jordbruksekosystem, förbättra dess biologiska mångfald och vända den negativa minskningen av populationer av pollinatörer behöver insatser göras i växtproduktionen. Växtodlingens metoder behöver anpassas för att mildra de negativa effekterna på och skapa livsmiljöer för biologisk mångfald och pollinerande insekter. Lantbrukare behöver få bättre möjligheter att göra dessa anpassningar och införa fler åtgärder på sina gårdar för att gynna biologisk mångfald.

Utformning: Förslaget riktar sig till regeringen och innebär att ge lantbrukare möjlighet till ekonomisk ersättning för att införa ett urval av åtgärder inom ett paket av åtgärder utifrån sina individuella förutsättningar och produktion. För att kunna anpassa åtgärderna efter de lokala och individuella förhållandena på sin gård bör lantbrukarna ha möjlighet att välja några av en uppsättning åtgärder som skapar fler temporära och ostörda livsmiljöer på åkermark. Åtgärder kan till exempel vara

att öka gröddiversiteten, tillämpa precisionsbekämpning, tillåta en viss mängd ogräs och bredda fältkanter. Åtgärderna kan också utgöras av nyanläggning och skötsel av småbiotoper av tillfällig karaktär, så som mikrovåtmarker, vipfält, skalbaggsåsar, lärkrutor, sandbäddar, temporära artrika blomremсор, uppställning av halmbalar till humlor och blottad mark.

Sammanställning av några olika temporära småbiotoper och deras kostnader⁹⁷

Åtgärd	Kostnad
Lärkrutor	120 -130 kronor per hektar
Vipfält	2 000 kronor per hektar
Skalbaggsåsar	600 kronor per hektar
Halmbalar	100 kronor per styck
Obesprutade och ogödslade kantzoner	1 800 kronor per hektar

Ersättningen kan administreras inom den gemensamma jordbrukspolitiken och kompletteras med rådgivningsinsatser, exempelvis via den rådgivning som sker inom Greppa Näringen, Ett rikt odlingslandskap och Mångfald på slätten. Åtgärden bör implementeras omgående, dvs. fram till 2030 och sedan finnas kvar till 2050 och därefter.

Effekter: Miljöeffekten bedöms som stor men beror bland annat på i vilken mån det anammas av lantbrukare. Åtgärden förväntas mildra negativa effekter av växtskyddsmedelsanvändning, gynna ekosystemtjänster såsom pollinering och stärka förutsättningarna för en bredd av odlingslandskapets organismer. Fram till 2030 är effekten begränsad, men väntas öka därefter. Skälet till en begränsad effekt till 2030 är den korta tiden mellan att den nationella restaureringsplanen beslutas och till 2030.

De negativa miljöeffekterna bedöms som små men kan omfatta en eventuellt ökad användning av växtskyddsmedel när marken återställs för produktion.

Omfattning

Åtgärdens geografiska omfattning är hela landet. Till 2030 ska omkring 5 000 hektar träffas och till 2050 omkring 30 000 hektar.

⁹⁷ Kostnader bearbetade från Dalgaard, T. m. fl. 2020. Biodiversitetsvirkemidler på danske landbrugs- og skovrejsningsarealer. DCA rapport nr. 178. Aarhus universitet.

Konsekvenser av Inför ekonomisk ersättning till åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling

Åtgärdsförslaget kan antingen finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för staten

Åtgärden kan leda till ökade kostnader för staten om det blir en nationell ekonomisk ersättning eller den finansieras via den gemensamma jordbrukspolitiken. Det kan även övervägas i vilken mån finansiering kan ske genom privata initiativ, till exempel inom ett framtida system för biokrediter, vilket skulle minska statens kostnader. Positivt för staten att åtgärden bidrar till att internationella och nationella miljöåtagande nås.

Ersättningsnivåer varierar med typ av åtgärd (se sammanställning ovan) men alltför många åtgärder går inte att genomföra på samma hektar åkermark. Därmed kan ersättningen i genomsnitt antas bli mellan 1 000–2 000 kronor per hektar. Här räknar vi på 1 500 kronor per hektar (tabell 6.2.15b).

Uppskattningen av kostnader fördelas på:

Utveckling av stödsystem (IT-timmar): 3000 IT-timmar a 920 kronor per timme.

Förvaltning av stödsystemet (ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem): 4 miljoner kronor/år.

Länsstyrelsen: Genomförande och kontroller: Halv årsarbetskraft: 750 000 kronor per år.

Rådgivning: Bedöms kunna ingå inom gemensam kostnad för rådgivningssamordning inom förslag om att ”Utveckla åtgärdssamordning för att facilitera åtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster på regional och lokal nivå” (kap. 10).

Tabell 6.2.15b. Sammanfattning av areal och kostnader för åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling.

Ersättning (kronor)	Areal till 2030 (hektar)	Areal 2030-2050 (hektar)	Kostnad till 2030 (kronor)	Administrativ kostnad (kronor) Engångskostnad	Årlig förvaltning skostnad (kronor) ⁹⁸	Årlig kostnad per länsstyrelse ⁹⁹

⁹⁸ Samordningsvinster med andra åtgärder såsom, *Inför ekonomisk ersättning för odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan* eller den ettåriga miljöersättningen till BLOM.

⁹⁹ Detta måste dock utredas närmare innan åtgärden genomförs.

1 500 kr/ha som genomsnitt	5 000	30 000	7,5 mnkr/år	3 mnkr	4 mnkr/år	750 000 kr
----------------------------------	-------	--------	----------------	--------	-----------	------------

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Vid ersättning för kostnader att genomföra åtgärder påverkas inte markägare eller företag negativt. Lantbruksföretag som är beroende av insektspollinering gynnas av åtgärden. Det gäller bland annat företag med grönsaks-, frukt- och bärödling.

Konsekvenser för andra enskilda

Bidrar till en attraktivare landsbygd.

Övriga konsekvenser

Åtgärden bedöms ge positiva effekter på en mångfald av organismgrupper och därmed ekosystemtjänster. De specifika effekterna beror på vilka åtgärder som görs samt vilka ekologiska kvaliteter landskapet redan har.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 19 Odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan

Myndigheterna föreslår att en ekonomisk ersättning införs för odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan. Det behövs åtgärder som syftar till att öka markens biologiska mångfald, markhälsa och bördighet. Syftet är att lantbrukaren ska kunna välja ett antal av en palett av åtgärder, till exempel ökad gröddiversitet, anpassade växtföljder och minimerad jordbearbetning. Ersättning ges sedan i proportion till antalet åtgärder.

Motiv: Åkermarken är en livsmiljö i sig för en stor del av odlingslandskapets biologiska mångfald. Växtodlingens metoder behöver anpassas för att gynna åkermarkens hälsa och resiliens. Rik biologisk mångfald är viktig för markens bördighet och tillstånd. Nedbrytning av dött organiskt material och luckring av jorden genom organismers aktivitet är viktiga processer för att behålla markens produktivitet. Hur jordbruk bedrivs påverkar därmed biologisk mångfald men även andra processer i marken, kolinlagring. Tillståndet för markens biologiska mångfald är i stora delar okänt, men ett nytt nationellt övervakningsprogram om biologisk mångfald i marken kommer att starta 2026¹⁰⁰. Ändrade brukningsmetoder kan stärka biologisk mångfald och även förbättra tillståndet i marken^{101,102} och åtgärdsförslaget syftar till att möjliggöra för lantbrukare att tillämpa dessa metoder genom ekonomisk tilläggsersättning som komplement till nuvarande ersättningar, till exempel för odling av fång- och mellangrödor samt vårbearbetning.

Utformning: Åtgärdsförslaget ska utformas som en ekonomisk ersättning. Lantbrukaren ska kunna välja ett antal av en palett av åtgärder, till exempel ökad gröddiversitet, anpassade växtföljder och minimerad jordbearbetning. Ersättning ges sedan i proportion till antalet åtgärder och tillägget kan uppgå till 500–1500 kronor per hektar. Ersättningen bör kombineras med riktad rådgivning om hur lantbrukarna bäst kan nå målet om ökad markhälsa. Vidare utredning krävs innan åtgärdsförslaget genomförs för att synkronisera pågående villkor och ersättningar som angränsar till förslaget.

Effekt: Åtgärden bedöms ha potential att ge en positiv miljöeffekt fram till 2050 genom ökad kolinlagring, minskad bränsleanvändning vid reducerad jordbearbetning samt minskad användning av växtnäring och växtskyddsmedel genom anpassade växtföljder. Effekten beror dock på anslutningen till åtgärden, och effekten väntas bli begränsad till 2030 då åtgärden till dess endast berör 5 000 hektar. Från 2030 och framåt bör effekten bli betydligt högre.

Den negativa effekten av åtgärden bedöms bli liten och omfattar minskad jordbearbetning som på sikt kan kräva ökad användning av växtskyddsmedel för att bekämpa vissa svårhanterliga ogräs som etablerat sig på åkern.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Jordbruk i slättbygd.

Vilka arealer ska åtgärden omfatta?

¹⁰⁰ Överenskommelse mellan Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitet avseende uppdraget om att ta fram en plan för ett övervakningsprogram av åkermarkens biologiska mångfald, diarienummer 4.3.17-04740/2024.

¹⁰¹ Cozim-Melges, F. m.fl. 2024. Farming practices to enhance biodiversity across biomes: a systematic review. NPJ Biodiversity 3, 1. <https://doi.org/10.1038/s44185-023-00034-2>

¹⁰² Cozim-Melges, F. m.fl. 2025. The effect of alternative agricultural practices on soil biodiversity of bacteria, fungi, nematodes and earthworms: A review. Agriculture, Ecosystems & Environment, 109329. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2024.109329>

5 000 hektar till 2030 och 50 000 hektar till 2050.

Konsekvenser av Inför ekonomisk ersättning för odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan

Åtgärdsförslaget kan antingen finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Bidrar till att uppfylla internationella och nationella åtaganden, till exempel direktiv om markhälsa och markresiliens.

Åtgärden innebär en kostnadsökning för staten om det genomförs i form av en nationell ersättning eller inom den gemensamma jordbrukspolitiken, men alternativa privata finansieringsmetoder kan minska statens kostnader. Åtgärden kan möjligen passa att finansieras inom ett framtida system för naturkrediter.

Sammanfattning av kostnaderna finns i tabell 6.2.16.

Utveckling av stödsystem (IT-timmar): 2 000 timmar a 920 kronor per timme = 1,8 miljoner kronor (engångskostnad). Utveckling av stödsystemet skulle delvis kunna samordnas med åtgärden: *Inför ekonomisk ersättning till åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling*, men detta är ej beaktat här.

Förvaltning av stödsystemet: 4 miljoner kronor per år (ansökningsförfarande, datavårdskap, register, kontrollsystem). Förvaltning av stödsystemet skulle samordnas med åtgärden: *Inför ekonomisk ersättning till åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling*, men detta är ej beaktat här.

Länsstyrelsen: Halv årsarbetskraft: 750 000 kronor

Genomförande och kontroller: Kan samordnas med åtgärden *Inför ekonomisk ersättning till åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling*.

Rådgivning: Kostnaderna för rådgivning kan delvis rymmas inom förslaget om rådgivningssamordning (se bilaga 6.1 övergripande åtgärder).

Tabell 6.2.16. Sammanfattning av arealer och kostnader för åtgärder som syftar till att förbättra markhälsan.

Ersättning kronor per hektar	Areal till 2030 (hektar)	Areal 2030-2050	Totalt till 2030	Administrativ kostnad Engångskostnad	Årlig förvaltningsskostnad (kronor) ¹⁰³	Årlig kostnad per länsstyrelse ¹⁰⁴
1 500 ¹⁰⁵	5 000	30 000	7,5 mnkr/år	1,8 mnkr	4 mnkr/år	750 000 kr

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Vid ersättning för kostnader att genomföra åtgärder påverkas inte markägare eller företag negativt. Lantbruksföretag kan gynnas genom bättre skördar till lägre kostnader om bördigheten ökar.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

En förbättrad markhälsa är positivt för arbetet med en stärkt beredskap då friska jordar är mer motståndskraftiga mot extremväder, så som torka och kraftiga regn. Att bevara och öka markhälsan stärker markens långsiktiga förmåga att producera mat.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Förslaget kommer även att bidra till att uppnå Markhälsodirektivet. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

¹⁰³ Samordningsvinster med andra åtgärder såsom, *Inför ekonomisk ersättning till åtgärder som syftar till att öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling* eller den ettåriga miljöersättningen till BLOM.

¹⁰⁴ Länsstyrelsens kostnader skattas till 750 000 kr/år och länsstyrelse. Detta måste dock utredas närmare innan åtgärden genomförs då samordningsvinster med andra åtgärder av smärre omfattning kan finnas.

¹⁰⁵ Ersättningen bedöms utgöra en genomsnittlig kostnad för de åtgärder som kan genomföras på en hektar åkermark.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 20 Satsning på ny teknik som gynnar biologisk mångfald

Myndigheterna föreslår att regeringen inför investeringsstöd till teknik som gynnar biologisk mångfald, till exempel drönare, sensorer och virtuella stängsel. Teknik som gynnar biologisk mångfald lönar sig sällan att investera i för lantbrukaren, men kan ge positiv effekt på biologisk mångfald. Det behövs stimulans och stöd för att utveckla och köpa in sådan teknik.

Motiv: Att investera i teknik som möjliggör ökad hänsyn till och ökade insatser för att främja biologisk mångfald lönar sig sällan för lantbrukaren, men kan ge betydande positiva effekter. Det kan till exempel vara investering i virtuella stängsel, sensorer för att detektera skade- och nyttoinsekter, vilt och häckande fågel, sensorer för precisionsbekämpning och annan precisionsbekämpningsteknik. Det kan också handla om utveckling av bland annat rensningsmaskiner och ogräskrossar till tröskverk, hantering av inhemska ängsfröer, eller motormanuell minislåtterbalk. Det finns även annan teknik som kan underlätta betesdriften till exempel övervakning av djur med GPS-halsband, aktivitetsmätare, drönare men även olika övervakningssystem för elstängsel och tekniker för att värdera och mäta biologisk mångfald för att lättare kunna styra djuren att beta där det behövs som mest. Det är lantbrukets förutsättningar som avgör vilken lösning som fungerar bäst.

Utformning: Åtgärden bör utformas som ett statligt investeringsstöd, men alternativa finansieringsmöjligheter bör också vara möjliga, till exempel i form av naturvårdskrediter.

Effekt: Åtgärden bedöms ha potential att ge en stor positiv miljöeffekt till exempel genom minskad användning av växtskyddsmedel genom effektiv mekanisk bekämpning eller precisionsbekämpning. Sensorer som upptäcker häckande fåglar förbättrar häckningsframgången. En satsning på virtuella stängsel kan göra att fler svårbrukade betesmarker kan komma i hävd.

Den negativa miljöeffekten bedöms vara liten. Ny elektronik medför dock ökad materialanvändning och kräver tillgång till sällsynta jordartsmetaller som i vissa fall bryts under miljömässigt dåliga förhållanden. Virtuella stängsel kan även leda till att det blir fler betande djur med viss negativ klimatpåverkan.

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela Sverige.

Åtgärdens omfattning?

Åtgärden omfattar samtliga jordbruksföretag.

Konsekvenser av Ökad satsning på ny teknik som gynnar biologisk mångfald

Åtgärdsförslaget skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Innebär ökade kostnader om det genomförs i form av ett statligt investeringsstöd (tabell 6.2.17).

Samtidigt kan ökad investering i ny teknik leda till fördelar framöver, till exempel kan ökad användning av ny teknik leda till en effektivare produktion med minskad miljöpåverkan genom mer effektiv användning av växtskyddsmedel. Staten kan på det viset minska sina kostnader inom andra miljöåtgärder. Därutöver kan åtgärden ge ökad kunskap om hur ny teknik mer generellt kan användas i jordbruket.

Då investeringar i ny teknik i många fall är dyra bedömer myndigheterna att investeringsstödet omfattning bör uppgå till 80 miljoner kronor årligen. Kostnaderna beror på vilka typer av teknik som efterfrågas, men då virtuella stängsel nyligen blev tillåtet kommer intresset för dessa sannolikt att bli stort. Ett investeringsstöd som täcker kostnaderna för virtuella stängsel fullt ut det första året kan bli populärt. Ett exempel på kostnader för virtuella stängsel för dikor ges här. Kostnaden för ett halsband till nötkreatur är cirka 3 700 kronor inklusive ett årsabonnemang¹⁰⁶. Det finns drygt 9 000 företag med kor för uppfödning av kalvar (dikor) med sammanlagt 196 000 kor¹⁰⁷. Den genomsnittliga besättningsstorleken är cirka 21 kor per företag enligt Jordbruksverkets statistik. Kostnaden för att införa virtuella stängsel blir därmed knappt 80 000 kronor per dikoföretag (och det dubbla om även kalvarna ska ha halsband). Efter första året tillkommer ett årligt abonnemang för varje halsband. Om en fjärdedel av företagen fram till år 2030 är intresserade av virtuella stängsel blir kostnaden ungefär 180 miljoner kronor (2 300 företag x 80 000 kronor), dvs. cirka 60 mnkr/år. Den årliga abonnemangskostnaden därefter ingår inte i beräkningen.

Utveckling av stödsystem (IT-timmar): 5 000 timmar a 920 kronor per timme = 4,6 miljoner kronor (engångskostnad)

Förvaltning av stödsystemet: 8,5 miljoner kronor per år (ansökningsförfarande, datavärdskap, register, kontrollsystem).

Länsstyrelsen: 0,5 miljoner kronor per länsstyrelse och år.

¹⁰⁶ Nofence – den norska innovationen som förändrade betesdriften - Jordbruksaktuellt

¹⁰⁷ Antal djur och jordbruksföretag med djur efter Län, Kategori, Variabel, Tabelluppgift och År. PxWeb

Genomförande och kontroller

Tabell 6.2.17. Sammanfattning av kostnader för ny teknik som gynnar biologisk mångfald.

Omfattning (kronor)	Antal företag till 2030 (st)	Antal företag 2030-2050 (st)	Total kostnad till 2030 (kronor)	Administrativ kostnad (kronor) Engångskostnad	Årlig förvaltningsskostnad (kronor)	Årlig kostnad per länsstyrelse ¹⁰⁸
80 mnkr/år	--	--	240 mnkr	5 mnkr	8,5 mnkr	0,5 mnkr

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Om ersättning betalas ut i tillräcklig omfattning för att täcka kostnaderna för investeringar uppstår inga negativa ekonomiska konsekvenser för lantbruksföretag. Bättre teknik kan bidra positivt för företagen genom att göra skötsel av livsmiljöer enklare. Vissa av ovan listade exempel på teknik, som virtuella stängsel och sensorer för precisionsbekämpning, kan innebära besparingar för företagen i form av minskad arbetstid och minskat behov av växtskademedel och därmed bidra positivt till företagen.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Åtgärden kan innebära ett ökat behov av resurser i form av material, mineraler, med mera, för nya tekniska produkter.

Övrigt**Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Omfattningen av åtgärden kan följas årligen, medan det är oklart när effekten av åtgärden på biologisk mångfald kan utvärderas. Konsekvenser av förslaget bör

¹⁰⁸ Detta måste dock utredas närmare innan åtgärden genomförs.

dock följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031. Hur utvärderingen ska gå till är ännu så länge inte fastställt.

Förslag 21 Nationell satsning på växtskyddsmetoder och att avancera användningen av integrerat växtskydd (IPM)

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att genomföra en nationell satsning inom växthälsoområdet som syftar till att gynna biologisk mångfalden genom att skapa förutsättningar för att avancera användningen av IPM (Integrated Pest Management) i odlingssystemen samt utveckla växtskyddsmetoder som minskar negativa effekter på biologisk mångfald.

Motiv: Sveriges produktion av livsmedel och foder är beroende av ett effektivt växtskydd. Nedsatt växthälsa orsakar stora skördeförluster, och detta förväntas försämrats ytterligare till följd av klimatförändringar. Användning av kemiska växtskyddsmedel påverkar biologisk mångfald i odlingslandskapet negativt såväl direkt som indirekt via förändrad tillgång till föda, livsmiljöer och förändrade trofiska interaktioner. Inom livsmedelsproduktionen befaras en framtida brist på tillgång till växtskyddsmedel, vilket ökar incitamenten för att utveckla andra växtskyddsmetoder. Det finns en rad möjliga metoder, men det krävs en grundläggande utveckling innan dessa nya metoder kan användas i fält. Till exempel behövs det fortsatt och utökad forskning, teknikutveckling, fältförsök och förädling relaterat till växtskadegörare och deras ekologi. Växtskyddsmetoder som bygger på att identifiera och stärka funktioner i ekosystemet, till exempel via naturliga fienders ekologi och livsmiljöer, kan ge synergier med andra aspekter av bevarande av biologisk mångfald. Det kan till exempel stärka resurstillgången och ge ökad konnektivitet mellan livsmiljöer som även gynnar andra organismgrupper än naturliga fiender till skadegörare.

Det behövs kraftfulla och långsiktiga satsningar för att möta behovet av växtskydd i livsmedelsproduktionen och samtidigt värna och stimulera biologisk mångfald i odlingslandskapet. Utöver en kunskapsuppbyggnad och utveckling behövs ökat fokus på utvecklade odlingssystem och ökad lönsamhet för avbrottsgrödor, men också förstärkt kompetens inom växtskydd genom information om icke-kemiska växtskyddsmetoder och medföljande samverkan och rådgivning. Stora satsningar på området skulle behöva göras om det ska vara ett realistiskt alternativ i framtiden.

Utformning: Åtgärdsförslaget innebär att Jordbruksverket får i uppdrag att genomföra en nationell satsning inom växtskyddsområdet i syfte att utveckla växtskyddsmetoder som minskar de negativa effekterna på eller gynnar biologisk mångfald och avancera användningen av IPM (Integrated Pest Management). Satsningen bör innefatta forskning och utveckling av odlingsmetoder och teknik för att ge fördjupad kunskap om växthälsa som även stimulerar biologisk mångfald. Det bör ingå utbildning och rådgivning om hur nyttoinsekter kan skyddas och främjas i jordbruks- och trädgårdsproduktionen, hur deras tillgång till livsmiljöer kan öka, samt hur förebyggande åtgärder och behovsanpassad användning av växtskyddsmedel stärks. Satsningen bör utgå från Jordbruksverkets växtskyddsstrategi¹⁰⁹ samt de identifierade utmaningar och förslag på åtgärder som Växtskyddsrådet¹¹⁰ specificerat och behöver bygga på samverkan mellan en bredd av relevanta aktörer.

Effekter och tidpunkt: Åtgärden bör träffa hela Sverige och införas snarast. Påvisbara ekologiska effekter på de indikatorer som hör till förordningen kan dröja, men den kommer att ge långsiktiga positiva effekter på såväl hållbar livsmedelsproduktion och dess robusthet, som på biologisk mångfald, däribland pollinatörer fram till 2050.

Konsekvenser av Nationell satsning på växtskyddsmetoder och att avancera användningen av integrerat växtskydd (IPM)

Konsekvenser för Staten

Förslagets kostnader uppskattas uppgå till 40 miljoner kronor per år. Av dessa medel beräknas 1 miljon behövas till ledning, uppföljning och resursfördelning inom satsningen, 9 miljoner gå till uppbyggnad av kunskapsstöd, 15 miljoner gå till forskning och utveckling, 8 miljoner till övervakning, analys och prognos, 5 miljoner för strategier och analyser samt 2 miljoner till kommunikation.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Satsningen kommer att bidra positivt till företagens förmåga att producera livsmedel under ett förändrat klimat, till ökad robusthet och förutsättningar för en bibehållen och ökande produktion. Kostnader för växtskyddsmedel antas minska efter att allt fler andra växtskyddsåtgärder används.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms bidra till förutsättningar för en konkurrenskraftig, lönsam och ökande matproduktion på medellång och lång sikt.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med åtgärder som framgår från förordningen och med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Kommissionen hänvisar i förordningen till Översyn av EU-initiativet om pollinatörer, En ny giv för pollinatörer¹¹¹ och de fastställda åtgärder som medlemsstater ska vidta för att vända den negativa utvecklingen för pollinatörer senast 2030. Förslaget överensstämmer med den prioriterade åtgärden 6. Mildra påverkan av bekämpningsmedel på pollinatörer.

¹⁰⁹ Jordbruksverkets växtskyddsstrategi 2026-2030. D.nr. 6.1.16-10561/2025

¹¹⁰ Växtskyddsrådet, 2025. Tillgång till växtskydd idag och framöver – nuläge, utmaningar och förslag till åtgärder.

¹¹¹ European Commission, Directorate-General for Environment (2023). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Revision of the EU Pollinators Initiative A new deal for pollinators. COM/2023/35 final. [EUR-Lex - 52023DC0035 - EN - EUR-Lex](#)

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenserna av förslaget kan utvärderas 2040. För att säkerställa evidensbaserade rekommendationer för IPM är det viktigt att forskning involveras i uppföljningen.

Fler våtmarker i odlingslandskapet

Sjöar, våtmarker, vattendrag, eller småvatten i odlingslandskapet har under de senaste århundradena rätats ut, sänkts, eller dikats ut i stor omfattning. Detta har haft omfattande negativ påverkan på landskapet, arter och deras livsmiljöer. För att stärka odlingslandskapets biologiska mångfald, minska klimatpåverkan och nå målen i förordningen behöver fler våtmarker restaureras och nyanläggas. Vad det gäller klimatpåverkan är dränerade torvmarker en betydande källa till växthusgasutsläpp. Det finns flera gemensamma hinder för att skapa våta miljöer genom restaurering eller anläggning. Återvätning och annan hydrologisk restaurering. Utöver åtgärdsförslagen kopplat till våtmarker i detta avsnitt beskrivs ytterligare åtgärder under Restaurera dränerade organogena marker, samt under kapitlet Våtmarker, som berör våtmarker av livsmiljötyp i odlingslandskapet som kan bidra till fler våtmarker i odlingslandskapet

Förslag 22 Genomför en översyn av stöden för restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen genomföra en översyn av de befintliga stöden för att restaurera, anlägga och sköta våtmarker.

Motiv: En viktig del för att nå målen i förordningen är att säkerställa att våtmarker ökar i odlingslandskapet och att de har anpassad och långsiktig skötsel, vilket förutsätter att stöden är stabila, effektiva och förutsägbara över tid. Stödsystemet för våtmarksinsatser upplevs som ineffektivt och spretigt och förslag till nya våtmarksstöd som föreslås i restaureringsplanen riskerar att förvärra komplexiteten. Det finns problem med överlapp mellan stöd, åtgärder som inte är stödberättigade, krav på medfinansiering som innebär ett tidkrävande pusslande av offentliga medel samt bristande samordning som gör att markägare ofta bollar mellan olika myndigheter och tappar intresset innan de hamnar rätt. Möjligheten till anpassningar i befintliga stöd för att nå målen i NRF behöver utredas innan våtmarksanslaget ändras och nya stöd utvecklas och inrättas. Syftet med översynen är att identifiera behov av förenkling, förstärkning, prioritering, ökade möjligheter till synergier mellan olika stöd. I samband med översynen bör ersättningsnivåer för restaurering och skötsel ingå. Pågående initiativ och satsningar för restaurering, nyanläggning och skötsel av våtmarker, behöver fortsätta under tiden som översynen pågår.

Utformning: Myndigheterna föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att genomföra översynen i samverkan med Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen. Översynen behöver ta ett helhetsgrepp och

omfatta samtliga statliga våtmarksstöd för våtmarksåtgärder på skogs- och jordbruksmark, oavsett syfte. Översynen av våtmarksstöden¹¹² bör även inkludera aspekter som berör andra delar av förordningen och möjliga målkonflikter.

Det kan även behövas en översyn av andra stöd kopplade till övriga våta miljöer som omfattas av förordningen och vars mål delvis överlappar med målen för några av våtmarksstöden, till exempel olika stöd kopplade till dammar, fuktängar, samt rinnande vatten och meandrande vatten. Ett sådant arbete ligger dock utanför detta förslag.

Effekt: Översynen förväntas leda till förenkling, förstärkning, prioritering och effektivisering av arbetet med att restaurera och anlägga samt sköta olika slags våtmarker för att nå målsättningarna inom förordningen. Detta förutsätter ett stödsystem som även särskilt riktar sig mot restaurering, återetablering och skötsel av livsmiljöer. Förslag på detta utvecklas i bilaga 6.6 Våtmarker. Översynen bedöms vara ett viktigt bidrag till målsättningar inom förordningens artikel 11, 4 och 9.

Tidpunkt: Myndigheterna anser att en översyn av de befintliga stöden behöver genomföras innan några ändringar görs i våtmarksanslaget eller införandet av nya stöd, se förslag 23, 28 och 29.

Konsekvenser av Översyn av stöden för återvätning, restaurering, anläggning och skötsel av våta miljöer av olika syften:

Konsekvenser för Staten

Förslaget innebär en kostnad för staten att genomföra en omfattande översyn som beräknas kosta 1–2 miljoner kronor.

Förslaget kan på sikt medföra ökade statliga kostnader för handläggning, samordning samt anläggning och restaurering av våtmarker, men syftar samtidigt till effektivare administration, minskat överlapp och bättre synergier mellan stöd, vilket kan ge vissa besparingar. Förenklade ansökningsförfaranden kan leda till fler åtgärder och stärkt målluppfyllelse enligt förordningen samt bidra till nationella och internationella klimat- och miljömål, med potentiellt högre kvalitet i projekten genom tydligare prioriteringar.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för kommuner och regioner, men kan underlätta ansökningsförfarande för restaurering och nyanläggning av olika våtmarker som ska utföras på kommunens mark.

Konsekvenser för företag

Översynen skulle kunna underlätta processen för markägare att söka och beviljas ersättning för att återväta, restaurera och anlägga våtmarker. Förslaget förväntas

¹¹² [Stöd för att anlägga, återväta eller restaurera våtmarker](#)

inte leda till några kostnader för markägare, varken för utförande eller vid skötsel av marken.

Konsekvenser för andra enskilda

Bidrar till ett mer attraktivt landskap med ökade möjligheter till rekreation och friluftsliv.

Övriga konsekvenser

Olika slags våtmarker främjar biologisk mångfald, vattenrening och naturlig flödesutjämning, vilket kan bidra till klimatanpassning för torka och översvämning på landskapsnivå. En översyn av våtmarksstöden som även tar andra mål inom förordningen i beaktande kan även göra att andra miljömål gynnas och minska risken för målkonflikter. En översyn av stöden bedöms öka tydligheten för flera aktörer att jobba med restaurering, återetablering och skötsel av våtmarkslivsmiljötyper och arter. Detta stärker förutsättningarna för myndigheternas klimatarbete och genomförandet av våtmarkssatsningar. För staten, främst länsstyrelserna, innebär förslagen en initial ökning av arbetsbelastningen då fler ärenden kan väntas komma in och fler prövningsprocesser behöver hanteras. Samtidigt väntas en samling av stöden på sikt minska den administrativa bördan genom tydligare ansvarsfördelning.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Översynen bör fastställa konsekvenser av att omorganisera stöden för restaurering och anläggande samt skötsel av våtmarker. Konsekvenser av förslaget bör följas upp i god tid innan en ny naturrestaureringsplan fastställs 2032 eftersom detta förslag ligger till grund för flera av de andra förslagen i denna plan.

Förslag 23 Inför ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning

Myndigheterna föreslår, i enlighet med Miljömålsberedningens förslag, att regeringen inför ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av dränerad torvmark, under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, samt antar en ny förordning om statliga bidrag och ersättningar.

Motiv: Budgeten för åtgärder för återvätning, restaurering och anläggning av våtmarker i landskapet behöver öka och vara långsiktigt stabil för att arbetet ska kunna genomföras i den takt och omfattning som krävs. Miljömålsberedningen har lagt förslag om ett nytt anslag under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning . Anslaget ska finansiera återvätning av torvmarker i syfte att minska utsläpp av växthusgaser samt restaurering och anläggning av våtmarker som gynnar prioriterade arter och livsmiljötyper. Åtgärderna ska bidra till att miljökvalitetsmålen begränsad klimatpåverkan och myllrande våtmarker samt Sveriges relevanta åtaganden i EU och internationellt nås, inte minst målen i naturrestaureringsförordningen. Myndigheterna tillstyrker förslaget med vissa justeringar (se Utformning nedan). Myndigheterna anser att ett separat anslag bidrar till att arbetet mot förordningens målsättningar om restaurering och anläggande av våtmarker kan bedrivas mer strategiskt och samordnat.

Utformning: Myndigheterna anser att dispositionsrätten för anslaget fortsatt bör ligga hos Naturvårdsverket då beslut om anslagsmedel grundas på internationella och nationella mål, strategier och planer, samt regionala förutsättningar. Naturvårdsverket har en väl fungerande process för att fördela bidrag till länsstyrelserna. En fördel med att dispositionsrätten ligger på Naturvårdsverket är även att det då finns möjlighet att villkora bidragen, exempelvis ställa krav på rapportering av våtmarksdata som används till uppföljning av miljömålen, resultatrapporteringar och ligger till grund för styrning och prioritering av våtmarksmedel. Det är viktigt att en förordning är tydlig vad gäller stödets utformning och vem som ansvarar för utförandet. För att Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen ska kunna vara verksamhetsutövare och ansvara för att dikespluggningen genomförs krävs ett avtal mellan myndigheten och markägaren. Därmed kan inte stödet betalas ut för att markägaren ska återväta om inte syftet är att markägaren ska anses vara verksamhetsutövare. Om syftet med stödet är att en myndighet ska genomföra åtgärden behöver stödet konstrueras så att markägaren får ersättning för att staten ska få genomföra återvätning på fastigheten.

Effekt: Förslaget förväntas leda till fler våtmarksåtgärder till följd av höjt anslag och en tydligare styrning av våtmarksfinansieringen mot restaureringsförordningens mål för återvätning, naturtyper och arter. En stabil och tillräcklig finansiering möjliggör en högre anslutningsgrad från markägare, vilket är en förutsättning för att nå mål som rör olika slags våta miljöer enligt förordningen. Genom avsatt finansiering för hela kedjan från rådgivning och planering till genomförande, uppföljning och långsiktig skötsel, stärks även förutsättningarna för att åtgärderna ska öka i omfattning och ge önskad effekt.

Tidpunkt: Införandet av ett nytt anslag bör genomföras först efter förslaget ”En översyn av stöden för återvätning, restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker”.

Konsekvenser av Inför ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning:

Konsekvenser för Staten

Förslaget bedöms bidra till tydligare målstyrning och ansökningsprocess, men leda till ökade kostnader i och med att anslaget behöver spegla det sammantagna åtgärdsbehovet inom fler målsättningar enligt förordningen. För staten, främst länsstyrelserna, innebär förslaget en initial ökning av arbetsbelastningen då fler ärenden kan väntas komma in och fler prövningsprocesser behöver hanteras. Samtidigt väntas en samordning av stöden på sikt minska den administrativa bördan genom tydligare ansvarsfördelning.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag:

För företag bör ett samlat anslag leda till enklare ansökningsförfarande och mer förutsägbara processer vid restaurering och anläggning av våtmarker. Detta kan minska de administrativa kostnaderna och kan sänka tröskeln att delta i ett statligt stödprogram.

Konsekvenser för andra enskilda

Ett samlat våtmarksanslag bedöms öka tydligheten för flera olika aktörer att jobba med restaurering, återetablering och skötsel av våtmarkslivsmiljötyper och arter.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Utförda åtgärder rapporteras inom respektive stöd. Konsekvenser av förslaget bör följas upp senast innan en ny plan fastställs 2032: antingen 2030 eller 2031.

Förslag 24 Förenkla regler kring restaurering och anläggning av våtmark

Myndigheterna föreslår att regeringen genomför författningsändringar för att anpassa regler kring restaurering och anläggning av våtmark. Vidare föreslås en
--

utredning av ett digitalt register över äldre markavvattningssamfälligheter, inklusive syftet med ett sådant register och konsekvenser för samfälligheterna.

Motiv: Behovet av regelförenklingar har behandlats i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning (2025). Där konstateras att ett centralt hinder för återvätning är det komplexa, och i vissa delar föråldrade, regelverk som gäller för markavvattningssamfälligheter, där olika lagar gäller för samfällighetens förvaltning beroende på när i tiden samfälligheten bildats.

Återvätning, restaurering och nyanläggning av våtmarker innebär oftast att hela eller delar av en markavvattningsanläggning förlorar sin funktion och inte längre dränerar bort vatten från omgivande mark. Åtgärder som påverkar vattnets djup och läge är enligt miljöbalken vattenverksamhet och kräver enligt huvudregeln tillstånd. Vid tillståndsprövningen betraktas alla markägare som påverkas av vattenståndsförändringar sakägare, liksom samfälligheten som äger anläggningen och tillståndet. Om anläggningen förändras så påverkas ofta även förhållandena i samfälligheten som då behöver omprövas.

Förslag som lagts fram i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning (2025) och som detta regeringsuppdrag ser kan genomföras i närtid är följande:

- Länsstyrelsen ska pröva tillstånd för utrivning av markavvattningsanläggningar (ändring 11 kap. 9b § MB).
- Länsstyrelsen ska kunna överlämna ärenden om utrivning till mark- och miljödomstolen om flera fastigheter påverkas (föreslaget ny 7 kap. 19a § MB (kompletterar ändring 11 kap. 9b §)).
- Möjliggör att en omprövning av förvaltningsfrågor till följd av ändrade förhållanden i en samfällighet kan göras i samband med tillståndsprövning av en vattenverksamhet som berör en samfällad anläggning (ändring i 7 kap. 17 § MB).
- Även utrivning av vattenanläggningar som har tillkommit genom markavvattning och som saknar tillstånd bör kunna hanteras som anmälningsärenden (kopplat till ändring 11 kap. 9 § MB).
- Den maximala ytan för anlagda våtmarker bör ändras från 5 till 7 hektar (ändring 7 kap 19 § MB).

Ett ytterligare förslag som lades fram i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning (2025) behöver utredas ytterligare:

- Ett digitalt register över äldre markavvattningssamfälligheter. Innan förslaget genomförs bör registrets syfte och dess konsekvenser för samfälligheterna utredas, samt vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för registret.

Äldre samfälligheter för markavvattningsanläggningar kan vara vilande över längre tid och anläggningen skulle kunna antingen vara i behov av underhåll, eller vara aktuell för avveckling. En nationell plan för avveckling av obsoleta markavvattningsanläggningar läggs i bilaga 6.4 Sjöar och vattendrag. För anläggningar som avvecklas, behöver inte en eventuell samfällighet registreras. Ett digitalt register över samfälligheter som ska finnas kvar kan både underlätta förvaltningen och för avveckling av anläggningar i samband med återvätning. Innan en myndighet utses att ansvara för registret bör därför syfte och konsekvenser för de samfälligheter som ska bestå utredas närmare.

Översynen från 2025 noterade även att det finns behov av en ännu bredare översyn av det komplexa regelverket kring markavvattning och samfälligheter. Utgångspunkten för markavvattningsföretagen är att de anläggningar som fortsatt behövs för att avvatta jordbruksmark behöver utformas för att klara både nuvarande och framtida behov vid klimatförändringar, samtidigt som miljökraven uppfylls. Anläggningar, eller delar av anläggningar som inte längre behövs bör däremot på ett rättssäkert sätt kunna avvecklas och omgivande mark och hydrologiska förhållanden restaureras. Behovet av hantering av markavvattningsföretag spänner över flera olika processer och program och pågår parallellt med arbetet av restaureringsplanen och fler åtgärder kommer tillkomma på området framöver. Inom planen läggs förslag om vidare utredningar innefattande att genomföra en strategisk genomgång av markavvattningsanläggningar, i bilaga 6.4 Sjöar och vattendrag.

Konsekvenser av Förenkla regler kring restaurering och anläggning av våtmark:

Konsekvenser för Staten

Förslaget innebär en kostnad för staten att genomföra utredningar, författningsändringar samt för att implementera nya arbetssätt. Lagstiftnings – och förordningsarbetet utförs inom ordinarie beredningsprocess. För staten, främst länsstyrelserna, innebär förslagen en initial ökning av arbetsbelastning då fler ärenden kan väntas komma in och fler prövningsprocesser behöver hanteras. Samtidigt väntas regeländringarna på sikt minska den administrativa bördan genom tydligare ansvarsfördelning, färre kompletteringskrav och bättre möjligheter till samlad prövning av ärenden. Förslaget bedöms delvis kunna hanteras inom befintliga anslag, men med behov av temporär förstärkning initialt för kompetensuppbyggnad och vägledning, cirka 2 årsarbetskrafter, 3 miljoner kronor, under 2 år, vilket motsvarar omkring 6 miljoner kronor totalt. Det krävs även uppdaterade vägledning hos myndigheter som hanterar vattenverksamheter och riktade informationsinsatser till länsstyrelser och markägare om cirka 1–2 miljoner kronor inledningsvis.

Utredningen av ett digitalt register, när det gäller syfte och lämplig registermyndighet, bedöms kräva 1 årsarbetskraft fördelad på Naturvårdsverket, Jordbruksverket, länsstyrelsen och Lantmäteriet.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för kommuner och regioner, men kan underlätta i de fall återvätning ska göras på kommunens mark.

Konsekvenser för företag

För företag, särskilt inom jord- och skogsbruk, innebär förslagen enklare och mer förutsägbara processer vid våtmarksåtgärder. Detta kan minska de administrativa kostnaderna och kan sänka tröskeln att delta i ett statligt stödprogram.

Utredningen av ett digitalt register får direkta konsekvenser för företag först när utredningens förslag genomförs. För att registret ska bli användbart behöver det innehålla aktuella uppgifter om styrelsen. Att redovisa dessa uppgifter till ansvarig myndighet innebär dock en betydande administrativ börda för deltagarna i samfälligheten, i synnerhet för det stora antal samfälligheter som idag saknar styrelse.

Konsekvenser för andra enskilda

Det är viktigt att det sker en rättssäker prövning och att det utgår en rimlig ersättning om omkringliggande markägare och/ eller markavvattningsföretag får försämrade dräneringsförhållanden för att minimera negativa konsekvenser för andra enskilda.

Övriga konsekvenser

En ökad återvätning och anläggning av våtmark ger olika konsekvenser beroende på våtmarkens typ och utformning. Förslagen bidrar till klimatnytta i form av minskade nettoutsläpp av växthusgaser om återvätning sker på dränerade organogena marker. Olika slags våtmarker och våta miljöer främjar biologisk mångfald, vattenrening och naturlig flödesutjämning, vilket även stärker klimatanpassningen mot torka och översvämning på landskapsnivå. Negativa effekter kan uppstå lokalt till följd av ökad återvätning, restaurering och anläggning av våtmarker i form av försämrad bärighet på mark, eventuellt förändrad vattenkvalitet under övergångsfasen och minskad tillgänglig produktionsareal. Förslagen om regeländringar har en bredare tillämpning än enbart för restaurering av odlade torvjordar. De kommer att påverka förutsättningarna för markavvattning i hela landet.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Utförda åtgärder rapporteras inom respektive stöd och stödansvariga myndigheter bör utvärdera effekten av författningsändringarna. Konsekvenser av förslaget bör följas upp senast strax innan en ny plan fastställs 2032, dvs. endera 2030 eller 2031.

Förslag 25 Struket: Inrätta ett nationellt återvätningsråd

Restaurera dränerade organogena marker

Till 2030 ska enligt förordningen 30 procent av den dränerade organogena mark som används inom jordbruket restaureras. Av detta ska minst en fjärdedel av arealen återvätas. Restaurering av torvtäkter får räknas som mark som används inom jordbruket och en andel av den återvätta arealen kan tillgodoräknas på skogsmark. Bland de övriga restaureringsåtgärder som får användas enligt förordningen har myndigheterna endast lagt förslag om passiv återvätning. Den totala åtgärdsvolymen för dränerade organogena marker är 42 000 hektar till 2030. Åtgärdsförslag lämnas för att uppnå 10 500 hektar återvätning av jordbruks- och skogsmark. Enligt myndigheternas tolkning av förordningen ska restaureringsåtgärder bidra till både minskning av växthusgasutsläpp och biologisk mångfald men det föreligger osäkerheter kring vilka åtgärder som skulle kunna räknas in på dränerad organogen jordbruksmark. Bedömningen är att övriga åtgärder som nämns i förordningen i nuläget antingen inte är tillämpbara i en svensk kontext, såsom paludikultur, eller bedöms ge klimatnytta, såsom övergång till permanenta gräsmarker¹¹³. Sammantaget är det osäkert om arealmålen kommer att nås genom enbart aktiv återvätning respektive passiv återvätning.

Styrmedel för att begränsa möjligheten att söka nya eller förlängda tillstånd för torvtäkt föreslås i bilaga 6.6 Våtmarker. Detta förslag kan bidra till att större areal nedlagd torvtäkt görs tillgänglig för att bidra till målsättningarna om återvätning av mark som används inom jordbruket.

Förslaget om kartläggning av dränerad organogen jordbruksmark är en viktig del i att identifiera var markerna finns, hur de används idag och följaktligen, vad konsekvenserna blir om dessa återväs. Enligt förordningen finns det möjlighet för undantag där omfattning av aktiv återvätning kan minska i vederbörligen

¹¹³ <https://link.springer.com/article/10.1186/s13750-024-00354-1>

motiverade fall om det får betydande negativ inverkan på infrastruktur, byggnader, klimatanpassning eller andra allmänintressen och om sådan återvätning inte kan ske på annan mark än jordbruksmark. Detta undantag bedömer myndigheterna inte kan nyttjas i dagsläget då säkra underlag och modeller särskilt för jordbrukslandskapet saknas.

Förslag 26 Kartlägg dränerade organogena marker från nationell till lokal nivå

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Lantmäteriet i uppdrag att ta fram en myndighetsgemensam hydrologiskt korrigerad markhöjdsmodell. Regeringen behöver även tydliggöra ansvaret hos Skogsstyrelsen och länsstyrelserna att ta fram och tillgängliggöra GIS-underlag för åtgärdsplanering på dränerade organogena marker på nationell såväl som lokal nivå.

Motiv: För att kunna identifiera och prioritera vilka områden av dränerade organogena marker som potentiellt är lämpliga för återvätning respektive andra åtgärder krävs kartläggning och analyser på nationell till lokal nivå. Dagens nationella underlag för att bedöma jordarter är i vissa delar föråldrade och är också behäftade med stora osäkerheter¹¹⁴. Dels behövs hydrologiskt korrigerade markhöjdsmodeller¹¹⁵, dels behövs behöver det säkerställas att relevanta GIS-underlag tas fram, kvalitetssäkras och hålls uppdaterade av de myndigheter som bedriver återvätning. Dessa modeller och underlag är viktiga för att bedöma effekten av återvätningen samt dess påverkan på omliggande skogs- och jordbruksmark, infrastruktur och bebyggelse.

För att identifiera mark som genom återvätning eller andra restaureringsåtgärder kan bidra till målen enligt förordningen, behöver den vara av sådan typ att den definieras som histosol, vilket kräver att befintliga nationella underlag vidareutvecklas. Statens Geologiska Undersökning (SGU) driver pågående förbättring av jordartskartan, vilket är ett viktigt bidrag.

Nationella data är ännu inte tillräckligt precisa för att avgöra vilka marker som är lämpliga för återvätning. Regional anpassning, fördjupade analyser och kompletterande fältkartläggning krävs för att kunna fatta välgrundade beslut och lokala aktörer behöver förstärkta resurser för att genomföra detta på plats. Faktorer som exempelvis markens näringsinnehåll, produktivitet, hydrologiska förutsättningar och befintlig dräneringsstruktur- och status påverkar vilka åtgärder som är lämpliga på olika platser.

Utformning: Regeringen bör ge Lantmäteriet i uppdrag att ta fram en myndighetsgemensam hydrologiskt korrigerad markhöjdsmodell som ska fungera som planeringsunderlag för hydrologisk restaurering. Regeringen bör även tydliggöra ansvar för att ta fram och tillgängliggöra GIS-underlag och bedömningar

¹¹⁴ [FULLTEXT01.pdf](#)

¹¹⁵ [Underlag för återvätning av våtmarker - slutredovisning regeringsuppdrag](#)

av lämpliga områden för återvätning hos de myndigheter som antingen hanterar stöd till återvätning eller själva genomför sådana åtgärder. I dagsläget är det Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna bör även tillföras resurser för att genomföra regional anpassning, lokala tolkningar och fältkartläggning som kompletterar det nationella underlaget. Detta är nödvändigt för att markägarprocesser, tillståndsbedömningar och åtgärdsplanering ska kunna hanteras.

Eventuella författningsändringar kan bli aktuella för att säkerställa att ansvarsfördelningen är långsiktigt förankrad och att dataflöden mellan myndigheter regleras i enlighet med informationsförsörjningskrav.

Effekt: Förslaget förväntas stärka möjligheten att nå förordningens mål genom att åtgärder för återvätning eller andra restaureringsåtgärder planeras och lokaliseras mer träffsäkert och baseras på korrekt hydrologisk och geologisk information. Med bättre underlag förbättras förutsättningarna att uppnå både klimatmål och mål för biologisk mångfald. En kartläggning av organogena marker kan bidra till mer säkra bedömningar av potentialen för att återväta jordbruksmark enligt arealkravet i förordningen, samt till säkrare beräkningar av potentiell klimatnytta. Kartläggningen kan även användas i bedömning av möjligheten att nyttja förordningens undantag. Förslaget förbättrar även myndigheternas förmåga att följa upp och redovisa effekter av återvätning. Genom mer samordnade och kvalitetssäkrade underlag stärks den nationella styrningen och implementeringen av åtgärder i hela landet.

Tidpunkt: Både uppdraget att ta fram en hydrologiskt korrigerad markhöjdsmodell och tydliggörandet av ansvar för GIS-underlag hos myndigheter bör ges så snart som möjligt eftersom underlagen utgör en förutsättning för både planering och prioritering av återvätning.

Konsekvenser av Kartläggning av organogena marker från nationell till lokal nivå:

Konsekvenser för Staten

Åtgärden innebär ökade kostnader för staten i form av medel för att ta fram, förvalta och tillgängliggöra modeller och underlag. Åtgärden kräver även förstärkta regionala medel till länsstyrelser och till viss del Skogsstyrelsen för lokal tolkning, regional anpassning och kompletterande fältkartläggning. Kostnaden bedöms motsvara 1 årsarbetskraft hos länsstyrelsen, motsvarande 1,5 miljoner kronor per år. Kostnaderna förväntas inte öka hos Skogsstyrelsen då arbetet bedöms ingå i myndighetens befintliga verksamhet. På längre sikt bedöms dock mer träffsäkra underlag kunna minska kostnader för ineffektiva eller felriktade åtgärder samt effektivisera statliga stödprocesser. Ett samverkansprojekt har genomförts för att

utreda förutsättningarna för Lantmäteriet att ta fram en myndighetsgemensam hydrologiskt korrigerad markhöjdsmodell. Med den bakgrunden är mycket av förarbetet för införandet utfört men kostnader kvarstår för utredning, framställning, tillhandahållande och förvaltning¹¹⁶. Kostnaden bedöms till 10 miljoner samt löpande kostnader om 2 miljoner per år för förvaltning.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter. Kommuner och regioner kan dock indirekt dra nytta av förbättrade data vid planering inom exempelvis fysisk planering, klimatanpassning och vattenförvaltning, vilket kan underlätta deras arbete och minska behovet av egen datainsamling.

Konsekvenser för företag

Tillgång till mer detaljerade underlag kan minska risken för oförutsedda konsekvenser av återvättning som påverkar produktion, dränering, tillgänglighet av mark eller investeringar.

Konsekvenser för andra enskilda

Tydligare underlag kan även bidra till att begränsa risken för oavsiktliga konsekvenser på omkringliggande mark såsom förändrade vattenförhållanden som kan påverka boendemiljö eller privata investeringar.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenserna av åtgärden kan utvärderas när underlagen har tagits fram och börjat användas i stödhantering och regional planering och bör senast följas upp innan en ny plan fastställs 2032: antingen 2030 eller 2031.

¹¹⁶ <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-klimatanpassning/projekt-hydrologiskt-korrigerad-markhojdmodell-och-flodeslinjer/>

Förslag 27 Stärk forskning och uppföljning av återvätning och alternativa åtgärder på dränerad organogen jordbruksmark

Myndigheterna föreslår att regeringen genomför satsningar på stärkt forskning samt systematisk och långsiktig uppföljning av effekter och konsekvenser av återvätning och andra restaureringsåtgärder på dränerade organogena jordar.

Motiv: Forskning om återvätning av organogena jordar visar att åtgärden har potential att minska nettoutsläppen av växthusgaser genom att bromsa nedbrytningen av torv, men det finns kvarstående osäkerheter. Effekterna varierar mellan olika marktyper, hydrologiska förhållanden och dräneringsgrad. Det finns en ungefärlig uppfattning om hur mycket dessa faktorer inverkar på torvnedbrytningens hastighet, men fortsatt forskning behövs på detta område för att bättre kunna kvantifiera klimatnyttan av återvätningen¹¹⁷. På bördiga marker (även skogsmark) utgör osäkerheten i torvnedbrytningsgraden den klart största osäkerheten i skattningen av klimatnyttan. Det behövs både längre tidsserier och fler mätplatser för att kunna bedöma återvätningens långsiktiga klimatpåverkan.

Myndigheterna föreslår därför en forskningssatsning för att utveckla en systematisk och långsiktig uppföljning av återvätning av dränerad torvmark i form av kontinuerliga fältmätningar för att kunna mäta faktisk klimatnytta och säkerställa effektiva åtgärder på dränerad organogen mark. Sådana fältmätningar kan också generera underlag för att ta fram mer tillförlitliga emissionsfaktorer som kan användas för effektberäkningar. Enligt förordningen kan både passiv återvätning (minskad dränering) samt omställning av organogen åkermark till permanent gräsmark räknas som övriga restaureringsåtgärder för återställande av dränerade organogena jordar. Dessutom kan det finnas andra åtgärder, såsom exempelvis jordtillsatser, som skulle kunna vara aktuella i framtiden. Dock är forskningen om effekter av dessa åtgärder otillräcklig för att dra slutsatser om nettoeffekten av växthusgasutsläpp. Det är klarlagt att optimalt ur ett klimatperspektiv är en grundvattennivå strax under markytan. Det finns studier som visar att det kan räcka med att minska dräneringsdjupet för att uppnå lägre växthusgasutsläpp¹¹⁸, men det finns också forskning som visar att det kan krävas ett dräneringsdjup på högst 25–30 cm för att utsläppen ska minska¹¹⁹.

Förutom att fastställa klimatnyttan är det nödvändigt att stärka kunskapen om hur restaureringsåtgärder påverkar produktionsförutsättningarna. Detta omfattar bland annat skördenivåer, logistiska förutsättningar samt tekniska och biologiska begränsningar för såväl arbetsmaskiner som betesdjur. Därutöver behöver

¹¹⁷ Jfr. SKS rapporter 2021/7 och 2025/6

¹¹⁸ <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03523-1>

¹¹⁹

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.76a933d51764c7d8bed7335/1608475245770/De%20odlade%20organogena%20jordarna%20p%C3%A5%20Gotland%20V%C3%A4rmland%20och%20Sk%C3%A5ne.pdf>

företagsekonomiskt hållbara produktionssystem utvecklas för jordbruks- och skogsmark som omfattas av restaureringsåtgärder, i de fall marken fortsatt ska brukas.

Utformning: För att bedriva forskning och uppföljning av återvätning och alternativa åtgärder på dränerad organogen jordbruksmark bör fleråriga program som möjliggör etablering av permanenta mätstationer, hydrologiska övervakningsprogram, emissionsmätningar samt konsekvensutvärderingar etableras.

Effekt: Genom att stärka forskningen och införa en långsiktig och systematiskt utformad uppföljning av återvätning och andra restaureringsåtgärder på organogen mark förväntas förslaget bidra väsentligt till förutsättningarna att nå målen i förordningen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Förslaget skapar bättre underlag för att avgöra vilken typ av åtgärd som bör genomföras på vilken plats, vilket ökar träffsäkerheten och minimerar risken för negativa sidoeffekter som påverkan på produktion, eller närliggande markanvändning. Samtidigt främjas utvecklingen av alternativa åtgärder där återvätning inte är möjlig eller lämplig, vilket kan bredda urvalet av möjliga åtgärder för att minska klimatpåverkan från organogena jordar.

Tidpunkt: Det är viktigt att forsknings- och uppföljningsinsatserna påbörjas omgående, eftersom uppbyggnaden av mätserier och utformningen av metoder kräver lång tid innan de kan användas som underlag för styrning och beslut.

Konsekvenser av Forskning och uppföljning av återvätning och minskad dränering:

Konsekvenser för Staten

Forskning kring klimateffekter är ett tekniskt tungt område som är i behov av dyr utrustning och specialistkompetens. Det krävs bland annat finansiering för uppföljning under längre tidsperioder som omfattar kontinuerlig flödesmätning av växthusgaser, hydrologiska stationer samt, olika slags kompletterande provtagningar och analyser¹²⁰. Exempelvis kostar en avancerad mätstation 1–3 miljoner kronor i investering. Årliga kostnader består av lön till 1,5 person för drift av mätstation, växthusgasmätningar. Endast två motsvarande studieområden med tillhörande referensområden skulle uppskattningsvis innebära en kostnad om 8,5 miljoner kronor i initiala investeringar och 1,6 miljoner kronor i driftkostnader per år. Myndigheterna bedömer att kostnaderna bör bli minst det dubbla, totalt 50 miljoner, för långsiktig uppföljning av växthusgasutsläpp av olika åtgärder. Kostnaden motsvarar enbart den för installationer, driftkostnader och analys, men inte kostnaden för utvärdering av data.

¹²⁰ [Långsiktig uppföljning av återvätning av dränerade våtmarker](#), ISBN 978-91-620-7206-3

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter. Kommuner och regioner kan dock indirekt dra nytta av forskningsresultaten genom förbättrade underlag för fysisk planering, klimatanpassning och vattenförvaltning.

Konsekvenser för företag

För företag inom jord- och skogsbruk kan forskningssatsningen på sikt leda till tydligare och mer förutsägbara förutsättningar för produktion på organogen mark. Mer kunskap om hur olika vattennivåer och åtgärder påverkar skördenivåer, markbärighet, dräneringssystem och kostnader kan minska osäkerheten vid beslut om investeringar och anpassningsåtgärder. Företag inom rådgivning, miljöteknik och markprojektering kan dessutom gynnas genom ett ökat behov av expertstöd vid planering och genomförande av klimatåtgärder.

Konsekvenser för andra enskilda

På sikt kan tydligare vägledning inom återvätning minska risken för negativa konsekvenser såsom oväntade hydrologiska effekter på angränsande fastigheter.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms bidra till mer kostnadseffektiva åtgärder som minskar risken för negativ och oavsiktlig påverkan på jordbruk, skogsbruk samt infrastruktur. Satsningen bedöms även gynna klimatanpassningsarbetet, naturvård och vattenförvaltning genom att förbättra förståelsen för hydrologiska samband, markprocesser och effekter av förändrad dränering.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenserna av åtgärden kan utvärderas när mer långsiktig forskning har genomförts.

Förslag 28 Utvidga Skogsstyrelsens återvätningssupplett och vid behov, införa ett nytt stöd för att återvätta dränerad organogen jordbruksmark

Myndigheterna föreslår att regeringen utvidgar Skogsstyrelsens återvätningssupplett till att även inkludera återvätning av dränerad organogen jordbruksmark. För att uppnå fler återvätningar på jordbruksmark kommer en aktiv samverkan med länsstyrelserna att krävas. Om detta visar sig otillräckligt för att nå

målen i naturrestaureringsförordningen bör ett nytt, kompletterande stöd för jordbruksmark införas.

De ekonomiska incitamenten behöver vara tillräckliga för att uppnå en hög anslutningsgrad för återvätning på respektive marktyp men inte så höga att de konkurrerar ut livsmedelsproduktion.

Motiv: Ett generellt hinder för markägare att vilja genomföra återvätning är att åtgärden leder till minskat markvärde. Särskilt för jordbruksmark gäller att produktionen på marken permanent kommer att upphöra eller minska betydligt vid återvätning, då åtgärden bör vara långsiktig för att säkerställa bestående klimatnytta. Återvätning bör bygga på en frivillighet hos markägare. För att skapa incitament för markägare att upplåta sin mark för återvätning finns skäl att erbjuda ekonomiska styrmedel i form av ersättning. Trots att det idag finns flera olika våtmarksbidrag, saknas det ett stöd för återvätning på jordbruksmark i klimatsyfte där markersättning utgår. Regeringen har dock i budgeten för 2026 anslagit 50 miljoner till återvätning av nedlagd jordbruksmark. Ett återvätningsstöd ska förberedas av Naturvårdsverket i samverkan med Länsstyrelsen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Markägare kan inom den gemensamma jordbrukspolitiken få investeringsstöd för vattenvårdsåtgärder och miljöersättning för skötsel av våtmarker, men ersättningarna täcker ofta inte de faktiska kostnaderna och ger svaga incitament för återvätning¹²¹. Markägaren är verksamhetsutövare och ansvarar enligt miljöbalken för tillstånd och eventuella skador, vilket innebär betydande risker. Myndigheter har bättre förutsättningar att hantera dessa krav, varför de bör ta rollen som verksamhetsutövare vid återvätning.

Skogsstyrelsens befintliga återvätningsavtal är riktade mot dränerade organogena skogsmarker och syftar till att ersätta klimatnytta. Avtalet är en form av naturvårdsavtal som sträcker sig över 50 år, där Skogsstyrelsen bekostar, genomför och förvaltar åtgärden. Skogsstyrelsen prioriterar idag återvätning av skogsmark som tidigare varit jordbruksmark men som numera är beskogad. Det finns även möjlighet att inom återvätningsavtalen återvätta nyligen nedlagd jordbruksmark idag om den avregistreras först. Detta handlar oftast om övergiven mark som är stadd i igenväxning. Det saknas bokföring över hur stor del av den återvätta arealen som tidigare varit jordbruksmark, vilket skulle krävas för att tillgodoräkna arealen som återvätt organogen jordbruksmark. Genom förbättrad bokföring och ett breddat uppdrag kan Skogsstyrelsen i större utsträckning bidra till förordningens mål för dränerad organogen jordbruksmark.

Förordningen har tolkats på så sätt att de marker som ska omfattas av målsättningarna om återställande är arealen dränerad torvmark på jordbruksmark enligt den senaste klimatrappporteringen (submission 2025) som uppgick till

¹²¹

<https://www.naturvardsverket.se/4ad504/contentassets/fba10784fc234427b6086f50e7a5756b/slutredo-visning-ru-atervatning-vatmarker-a.pdf>

140 000 hektar för utsläppsår 2023. Eftersom målarealen utgår från denna definition och baseras på blocklagd mark bör blocklagd, snarare än stödsökt, areal räknas in, även om marken i praktiken inte “används inom jordbruket”.

Jordbruksverket har uppskattat att 177 000 hektar blocklagd mark klassas som “ej stödberättigad”¹²²; med samma torvmarksandel som för jordbruksmark nationellt, motsvarar detta cirka 7 200 hektar organogen jordbruksmark som skulle kunna betraktas som nedlagd. Det ger dock inte hela bilden om hur brukbar marken egentligen är eller dess långsiktiga betydelse för livsmedelsproduktion.

Konkurrensen om så kallade ‘marginalmarker’ är idag stor, inte minst för mål om ökad livsmedelsproduktion och för åtgärder enligt andra målsättningar inom restaureringsförordningen. Den praktiskt möjliga arealen är dessutom lägre än den teoretisk tillgängliga arealen, och har uppskattats till 10–50 procent. Förordningens målsättningar ger att minst 14 000 hektar jordbruksmark (och/eller torvtäkt) behöver återvätas till 2050. Redan till 2030 handlar det om 6 300 hektar – givet att 40 procent av återvätningsbetinget av dränerad organogen mark uppnås i skogen.

För att nå detta återvätningsbeting kan även aktivt brukad mark behöva tas i anspråk. Hur mycket mark som behöver tas ur produktion och vilka konsekvenser det skulle få på livsmedelsproduktionen är idag svårbedömt. Förslaget Kartlägg dränerade organogene marker från nationell till lokal nivå, är en viktig del i att identifiera var markerna finns, hur de används idag och följaktligen, vad konsekvenserna blir om dessa återväts. Skulle kartläggningen visa att åtgärderna får betydande negativ inverkan på infrastruktur, byggnader, klimatanpassning eller andra allmänintressen och om sådan återvätning inte kan ske på annan mark än jordbruksmark, kan man i “vederbörligen motiverade fall” fastställa att omfattningen av återvätning av torvmark som används inom jordbruket ska minskas enligt förordningen. Detta undantag bedömer myndigheterna att vi inte kan nyttja i dagsläget då säkra underlag saknas.

Utformning: Återvätning av jordbruksmark kan öka genom vissa anpassningar i Skogsstyrelsens arbetssätt och ersättningsmodell. Idag undviker Skogsstyrelsen att plugga diken i större tillrinningsområden samt diken som omfattas av markavvattningsföretag¹²³. Större delen av markavvattningen i odlingslandskapet sker genom samfälligheter och genom att prioritera bort objekt med markavvattningsföretag går man miste om stora arealer mark som potentiellt kan återvätas. För att kunna genomföra pluggningar i större tillrinningsområden och i diken som omfattas av markavvattningsföretag behöver kompetensutveckling ske på Skogsstyrelsen och en tätare samverkan byggas upp med länsstyrelserna som besitter denna kompetens. Skogsstyrelsens återvätningsverksamhet är idag dessutom koncentrerad till södra Sverige. En geografisk breddning krävs eftersom återvätning av dränerad jordbruksmark är relevant i hela landet. Justeringar i

¹²² Ett block är “ej stödberättigat” ifall en ajourhållare (eller kontrollant) har granskat blocket och bedömer att det inte är stödberättigande jordbruksmark, eller blocket inte stödsökts de tre senaste åren.

¹²³ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2024/rapport-2024-01-att-genomfora-atgarder-for-att-atervata-utdikade-vatmarker.pdf>

Skogsstyrelsens befintliga återvätningsavtal och arbetssätt bör genomföras och samverkan med länsstyrelsen etableras innan ett nytt stöd för jordbruksmark vid behov introduceras.

Om ett nytt stöd för jordbruksmark bedöms motiverat föreslås en ersättningsmodell liknande Skogsstyrelsens befintliga återvätningsavtal. Det bedöms vara den mest effektiva stödmodellen för att nå förordningens målsättningar om återvätning, bland annat för att det i dess utformning är ett långsiktigt, civilrättsligt, individuellt anpassat avtal där staten står som verksamhetsutövare och ersättningsnivåerna baseras på det minskade markvärdet som den permanenta återvätningen medför. För att nå upp till förordningens målsättningar om återvätning av dränerad organogen mark som används inom jordbruket, bedöms nivån på markersättningen vara den viktigaste faktorn. Ersättningen ska vara tillräckligt hög för att markägare ska ges incitament att återväta lämpliga marker, men samtidigt anpassad så att den tar hänsyn till effekterna på nationell livsmedelsproduktion (se Övriga konsekvenser nedan).

För att hantera återvätning inom odlingslandskapet föreslås ansvaret tilldelas länsstyrelsen. I ansvaret ingår informationsspridning, rådgivning, uppsökande verksamhet, avtalstecknande samt planering och genomförande av återvätningen. Länsstyrelsen har redan en upparbetad kompetens och erfarenhet från att genomföra återvätning av utdikad torvmark i klimatsyfte inom skyddade områden, hantera markavvattningsföretag, samordna våtmarksarbetet regionalt och handläggastatliga våtmarksstöd.

Det är viktigt att begränsningar och möjligheter som uppstår till följd av återvätning på ett transparent och realistiskt sätt ingår i rådgivningen. Detta innefattar information om förväntade förändringar i vattennivåer, osäkerheter kring markens framtida brukbarhet, möjliga skötselkrav samt konsekvenser för produktion, maskinanvändning och långsiktig drift så att markägare ges möjlighet att fatta välgrundade beslut baserat på både klimatnytta och konsekvenser för den egna verksamheten. Rådgivningen bör dessutom riktas till både enskilda markägare och till företrädare för markägarföreningar och lokala organisationer. Lokala informationsinsatser och demonstrationsområden kan ytterligare stärka kunskapsöverföring och öka markägares intresse och förståelse för hur återvätning genomförs i praktiken.

För att bredda perspektivet i det rådgivande arbetet hos länsstyrelsen bör återvätning även behandlas som en del av en samlad strategi för mark- och vattenförvaltning. I en sådan strategi bevaras och utvecklas dräneringen på marker som fortsatt ska användas för livsmedelsproduktion, samtidigt som de områden där det är lämpligt att avveckla dräneringen och återväta identifieras, med utgångspunkt i markägarnas vilja och förutsättningar. Genom att betrakta dessa

åtgärder som två delar av samma helhet skapas bättre förutsättningar för en balanserad avvägning mellan produktion, klimat och miljö¹²⁴.

Effekt: Förslaget förväntas stärka möjligheterna att nå förordningens mål genom att öka incitamenten för återvätning. Markägarnas intresse och vilja är dock avgörande för vilken återvätningstakt som är möjlig. Viktiga faktorer för vilken effekt som kommer uppnås är exempelvis valda ersättningsnivåer samt hur rådgivningen riktas.

Vilken effekt genomförda återvätningar får på nettoutsläppen av växthusgaser beror på vilka marker som återväts och det föreligger osäkerheter, speciellt inom kortare tidsram. Forskare vid Göteborgs universitet har i en rapport uppskattat att återvätning av dränerad organogen jordbruksmark kunna minska växthusgasutsläppen med upp till 27 ton CO₂e per hektar och år¹²⁵. Effekten av återvätningssåtgärder inom ramen för detta förslag bör vara mindre än så, då det inte är den mest väl-dränerade och näringsrika åkermarken som kommer stå för betinget av återvätning. En mer rimlig utsläppsminskning torde istället vara cirka 15 ton CO₂e, vilket är mitt emellan klimatnyttan för betesmarker och jordbruksmark.

Tidpunkt: Justeringar i Skogsstyrelsens befintliga återvätningssavtal bör genomföras och sedan utvärderas så snart som möjligt innan ett nytt stöd för jordbruksmark vid behov tas fram och introduceras.

Konsekvenser av Utvidga Skogsstyrelsens återvätningssupdrag och vid behov införa ett nytt stöd för att återväta dränerad organogen jordbruksmark:

Konsekvenser för Staten

Förslaget innebär ökade kostnader för staten för administration, handläggning, genomförande av dikesigenläggning, tillståndprocesser och kapacitetsuppbyggnad hos länsstyrelserna (tabell 6.2.18). De administrativa kostnaderna kommer att skilja sig åt beroende på om ett nytt stöd utvecklas, eller om justering görs i Skogsstyrelsens befintliga arbetssätt och ersättningsmodell.

En stor kostnadspost kommer bli markersättning. Återvätning av jordbruksmark ger klimatnytta över hela landet¹²⁶. För att bedöma kostnaden för markersättning för blocklagd mark utgår vi från Skogsstyrelsens befintliga ersättningsnivåer för hög bonitet (väl-dränerad, näringsrik) inom Skogsstyrelsens befintliga markersättningar för skogsmark, 10 500 till 77 200 kronor per hektar¹²⁷. Snittkostnad för att återväta blocklagd mark hamnar då på 49 000 kronor per hektar. Skogsstyrelsen har genomfört en hindersanalys för återvätningssarbetet, som behöver beaktas för att nå

¹²⁴ Jordbruksverket (2020). Betänkandet "En utvecklad vattenförvaltning", SOU 2019:66. Yttrande. Dnr 4.1.17-01604/20.

¹²⁵ Åsa Kasimir & Amelie Lindgren, Torvmarker, klimat och återvätning: att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring (Stockholm: Vulkan, 2024)

¹²⁶ <https://www.naturvardsverket.se/4ad75e/globalassets/media/publikationer-pdf/7200/978-91-620-7206-3.pdf>

¹²⁷ <https://skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/atervatningsavtal/#foldout-heading-Ers&>

målsättningar inom restaureringsförordningen¹²⁸. Under hela perioden 2021–2024 använde Skogsstyrelsen sammanlagt 120 miljoner kronor (varav 61 miljoner kronor 2024) för återvätning. Drygt 80 procent av medlen användes för eget arbete, drygt 10 procent för att ersätta markägare och resten för att betala entreprenörer. Totalt har man under perioden tecknat återvätningsavtal på drygt 1000 hektar.

Skogsstyrelsen bedömde 2022 att förslagen enligt Klimatpolitiska vägvalsutredningen, att nå 100 000 hektar återvätning av skogsmark och 10 000 hektar jordbruksmark till 2045, skulle kräva en stabil finansiering på i storleksordningen 250 miljoner kronor per år¹²⁹. Även om medel till handläggande och utförande myndigheter ökar kraftigt, begränsas möjligheten till en kraftig ökning av verksamheten kopplad till återvätning av bland annat tillgången till kompetens och personella resurser¹³⁰.

Inom ramen för detta uppdrag räknar vi additionella kostnader enbart för betinget jordbruksmark till 2030. Nyttjandet av förordningens flexibilitet genom återvätning av skog, bedöms rymmas i Skogsstyrelsens ordinarie återvätningsbudget och trots osäkerheterna, har myndigheterna bedömt att utgå från Skogsstyrelsens snittliga kostnader för samtliga poster exklusive markersättning i snitt per hektar för 2021–2024, 100 000 kronor per hektar. Den sammanlagda kostnaden per år för att nå målsättningarna år 2030, grundar sig därför på ett genomsnitt av markersättningsnivåerna och den uppskattade genomsnittliga övriga kostnaden per hektar enligt Skogsstyrelsen, multiplicerat med 1 500 hektar jordbruksmark. Sammanlagd kostnad per år till 2030 blir då drygt 225 miljoner kronor.

Tabell 6.2.18. Sammanställning av kostnader för återvätning av jordbruksmark.

Ersättning (kronor per hektar) (Engångsersättning)	Areal 2030 (hektar)	Areal till 2050 (hektar)	Övriga kostnader Skogsstyrelsen per hektar (kronor)	Total kostnad per år 2030 (kronor)
10 500 – 77 200	6 300	14 000	100 000	225 miljoner

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

De negativa konsekvenser för företag som kan följa av de förslag som lämnas här är kopplade till den påverkan som återvätningsåtgärder kan ha på produktion och

¹²⁸ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2025/rapport-2025-13-analys-av-hinder-for-atervatning-och-forslag-pa-atgarder.pdf>

¹²⁹ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2022/2021202020192018/rapport-2022-14-underlag-for-strategisk-planering-for-okad-kolsanka.pdf>

¹³⁰ <https://skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/yttranden/yttranden-2025/2025-05-25-skogsstyrelsens-svar-pa-miljomalsberedningens-delbetankande-sou-202521.pdf>

logistik på jordbruks- och skogsmark. Om en ökad återvätning av jordbruksmark leder till att produktiv mark tas i anspråk för återvätning, eller där återvätning sker i anslutning till produktiv mark, leder förslaget till produktionsbortfall eftersom det påverkar bruksmöjligheter- och kostnader på den tilltänkta marken, såväl som för intilliggande mark. En god dränering är en förutsättning för markens förmåga att hålla tillräckliga mängder av växttillgängligt markvatten. Det är också en förutsättning för att överskottsvatten ska kunna avledas från fältet innan rötterna drabbas av syrebrist. Om ersättningen som betalas ut är tillräckligt hög för att täcka eventuella kostnader blir effekten neutral för företagare och markägare.

Åtgärden kan dock leda till att arealen brukbar mark i området minskar, vilket kan försämra marktillgång generellt och särskilt för lantbruksverksamheter på lokal nivå. Många jordbruksföretag är beroende av tillgång till en viss areal för att gå runt, och om det är ett djurhållande företag kan man vara beroende av tillräckliga foderarealer och tillräcklig spridningsareal för att kunna fortsätta med djurhållningen i den omfattning som verksamheten är dimensionerad för. För entreprenadföretag kommer förslaget att leda till fler arbetstillfällen genom ökad efterfrågan på maskinförare.

Konsekvenser för andra enskilda

Förändrade vattennivåer kan ge negativa konsekvenser och försämrade dräneringsförhållanden för närliggande markägare som fortsatt önskar att odla sin mark. Det är viktigt att det sker en rättssäker prövning och att det utgår en rimlig ersättning om omkringliggande markägare och/ eller markavvattningsföretag får försämrade dräneringsförhållanden. Förslaget förväntas bidra till mer vatten i landskapet och därmed mildra effekterna av torka och översvämning lokalt. Ett mer varierat odlingslandskap förväntas även gynna mångfalden och skapa värden för rekreation och friluftsliv,

Övriga konsekvenser

Ett stöd riktat åt återvätning av organogen jordbruksmark förväntas öka andelen våtmarker i odlingslandskapet, vilket i förlängningen bidrar framförallt till minskade nettoutsläpp av växthusgaser och ökad biologisk mångfald och gynna olika arter knutna till våtmarker. Återvätning på vissa platser kan påverka omkringliggande marker negativt¹³¹.

Ersättningsnivån för återvätning av dränerad organogen jordbruksmark har stor betydelse för hur åtgärden påverkar livsmedelsproduktionen. Om ersättningen sätts för högt kan det leda till att för stor andel mark som bidrar till livsmedelsproduktion tas ur produktion, medan en för låg nivå riskerar att begränsa genomförandet av åtgärden. En nationellt fastställd ersättningsnivå kan få olika effekter i olika delar av landet. I norra Sverige kan den bli mycket konkurrenskraftig även för produktiva marker, medan motsvarande ersättning i

¹³¹ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/projektwebbplatser/grip-on-life-ip/rapporter-grip-on-life/dikesrensning-och-atervatning---effekter-pa-vattenkvalitet.pdf>

södra Sverige kan leda till begränsad återvätning. Detta kan ge en ojämn geografisk fördelning av åtgärden och olika konsekvenser för livsmedelsproduktionen.

Även regionalt finns risker för negativa effekter på livsmedelsproduktionen. I vissa produktionsområden kan höga ersättningsnivåer skapa incitament att avveckla viktiga produktionsgrenar. För exempelvis djurhållande företag med svag lönsamhet kan en hög markersättning leda till att besättningar helt eller delvis avvecklas när det uppstår för höga incitament att ta mark för vallodling ur produktion genom återvätning. Detta kan få följd effekter för den lokala livsmedelsförsörjningen. Genom att anpassa ersättningsnivåer i samverkan med regional förvaltning kan risker för lokala undanträngningseffekter i livsmedelsproduktionen uppmärksammas och motverkas. En sådan anpassning förutsätter dock ett tillförlitligt underlag, se Förslag Kartlägg dränerade organogena marker från nationell till lokal nivå.

Övrigt

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar och återvätnade arealer genom de statliga stödssystemen utvärderas årligen av ansvariga myndigheter. Konsekvenser bör senast följas upp innan en ny plan fastställs 2032: antingen 2030 eller 2031.

Förslag 29 Utred förutsättningarna att införa ett stöd för att passivt återväta dränerad organogen jordbruksmark

Myndigheterna föreslår att regeringen utreder förutsättningarna att införa en ersättningsmodell för dränerad organogen jordbruksmark som riktar sig till markägare som åtar sig att passivt återväta dränerad organogen jordbruksmark genom att avstå från dikesrensning.

Motiv: Arealen som ska omfattas av restaureringsåtgärder på organogena marker är 42 000 hektar till 2030, varav en fjärdedel ska återvätnas. För övriga restaureringsåtgärder anger inte förordningen explicit att utsläppen av växthusgaser behöver minska. Grundtanken inom uppdraget är ändå att dessa åtgärder ska innebära en klimatnytta. Viss klimatnytta skulle kunna uppnås genom passiv återvätning (minskad dränering) genom att avstå från dikesrensning. Mer forskning behövs för att säkerställa klimatnyttan för denna åtgärd under olika förutsättningar (se Förslag Stärk forskning och uppföljning av återvätning och alternativa åtgärder på dränerad organogen mark).

Eftersatt dikesunderhåll är idag ett utbrett problem på jordbruksmark generellt och enligt undersökningar utförda av Jordbruksverket skattas 61 procent av all

jordbruksmark som otillfredsställande dränerad av jordbrukare¹³². Dränerade torvmarker är särskilt svåra att upprätthålla fullgod dränering på, eftersom torvmark komprimeras och sjunker över tid. Mot denna bakgrund finns det ett behov av åtgärder på organogen jordbruksmark som kan omfatta marker som inte är direkt lämpade för fysisk pluggning av diken men som har potential att bidra till att uppfylla arealmålen i förordningen och minskade växthusgasutsläpp över tid.

Utformning: För att skapa incitament för passiv återvätning, bör en ersättning införas för dränerad organogen jordbruksmark som redan idag har sämre dräneringsstatus och som riktar sig till markägare som åtar sig att inte återställa dikesfunktionen.

Inom Skogsstyrelsens återvättningsavtal finns idag ett så kallat "Avtal utan åtgärd" för marker som redan har så pass dålig dränering, att vinsterna är små att utföra en återvätning genom pluggning. På sikt växer dikena igen naturligt, vilket kan motsvara en återvätning över tid. För passiv återvätning av jordbruksmark, är det även, likt för återvätning av jordbruksmark, viktigt att länsstyrelsen har en roll för att hantera odlingslandskapets förutsättningar genom att de genomför rådgivning, den uppsökande verksamheten samt hanterar ansökningsprocesser rörande markavvattningsföretag. Passiv återvätning bör även i stor utsträckning innebära samma process som gäller för återvätning: rådgivning, uppsökande verksamhet, utredning och planering, prövningar och fältbesök, för att åtgärden ska vara rättssäker för markägaren och intilliggande markägare och för att minimera risken för oförutsedda konsekvenser.

Ersättningsnivåerna för ett stöd för passiv återvätning behöver utformas i relation till de åtaganden som följer av åtgärden. Utredningen behöver undersöka vilka ersättningsgrundande åtaganden eller krav som kan vara lämpliga att införa på passivt återvättad mark, där skötselåtaganden kan behöva övervägas i den mån de är nödvändiga för att säkerställa miljöeffekterna. Dessa behöver bygga på fältförsök som har kvantifierat effekt på växthusgasutsläpp och biologisk mångfald, för att en ersättning för passiv återvätning som åtgärd ska vara kostnadseffektiv. När effekterna är tillräckligt klarlagda bör även förutsättningar och begränsningar för genomförandet av åtgärderna analyseras, liksom hur de kan finansieras. Samtidigt råder osäkerhet kring var grundvattennivåerna kommer att stabiliseras, vilket påverkar vilka skötselåtgärder som är möjliga att genomföra och i vilken utsträckning marken kan användas inom jordbrukarens egen verksamhet och produktionsinriktning. Denna osäkerhet behöver beaktas vid utformningen av både krav och ersättningsnivåer.

Effekt: Vilken effekt passiv återvätning får på växthusgasutsläpp beror på i vilken takt diken växer igen naturligt och vilken vattennivå som uppnås. Förslaget är framför allt inriktat på att bevara en sämre dräneringsstatus i markerna. Det föreligger på så sätt stora osäkerheter kring åtgärdens klimatnytta, speciellt inom kortare tidsram. Det finns också frågetecken kring additionaliteten av ett stöd där

¹³² <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2024-11-20-bevattning-och-dranering-av-jordbruksmark-2023>

man åtar sig att inte underhålla ett dike. En åtgärd ska anses additionell endast om den klimatnytta som uppnås inte skulle ha uppnåtts utan att åtgärden genomförts. Utredningen av effekt, utformning och kostnadseffektivitet i en stödmodell för passiv återvätning är en viktig del i införandet av åtgärder för att nå förordningens målsättningar för restaurering av dränerade organogen jordbruksmark.

Tidpunkt: Givet osäkerheterna om climateffekten från passiv återvätning behöver forskning genomföras och sammanställas och lämplig stödmodell analyseras innan införande.

Konsekvenser av Inför stöd för att passivt återväta dränerad organogen jordbruksmark:

Konsekvenser för Staten

För staten innebär förslaget en utredningskostnad om 1 miljon kronor.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Inga direkta konsekvenser eftersom detta är ett utredningsförslag. Konsekvenser för företag kan eventuellt uppstå om och när ett stöd införs.

Konsekvenser för andra enskilda

Påverkan på andra enskilda bedöms bli låg men det är viktigt att det sker en rättssäker prövning och att det utgår en rimlig ersättning om omkringliggande markägare och/ eller markavvattningsföretag får försämrade dräneringsförhållanden.

Övriga konsekvenser

Inga direkta konsekvenser eftersom detta är ett utredningsförslag. Konsekvenser för exempelvis livsmedelsproduktion kan eventuellt uppstå om och när ett stöd införs.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Konsekvenser bör senast följas upp innan en ny plan fastställs 2032: antingen 2030 eller 2031.

Förslag som rör målsättningar i artikel 4

Anpassa och utveckla ersättningar och villkor för att gynna bete och slätter

- Justera ersättningsnivån för skötsel av betesmarker och slätterängar
- Förenkla skötselvillkoren i ersättning betesmarker och slätterängar
- Utveckla och utöka komplement/åtgärder till ersättningar för betesmarker och slätterängar
- Utöka incitamenten att nyttja betesfria år för att hävda större arealer
- Utvidga definitionen på markklassen skogsbete så att fler marker ger rätt till ersättning
- Ersättningar som stimulerar fler betande djur
- Investeringsstöd för betande djur och slätterängar
- Justera kompensationsstödet
- Utred möjligheten att ersätta inskränkningar i Natura 2000
- Kompetensutveckling och rådgivning kring jordbruksekosystemen
- Förstärk och anpassa nationella restaureringsstödet för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel
- Utred hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas

Anpassa och utveckla åtgärder, ersättningar och villkor för att gynna bete och slätter

Arealen av gräsmarker av livsmiljötyp ska öka med 100 000 hektar till 2050. Denna målsättning följer av tillämpningen av en miniminivå av uppskattade referensarealer, det ekologiska behovet av att utöka arealer av livsmiljötyp är större. Arealen av gräsmarker av livsmiljötyp är idag 350 000 hektar varav 140 000 hektar inte är i gott tillstånd. Till 2030 ska åtgärder för restaurering vara på plats i 40 000 ha. De livsmiljötyper som är i gott tillstånd idag ska fortsätta att vara det, dvs inte försämrats. 2050 ska det enligt detta förslag finnas 450 000 ha gräsmarker av livsmiljötyp i gott tillstånd inom de 22 gräsmarkslivsmiljötyperna som rymts i

överenskommelsen mellan Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket, De alpina livsmiljötyperna samt kustdyner, ingick inte i den översynen. Ytterligare arealer tillkommer för att uppnå referensarealerna för dessa livsmiljötyper.

För att öka arealen av betesmarker kommer det att krävas att det finns fler betesdjur som nyttjar dessa marker. Det kommer att krävas fler nötkreatur, får och getter men också att hästarna nyttjas på naturliga betesmarker.

Ängs- och betesmarker är viktiga för målen i förordningen som handlar om fåglar, gräsmarksfjärilar, pollinatörer och småbiotoper (Artiklarna 10 och 11). Det finns idag ca 450 000 ha ängs- och betesmarker (ägoslaget betesmark) i stödsystemet och av dessa är cirka 120 000 ha livsmiljötyp . Utöver detta finns ängs- och betesmarker som inte ingår i stödsystemet för att det inte passar in i nuvarande definitioner eller för att brukare väljer att inte söka stöd/ersättningar. I rådande ersättningssystem delas betesmarker upp i markklasser (betesmark och slåtteräng med allmänna värden, betesmark och slåtteräng med särskilda värden, skogsbete, mosaikbetesmark och gräsfattig mark. Det är endast i markklassen gräsfattig mark som det finns en direkt koppling till livsmiljötyp. Det är en utmaning att markklasser och livsmiljötyper inte är kopplade.

I förslagen nedan är betesmark alltid naturbetesmark om inget annat anges. De åtgärder som föreslås är dels generella som gynnar ängs- och betesbrukare generellt, dels åtgärder som gynnar arter eller livsmiljötyper specifikt. Åtgärderna bygger på frivillighet och ersättning/stöd för att genomföra åtgärder.

Åtgärderna beskrivs baserat på hur de skulle kunna passa in i rådande system exempelvis föreslås fler komplement till miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Åtgärderna skulle kunna tillämpas även i andra system, exempelvis skulle komplementen kunna inrättas som åtgärder inom nationell finansiering eller finansieras genom system för naturkrediter.

De åtgärder som presenteras förstärker och kompletterar varandra och bygger tillsammans upp en ersättningsnivå som kan locka till ökat bete och slåtter. I vissa fall är dock förslagen även att betrakta som alternativa lösningar, i bemärkelsen att införandet av ett förslag minskar behovet av att införa ett annat.

Beräkningar av kostnader är baserade dels på existerande data och dels på expertbedömningar. De ska ses som preliminära estimat för att uppskatta kostnader för att nå målen i förordningen.

Förslag 30 Justera ersättningsnivån för skötsel av betesmarker och slåtterängar

Myndigheterna föreslår att regeringen höjer ersättningarna för betesmarker och slåtterängar så att ersättningen bättre motsvarar de kostnader lantbrukare har för att sköta markerna.

Motiv: Lönsamheten är idag en stor begränsande faktor för att bevara och utöka arealen naturbetesmarker och slåtterängar. Höjda ersättningsnivåer och enklare villkor (se förslag 33 Förenkla skötselvillkoren i ersättning betesmarker och slåtterängar) bör sänka tröskeln för brukare att i större utsträckning nyttja ängs- och betesmarker i sitt företagande och söka stöd för deras skötsel.

Ersättningar som brett gynnar ängs- och betesmarker har en relativt svag styrning mot livsmiljötyper. Idag saknas även tillräcklig kunskap om var i odlingslandskapet marker med livsmiljötyper finns. Baserat på de begränsade data som finns att tillgå bedöms cirka 30 procent av arealen som ingår i miljöersättningen utgöras av livsmiljötyp. För marker med särskilda värden är motsvarande andel cirka 50 procent (Jordbruksverket, 2024)¹³³

-områden)). Att ge brukare högre incitament att träda in i stödsystemet och söka miljöersättning kan bidra till att fler livsmiljötyper hävdas samt skapa engagemang hos brukare att göra mer för åtgärder för biologisk mångfald i ängs- och betesmarker. I förslag 34 föreslås fler åtgärder/komplement som kan utföras och ge ersättning.

Utformning: I detta förslag diskuterar vi tre alternativ till hur man kan justera ersättningsnivåerna: täcka högre andel av kalkylen, en fast höjningsnivå eller en justering som särskilt lyfter marker med särskilda värden.

Nivån på miljöersättningarna bör justeras. Nuvarande nivåer av miljöersättning täcker inte de faktiska kostnaderna för betesbrukandet. Ersättningarna bygger på en kalkyl över kostnaderna för att hävda betesmarker och slåtterängar, där dagens nivåer täcker 53 - 83 procent av kalkylen, beroende på markklass. Eftersom markernas behov av åtgärder varierar och kalkylen bygger på ett genomsnitt, skulle en ersättning som i högre utsträckning motsvarar den faktiska kalkylen vara mer skälig.

Ett alternativ är att höja alla miljöersättningar med samma summa. En mer generell höjning av alla miljöersättningar betyder att alla som deltar nås av samma höjning, oavsett den befintliga ersättningsnivån enligt kalkylen. En sådan höjning kan vara enklare att genomföra, men skulle kunna ha större risk att överkompensera enskilda brukare. Som räkneexempel har företagsekonomiska modellberäkningar visat att en höjning av miljöersättningarna med 1 000 kronor per hektar kan göra att över 100 000 ytterligare hektar betesmark blir lönsam att bruka ¹³⁴. Samma utredning visar dock att utgiftsökningen blir hög i förhållande till ökningen av biologisk mångfald, eftersom alla marker träffas oavsett biologiskt värde.

133 [Utvärdering av marker i Ängs- och betesmarksinventeringen samt inom Natura 2000](#)

¹³⁴ Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker: Modellberäkningar för hur jordbrukspolitiken kan användas för att utöka areal betesmarker, RA25:8, Jordbruksverket, 2025)

Ett annat alternativ är att fördela en högre ersättning till enbart särskilda värden. Modellberäkningar i rapporten (Andersson, S. & Brady, M. 2021)¹³⁵ visar att det är ekonomiskt fördelaktigt att satsa på marker med höga naturvärden framför marker med mer allmänna värden. Man kan sålunda resonera att det kan vara lönt att sänka/bibehålla ersättningsnivåerna för allmänna värden och istället höja ersättningen för särskilda värden. I särskilda värden är ju dessutom sannolikheten högre att de är av livsmiljötyp. Att istället höja ersättningen för särskilda värden och bibehålla nivåerna för allmänna värden innebär högre totala kostnader men kan innebära att fler marker med livsmiljötyper sköts så att tillståndet bibehålls och/eller förbättras. Motivet att inte sänka nivåerna för allmänna värden är ju att dessa marker kan på sikt bli det nya markerna med särskilda värden och att allmänna värden och ersättningen för dem gynnar betesföretaget generellt.

Effekt: Åtgärden att höja ersättningsnivåerna är relativt trubbig och inte särskilt riktad mot gräsmarker av livsmiljötyp utan mot betesdrift och betesföretagarens lönsamhet generellt. Genom att prioritera betesmarker med särskilda värden och övriga specialmarkklasser, som i högre grad motsvarar livsmiljötyp, kan träffsäkerheten mot dessa öka. Det är också viktigt att ersättningsnivåerna för allmänna värden inte riskerar att konkurrera med de marker som är biologiskt mer värdefulla att hävda. Mot den bakgrunden finns ett argument för att ersättningsnivå på marker med allmänna värden kan hållas på samma nivå som idag eller möjligen sänkas. Samtidigt är en del av betesmarkerna med allmänna värden möjliga att via tid och åtgärder omvandla till betesmarker med särskilda värden och till livsmiljötyp.

Effekten bedöms bli begränsad till 2030 på grund av att det tar tid att få förslaget på plats. På längre sikt bedöms utformningen av ersättningar för skötsel även kunna påverka och rikta viljan att restaurera och återskapa marker med livsmiljötyp.

Effekten beror även på anslutningsviljan, som utöver ersättningsnivåerna beror bland annat på utformningen av stöden och rådgivning. Rådgivningen bör förmedla information om ersättningarna men även om hur brukandet påverkar natur- och kulturvärden. Detta tas upp i detalj i förslag 41 *Kompetensutveckling och rådgivning kring jordbruksekosystem*. Villkoren för ersättningen är också en viktig aspekt som i förslag Förenkla skötselvillkoren i ersättning betesmarker och slätterängar.

Omfattning

Ersättningsnivåerna träffar arealer i hela landet.

Nuvarande (2025) kostnad för miljöersättning för betesmarker och slätterängar är ca 1,15 miljarder och den anslutna arealen är ca 400 000 hektar. Det finns också ca

135 Modellerade miljöeffekter – för bättre ersättningar till jordbrukare. AgriFood Policy Brief 2021:2.

30 000 hektar betesmarker som bara har gårdstöd, samt ca 16 000 hektar på fäbodan. Denna areal utgör ägoslaget betesmark och inte arealen av livsmiljötyp.

Arealen inom miljöersättningen kommer att öka allt eftersom nyskapade (30 000 hektar) och restaurerade (40 000 hektar) arealer tillkommer.

Tidpunkt: Behöver genomföras innan 2028 för att kunna få effekt till 2030.

Det regeringsuppdrag, Uppdrag att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar, som Jordbruksverket har och delredovisade november 2025 och som kommer att slutredovisas februari 2026 och uppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan överlappar i tid. Förslagen som redovisas i de olika uppdragen är snarlika men inte alltid identiska, dels för att uppdragen sker samtidigt och inte hunnit samköras, och dels för att uppdragens instruktioner är delvis olika.

Regeringsuppdraget om att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar har utvidgade resonemang och kalkyler kring villkor, ersättningar och anslutningsgrad men har ingen koppling till livsmiljötyper.

Flera aktörer under aktörsdialogerna inom detta uppdrag ansåg att ersättningsnivåerna inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar behöver höjas ytterligare.

Konsekvenser av Justera ersättningsnivån för skötsel av betesmarker och slåtterängar:

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys. Beroende på hur justeringen genomförs kan åtgärden gynna ängs- och betesmarker, både de som är livsmiljötyp och generellt. Det gynnar den generella biologiska mångfalden av alla taxa.

Fördelen med förslaget är att det kan genomföras utan förändringar i varken de administrativa systemen eller för brukaren, samtidigt som det ger ett generellt ökat inkomstflöde från hävd av betesmarker och slåtterängar.

Konsekvenser för Staten

Kostnader för Staten bedöms öka och beror på ersättningsnivåerna. Om arealerna är samma som 2025 och:

- Om ersättningsnivåerna för miljöersättning för betesmarker och slåtterängar höjs till att täcka 100 procent av faktiska kostnader enligt kalkylen skulle det leda till en ökad kostnad för miljöersättningen med drygt 360 miljoner kronor och höja totala kostnaden till **1,51 miljarder**.
- Om ersättningsnivån höjs till att täcka 100 procent av kalkylen bara för marker med särskilda värden, och om arealerna är samma som 2025 skulle det leda till en ökad kostnad om 200 miljoner kronor och höja den totala kostnaden till **1,35 miljarder**.

- Om ersättningsnivåerna för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar för varje markklass ökar med 1 000 kronor per hektar skulle det leda till ökade kostnader om 400 miljoner kronor och höja totala kostnaden till **1,55 miljarder**, om arealerna är samma som 2025.
- Om ersättningsnivåerna ökar med 1 000 kronor per hektar för enbart särskilda värden skulle det leda till ökade kostnader om 210 miljoner och höja totala kostnaden till **1,36 miljarder**.

Beräkningarna ovan omfattar befintliga arealer inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar 2025. Tillkommande arealer, till 2030, motsvarar det som återskapas 30 000 hektar plus det som ska restaureras 40 000 hektar (och arealen fördelas enligt dagens proportioner av respektive markklass). Om man lägger till denna areal till beräkningarna ovan ska ökar kostnaden med ca 20 %.

Förslaget förväntas leda till initiala administrativa kostnader på Jordbruksverket för att hantera ändringar av ersättningsnivåer. Förenklingar av villkor kan på längre sikt minska administrativa behov. Den ökade kostnaden uppskattas till 750 000 kr (0,5 ÅAK).

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga direkta betydande konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Förslaget ger ökad ersättning till företag som hävdar betesmarker och slåtterängar inom ramen för det befintliga ansökningsförfarandet.

Om resurser omfördelas i kommande CAP-budget, mellan stöd till produktion och miljöersättningar kan det påverka lantbruksföretag beroende var företaget har sin huvudsakliga inriktning.

En höjd miljöersättning kan även påverka arrendekostnaderna eftersom markens ekonomiska värde ökar för brukarna. Markägare kan då efterfråga högre arrenden, vilket kan leda till ökade kostnader för jordbrukare som arrenderar mark. Detta är en anledning till att det är viktigt att ge stöd och ersättning till djuren och inte till marken (se förslag 37 Ersättningar som stimulerar betande djur).

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta betydande konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Om förslaget leder till att antalet idisslande djur (främst nöt) ökar innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodermältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar och hävdade arealer i befintliga ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 31 Förenkla skötselvillkoren i ersättning betesmarker och slåtterängar

Myndigheterna föreslår att regeringen ger i uppdrag till Jordbruksverket i samverkan med Naturvårdsverket att förenkla skötselvillkoren inom ersättningarna till betesmarker och slåtterängar.

Motiv: Att skötselvillkoren inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar upplevs enkla att följa kan bidra till att fler söker ersättning och får förtroende för stödsystemet och ansluter sig till fler ersättningar och komplement. Större arealer i ersättningssystemen gör att fler livsmiljötyper hävdas och om fler söker komplement som finns eller av dem som förslås nedan kommer hävden att vara anpassad för att restaurera eller icke-försämra livsmiljötypen. Att skötselvillkoren behöver förenklas togs upp av flera aktörer under dialogerna. Jordbruksverket utreder förenkling i ett pågående regeringsuppdrag (LI2025/01609 m.fl.). Förslagen som läggs i det uppdraget behöver beaktas även i relation till naturrestaureringsförordningens målsättningar. En förenkling i stödsammanhang handlar om vilka delar i dagens villkor som kan tas bort för att göra ersättningen ännu enklare att söka men också att kontrollera.

Idag ska en betesmark eller slåtteräng skötas på så sätt att skötselvillkoren uppfylls, vilka inkluderar att träd och buskar av igenväxningskaraktär hålls borta, marken ska skötas så att ingen skadlig ansamling av förna sker, samt att marken ska betas av senast 31 oktober. Betesmarker med särskilda värden och mosaikbetesmarker omfattas därtill av det särskilda skötselvillkoret i form av förbud mot tillskottsutfodring. Skogsbete har ett särskilt skötselvillkor som är kopplat till vegetationens utseende samt att det ska bedrivas plockhuggning. Slåtterängar med särskilda värden ska fagas och har det särskilda skötselvillkoret att den ska slåttas mellan 1 juli – 30 september.

Det kan hävdas att skötselvillkoren redan i dag är relativt enkla. För att inte försämra tillståndet i betesmarker och slåtterängar, är det viktigt att den skötselkärna som upprätthåller värdena för biologisk mångfald bibehålls, det vill säga att marken ska slåttas eller betas. Målet är att förenklingarna ska ge enklare

kontroller, färre fel både hos sökande och hos myndigheten och detta sammantaget minskar de administrativa kostnaderna.

Utformning: Det finns olika möjligheter att förenkla skötselvillkoren med avseende på tidpunkter för bete och slåtter, förekomst av buskar och träd av igenväxningskaraktär samt hantering av skadlig förnaansamling. Ur ett brukar-, kontroll- och administrationsperspektiv men även för biologisk mångfald, bör de förenklade skötselvillkoren vara att produktion på betesmarker och slåtterängar ska betas/slås av under stödåret, igenväxning av träd och buskar ska hållas efter samt att marken inte faller ur stödsystemet eller markklassen.

Allmänna värden

En förenkling av stödvillkoren så att de villkorar att stödårets betesproduktion ska betas av istället för att bete ska ske innan 31 oktober skulle innebära att det finns mer tid för betesdjuren att beta av markerna, men mindre tid att utföra efterkontroll. På samma sätt skulle villkoret för att utföra slåtter innan 31 oktober kunna ersättas med att stödårets höproduktion ska slås av och skörden ska tas bort. Det skulle innebära att det finns ännu mer tid att utföra slåtter men samtidigt minskar höets värde som foder och kommer inte kunna torka. Det blir också mindre tid för att utföra efterkontroll.

När det gäller kravet om skadlig förnaansamling skulle även detta kunna tas bort. Begreppet ”skadlig” är svårt att definiera eftersom bedömningen beror på vilka naturvärden som ska prioriteras. Dessutom är villkoret svårt att följa upp vid markkontroller och kan anses täckas av det övergripande kravet att marken ska betas.

En annan möjlig förenkling är att ta bort villkoret att buskar och träd av igenväxningskaraktär ska hållas borta. är att ta bort detta villkor. Villkoret skulle indirekt finnas kvar genom att betesmarken för att berättiga stöd inte får övergå till icke godkänd betesmark. Att ta bort villkoret skulle kunna bidra till att brukarnas oro över om man har tagit bort tillräckligt med uppslag minskar. Det kommer dock alltid finnas behov av att hantera buskar och träd av igenväxningskaraktär varför det kommer att finnas ett behov av åtgärder (röjning). Om skötselvillkoret om röjning av buskar och träd av igenväxningskaraktär lyfts ut ur stödet minskar de ersättningsbaserade åtgärderna i kalkylen och därmed sjunker ersättningsnivåerna. För att ge incitament till att röjningsåtgärder vidtas skulle det vara möjligt att 1) behålla ersättningen för röjning i kalkylen, med hänvisning till att marken inte får övergå från godkänd till icke godkänd betesmark. 2) att införa en tilläggsersättning för röjning, som den sökande själv kan välja att ansöka om vid behov. Om tilläggsersättningen hanteras som dagens komplement passar de in i etablerade system. I annat fall behöver andra system utvecklas, t.ex ersättning mot faktura, ett administrativt mycket tungt system, eller via schabloner, t.ex baserade på timkostnader för olika åtgärder, där brukaren söker om ett antal timmars arbete för åtgärder. Det senare ger ett system som är svårt att kontrollera. Det måste även

tydliggöras i ajourhållningen – på skärm eller i fält – om marken är berättigad till sådan ersättning.

Baserat på resonemanget ovan förespråkas att skötselvillkoren bör vara att produktion på betesmarker och slätterängar ska betas/ slås av under stödåret, igenväxning av träd och buskar ska hållas efter samt att marken inte får falla ur stödsystemet eller markklassen.

Särskilda värden

När det gäller de särskilda skötselvillkoren, kopplade till marker med särskilda värden och specialmarkklasserna, föreslås att, för skogsbete, kravet om plock- och luckhuggning tas bort men att övriga delar av villkoren förblir oförändrade. I Jordbruksverkets regeringsuppdrag om ängs- och betesmarker lyfts att villkor som ändå täcks av andra villkor eller som har mindre ekologisk effekt kan tas bort.

När det gäller de andra särskilda skötselvillkor föreslås att förbudet mot tillskottsutfodring och tidpunkt för slåtter på slätterängar med särskilda värden, 31 september, ska vara kvar.

De förbud som finns i nuvarande föreskrift SJVFS 2024:24 bör behållas, exempelvis att det är förbjudet att använda växtskyddsmedel, gödsla och jordbearbeta samt ett grundkrav bör vara att marken ska vara och fortsätta vara godkänd betesmark i ersättningssystemet.

Kontroll

En förenkling av kontrollförfarandet genom att nyttja satellitdata eller flygbilder skulle kunna minska behovet av fältkontroller. Ytterligare ett sätt är att låta den sökande ta bilder som visar att skötselkraven uppfyllts och detta krav på fotografering skulle kunna vara skäl till en viss ersättning till brukaren.

Effekt: Det förslag som vi förordar angående skötselvillkor är att produktion på betesmarker och slätterängar ska betas/ slås av under stödåret, igenväxning av träd och buskar ska hållas efter samt att marken inte faller ur stödsystemet eller markklassen. Detta förväntas ha samma effekt på naturvärden som dagens skötselvillkor. Förslaget har en mycket indirekt effekt på förordningens mål om livsmiljötyper. Det gynnar stödsökande generellt genom att reglerna blir enklare och mer tydliga vilket kan göra att de fortsätter sin verksamhet och att betesdjur därmed fortsätter att beta i landskapet och att marker slås.

En central fråga för att utveckla incitamenten för att söka miljöersättning är hur man ska verka för att bygga upp förtroendet mellan myndigheter och sökande. Kontrollpunkterna och dess tillämpning måste vara förutsägbara och resultaten av kontrollen måste vara tydliga men även rådgivande. Kontrollerna bör ha syftet att informera om vilka insatser som rekommenderas för den sökande och det bör även finnas en tidsfrist för brukare att rätta till det som inte var korrekt. Om inte oron

kring kontroller hanteras, riskerar även i övrigt väl utformade ersättningar få begränsad effekt om ingen är motiverad att söka dem.

Tidpunkt

Detta bör införas till kommande stödperiod 2028.

Det regeringsuppdrag, Uppdrag att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar, som Jordbruksverket har och delredovisade november 2025 och som kommer att slutredovisas februari 2026 och uppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan överlappar i tid. Förslagen som redovisas i de olika uppdragen är snarlika men inte alltid identiska dels för att uppdragen sker samtidigt och inte hunnit samköras och dels för att uppdragens instruktioner är delvis olika. Regeringsuppdraget om att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar har utvidgade resonemang och kalkyler kring villkor, ersättningar och anslutningsgrad.

Konsekvenser av Förenkla skötselvillkoren

Om stödvillkoren blir enklare har lantbrukaren färre detaljerade krav att förhålla sig till. Det medger även en större flexibilitet i skötseln utifrån produktionssystem och lokala förutsättningar. Mindre administrativa och tekniska krav kan öka incitament att söka stöd och kan leda till att fler hektar brukas som öppna ängs- och betesmarker istället för att läggas. Samtidigt minskar då myndigheternas möjlighet till styrning generellt. Styrningen för förordningens mål är mycket indirekt.

Ängs- och betesmarker kräver mer hävd och skötsel än bara slåtter och/eller bete. Om villkoren förenklas är det därför viktigt att behovet av hävd- och skötselåtgärder kan ersättas separat, ligger kvar som skötselvillkor eller finns som komplement.

Konsekvenser för Staten

Alternativ: *Skadlig förnaansamling* lyfts ur skötselvillkoren

Förslaget om att produktion på betesmarker och slåtterängar ska betas/slås av under stödåret, igenväxning av träd och buskar ska hållas efter samt att marken inte faller ur stödsystemet eller markklassen tillämpas innebär det inga förändringar i kalkylen eller i ersättningsnivån. Kostnaden för staten kommer att vara den samma om man har samma procentuella tilldelning av kalkylen in i ersättningen och att alla söker ersättningen. Detta alternativ förordas. Förslaget kommer förhoppningsvis leda till färre fel vid kontroller samt att fler vill vara med i stödsystemet. Det leder på sikt till ökade kostnader för staten.

Alternativ: *Röjning av träd och buskar av igenväxningskaraktär* lyfts ur skötselvillkor

Om skötselvillkoret om röjning av buskar och träd av igenväxningskaraktär lyfts ut ur stödet sjunker kalkylen och därmed ersättningsnivåerna till cirka 500 kronor per hektar för betesmarker med allmänna värden och till 2 100 kronor för betesmarker

med särskilda värden. Det skulle innebära att kostnaden för allmänna värden skulle sjunka från 350 miljoner till 97 miljoner, en minskning med 253 miljoner kronor per år, och för särskilda värden från 636 miljoner till 326 miljoner, en minskning med 310 miljoner kronor per år. Tilläggsersättningen för röjningen blir beroende på markklass 300–2 400 kronor per hektar. Om vi antar att bara hälften av arealen söks för röjning varje år kommer den årliga kostnaden för allmänna värden gå från 350 miljoner till 270 miljoner, en minskning med 80 miljoner kronor per år och för särskilda värden från 636 miljoner till 395 miljoner, en minskning med 241 miljoner kronor per år. Att man söker utbetalning av röjning endast vid behov skulle kunna göra att det faktiskt blir en kostnadsbesparing men att sätta upp ett system för att avgöra vilka marker som verkligen behöver röjas blir ett stort och dyrt uppdrag som kräver uppdatering och utveckling av rutiner för ajourhållningen, uppbyggnad av nytt system för ansökan och administration. Detta alternativ förordas inte.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga direkta konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Förslaget förväntas sänka administrativa trösklar för stödsökande, särskilt för mindre jordbruksföretag, med minskad tidsåtgång samt risk för avdrag. Kontrollen blir också mindre omfattande och mer förutsägbar vilken kan minska oro för kontroll och därmed ett utökat sökande av ersättning.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Inga direkta konsekvenser.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget går inte utöver de skyldigheter som Naturrestaureringsförordningen innebär. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar och hävdade arealer i befintliga ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 32 Utveckla och utöka komplement/åtgärder för betesmarker och slåtterängar

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att i samråd med Naturvårdsverket föreslå komplement/skötselåtgärder för värdefulla ängs- och naturbetesmarkerna.

Motiv: Jordbruksverkets utvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2022¹³⁶ visar att miljöersättningen till naturbetesmarker är den mest avgörande stödformen för att bevara naturbetesmarker - och dess biologiska mångfald - i jordbrukslandskapet. Ersättningen har särskilt bidragit till att upprätthålla hävden på de mest värdefulla betesmarkerna (marker med särskilda värden). Ersättningarna träffar dock inte livsmiljötyper i den utsträckning som krävs för att nå målsättningarna i restaureringsförordningen. Myndigheterna bedömer att träffsäkerheten ökar genom att utveckla komplement eller åtgärder som berättigar ytterligare ersättning. Förslaget ligger i linje med de komplement som idag finns inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar inom den gemensamma jordbrukspolitiken men skulle kunna användas som modell även inom ramen för annan finansiering. Modellen innebär en grundersättning med villkor och sedan lägger den sökande till åtgärder som hen vill utföra.

Komplement inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar kan idag sökas av brukaren för en specifik åtgärd som denne frivilligt väljer att genomföra och som har en tydlig positiv effekt på den biologiska mångfalden. Komplementen är manuell slåtter, höhantering, efterbete och svårtillgängliga platser. Varje komplement har tydliga villkor för vad som krävs för att få den kompletterande ersättningen. Brukaren får själv välja vilka tillägg som ska ingå i betesbrukandet, vilket ger möjlighet att anpassa skötseln. Det kan upplevas som motiverande att på eget initiativ utföra åtgärder som är konkreta och som gynnar naturvärden. Idag kan komplementen endast sökas för marker med särskild skötsel. Denna begränsning behöver ses över för svårtillgänglig plats och efterbete samt för de nya komplement som föreslås i detta förslag.

Utformning:

Utveckla befintliga komplement

- **Komplementet svårtillgänglig plats** bör utvecklas för att även inkludera slåtterängar på öar samt transport av djur till betesmarker långt bort från brukningscentrum.

Slåtterängar och betesmarker med särskild skötsel på öar kan i många fall vara mycket artrika. I dag kan komplementet för svårtillgänglig plats inte sökas för slåtterängar med särskilda värden som finns på öar. Det beror på att merkostnaden för att sköta slåtterängarna på öar blir relativt låg då det hittills har bedömts att det enbart är restid och båt kostnad för liten båt som

¹³⁶ Stjernman, M., Lindström, Å., Olsson, P., Jonasson, L., Smith, H. G. (2025). Landsbygdsprogrammets effekter på biologisk mångfald 2014–2022. Utvärderingsrapport 2025:3. Jönköping: Jordbruksverket.

kan ingå som kostnadspost i en sådan kalkyl. En ny kalkyl för skötsel av slätterängar på öar behöver därför tas fram, som bör inkludera andra kostnader som uppstår när slätterängar ska skötas på öar. Jordbruksverket har fått många frågor och önskemål om att även slätterängar på öar ska berättiga komplementet.

- En annan **utvidgning av komplementet svårtillgänglig plats** skulle vara att inkludera betesmarker och slätterängar långt från brukningscentrum, förslagsvis 30 km. Betesmarker som ligger längre bort från brukningscentrum riskerar att överges i högre omfattning än de som ligger nära. Genom att inkludera ersättning som kompenserar för transport av djur till sådana betesmarker kan det skapa incitament för att fortsätta sköta alternativt bidra till att återetablera hävden på betesmarker som övergetts i närtid. En sådan ändring bör också inkludera att ändra namn från svårtillgänglig till något annat.

Utveckla nya komplement

- **Rådgivningsbaserade åtgärder** är ett förslag på ett nytt komplement. Det skulle också kunna utformas som egen ersättning. En del marker är komplexa när det gäller arters olika och ofta motstridiga krav på åtgärder eller strukturer som kräver särskild hantering. Detta förslag skulle kunna utformas så att brukaren, efter att ha tagit en frivillig rådgivning, får ersättning för att genomföra de åtgärder som brukare och rådgivare enats om är viktigast för markerna och brukaren. Åtgärderna ska baseras på förordningens mål. En viktig förändring, om man ser ersättningen som ett komplement, är att även marker med allmänna värden bör berättiga rådgivningsbaserad ersättning. Detta då föreslagna och tillämpade åtgärder bidrar till att förflytta markens klassificering till särskilda värden och livsmiljötyp.

Vi redovisar tre olika alternativ för hur ersättningsnivån kan beräknas. I alternativ 1 baseras ersättningsnivån på rådgivarens bedömning av åtgärdsförslagets komplexitet och kostnad, till exempel om åtgärden är mycket dyr, dyr eller mindre dyr att genomföra dvs. tre schabloner. I alternativ 2 redovisas faktiska utgifter (se också förslag Förslag 42 Förstärk och anpassa det nationella programmet för statligt stöd till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel om artanpassade åtgärder). I alternativ 3, vilket troligen är det som är att föredra, sätts ersättningen i likhet med det engelska systemet med *higher level stewardship schemes*¹³⁷ genom att skapa ett antal åtgärder som ger fasta poäng/ersättningar. De åtgärder som föreslås kunna ingå i fast ersättning/poäng redovisas i bilaga 6.2.1 Jordbruksekosystem och utgörs av exempelvis sent

137 [Payment rates from 1 January 2025: Higher Level Stewardship - GOV.UK](https://www.gov.uk/government/publications/higher-level-stewardship-payment-rates-from-1-january-2025)

bete, friställning av träd eller anpassad tid för slåtter. Utmaningen är att åtgärder kan vara engångssatsningar, såsom att bygga ett fällstaket, till att vara löpande, som att tillämpa sent bete för att gynna en eller flera specifika arter. En möjlighet som skulle behöva utredas närmare är att koppla på en resultatbaserad del genom att brukaren får möjligheten eller i uppdrag att följa upp resultaten av åtgärder. Ersättning ges för att genomföra åtgärden och uppföljning/ inventering. När resultatet nås erhålls en extra ersättning som ligger kvar som ett tillägg till den grundläggande ersättningen för att motivera till icke-försämring. Detta kan ske baserat på att de rådgivningsbaserade målen nås eller att marken är eller blir livsmiljötyp. En grund för den resultatbaserade delen skulle kunna vara att utgå från Irlands scorecard kopplade till deras Agri-climate rural environment scheme (ACRES)¹³⁸. Det är en rådgivare som fyller i utvalda arter/artgrupper som man hittar, pekar på hot mot mångfalden (trampskador, invasiva arter etc.) och det finns listat ett antal förslag åtgärder som gynnar biologisk mångfald. Det är ett tilltalande system som skapar en tydlighet. Se även nedan förslag om komplementet Livsmiljötyp.

Den rådgivning som ligger till grund för åtgärder i betesmarken/slätterängen bör ha i fast struktur till exempel likna Greppa näringens moduler och kanske i synnerhet modul 17a Biologisk mångfald i åkermark. De rådgivare som kan ge rådgivningen bör ha genomgått en kurs för att få lov att göra rådgivningen med fokus på att lära sig livsmiljötyper, arter kopplade till förordningen samt förordningens mål.

Rådgivarbegreppet bör i detta fall breddas så att även samordnare eller andra kompetenser för ÅGP, våtmarker och invasiva arter på länsstyrelser kan utföra rådgivning. Detta har koppling till förslagen Samverkan, lärande och kommunikation i genomförandet där det finns förslag om åtgärdsamordnare som en spindel i nätet för utbildningar och kvalitetsgranskning kopplat till rådgivning och kompetensutveckling om förordningsrelaterade frågor.

- Ett alternativ till rådgivarbaserade åtgärder skulle vara att nyttja **Omställningsstöd**. I förslag till förordning om den gemensamma jordbrukspolitik efter 2027 öppnas för ett omställningsstöd.¹³⁹ Omställningsstödet skulle baseras på en omställningsplan som följs upp efter ett visst antal år. Omställningsstödet skulle exempelvis kunna fokusera på upprättande av en betesplan eller omställning för allmänna till särskilda värden.

Omställningsstödet kan omfatta kostnader för exempelvis upprättande av en betesplan, rådgivning eller investeringar. En betesplan kan beskriva helheten kring produktion, natur- och kulturvärden, variation i skötsel mellan år och marker och den klimatanpassning som kan behöva göras

138 [acres-scorecards-general-co-operation-approach.pdf](#)

¹³⁹ Artikel 10 i XXXXX

enskilda år. En ersättning för betesplanering bör vara kopplad till djurägaren.

En annan variant är att omställningsplanen innehåller åtgärder som kan göras för öka sannolikheten att marker med allmänna värden kan höjas till särskilda värden. Det skulle kunna innehålla åtgärder som att så in växter, sprida ängshö från närliggande marker, plantera pluggplantor, veteranisera träd, etc.

- Ett annat förslag är ***komplementet Livsmiljötyp***. Komplementet skulle koppla till marker av livsmiljötyp i gott tillstånd. Det kopplar till så kallad icke-försämring, dvs. livsmiljötyper där man uppnått gott tillstånd ska inte försämrats avsevärt. Komplementet bör vara en resultatbaserad ersättning med fokus på att visa att de arter som är kopplade till livsmiljötypen är närvarande, att det finns få arter som är negativa signalarter samt att det finns få/inga negativa parametrar såsom trampsador, invasiva arter osv. Irelands scorecards för deras resultatbaserade ersättning kan vara ett exempel att utgå ifrån. Komplementet Livsmiljötyp blir en top-up, en extra morot att bibehålla och utveckla markernas biologiska värden.

Många betesmarker och slåtterängar med särskilda värden, men inte alla, är inventerade i ängs- och betesmarksinventeringen där bland annat livsmiljötyper avgränsas. Det finns alltså redan geografiskt avgränsade områden som gör att det finns en koppling mellan block och livsmiljötyper som går att använda i miljöersättningen. För att systemet ska fungera krävs fortsatt ängs- och betesmarksinventering i ökad omfattning så att TUVAs databasen är aktuell, se förslag kring detta i stycket om nationell inventering av tillståndet i livsmiljötyper. Det måste finnas rutiner så att lantbrukare, rådgivare och ajourhållare kan påkalla behov av inventering av att marker inventeras enligt ängs- och betesmarksinventeringens metodik för att sedan kunna klassa in i komplementet.

Effekt: Komplement svårtillgänglig plats har främst koppling till icke-försämring av slåtterängar på öar. Förslaget skulle kunna gynna livsmiljötyperna (salta strandängar (1330) och strandängar vid i Östersjön (1630), kärlväxter, pollinatörer och i viss mån fåglar och fladdermöss.

Komplement betesmarker långt från brukningscentrum är främst koppling till icke-försämring av perifera ängs- och betesmarker. Förslaget skulle kunna gynna även livsmiljötyperna slåtterängar i låglandet (6510) och höglänta slåtterängar (6520), kärlväxter och pollinatörer. Komplementet skulle även kunna gynna fåbodbete på trädklädd betesmark (9070).

Rådgivningsbaserade åtgärder är åtgärder som har en mer direkt koppling till andra mål i förordningen såsom fåglar och pollinatörer, mot arter eller mot livsmiljötyper. En viktig del är att fokusera på åtgärder som kan få ängs- och betesmarker med allmänna värden att bli särskilda värden och livsmiljötyp. Rådgivningsbaserade åtgärder blir relativt dyra att ta fram och att administrera men

kommer att direkt sikta mot förordningsmål och är en viktig del i de annars relativt generella ersättningsarna och åtgärderna som föreslås.

Komplementet Livsmiljö har helt hållet fokus på livsmiljötyper och icke-försämring av dem. Denna åtgärd för utökade komplement kopplar till målen om restaurering och icke-försämring och till prioriterade livsmiljötyper och arter.

Omfattning: Åtgärden omfattar arealer i hela landet, ca 120 000 hektar

Tidpunkt: En utveckling av komplement behöver omfattande informationsinsatser riktade både till sökande och till rådgivare. Till komplementet om rådgivarbaserade åtgärder kommer det att behövas tas fram och genomföras utbildningar.

Det regeringsuppdrag, Uppdrag att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slätterängar, som Jordbruksverket har och delredovisade november 2025 och som kommer att slutredovisas februari 2026 och uppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan överlappar i tid. Förslagen som redovisas i de olika uppdragen är snarlika men inte alltid identiska dels för att uppdragen sker samtidigt och inte hunnit samköras, dels för att uppdragens instruktioner är delvis olika. Regeringsuppdraget om att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slätterängar har utvidgade resonemang och kalkyler kring ersättningsnivåer och anslutningsgrad.

Konsekvenser av Utveckla och utöka komplement/åtgärder till ersättningar för betesmarker och slätterängar:

Åtgärderna som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Förslaget kan utmyнна i utvecklande av befintliga komplement och/eller framtagande av helt nya. Rent administrativt innebär tillägg av fler komplement en insats för att utveckla det befintliga systemet. Det innebär initiala kostnader för nya föreskrifter, ersättningsnivåer samt vägledning för länsstyrelser och brukare. Förslagen kan leda till ökad komplexitet för uppföljning och kontroll av stödberättigande hos myndigheterna samt ökar behovet av samordning mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket, länsstyrelser, rådgivare och brukare. Det är därför viktigt att det även utreds hur stöden kan verifieras på ett effektivt sätt. Dessa konsekvenser kan vägas upp av att systemet blir mer kostnadseffektivt för att nå förordningens mål. För att säkerställa effekten krävs uppdatering av ängs- och betesmarksinventeringen samt rutiner för kontinuerlig uppdatering.

Uppskattade kostnader:

Kostnaderna om slåtterängar på öar inkluderas till svårtillgängligplats har beräknats med antagandet att anslutningen blir 500-800 hektar och samma ersättningsnivå 2000 kronor per hektar och då blir kostnaden 1-1,6 miljoner per år.

Inom detta uppdrag har ingen beräkning gjorts på kostnader för att inkludera betesmarker långt från brukningscentrum i svårtillgängligplats då detta görs i pågående regeringsuppdrag.

Rådgivningsbaserade åtgärder kräver framtagande av en rådgivningsmodul och den kostnaden beräknas till cirka 1 miljon kronor och första året krävs 750 000 kronor för förvaltning och uppdateringar. Varje rådgivning beräknas kosta cirka 20 000 kronor och då ingår även kopplad administration. Om vi antar att rådgivningen ska nå totalt 7000 personer (hälften så många som hade åtagandeplan) under en 7-årsperiod så blir kostnaden för rådgivningen 140 miljoner.

Ersättningen för att genomföra rådgivarens råd kostar cirka 400 miljoner och når cirka 100 000 hektar per 7 års period. Det baseras på antagande om 4000 kronor per sökande, en medelareal på 14 hektar (medelarealen för en åtagandeplan) och 7000 sökande.

Kostnaden för komplementet livsmiljötyp baseras på att arealen livsmiljötyp inom stödssystemet idag är 120 000 hektar. Den kommer att öka när vi får bättre dataunderlag och när återskapande- och restaureringåtgärder genomförs.

Vi föreslår ett tillägg till kalkylen som vi kallar transaktionskostnad dvs att lantbrukaren behöver mer kunskap om livsmiljötyperna och hur de bäst sköts för att bevaras i gott tillstånd. Vi antar 200-400 kronor per hektar. Det ger med dagens areal en kostnad på 24-48 miljoner kronor per år.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga kända kostnader.

Konsekvenser för företag

Ansökningsförfarandet för komplement är redan känt av brukarna, men fler komplement kräver att lantbrukaren dokumenterar åtgärder, eventuellt deltar i rådgivning och inventering samt följer upp resultat, vilket ökar tidsåtgång. Genom utökade komplement kan företagare få ersättning för åtgärder som tidigare inte var stödberättigande, till exempel slåtterängar på öar eller betesmarker långt från brukningscentrum. Fler komplement ger möjlighet för lantbrukare att själva välja vilka komplement de vill söka, vilket skapar möjlighet till anpassning av åtgärder efter markens behov och egna resurser. Tilläggsersättningar ger möjlighet till ökad ersättning och ökad motivation att bevara biologiska värden. Större och mer resursstarka gårdar kan ha lättare att nyttja flera komplement och uppnå högre ersättning, medan små gårdar med begränsad arbetskraft kan ha svårare att utnyttja systemet fullt ut.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Ökad biologisk mångfald med positiva effekter på bland annat ekosystemtjänster.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 33 Utöka incitamenten att nyttja betesfria år för att hävda större arealer

Myndigheterna föreslår att regeringen tillser att det blir möjligt att ge miljöersättning under betesfria år för att hävda större arealer gräsmarker och gynna biologisk mångfald.

Motiv: Miljöersättningen betesmarker och slåtterängar inom den gemensamma jordbrukspolitiken tillåter idag betesfria år, men under dessa år utgår endast gårdsstöd och inte miljöersättning. Att ge miljöersättning även under betesfria år kan öka incitamenten att införa betesuppehåll vissa år. Betesfria år på artrika marker medför dels en rikare blomning vilket gynnar pollinatörer och fröproduktion på den enskilda marken, dels att betesdjuren totalt kan beta större arealer. Det betesfria året är också ett verktyg för att minska parasittrycket på marken. En planerad användning av betesfria år gör att brukaren kan ha en större areal än vad hen har djur till och kan anpassa betet utifrån våta/torra år.

Utformning: Det är viktigt att det tydliggörs vilka marker eller livsmiljötyper som särskilt kan gynnas av betesfria år och med vilket intervall de betesfria åren bör tillämpas på en och samma mark. Vi ser att betesfria år kan vara fristående som nu eller vara en del i förslaget (34) med rådgivarbaserade åtgärder.

Under betesfria år kvarstår kostnader för åtgärder som måste göras trots att inga djur betar, exempelvis stängselunderhåll och röjning av igenväxningsvegetation. Ersättningen för sådana åtgärder blir då lägre, baserat på kalkylen för dessa upprätthållande åtgärder.

2025 söktes betesfritt år på cirka 520 hektar. Denna areal är inte så stor men för specifika arter och livsmiljötyper kan åtgärden vara central. De flesta som sökte gjorde det troligen utifrån djurhälsa, dvs parasittryck. För att öka intresset för det betesfria året bör en riktad rådgivning om det betesfria året som en parasitbekämpnings- men även beredskapsåtgärd lyftas i kombination med dess nytta för biologisk mångfald.

Effekt: Det betesfria året skulle vara en viktig åtgärd för pollinatörer och gräsmarksfjärilar eftersom de kommer att finna mer föda, substrat för ägg och larver och för övervintring när växterna inte betas. Den totala arealen kommer troligen bli relativt liten men om det tillämpas på rätt marker har det stor effekt.

Omfattning: Arealer som träffas idag, 500 hektar. Arealen bör öka genom rådgivning och att ersättning erhålls även år då bete inte sker.

Tidpunkt: Bör införas så tidigt som möjligt då detta är en viktig åtgärd för att hejda minskning av dagfjärilar och pollinatörer.

Konsekvenser av Utöka incitamenten att nyttja betesfria år för att hävda större arealer:

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Baserat på kalkylen kan ersättningen för ett betesfritt år blir cirka 600–1000 kronor per hektar. Kalkylen är baserad på rådande regler inom den gemensamma jordbrukspolitiken. I den kommande perioden av den gemensamma jordbrukspolitiken lyfts möjligheten att betala för samhällsvärden och om det blir en faktisk möjlighet skulle den ersättningsbara summan kunna öka.

Om vi utgår från att arealen 2025 var cirka 500 hektar, en ersättning om 800 kronor per hektar och att lyckad rådgivning samt att ersättning erhålls, ökar intresset och därmed ansökt areal 1, 2 respektive 4 gånger, kommer kostnaden att bli 1,2 miljoner, 2,4 miljoner eller 4,8 miljoner kronor per år. Arealerna som träffas blir då 500, 1000 eller 2000 hektar per år.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga direkta konsekvenser.

Konsekvenser för företag

För betesföretagaren innebär förslaget att miljöersättning kan erhållas även på marker som inte betas och det innebär att betesdjuren kan beta andra marker som också kan uppbringa miljöersättning. Det ger större möjlighet för att planera betesrotation över större arealer och variationer i när och ur marker betas. Det innebär mer intäkter för betesbrukaren och att det totalt är större areal som betas med samma antal djur. Särskilt kan förslaget gynna mindre brukningsenheter där logistiken är kostsam eller det föreligger utmaningar att åstadkomma tillräckligt betestryck av samtliga marker.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Inga direkta konsekvenser.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar och betade arealer är lätta att utvärdera. Effekten på förordningens mål är svårare att utvärdera och mäta. Det index som troligen kan svara, lokalt, är gräsmarksfjärilar.

Förslag 34 Utvidga definitionen på markklassen skogsbete så att fler marker ger rätt till ersättning

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket utvidga definitionen för markklassen skogsbete så att fler marker ger rätt till ersättning.

Motiv: En utmaning är att miljöersättningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken hanteras utifrån markklasser, medan förordningen för restaurering av natur utgår från livsmiljötyper. Detta innebär att en och samma markklass kan omfatta flera olika livsmiljötyper. Exempelvis kan markklassen skogsbete motsvara livsmiljötyperna trädklädd betesmark (9070), taiga (9010), näringsrik granskog (9050), näringsrik bokskog (9130) m.fl. Livsmiljötypen trädklädd betesmark kan också återfinnas i markklasserna betesmark med särskilda värden, gräsfattiga marker och mosaikbetesmark.

Inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar inom den gemensamma jordbrukspolitiken är skogsbete en markklass som innebär rätt till ersättning på marker med gräs, örter och ris dugligt som foder, har betesgynnade naturvärden och har en lång trädkontinuitet. Vissa av livsmiljötyperna med betade skogar faller utanför denna definition och kan därför inte beviljas miljöersättning, trots att naturvärdena i dessa är beroende av beteshävd. Termen skogsbete används också inom naturvårdande skötsel av skog för extensivt bete av skogliga livsmiljötyper.

Utformning: För att fler marker ska kunna ingå i miljöersättningen om betesmarker och slåtterängar bör definitionen av markklassen för skogsbete ses över. Den nya definitionen måste anpassas så att viktiga livsmiljötyper kan inkluderas exempelvis trädklädd betesmark. Tyngdpunkten i definitionen bör ligga på markens funktionella och ekologiska värden: att den erbjuder foder för betesdjuren samt att det finns eller kan etableras en betesgynnad flora och

svampflora men även betespräglade värden i träd- och buskskikt, snarare är på dess traditionella brukande.

Dagens definition av skogsbete lyder SJVF2022:28 ”Ett jordbruksskifte som inte är åkermark och som används till bete. Mark i renkötselområdet som huvudsakligen används till renbete räknas inte som skogsbete. Som skogsbete räknas endast mark med markklass skogsbete. Marken ska betas av djurarterna nötkreatur, får, get eller häst. Skogsbetet ska huvudsakligen bestå av skog med ett till övervägande del naturligt uppkommet trädbestånd med tydlig åldersskiktning. Trädbeståndet ska ha inslag av gamla träd eller på annat sätt visa på att en lång kontinuitet råder i trädskiktet. Områdets markvegetation ska vara betespräglad och det ska finnas gräs, örter och ris som är dugligt som foder. Vegetationen ska innehålla växtarter eller ha en vegetationsstruktur som visar på en långvarig beteshävd.”

En möjlig förändring skulle vara att ta bort delarna om det naturligt uppkomna trädbeståndet och åldersskiktningen, men att man pekar mot att man hittar spår av betespräglad flora, även svamp, eller betespräglade buskar och träd. Huvuddelen av våra skogar har ju betats genom tiderna. Att bete återupptas är viktigt för att återskapa förutsättningarna för värden kopplade till dessa miljöer. En av de viktiga ekologiska faktorerna för naturvärden är att skogen är så luckig att det kommer ner ljus till marken och trädstammarna. Därför bör definitionen vara att skogen ska vara så luckig att det här och var kommer ner solljus till marken.

Skogsbetets särskilda skötselvillkor är: ”För skogsbete gäller villkor om vegetationens utseende. Skogsbetet ska skötas med plock- och luckhuggning så att dess ålders- och artsammansättning av träd och buskar bevaras, samt att gräs, ris och örter som djuren äter gynnas. Föryngring får endast ske genom självföryngring.”

Kravet på plock- och luckhuggning bör tas bort och/eller ersättas med ett komplement eller tilläggsersättning när brukaren vill utföra åtgärden. Det ska vara tillåtet att plock- och luckhugga utan ersättning. Vissa marker inte är i behov av att plock- luckhuggas under åtagandeperioden eller att den sökande inte har rätt i arrendeavtalet att plockhugga. Skötselvillkoren för skogsbetet, som för alla andra betsmarker, är att träd och buskar av igenväxningskaraktär ska hållas borta. Det innebär att det ändå kommer att ske skogliga åtgärder på marken. Dessutom om definitionen innehåller att skogen ska vara luckig och ljus kommer åtgärder ske för att hålla marken inom markklassens definitioner.

En variant av detta är vi låter skogsbete finnas med allmänna och särskilda värden, där allmänna värden utgörs av skog där det finns gräs, örter och ris som är dugligt som foder och kravet är att marken betas. Särskilda värden är det som beskrivs ovan.

Ersättningsnivå för skogsbete med allmänna värden kommer att vara låg då betetrycket eller betesdagarna kommer att vara få. Stängslet kommer att vara en stor kostnad per betesdag men virtuella stängsel skulle kunna skapa förutsättningar för att det ska vara möjligt. Det kan vara så att man behöver sätta en övre gräns för arealen skogsbete med allmänna värden per block eller per brukare.

Livsmiljötypen trädklädda betesmarker kan även passa in i andra markklasser än skogsbete. Det är viktigt att även dessa markklasser ses över med fokus på den livsmiljötypen så att den inte hamnar mellan markklasserna pga den relativt höga andelen träd.

Effekt: Dessa förändringar kan snabbt ge många nya hektar skogsbeten inom miljöersättningen och blir därmed en viktig åtgärd för att på sikt öka arealen av livsmiljötypen trädklädd betesmark samt andra skogliga livsmiljötyper som gynnas av bete.

Omfattning

Åtgärden bör riktas till hela landet. Det ska återskapas 20 000 hektar och restaureras 20 000 hektar av livsmiljötypen trädklädd betesmark till 2050. Det innebär att det behöver skapas/restaureras cirka 19 000 hektar skogsbete för att nå ca 12 000 ytterligare ha trädklädd betesmark. Det innebär cirka 600 hektar skogsbete per år från 2028-2050.

Tidpunkt: Bör införas i senast 2028.

Det regeringsuppdrag, ”Uppdrag att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slätterängar”, som Jordbruksverket har och delredovisade november 2025 och som kommer att slutredovisas februari 2026 och uppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan överlappar i tid. Förslagen som redovisas i de olika uppdragen är snarlika men inte alltid identiska dels för att uppdragen sker samtidigt och inte hunnit samköras, dels för att uppdragens instruktioner är delvis olika.

För att få bra genomslag bör det ske en riktad informations- och rådgivningsinsats med fokus på biologisk mångfald och beredskap.

Konsekvenser av Utvidga definitionen på markklassen skogsbete så att fler marker ger rätt till ersättning:

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Kostnaden för ersättningen kommer att öka om fler marker inkluderas. Arealen skogsbete kommer att öka, förutsatt att brukare vill nyttja betet i skogen. Det kräver också utbildning av ajourhållare, kontrollanter och rådgivare så att alla grupper förstår den och samordnade kring den nya definitionen.

Konsekvenser för Staten

Arealen skogsbete har legat mellan 11 000–16 000 hektar under perioden 2003–2023. Baserat på dagens fördelning av livsmiljötyper i markklasser antar vi att trädklädd betesmark kommer till 30 procent från skogsbete och till 70 procent från betesmark med särskilda värden. Baserat på dagens fördelning så är cirka 40 procent av markklassen skogsbetet av livsmiljökvalitet. Det ska återskapas 20 000

hektar och restaureras 20 000 hektar dvs 40 000 hektar trädklädd betesmark till 2050. Det innebär att vi behöver skapa/restaurera 12 000 hektar ytterligare trädklädd betesmark via skogsbete. Det innebär, med samma träffsäkerhet, att vi behöver skapa cirka 19 000 hektar skogsbete. Det innebär cirka 600 hektar per år från 2028-2050. Ersättningen är idag 3 500 kronor per år.

Om kravet på luck- och plockhuggning tas bort sjunker ersättningen med cirka 700 kronor till 2 800 kronor om inte skrivningen om att skogen ska vara luckig och ljus kan anses göra att posten i kalkylen kan vara kvar. Om ersättningsnivåerna höjs generellt med 1000 kr som beskrivet enligt ovan beräknas också kostnaden med ersättningsnivån om 4500 eller 3800 kronor. Det vill säga att 600 hektar*3500 eller 3800 kronor = 1 700 000-2 100 000 kronor och med 4500 eller 3800 kronor blir det 2 300 000-2 700 000 kronors ökning per år till 2050. Det innebär att kostnaden då blir 53-67 000 000 kronor eller 72-86 000 000 kronor.

I användandet av djur så kan man räkna att det åtgår 0,2 djurenheter per hektar så det krävs ca 4000 djurenheter för att hävda dessa marker. Det innebär en höjning av djurantalet med ca 1000 djurenheter till 2050. Djuren som kan gå här är icke växande djur dvs framför allt djur i sin eller djur i bra hull dvs inte kalvar eller stutar.

Om skogsbete med allmänna värden skulle tillämpas så skulle ersättningsnivå kunna vara cirka 1000 kronor per hektar och med krav på att det ska finnas 0,2 djurenheter per hektar (analogi med fåbodbete). Skogsbete med allmänna värden skulle göra att flera skogar betas och det gynnar biologisk mångfald i skogen, träffar livsmiljötyper mer indirekt men är också en del i gårdars allmänna beredskap för att ha arealer att ta till vid extremår. Antagande att ytterligare 2500-5000 ha skulle läggas till. Det innebär en kostnad per år om 2,5 – 5 000 000 kronor.

Konsekvenser för kommuner och regioner:

Inga direkta konsekvenser

Konsekvenser för företag

Fler företag kan komma att nyttja skogsbeten och få ersättning för dem. De är inte den bästa betesmarken men de kan föda icke växande djur en kortare tid och därmed lätta på betetrycket på vallar och betesmarker vilket sparar foder och kan gynna biologisk mångfald.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser

Övriga konsekvenser

Om förslaget leder till att antalet idisslande djur (främst nöt) ökar innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodersmältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 35 Ersättningar som stimulerar fler betande djur

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att med utgångspunkt från de utredningar som gjorts 2025/2026 kring djurbaserade ersättningar vidareutvecklar hur stöd kan utformas för att gynna målsättningarna i naturrestaureringsförfordningen med hänsyn till kombinationseffekter av andra ersättningar.

Motiv: Nötkreatursstöd och djurvälståndersättningar för exempelvis dikor utreder Jordbruksverket i ett regeringsuppdrag (LI2025/01924). I betesmarksuppdraget föreslogs en pilotstudie som innebär att ge betesersättning per djur, baserat på GPS-data.

Under dialogerna med aktörerna inom framtagandet av denna plan lyfte flera att stöd som riktar sig till betande djur nötkreatursstöd, djurvälståndersättningar och stöd till hotade husdjursraser är viktig ur ett signalvärde men så klart också för att de stärker betesbaserade företag ekonomiskt. Stöd och ersättningar som riktar sig till djuren istället för till marken är en viktig åtgärd för att pengarna ska gå till den som utför arbetet och inte till den som äger marken. Det finns idag en koppling mellan höjning av ersättningsnivån på betesmarker och arrendepriiser på betesmark, som kan motverkas om ersättningen ges till djuren och inte till marken.

25 procent av Sveriges nötkreatur betar inte alls under sin livstid. 2021 motsvarade detta 107 000 slaktade nötkreatur som inte hade betat. Ett riktat nötkreatursstöd som stimulerar att fler nötkreatur betar skulle kunna öka den betade arealen, vilket särskilt skulle gynna biologisk mångfald om ersättningen riktas mot bete på naturbetesmarker. På samma sätt skulle riktade stöd kunna utformas för andra naturbetande djur, såsom får, getter och hästar, för att säkerställa fortsatt skötsel av dessa marker.

I förslaget till plan ska det återskapas 100 000 hektar av gräsmarkslivsmiljötyp till 2050. En stor del av dessa marker betas troligen inte idag. En rapport av SLU (2023)¹⁴⁰ har beräknat att det skulle krävas 510 000 dikor med kalv för att hävda 2,2 miljoner nya hektar naturbetesmark. Det innebär att man räknar att det krävs

140 RAPPORTENS TITEL I HELVETICA 20 FET VERSALER

0,23 dikor med kalv för att hävda ett hektar. Att hävda 100 000 nya hektar skulle kräva cirka 23 000 nya djur till 2050. Till 2030 är siffran 7000 nya dikor. 140 000 hektar livsmiljötyp är i icke gott skick och ska restaureras till gott skick. En del av dessa marker betas troligen idag men vi räknar på att alla behöver nya djur. För att hävda dessa arealer till 2030 krävs ytterligare 9000 djur och till 2050 krävs 32 000 dikor med kalv. Totalt till 2030 krävs det alltså ytterligare 16 000 dikor med kalv. Notera om man använder andra djurkategorier såsom stutar och kvigor eller andra djurslag såsom får eller getter kommer antalet djur behöva öka.

Utformning: Det nuvarande nötkreatursstödet kan förändras för att i högre grad främja djurhållning som bidrar till bevarandet av betesmarker genom att justera kriterierna för stödberättigande. Det kan göras genom att exkludera djur som inte betar eller att koppla stödet till en viss ålder på djuren. I båda dessa fall bör tjurar på stall exkluderas från ersättningen, men detta behöver utredas eftersom många dikoproducenter bygger sin verksamhet på att föda upp tjurar på stall. En variant kan vara att öka stödet med djurets ålder för att gynna di- och amkor och vissa mjölkkor. En anpassning till ålder kan vara en viktig anpassning till att fler marker med låga näringsvärden och låg produktion kommer att behöva betas. Detta beror på att vi ska återskapa och restaurera exempelvis livsmiljötyperna trädklädd betesmark, hedmiljöer och enbuskmarker (exempelvis markklasserna skogsbeten och mosaikbetesmarker) som har tämligen låg produktion och till viss del ett ganska tufft foder med relativt låga närings- och proteinvärden men höga fibervärden. Moderdjur i sin är ofta väldigt lämpliga att beta tuffa marker så ett stöd som gynnar äldre djur är viktigt.

En djurvälståndersättning som riktar sig mot betande djur exempelvis dikor och stutar skulle vara ett sätt att stärka djurvälståndet och lönsamheten för betesbaserade företag.

Effekt

I en Agrifood rapport (2025)¹⁴¹ visade modelleringen att om nötkreatursstödet tas bort sker en stor minskning av dikor men marginell minskning av mjölkkor. Detta ger en stor minskning i produktionen av nötkött. Rapporten konstaterar att dagens nötkreatursstöd ger ökad produktion, fler djur och en intensivare kraftfoderbaserad produktion. Det innebär negativa konsekvenser för biologisk mångfald och det är ett skäl att se över designen av stödet för att gynna betesbaserad produktion för att få fler betande djur.

Det ska noteras att i rapporten Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker (Jordbruksverket 2025)¹⁴² konstateras att i den analys där nötkreatursstödet riktade

141 [AgriFood Rapport 2025:1 - Förändrade stödnivåer i jordbrukspolitiken – hur påverkas produktion, konkurrenskraft och miljö?](#)

142 Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker: Modellberäkningar för hur jordbrukspolitiken kan användas för att utöka areal betesmarker, RA25:8

sig till de djur som betar mest samt med höjd ersättningsnivå ökade arealen betesmark endast marginellt. I scenariot ökade antalet stutar, medan antalet tjurar och dikor minskade. Minskningen i antalet dikor beror på att en viktig intäkt i nuvarande dikoproduktion är försäljning till tjuruppfödning på stall. Effekten på stödutbetalningen var i denna modellering en minskning med 350 miljoner kronor. Det visar att utformningen av en ersättning och kombinationseffekten med andra ersättningar är viktig.

Ett kostnadseffektivt sätt att möjliggöra fler djur på betesmarker är att kombinera en höjd miljöersättning med ett riktat nötkreaturstöd till betande djur, vilket beräknas kunna öka betesmarken med cirka 140 000 hektar (Jordbruksverket 2025).

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa? Hela landet

Vilka arealer ska åtgärden omfatta? De tillkommande arealerna som kommer av återskapande och restaurering men även icke-försämring av all betesareal.

Tidpunkt

Förslag som gynnar att fler djur betar är viktiga är bör införas snarast för att de marker som återskapas och restaureras ska kunna betas utan att djuren tas för existerande betesmarker.

Jordbruksverket utreder stöd till nötkreatur och djurvälståndersättning för betande stutar och dikor i ett pågående Regeringsuppdrag (LI2025/01924). Förslagen som läggs i det uppdraget behöver beaktas men för att nå målsättningarna enligt restaureringsförfordningen finns det skäl att inom ramen för även detta uppdrag identifiera och resonera om utveckling av nötkreaturstöd och djurvälståndersättningar.

Konsekvenser av Ersättningar som stimulerar fler naturbetesbetande djur

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Nötkreaturstödet ges idag till nötkreatur över ett år. Det innebär att cirka 900 000 djur får ersättning idag dvs cirka 900 miljoner kronor per år.

Om man skulle minska ersättning till djur mellan 1-2 år till 800 kronor skulle ersättningen hamna på 550 miljoner, dvs en minskning med 350 miljoner/år.

Om man sänker för de yngre djuren och höjer till 1600 kronor för de äldre blir kostnaden ca 340 miljoner (1-2 år) + 755 miljoner (2 år och äldre) = 1100 miljoner kr per år, dvs en ökning med 200 miljoner kr/år.

Om ersättningen för 1-2 åringarna bibehålls och 2 åringar och äldre ges en ersättning om 1500-2000 kr per djur blir den totala summan cirka 1100-1400 miljoner, dvs en ökning om 200-400 miljoner kr/år.

Om djurantalet dikor ökar i takt med behovet av betesdjur dvs ökar med 16 000 djur till 2030 innebär det en ökad kostnad på ytterligare 24-32 miljoner kr/år.

Djurvälfärdsersättningen för stutar och dikor kan landa på 1000 kr per djur och det innebär 200 miljoner per år. Om djurantalet ökar med 16 000 djur då ökar kostnaden med ytterligare 16 miljoner.

Konsekvenser för kommuner och regioner: Inga direkta konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Förslaget kommer att gynna betesbaserade företag med äldre djur. Det ger incitament till företag att satsa på betande djur. Det ger en bra grund ersättning per djur som tillsammans med andra lagda förslag borde ge en stabil inkomstbas.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Tillkommande arealer av ängs- och betesmarker av livsmiljötyp kommer att öka behovet av betesdjur med 16 000 dikor med kalv till 2030 och med 55 000 dikor med kalv till 2050. Fler idisslande djur (främst nöt) innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodersmältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 36 Investeringsstöd för betande djur och slåtterängar (generellt)

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket i samverkan med Naturvårdsverket inför investeringsstöd kopplade till betande djur och slåtterängsskötsel

Motiv:

Investeringsstödet idag gynnar stora investeringar med fokus på lönsamhet. Den förändring som skulle behövas vore att även mindre investeringar kan erhålla ersättning. Detta för att de mindre betesdjurföretagen ska kunna investera för att skapa förutsättningar för stallar och betesmarker som inte nödvändigtvis leder till stora lönsamhetsökningar utan istället arbetsmiljö eller djurvälståndsförbättringar. Investeringsstöd för att sätta upp nya och säkra stängsel, vattensystem och fasta fångsfällor är sedan länge efterfrågade strukturer att ingå investeringsstödet.

Investeringar som leder till fler betesdjur, effektiv betesmarksskötsel, säker djurhantering och förenklad slåtterängsskötsel är viktiga delar för att hävda befintliga betesmarker och slåtterängar men även för att restaurerade och återskapade marker får relevant hävd.

Utformning: Investeringsstöd bör riktas till åtgärder som gynnar djur som betar naturbetesmarker. Stöden bör vara enkla både att söka och att administrera. Urvalskriteriesystemet premierar idag starkt investeringar som ökar lönsamheten. Detta kan missgynna investeringar som handlar om att förbättra arbetsmiljö eller förenklad djur/foderhantering snarare än att utöka sin verksamhet. En förenkling i den dagliga driften kan ju göra att man fortsätter som brukare. En uppdatering av urvalskriteriet bör genomföras. Andra parametrar som kan justeras i dagens investeringsstöd och som bör beaktas om det är andra nytutvecklade ersättningar är andelen av investeringen som täcks (idag 30 procent) samt hur stor maxsumma som ersätts.

Föreslagna stödområden inkluderar bland annat:

- Stallar. Det finns existerande investeringsstöd till stallbyggnation men fokus bör ändras så att stallar för djur som betar prioriteras eller får högre ersättningar.
- Stängsel och vatten. Uppsättning av nytt stängsel (virtuella stängsel hanteras inom förslag 26), hanteringsfällor, genomgångar som tillåter allmänheten att passera, samt installation av vattenspetsar, brunnar, betespumpar, etc.
- Fäbod. Stöd för upprustning och underhåll av fäbodan inklusive investeringar i material/strukturer för förädling av kött och mjölk.
- Slåtterängsskötsel. Maskiner exempelvis inköp av redskapsbärare för slåtter och strängläggning.

Effekt: Att förändra investeringsstödet så att det möjliggör investeringar som generellt gynnar ängs- och betesmarksföretagare kan ses som

förutsättningsskapande åtgärder. De investeringar som föreslås kopplar till återskapande, restaurering och icke-försämring.

Investeringar som stängsel, vattensystem och fasta fångsfällor underlättar betesföretagarens vardag och leder förhoppningsvis till att fler vill börja och fler väljer att fortsätta med betesföretagande.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa? Gäller hela landet

Vilka arealer ska åtgärden omfatta? Investeringarna komma i huvudsak i gårdsmiljöer men också i betesmarker och slåtterängar. Arealen som omfattas är arealerna som återskapas (30 000 hektar) och restaureras (40 000 ha) till 2030 behöver djur och därmed stallar, behöver stängsel, insamlingsfällor mm. Även de arealer som redan är i gott skick behöver kontinuerlig hävd och dessa arealer behöver insamlingsfällor, vatten och nya maskiner för slåtter. Så arealen beskrivas som den som finns i stödsystemet ca 450 000 hektar + tillkommande 470 000 hektar.

Tidpunkt:

Det regeringsuppdrag, Uppdrag att utarbeta förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar, som Jordbruksverket har och delredovisade november 2025 och som kommer att slutredovisas februari 2026 och uppdraget om att ta fram en nationell restaureringsplan överlappar i tid. Förslagen som redovisas i de olika uppdragen är snarlika men inte alltid identiska, dels för att uppdragen sker samtidigt och dels för att uppdragens instruktioner är delvis olika.

Konsekvenser av Investeringsstöd för betande djur:

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Konsekvenser för Staten

Kostnaden för ett dikostall varierar beroende på om företaget bygger nytt eller renoverar en befintlig byggnad, hur stort stallet är samt val av utrustning och arbetsinsats. En grov uppskattning per ko kan landa på 25 000 - 75 000 kr för en nybyggnation. För att bygga stallar för att hysa de 16 000 nya dikorna som krävs för att hävda de tillkommande arealerna betesmarker kostar det cirka 800 miljoner. Dagens investeringsstöd täcker 30% av kostnaden. Investeringsstödet måste därför öka med ca 240 miljoner till och med 2030 eller så behåller man samma nivå men fördelar om budgeten.

Kostnaden för att en entreprenör bygger ett bättre stängsel är ca 60-100 kr per meter. Ett estimat av kvoten mellan en markklass areal/omkrets ger ca 550 meter

per ha. Om vi antar att all areal, 70 000 hektar, som ska återskapas och restaureras behöver nya stängsel så innebär det ca 400 miljoner meter stängsel. Det blir en kostnad på 2,3 miljarder kronor. En viss del av dessa fasta stängsel kan troligen ersättas med virtuella stängsel (enligt förslag ovan) och då är kostnaden troligen lägre per meter. Vi gör antagandet att den nyskapade arealen motsvarar den kommande ansökta summan per år fördelar vi summan för stängslet på 4 år och räknar med en ersättning med 30 % då blir det cirka 170 miljoner kronor per år. I denna kalkyl har vi endast räknat på investeringskostnader för stängsel då det borde bli den största andelen av kostnaderna så vi har inte räknat på andra delar i förslaget som insamlingsfällor, vatten på bete etc.

Stöd till fåbodar här räknar vi på 100 000 kr per fåbod och fördelar kostnaden på 200 fåbodar. Det ger en total kostnad på 200 miljoner kronor. Vi räknar att 20 ansöker per år vilket innebär en kostnad på 2 miljoner per år. 30% täckning ger en kostnad för staten om 600 000 kr.

Stöd till slätterängar där utgår vi ifrån att hälften av de som i dag har komplementet manuell slätter behöver en ny motormanuell slätterbalk. Det är ca 400 personer och en slätterbalk kostar ca 20 000 kr så det ger 8 miljoner. Vi räknar med att 40 ansöker per år och ersättningen är 30% då blir den årliga kostnaden 240 000 kr.

Summerat blir behovet av utökat investeringsstöd ca 230 miljoner per år.

En ändring av hur stor andel av investeringen som kan ersättas, minsta godkända belopp och hur stor den maximala summa som kan ersättas kan vara är två parametrar som kan användas för att styra investeringarna. Exempelvis får idag unga lantbrukare 40% av godkända kostnader och gårdar i norra Sverige kan få en högre summa för sin investering godkänd.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga direkta konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Investeringar är viktiga i livskraftiga företag både stora och små. Investeringsstöd kan sänka tröskeln för att utveckla verksamheten för ökad lönsamhet, förbättrad arbetsmiljö, säkrare djurhantering eller rationellare drift.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Om förslaget leder till att antalet idisslande djur (främst nöt) ökar innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodersmältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU. Sverige har en skyldighet att nå de mål om biologisk mångfald som finns i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 37 Justera kompensationsstödet

Myndigheterna föreslår att regeringen beaktar kraven i naturrestaureringsförordningen när de tar vidare leveransen från Jordbruksverkets pågående uppdrag om tröskeffekter inom kompensationsstödet.

Motiv: Kompensationsstödet ska kompensera jordbruket i områden med naturliga förhållanden som gör det svårare att bedriva jordbruk. Syftet med stödet är att främja att jordbruksmark fortsätter användas, bidra till att bevara landsbygden och främja ett hållbart jordbruk i områden där det annars vore olönsamt. Ersättningen är baserad på ekonomiska skillnader beroende på naturliga eller särskilda begränsningar. Dessa skillnader är beräknade utifrån olika så kallade ”typjordbruk” i ett referensområde i södra Sverige och motsvarande merkostnad för vart och ett av stödområdena.

Kompensationsstödet utformning har lyfts som ett problem på de dialoger som genomförts under år 2025 under förankringsarbete med att ta fram den nationella restaureringsplanen. Det gäller främst så kallade tröskeffekter som ett resultat av de djurtäthetskrav som finns, vilket kan leda till att tillägg av betesmarksarealer gör att ersättningsnivån sänks. Inom naturrestaureringsförordningen behöver vi tillse att det blir mer betesmark och dessa tröskelvärden behöver därför beaktas.

Utformning: I ett pågående regeringsuppdrag (L12025/01924) ska Jordbruksverket lämna förslag på stöd till naturliga och andra områdes-specifika begränsningar, beaktat de möjligheter att justera utformningen som ges av i den föreslagna GJP-förordningen för att komma till rätta med oönskade tröskeffekter och styrningssvårigheter samt stärka möjligheterna för ett lönsamt och robust jordbruk i dessa områden. Jordbruksverket ska vid utformningen av förslag till stöd beakta behovet av att tydligare rikta insatserna i GJP mot aktiv livsmedelsproduktion, samt att det är angeläget att åtgärder och styrmedel är utformade och avvägda så att de samlat fungerar väl utifrån företagets perspektiv. Uppdraget kommer att komma med förslag på lösningar men den negativa tröskeffekt som är viktig att lösa ur naturrestaureringsförordningens perspektiv är att tillägg av betesmarksareal kan påverka stödnivån.

Regeringen bör beakta kraven i naturrestaureringsförordningen när de tar vidare leveransen från det gällande uppdraget.

Effekt: Effekten av en justering av kompensationsstödet är oklar, då resultaten från analysen i tidigare nämnda rapport inte kan översättas till tydliga förändringar i stödnivåer. Ytterligare utredning krävs för att klarlägga kostnader och förväntad effekt.

Tidpunkt:

En ändring av kompensationsstödet kan tidigast införas i samband med den nya jordbrukspolitiken från år 2028, men det är tveksamt om en ändring kan genomföras till år 2028. Effekten till år 2030 blir därmed begränsad.

Konsekvenser av Justera kompensationsstödet

Förslaget kommer främst att beröra jordbruksföretag.

Konsekvenser för Staten

Kostnaderna för staten är oklara då det inte är klarlagt hur en justering kan se ut och vad det innebär i faktiska stödnivåer.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget innebär inte några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter.

Konsekvenser för företag

Det är oklart vilka effekter förslaget har på företagen. Om kompensationsstödet styrs mot ökade arealer betesmarker kan det ha negativ påverkan på andra företag, exempelvis växtodlingsföretag.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta konsekvenser

Övriga konsekvenser

Förslaget kan innebära målkonflikter. Kompensationsstödet syftar till att kompensera jordbruket i områden med naturliga förhållanden som gör det svårare att bedriva jordbruk. Inom andra forum har framkommit önskemål och förslag på förändringar inom kompensationsstödet som står i kontrast till detta förslag.

Om förslaget leder till att antalet idisslande djur (främst nöt) ökar innebär det ökade utsläpp av metan från djurens fodersmältning. Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan också innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag. Det kan i sin tur leda till övergödning, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturresteringsförordningen. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 38 Utred möjligheten att ersätta inskränkningar i Natura 2000

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Jordbruksverket och Naturvårdsverket att utreda och föreslå möjligheter att ersätta inskränkningar i Natura 2000.

Motiv: Enligt senaste artikel 17-rapportering finns cirka en fjärdedel av de livsmiljötyper som är knutna till betes- och slåttermarker inom Natura 2000-området. I den nuvarande förordning¹⁴³ den gemensamma jordbrukspolitiken^[56] möjliggör artikel 72 att ge ersättning till insatser i betesmarker och slätter inom områden som omfattas av Natura 2000 och andra områden där produktion kan missgynnas av miljörelaterade områdesbestämmelser. Liknande möjlighet ges i artikel 9 i förslaget till genomförande av¹⁴⁴ 2028–2034^[56]. Ersättning kan ges för att kompensera inkomstbortfall eller extra kostnader som uppstår för att leva upp till bestämmelserna i området. Sverige har inte tidigare använt sig av denna möjlighet. Det är därför angeläget att utreda hur ersättningar enligt artikel 9 i förslaget till ny förordning för den gemensamma jordbrukspolitiken kan användas för att nå målsättningarna i naturrestaureringsförordningen.

Utformning: Jordbruksverket och Naturvårdsverket analyserade möjligheten 2019.¹⁴⁵ De konstaterade att det inte finns några EU-rättsliga hinder att kombinera miljöersättningar och ersättning till Natura 2000-områden på samma mark så länge det inte sker en dubbelfinansiering. Miljöersättningen bygger på ersättning för frivilliga åtaganden medan ersättning enligt artikel 72 är en kompensation för befintliga krav. Ersättningen skulle kunna utformas på olika sätt.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket tog år 2019 fram två förslag på vidare analys av möjligheten:

- 1) att knyta ersättningen till åtgärder i områdets bevarandeplan. Analysen visade bland annat att det bör vara möjligt att ersätta skötsel på olika sätt i Natura 2000-områden utifrån dess bevarandeplan. Fördelarna är att det ökar möjligheten att genomföra just de åtgärder som är prioriterade i bevarandeplan för varje Natura 2000-område. Det måste dock analyseras vidare, bl.a. med avseende på hur skötselvillkor som kan anses som frivilliga ska skiljas från sådana som kan kopplas till en inskränkning enligt bevarandeplanen;
- 2) att generalisera ersättningen till vissa marker där till exempel krav på bete eller slätter går utöver det som ingår i miljöersättningar.

¹⁴³ [EUR-Lex - 02021R2115-20240525 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁴⁴ [EUR-Lex - 52025PC0560 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁴⁵ YTTRANDE 2019-11-04 Dnr 3.1.17-10807/2019

Myndigheterna gav även förslag på ett tredje alternativ, som innebar att inte utnyttja möjligheten enligt artikel 72 till ersättning: utan istället utveckla befintlig miljöersättning genom differentiering så att det berättigar ersättningspåslag i utpekade områden på liknande sätt som i alternativ 2. Det skulle möjliggöra att använda befintliga handläggningssystem, men det skulle samtidigt kunna innebära en omfördelning av ersättningsnivåerna för andra marker inom miljöersättningen.

Effekt: Förslaget möjliggör att gynna insatser i Natura 2000-områden som enligt naturrestaureringsförordningen är prioriterade områden fram till 2030. Även på längre sikt kan möjligheten att ersätta inskränkningar i Natura 2000 utgöra ett viktigt verktyg för att uppnå förordningens mål.

Omfattning

Alla N2000 områden med odlingslandskap i hela landet omfattas. Cirka 100 000 ha av gräsmarkslivsmiljötyperna återfinns i N2000-områden.

Tidpunkt: Utredningen behöver beakta förhandlingarna kring den nya förordningen för den gemensamma jordbrukspolitiken samt förslaget på ny långtidsbudget.

Konsekvenser av Utred möjligheten att ersätta inskränkningar i Natura 2000

Konsekvenser för Staten

Utredningskostnaden uppskattas till 1,5 miljoner kr.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga direkta konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Förslaget bör kunna stärka vissa företags möjligheter att vidta skötselåtgärder på mark inom Natura 2000-området. Effekten av förslaget beror på utformningen men kommer eventuellt att innebära vissa omfördelningar av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta kan missgynna företag som inte har mark inom Natura 2000-områden.

Konsekvenser för andra enskilda

Inga direkta

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Ej aktuellt

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Beror på utformningen av förslaget.

Förslag 39 Kompetensutveckling och rådgivning kring jordbruksekosystemen

Myndigheterna föreslår att Jordbruksverket och andra relevanta myndigheter att styra rådgivning och kompetensutveckling inom jordbruksekosystemet mot målen i förordningen samt göra detta i ett brett samarbete.

Motiv: Kompetensutveckling inom strategisk plan sker i områdena stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälstånd, miljö och klimat och livsmedel och besöksnäring. Jordbruksverket har en samordnande roll men i de flesta fall är det länsstyrelsen eller upphandlade aktörer som genomför rådgivning och kompetensutvecklingsaktiviteter mot målgruppen jordbruksföretag.

Kunskapen om förordningens mål och de åtgärder som tas fram för att nå dessa måste lyftas fram både via kommunikations- och rådgivningsinsatser. Det är viktigt att visa på förordningens möjligheter exempelvis att betesbaserade företag är en nyckelaktör för att nå förordningens mål.

Satsningen Mångfald på slätten fokuserar på att fortbilda rådgivare och inspirera lantbrukare att genomföra åtgärder som gynnar biologisk mångfald i det mest intensivt brukade landskapet. Det arbetet kopplar till målen i förordningen som handlar om fåglar, fjärilar, pollinatörer, småbiotoper och en rik markfauna (organiskt kol i mineraljordar).

I samband med start av innevarande stödperiod etablerades Program för kompetensutveckling om ängs- och betesmarker på Jordbruksverket. Programmet ska fortbilda rådgivare och ta fram underlag, information, kurser och rådgivningar. Programmet kom till som en konsekvens av att de objektspecifika åtagandeplanerna togs bort och ersattes av särskilda skötselvillkor på markklassnivå. Programmet har en mjuk styrning mot att de som främst ska erhålla enskild rådgivning är nya lantbrukare, de som ändrat inriktning på sitt betesbrukande eller de som har utpekade marker. Utpekade marker är exempelvis marker som kan restaureras, marker med skyddsvärda arter eller marker som kan bli ängar. Arbetet påverkar återskapande, restaurering och icke-försämring av gräsmarker men också andra mål som fåglar, fjärilar och pollinatörer.

Programmet kan redan med sitt rådande uppdrag inom ramen för kompetensutvecklingsområdet Ett rikt odlingslandskap facilitera och underlätta för länsstyrelserna och andra organisationer att genomföra för ordningen relevant kompetensutveckling.

Inom ramen för naturrestaureringsförordningen kommer även andra målgrupper att behöva nås såsom allmänhet, ideella organisationer, skolor m.fl. Det handlar om alltifrån att se till att många genomför åtgärder som siktar mot målen i förordningen men också är delar av den viktiga medborgardrivna inventeringen av exempelvis fåglar och dagfjärilar.

Livsmiljötyper kommer att vara centrala i arbetet med naturrestaureringsförordningen. Kunskapen om dem behöver öka i alla led hos myndigheter, rådgivare, förvaltare av skyddade områden, handläggare inom ÅGP

etc. men även hos vissa brukare. Utbildningar, informationsmaterial och webinarier som livsmiljötyper behöver utvecklas.

Utformning:

Jordbruksverkets arbete med kompetensutveckling sker idag med nationella medel medan länsstyrelsernas genomförande av kompetensutveckling och rådgivning sker på medel från den gemensamma jordbrukspolitiken och är därmed styrd av föreskrifter. I innevarande period finns det 190 miljoner kronor till kompetensutvecklingsområdet inom Ett rikt odlingslandskap.

Styrningen från regeringen bör vara tydlig så att Jordbruksverkets och länsstyrelsernas arbete med rådgivning och kompetensutvecklingsåtgärder bidrar till att målen med förordningen prioriteras. Uppsökande rådgivning kommer att vara ett viktigt inslag för att hitta de jordbruksföretag som har marker med viktiga arter eller livsmiljötyper och bör därför prioriteras. Underlag till uppsökande rådgivning bör tillhandahållas av Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelsernas egna system men även andra myndigheters underlag kan behövas. De underlags- och informationsmaterial som produceras av myndigheterna ska vara med ett tydligt fokus på förordningsmål.

En effektiv användning av olika medel (ersättningar inom CAP, ÅGP, nationella ersättningar mm) för att få åtgärder genomförda kräver samarbete med flera delar inom respektive myndighet. Idag får länsstyrelserna genomföra kompetensutvecklingsprojekt i egen regi om de har särskilda skäl. Förordningsrelaterad kompetensutveckling skulle kunna ses som ett särskilt skäl då det kräver nära och effektiv samordning mellan de olika delarna av länsstyrelsen för att föreslå/finansiera/genomföra förordningsrelevanta åtgärder.

Målgruppen för kompetensutveckling inom den strategiska planen behöver utvidgas eller annan så behöver alternativ finansiering etableras som hanterar den bredare målgruppen. Aktören som ska ansvara för den bredare målgruppen måste pekas ut.

Effekt: Kompetensutveckling och rådgivning som riktar in sig mot de personer/företag som har möjlighet att göra åtgärder för att gynna förordningens målsättningar är viktig. Samordning och gemensamma satsningar inom olika delar av myndighetssfären såsom kompetensutveckling, stöd/ersättningar men även genomförare av åtgärder (ÅGP och förvaltning av skyddade områden) är viktiga för att effektivisera åtgärder i landskapet.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela landet

Vilka arealer ska åtgärden omfatta?

Fokus på de arealer som har miljöersättning, de arealer som ska återskapas och restaureras cirka 470 000 ha samt relevant åkermark i hela Sverige.

Tidpunkt: En ändring av kompetensutvecklingsfokus och målgrupp kan genomföras tidigast i samband med den nya jordbrukspolitiken från år 2028. Men även inom nuvarande ramar kan kompetensutveckling och rådgivning fokusera på förordningsrelaterade ämnen i viss mån. Ett förtydligande om naturrestaureringsförordningsrelaterad kompetensutveckling bör utredas skyndsamt.

Konsekvenser av Kompetensutveckling inom strategisk plan

Åtgärden som förslaget innehåller skulle kunna finansieras med nationella medel, CAP-medel, via naturkrediter eller på annat sätt. När vi beskriver och beräknar kostnader för förslaget utgår vi ifrån hur det är organiserat och finansierat idag, men den slutliga kostnaden beror på hur åtgärden genomförs och via vilken finansiering. Om förslaget ska realiseras krävs en fördjupad kostnadsanalys.

Om komplementet rådgivningsbaserade åtgärder blir verklighet kommer det att kräva extra medel till rådgivning men den rådgivningen kan läggas in i nuvarande struktur inom kompetensutvecklingsområdet Miljö och klimat eller läggas in i ny struktur.

Konsekvenser för Staten

2024 nåddes cirka 1200 personer av rådgivning om ängs- och betesmarker och cirka 60 av Greppa näringens Modul 17a Biologisk mångfald i åkerlandskapet. Dessutom gavs ett stort antal kurser och fältvandringar mm i hela landet. Budgeten om 190 miljoner under innevarande period för rådgivning inom kompetensutvecklingsområdet Ett rikt odlingslandskap bör ligga minst på samma nivå. Om åtgärden rådgivningsbaserade åtgärder genomförs och den placeras i Ett rikt odlingslandskap behöver ökningen av finansieringen ske enligt med förslaget ovan.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga konsekvenser.

Konsekvenser för företag

Jordbruksföretag kan redan idag få kostnadsfri rådgivning inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Förslaget innebär att fokus kommer att ligga på åtgärder som behöver göras för att nå förordningsmål. Åtgärden är positiv för de företag som får riktad rådgivning då de får information om motiv, varför det är viktigt att åtgärden bör genomföras, hur åtgärden bör göras och hur man kan söka och erhålla stöd/ersättning för åtgärden. De företag som inte genomför åtgärder för att nå mål i förordningen kan påverkas negativt genom färre möjligheter till rådgivning.

Konsekvenser för andra enskilda

Den enskilde medborgaren berörs om inriktningen på dagens kompetensutvecklings målgrupp breddas eller om annan rådgivning/kompetensutveckling skapas. Den enskilda kan få ökad kunskap om hur hen kan bidra till de förändringar som förordningen föreskriver.

Övriga konsekvenser

Inga direkta konsekvenser.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med skyldigheter mot EU i och med ikraftträdandet av naturrestaureringsförordningen. Åtgärder behöver därför genomföras för att nå målen.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Antalet ansökningar, hävdade arealer i ansöknings- och rapporteringssystemet ger grunden till utvärdering av effekter på biologisk mångfald och livsmiljötyper.

Förslag 40 Förstärk och anpassa det nationella programmet för statligt stöd till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel

Myndigheterna föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket och länsstyrelserna att ta fram förslag på hur det nationella programmet för statligt stöd till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker (förordning (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald) kan justeras för att mer ändamålsenligt möjliggöra ersättningar för art- och livsmiljöanpassad restaurering men också löpande skötsel. Det nationella stödet föreslås inledningsvis förstärkas så att det kan täcka sex gånger nuvarande yta, och ytterligare öka därefter i enlighet med vad utredningen visar.

Ersättning för restaurering av ängs och betesmarker fanns fram till 2022 inom den gemensamma jordbrukspolitiken men flyttades sedan över till en nationell ersättning som hanteras av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelserna som tar emot ansökningar och betalar ut ersättning till sökande. I förordning (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald, som reglerar det nationella stödet, anges hur länsstyrelsen ska prioritera vid bedömning av ansökningar. Bland annat ska länsstyrelsen prioritera åtgärder på mark som domineras av, eller bedöms kunna komma att domineras av, livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet som påtagligt gynnas av att marken betas eller slås. Länsstyrelserna har utöver detta möjlighet att göra regionala prioriteringar med hänsyn till förhållandena i olika delar av landet.

Den löpande skötseln av betesmarker och slätterängar ersätts idag till stor del genom miljöersättningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Via miljöersättningen har livsmiljötyper och arter idag en generell skötsel som kan bibehålla redan existerande värden eller populationsstorlekar i odlingslandskapet.

Många av de arter och livsmiljötyper som pekas ut i art- och habitatdirektivet har dock särskilda behov som kräver riktade och specialiserade åtgärder för att upprätthålla livskraftiga populationer på lokal, regional och nationell nivå, och dessa passar inte in i den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa åtgärder behöver därför kunna ersättas på annat sätt. En utbyggnad av det nationella programmet så att det också kan ersätta specialåtgärder eller löpande skötsel kan vara ett sätt att lösa det på.

Specialanpassade åtgärder kan exempelvis vara att gräva sandblottor i sandstäpp och torra hedar. Dessa är avgörande för vildbin och andra sandlevande insekter och kärlväxter som exempelvis sandnejlika. Spridning av hö eller frömaterial mellan artrika livsmiljötyper som slätterängar för att motverka fragmentering är ytterligare ett exempel.

Artanpassat bete är också en viktig specialåtgärd. Det kan innebära särskilt utformade betesfällor, anpassat betestryck utifrån blomning och frösättning, eller obetade refugier för fjärilar, pollinatörer, insekter eller markhäckande fåglar.

Utformning: Regeringen föreslår ge Naturvårdsverket i uppdrag att analysera och föreslå ändringar i SFS 2024:202 så att stödet kan användas för ytterligare ersättningar till art- och livsmiljöanpassad skötsel som inte hanteras inom övriga delar av 1:3-anslaget eller inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det nationella restaureringsstödet kan idag beviljas till restaurering av ängsmark, betesmark och hamlade träd. Ersättningarna ska bland annat syfta till att bevarandestatusen för hävdberoende naturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet förbättras och att hotade arter kan återhämta sig och livsmiljöer återställas. Efter ändringar 2025¹⁴⁶ omfattar stödet även hamling av lövträd och buskar, bränning av ljunghed och gräsmark samt myrslätter, vilket har öppnat upp för möjligheten att ersätta fler arealer och insatser.

Idag kan det finnas ett glapp mellan genomförd restaurering av betesmarker genom det nationella restaureringsstödet och möjligheten att söka miljöersättning för skötselbehovet under perioden tills att marken uppfyller kraven för gårdsstöd och miljöersättningar. Det är viktigt att upprättade restaureringsplaner innehåller restaureringsbete inklusive rójning av igenväxningsvegetation några år efter restaurering tills önskat tillstånd erhållits. Myndigheterna bedömer att det går att rikta insatser inom redan befintliga styrmedel finansierade genom anslaget för åtgärder för värdefull natur (1:3), (se förslag 11.4 om anslag 1:3 åtgärder för värdefull natur). Det finns dock ytterligare behov av insatser som idag inte täcks av dessa. Marker som inte berättigar till jordbrukarstöd men som hyser direktivarter eller livsmiljötyper är viktiga att fånga upp med nationella ersättningar.

Specialiserade insatser för arter och livsmiljötyper är ofta mer resurskrävande än den generella skötseln. Finansieringen av åtgärder kan göras på olika sätt. Åtgärderna kan berättiga ersättning inom ramen för 1:3-anslaget eller genom den gemensamma jordbrukspolitiken. Det skulle till exempel gå att finansiera

¹⁴⁶ [SFS2025-834.pdf](#)

insatserna genom olika kombinationslösningar. I förslaget ”Utveckla och utöka komplement/åtgärder till ersättningar för betesmarker och slåtterängar” (Rådgivningsbaserade åtgärder) beskrivs flera specialanpassade åtgärder.

Myndigheterna bedömer att det krävs en översyn för att identifiera vilka åtgärder som saknar finansiering och hur dessa kan integreras i det nationella stödet utan risk för dubbelfinansiering.

Stödet söks idag genom att lantbrukare, ideella föreningar, stiftelser, entreprenörer med flera, ansöker hos länsstyrelsen som bedömer och prioriterar bland ansökningarna, bland annat utifrån förekomst av livsmiljötyper. Stödet täcker dock endast 70 % av kostnaderna. Det bör utredas om det finns möjlighet att kombinera finansieringslösningar eller andra möjligheter att täcka egeninsatsen. I dialogerna i arbetet med att ta fram planen lyftes från flera håll att företag, ideella och lokala föreningar gärna vill bidra till förordningens mål, och att de olika lokala initiativ som finns för att öka biologisk mångfald kan tillvaratas.

Alternativ

Effekt: Programmets effekt på livsmiljötyper har ännu inte utvärderats. Analys av det första årets (2024) utbetalningar av stödet visar att 65 procent av områdena som hade restaurerats är kopplade till livsmiljötyp, samt att 97 procent av de allokerade medlen har använts.

Insatserna bedöms framför allt få effekt för gräsfattiga livsmiljötyper, som exempelvis trädklädd betesmark, där det efter restaurering kan dröja lång tid innan tillräcklig grässvål utvecklats, och livsmiljötyper som kräver specialåtgärder så som grävningar (sandstäpp, torra hedar och dyner) där åtgärden inte bidrar till högre fodervärde. Spridning av frön mellan ängsmarker av typiska och karaktäristiska arter bidrar till gott tillstånd av livsmiljötyperna (lågänta slåtterängar, lövängar med flera) och täcks inte av någon annan 1:3 verksamhet.

Omfattning

Vilka geografiska områden ska åtgärden träffa?

Hela landet, fram till 2030 bör åtgärder i N2000 områden prioriteras.

Vilka arealer ska åtgärden omfatta?

De 30 000 hektar som behöver återskapas, och de 40 000 hektar som behöver förbättras fram till 2030.

Tidpunkt: Utredningen behöver genomföras så snart som möjligt och innan 2027 för att även kunna beaktas i utformningen av det svenska genomförandet av den nya gemensamma jordbrukspolitiken.

Konsekvenser av att förstärka och anpassa det nationella programmet för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel.

Förslaget riktas till regeringen och innebär främst konsekvenser för enskilda lantbrukare och andra som kan söka det statliga stödet, länsstyrelser och

Naturvårdsverket, samt arter och livsmiljötyper beroende av specialanpassningar i skötsel.

Konsekvenser för Staten

Uppskattad ytterligare budget som behövs för att de specialanpassade åtgärderna ska komma på plats:

Under 2024 har 15,4 mnkr av tilldelade medel förbrukats, varav 11,6 mnkr för rena åtgärder och 3,8 mnkr för samordning och administration. Sammanlagt genomfördes åtgärder på ca 500 ha varav 65 procent var av livsmiljötyp, dvs 325 hektar¹⁴⁷. Under 2025 förväntas en större areal restaureras på grund av att det blir andra året som det nationella programmet finns på plats och länsstyrelserna nu har kommit igång med arbetet. Så en försiktigt positiv prognos är att nationella stöden bidrar med 500 hektar livsmiljötyp per år till måluppfyllelsen.

Till år 2030 bör Sverige ha påbörjat åtgärder för att återskapa 30 000 ha och förbättra 40 000 hektar. Idag används anslag 1:3 åtgärder för värdefull natur bland annat till restaurering av ängs- och betesmarker samt våtmarker, med nuvarande nivå skulle de nationella stöden kunna omfatta totalt 2 500 ha fram till 2030, det vill säga 8 procent av de 30 000 hektar som behövs för att nå förordningens mål.

Samtidigt har våtmarkssatsningen restaurerat 140 hektar 2023 och 460 hektar 2024 av de blöta livsmiljötyperna fuktängar, fukthedar, svämängar och strandängar. Med en träffprocent mot livsmiljötyp på ca 70 procent.

Anta att dessa två stöd tillsammans återskapar och restaurerar 1000 hektar per år, för att nå målen till 2030 behöver takten öka med 6 gånger. Om endast det nationella stödet används krävs 12 gånger 2024 års insats.

För att denna samordning av åtgärder kring mål i förordningen ska ske krävs tydlig prioritering och samordning på både nationell och regional nivå.

Erfarenheter från bland annat regeringens pollinätörssatsning för åren 2020–2022 visade att under de tre år som satsningen varade så ökade medelsanvändningen från 7,4 miljoner till 12,8 miljoner, dvs. 1,7 gånger, medan åtgärdad areal ökade från 234 hektar till 470 hektar, en fördubbling på bara 3 år (sista året kostade åtgärderna 27 000 kr per hektar)¹⁴⁸.

Huvudhypotes: det som ska restaureras och återskapas genom statliga insatser fram till 2030 kostar lika mycket som 2024, då det återskapas arealer för ca 15 000 kr per hektar (men kanske kan justeras ned lite med hänvisning till effektiviseringsvinster).

Summa årligen fram till 2030; 6 000 hektar x 15 000 kr ger 90 000 000 årligen och totalt fram till 2030; 5 x 90 000 000, lika med 450 000 000 miljoner totalt.

¹⁴⁷ Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2022–2024. Naturvårdsverket rapport 7188.
<https://www.naturvardsverket.se/498b2e/globalassets/media/publikationer-pdf/7100/978-91-620-7188-2.pdf>

¹⁴⁸ Prioriterade satsningar för att gynna vilda pollinatörer

Ovan nämnda ersättningar har redan befintlig personal på länsstyrelserna, en ökning av resurser kommer behöva öka antalet anställda och samtidigt använda resurser för samordning mellan olika handläggare (se avsnittet om rådgivning och samordning).

Räkneexempel: Stora Alvaret och naturrestaureringsförordningen

Inom 1:3 anslaget finns nationella ersättningar, våtmarkssatsningen tillsammans med åtgärdsprogram för hotade arter, arbetet mot invasiva arter samt skydd och skötsel av skyddad natur. Om dessa verksamheter samordnas ännu mer skulle arbetet effektiviseras och det skulle underlätta att nå målen inom förordningen.

Till exempel Alvaret, livsmiljötyp alvar 6280¹⁴⁹, finns det år 2025, 28 300 hektar av, varav 4 500 ha behöver förbättras. Totalsumma för förbättring blir 67 250 000 kronor fram till 2050. Om arbetet samordnades inom anslaget för 1:3, skulle exempelvis invasiva arter arbetet betala för bekämpning av spärroxbär, förvaltning av skyddade områden av igenväxning i skyddade delar, berörda djurägare få nationella ersättningar för att restaurera marker för att återuppta betet samt att åtgärdsprogrammet för gotlandssippa hanterar förekomst och uppodling av endemisk kärleväxt.

Sverige har europeiskt bevarandeansvar för livsmiljötypen alvar¹⁵⁰.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Positiva effekter för kommuner och regioner genom bibehållet öppet landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv. Fler arbetstillfällen på landsbygden och en möjlighet att kombinera olika säsongsberoende entreprenader inom naturvård. Genom ökade möjligheter till jobb, ökar skatteintäkterna.

Konsekvenser för företag

Det nationella programmet för restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker riktar sig till sådana företag som äger eller arrenderar den mark där åtgärden ska utföras, eller som har medgivande från markägaren eller arrendatorn att utföra åtgärden. Stödet kan bland annat sökas av lantbrukare, ideella föreningar, stiftelser, entreprenörer och kommunala bolag hos respektive länsstyrelse. Förslaget kan möjliggöra för fler lantbrukare med flera att få stöd för restaurering och skötsel av ängs- och betesmarker.

Initialt kommer arbetet uppfattas som administrativt besvärligt, för att med tiden bli en rutin för både förvaltningen och berörda företag.

Övriga konsekvenser

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

¹⁴⁹ <https://www.naturvardsverket.se/4ac4b6/contentassets/ef0795d1c7434cb4833ec4b9170e95f8/vl-6280-alvar.pdf>

¹⁵⁰ Till alvaret är ofta en artrik och särpräglad flora och fauna knuten, med endemiska taxa av främst kärleväxter som endast förekommer på Öland och Gotland.

Förslaget bedöms inte gå utöver förordningens krav och innebär att Sverige arbetar vidare med redan etablerade restaureringsåtgärder.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

Förslaget behöver utvärderas inför revidering år 2032 av Sveriges nationella restaureringsplan, för att ta fram underlag av arealen som kan tillgodoräknas måluppfyllelsen av förordningen.

Förslag 41 Utred hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas

Myndigheterna föreslår att regeringen ger relevant myndighet i uppdrag att utreda hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas.

Motiv: I 2025 års uppföljning av miljömålet för Storslagen fjällmiljö visas tydligt att Sverige inte når målet, samt att utvecklingen är negativ bland annat på grund av att *”klimatförändringarna utgör ett allt större hot mot fjällens känsliga miljöer och arter samt renskötseln. Upphörd hävd, fysisk exploatering, terrängkörning och skogsbruk är andra faktorer som direkt påverkar. Trycket på fjällen förväntas öka genom mineralprospektering, provbrytning och ett ökat intresse för att bygga ut vindkraft. Åtgärder och styrmedel är i många fall inte tillräckliga och behöver stärkas.”*¹⁵¹

Idag hanteras ersättningar till rennäringen i huvudsak av Sametinget och Jordbruksverket, det rör sig bland annat om ersättningar för rovdjurens påverkan och ersättning för trafikdödade renar. Det finns även möjlighet att söka investeringsstöd för unga renskötare under 40 år¹⁵². Under 2025 var ersättningarna till rennäringen totalt 136 miljoner kronor¹⁵³. Dessa förväntas minska för att täcka de ökade kostnaderna för vargförvaltningen¹⁵⁴. Det saknas stöd som direkt syftar till att möjliggöra och stärka renbete eller annan hävd av betespräglade alpina miljöer i syfte att gynna biologisk mångfald.

Utformning: Myndigheterna föreslår att staten ger berörda myndigheter, Naturvårdsverket och Sametinget, tillsammans med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, i uppdrag, tid och resurser, att utreda vilka behov som finns för att fortsätta hävda de alpina livsmiljötyper under de närmaste 25 åren, vilka förutsättningar som redan finns idag, hur trenden ser ut och hur

¹⁵¹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/storslagen-fjallmiljo/>

¹⁵² Stöd till unga jordbrukare - Jordbruksverket.se *”Personer som är 40 år eller yngre kan också söka startsstöd när de startar eller tar över ett jordbruks-, trädgårds- eller rennärlings-företag som är inriktat på primärproduktion. Stödet kan också ges för att skala upp en mindre egen verksamhet till att bli affärsmässig.”*

¹⁵³ Budgetpropositionen för 2025, Utgiftsområde 23 Areella närlingar, landsbygd och livsmedel. Anslag 1:22 Främjande av rennäringen, tabell 2.87. BP25 UO23 TRYCKLOV tillgång

¹⁵⁴ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/>

stödsystem och/eller andra styrmedel behöver utformas för att möjliggöra fortsatt hävd.

Effekt: För de alpina miljöerna finns det enligt 2025 års rapportering inom art- och habitatdirektivet inget behov av att återskapa fjällens livsmiljötyper¹⁵⁵. För att upprätthålla och uppnå kravet på icke-försämring enligt förordningen behöver de alpina gräsmarkerna dock fortsatt hävdas. Denna hävd av de alpina miljöerna sker i dagsläget till största delen av extensivt renbete. Renbetet upprätthåller flertalet av de alpina gräsmarker och hedar som finns i fjällen (6150, 6170, 4060, 4080) samt tidigare gräsmarker i fjällnära tidigare odlingslandskap som staggräsmarker (6230) och högrötsängar (6430) i alpin zon. Renbetet har även en positiv påverkan på biologiska värden i fjällbjörkskog (9040)¹⁵⁶.

Vid konsultationerna med de samiska folken under framtagandet av den nationella restaureringsplanen lyftes att naturligt renbete både är en bevarande- och en restaureringsåtgärd. Då renbetet motverkar en förbuskning av landskapet i ett alltmer varmare klimat. För att möjliggöra tillräckligt med renbete i fjällen sommartid behöver renen även ha förutsättningar för bete under vinterhalvåret. Det förutsätter även möjligheter att ta sig mellan betesområdena. I takt med ett varmare klimat, försvåras renens förutsättningar att hitta mat. En utredning om hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas, kommer att belysa de svårigheter rensköterna möter och föreslå möjliga lösningar för en fortsatt traditionell renskötsel.

En utredning om hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas kommer att beröra många olika ämnesområden som urfolksrätt, nyttjande av sedvanerätt, traditionell och lokal kunskap, hållbar primär produktion av kött, konflikter och synergier mellan olika riksintressen.

Omfattning: Alpin region. En sammanlagd areal på 27 280 000 hektar (övriga gräsmarker i alpin region 13 400 hektar plus alpina gräsmarker 2 714 600 hektar).

Konsekvenser av att utreda hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas

Konsekvenser för Staten

Staten kommer initialt få ökade administrativa kostnader för att finansiera själva utredningen samt ge berörda myndigheter, Naturvårdsverket och Sametinget, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, tid och resurser att bidra med underlag. Utredningskostnaden uppskattas till 3 ÅAK, alltså 4,5 miljoner kr. Om utredningen leder till förslag om nya stödformer, ersättningar eller styrmedel kopplade till renbete och hävd kommer statens kostnader att öka på längre sikt.

¹⁵⁵ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/livsmiljotyper/fjall/>

¹⁵⁶ Biologisk mångfald i fjällbjörkskog – en kunskapssammanställning (Linkowski & Lennartsson 2005) <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:658046/FULLTEXT01.pdf>

Utredningen stärker statens möjligheter att nå miljömålet Storslagen Fjällmiljö och krav enligt EU:s art- och habitatdirektiv samt ge ökad koordination mellan statliga myndigheter som arbetar med renskötsel, naturvård, klimat och areella näringar.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna i fjällnära områden kan behöva anpassa sin fysiska planering (översiktsplaner, vindkraftsetableringar, gruvplaner, turismsatsningar) utifrån utredningens förslag. Om utredningen leder till nya styrmedel kan kommuner och regioner få krav på att samråda mer med samebyar och statliga myndigheter med avseende på fjällens användning. Stärkt hävd kan gynna besöksnäringen genom mer öppna och attraktiva fjällandskap samtidigt som det även kan innebära framtida begränsningar för samma besöksnäring.

Konsekvenser för företag

Om utredningen föreslår att vissa alpina miljöer ska skyddas mer kan etableringar för vindkraft, infrastruktur, skogsbruk eller gruvverksamhet påverkas. Företag inom rennäringen kan på sikt få tillgång till nya stödformer som minskar ekonomisk sårbarhet (vinterbete, infrastruktur, rovdjursersättnings struktur, klimatanpassning). En mer hållbart skött fjällmiljö kan stärka ekoturism, guidning och rekreationsnäringar. Företag i påverkade sektorer kan uppleva en initial osäkerhet och motstånd då de behöver anpassa sin planering efter nya rekommendationer.

Konsekvenser för andra enskilda

Renskötare och samebyar som bedriver renskötsel kan få stärkt rättslig och ekonomisk förutsättning för fortsatt renbete och eventuella nya stöd kan minska ekonomisk utsatthet vid klimatpåverkan (isbildning på betesmarker, svårtillgängliga vinterbeten).

Samtidigt kan privatpersoner i fjällnära områden påverkas genom ändrad markanvändning, till exempel om nya skyddszoner föreslås eller terrängkörningsregler ses över. Besökare och friluftsutövare kan få bättre naturkvalitéer, men eventuellt fler restriktioner i känsliga områden.

Övriga konsekvenser

Stärkt hävd kan bromsa igenväxning, gynna biologisk mångfald och upprätthålla Natura 2000-naturtyper, vilket är positivt för miljön. Fortsatt renbete kan hålla nere förbuskning och därmed påverka fjällens albedo och ekosystemtjänster positivt och bidra positivt till fjällens resiliens i ett allt varmare klimat. Genom att utreda möjligheterna till fortsatt renbete i fjällen bidrar utredningen till att bevara samiska traditioner kopplade till renskötsel och fjällbruk, och Sveriges skyldigheter gentemot artiklarna 8j och 10c i konventionen om biologisk mångfald¹⁵⁷.

¹⁵⁷ <https://www.cbd.int/traditional/default.shtml>

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningen ligger i linje med EU:s art- och habitatdirektiv och krav på att upprätthålla gynnsam bevarandestatus. Den ligger också i linje med EU:s biodiversitetsstrategi 2030, som betonar restaurering av gräsmarker och traditionella hävdformer. Förslaget går inte utöver EU-kraven, utan syftar snarare till att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden, särskilt kravet på icke-försämring.

Hur och när kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas

På kort sikt (1–3 år) kan konsekvenserna av förslaget eller beslutet utvärderas genom att följa upp genomförandet av utredningen, antal samråd och kostnader och genom kontroll av hur myndigheterna använder utredningens resultat i styrmedel och planering. På medellång sikt (5–10 år) kan övervakning av tillståndet i relevanta naturtyper (Natura 2000, art- och habitatdirektivets rapportering visa på om icke-försämrings kravet uppfylls samt bidra till uppföljning i miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*.

På lång sikt (10–25 år) kan en utvärdering om renbetes och andra hävdformers effekt ha stärkt de alpina gräsmarkernas status, samt ha bidragit till analys av socioekonomiska effekter för renskötsel, lokalsamhällen och företag och klimatrelaterade effekter på fjällskapet.

6.2.4 Sammanfattande bedömning för Jordbruksekosystemen

Sammanfatta hur förslagen uppnår mål och krav för jordbruksekosystem och resonera kring den sammanlagda effekten

I vilken utsträckning de föreslagna åtgärderna kommer att räcka för att Sverige ska uppfylla förordningen beror på hur de tillämpas och genomförs. Förslagets framgång bygger på att det frigörs finansiella medel för att stötta livsmedelsproduktionens anpassning och restaurering av natur. För att åtgärderna ska hålla över så lång tid att de ekologiska processerna påverkas i rätt riktning, behöver de långsiktigt integreras i lanthuset och hos livsmedelsproduktionens andra aktörer, för att skapa stabilitet och förutsägbarhet. Huvuddelen av åtgärdsförslagen bidrar i stor utsträckning till en ökad långsiktig livsmedelsproduktion.

Åtgärdsförslagen kompletterar det nuvarande svenska arbetet för att stärka biologisk mångfald och ekosystemtjänster i odlingslandskapet. Vissa av

åtgärdsförslagen, när de betraktas enskilt, kan tyckas ge ett litet bidrag till den nationella restaureringsplanen, men flera av åtgärdsförslagen möjliggör eller förstärker i många fall andra förslag. Exempelvis kan den positiva effekten av nya eller höjda ersättningar förstärkas ytterligare genom att rådgivning kopplas till förslaget. Förslag om översyn av gällande lagstiftning görs i syfte att förstärka eller möjliggöra vissa fysiska åtgärder i odlingslandskapet.

Förslagen kan innebära viss omfördelning av framtida medel riktade mot produktionsdrivande åtgärder till medel som ersätter ett brukande som bidrar till att främja och stärka biologisk mångfald. Det kommer på kort sikt kunna påverka vissa jordbruksföretag, men på längre sikt medföra en ökad långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion. Förslagen innebär att insatser för områdesskydd och skötsel av skyddade områden, restaurering av natur och bekämpning av invasiva arter i högre utsträckning riktas mot listade arter och livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Det kan påverka möjligheten att använda statliga resurser för att nå andra målsättningarna i arbetet med biologisk mångfald och de svenska miljömålen utanför naturrestaureringsförordningen. Exempelvis kan pågående arbete med nationellt hotade arter, exempelvis hotade vildbin, prioriteras ner till förmån för hotade arter som är listade i artdirektivet.

Målsättningar artikel 11

Förslagen bedöms bidra till en positiv utveckling för index för jordbruksfåglar som enligt förordningen ska öka. Det kommer krävas att de föreslagna ersättningarna och verktygen utnyttjas fullt ut för att nå målet om att index ska öka med 5% till år 2030. Förslagen kommer att bidra positivt till samtliga av de tre index som medlemsstaterna kan välja att följa två av; index för gräsmarksfjärilar, lager av organiskt kol i mineraljord på åkermark samt andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Åtgärdsförslagen bedöms också ge en positiv påverkan på vilda pollinatörer enligt förordningens artikel 10.

Att nå förordningens målsättningar om att minst 6 300 hektar jordbruksmark (och/eller torvtäkt) behöver återvätas till 2030 (minst 14 000 hektar till 2050) och det totala restaureringsmålet om 30% av den totala arealen dränerad organogen jordbruksmark till 2030, (50% till 2050) bedöms svårt. År 2024 återvattes cirka 1500 h¹⁵⁸ fördelat över skogsmark med 46 % och jordbruksmark med 10% (notera att här ingår hydrologisk restaurering på både torvmark och mineraljord, varav nära 70% är på ¹⁵⁹. Som jämförelse restaurerades hydrologiskt i genomsnitt cirka 1200 hektar torvmark per år under perioden 2021–2024. Även om ersättningssystem justeras, kunskapen och samordningen kring återvätning stärks och uppsökande verksamhet i odlingslandskapet ökar, kommer det vara mycket svårt att få åtgärder på plats på den areal som krävs.

¹⁵⁸ [Hydrologisk restaurering av torvmarker - Sveriges miljömål](#)

¹⁵⁹ [Resultat från statligt finansierad återvätning 2024](#)

De förslag som rör återvätning och minskad dränering och som redovisas under kapitlet jordbruksekosystem syftar främst till att nå målen i artikel 11.4 om återvätning av odlade torvjordar. Flera av förslagen har dock en bredare tillämpning i jordbrukslandskapet. Projektets snäva tidsram har inte medgett en tillräcklig analys av exempelvis hur förslagen påverkar möjligheterna att bibehålla goda dräneringsförhållanden på mark som fortsatt ska brukas. För åtgärder som innebär att stora arealer våtmark ska restaureras och därefter hävdas för att nå målen enligt förordningen, behövs mer kunskapsunderlag om förutsättningar och begränsningar för att använda marken för bete och foderproduktion efter genomförd restaurering och hur sådana åtgärder i så fall ska finansieras.

Målsättningar artikel 4

Arealerna med livsmiljötyper i gott tillstånd skapar ett landskap som gynnar många olika organismgrupper och är därmed grunden för många av de andra målen i förordningen. Åtgärderna för livsmiljötyper och åtgärderna i det övriga landskapet hänger ihop och förstärker varandra. Betesmarker och slätterängar och särskilt de som är av livsmiljötyp är basen för biologisk mångfald i många områden. Åtgärdsförslagen som syftar till att återskapa och restaurera gräsmarker har tydliga synergier med en ökad långsiktig livsmedelsproduktion.

Att nå målsättningarna om återskapande av 30 000 hektar livsmiljötyp till 2030 (100 000 hektar till 2050) bedöms vara möjligt men det kräver en koordinerad insats av olika åtgärder inom 1:3 och den gemensamma jordbrukspolitiken. Under antagandet att all återskapad mark med livsmiljötyp behöver betas av nya nötkreatur, skulle 7 000 dikor med kalv behöva tillkomma. De tillkommande djuren kommer dels att återfinnas på existerande gårdar som ökar sitt djurantal, dels genom att nya gårdar med djur startas när stöd och ersättningar eller marknaden tydliggör att betande djur och deras produkter är efterfrågade ur perspektiven biologisk mångfald, levande landsbygd, beredskap och konsumtion. Förslagen som lagts möjliggör en sådan utveckling, men det krävs ett mycket målinriktad och kraftigt finansierat arbete för att möjliggöra genomförandet.

Att få till stånd den hävd som behövs för att förbättra tillståndet av livsmiljötyper på en sammanlagd areal om 40 000 ha till 2030 bedöms vara möjligt men utmanande. Under antagandet att dessa 40 000 ha mark med livsmiljötyp som ska förbättras behöver betas av nya nötkreatur, skulle 9000 dikor med kalv behöva tillkomma. Till 2050 ska sammanlagt 142 000 hektar livsmiljötyp vara i gott tillstånd. För att nå den långsiktiga målsättningen är det avgörande att ersättningarna redan nu riktas mot värdefulla marker med högre sannolikhet att träffa arealer med livsmiljötyp samt att utöka rådgivning och möjligheter att bedriva ett mer flexibelt lantbruk med betesproduktion som bidrar till livsmiljötyp.

Icke-försämringskravet innebär stora utmaningar då gräsmarker och andra betespräglade miljöer kräver just fortsatt skötsel i form av betande djur eller slätter för att tillståndet inte ska försämrast. I takt med att arealer återskapas och tillståndet förbättras tillkommer dessutom fler marker som behöver skötas både idag och framöver. Förslagen innebär en möjlighet att motverka avsevärd försämring av

gräsmarker genom att underlätta för fortsatt skötsel genom ersättningar, förenklade villkor, investeringsstöd och utökad rådgivning.

I takt med att kunskapen förbättras om förekomst och tillstånd av livsmiljötyper kommer ersättningar och kunna riktas mer ändamålsenligt till de marker som kräver återskapande-, förbättrings- eller bevarandeåtgärder. Det kan bidra till ökad kostnadseffektivitet i genomförandet av förordningen.

Synergier med andra målsättningar inom naturrestaureringsförordningen

Genom att nå målsättningarna för gräsmarkslivsmiljötyper bedöms förutsättningar förbättras för en konkurrenskraftig, lönsam och ökande matproduktion på medellång och lång sikt. Förslagen har synergier med målsättningar för övriga ekosystem såsom skogar och våtmarker, vilda pollinatörer och bidrar även till att miljökvalitetsmålen *ett rikt odlingslandskap, ett rikt växt- och djurliv* och *fungerande ekosystem* nås.

Alternativa lösningar som också övervägts för jordbruksekosystemen

Merparten av åtgärderna föreslås åstadkommas med styrmedel som bygger på frivillighet och ekonomisk kompensation snarare än tvingande lagstiftning. Även föreskrifter och regeländringar har övervägts som styrmedel för att få till stånd åtgärder för jordbruksekosystem. Dessa har dock bedömts som olämpliga då det ofta innebär stora begränsningar i markägarnas bestämmande.

Marknadsbaserade finansieringslösningar har övervägts. Dessa har en framtida potential men statens roll är fortsatt viktig för att finansiera restaureringsinsatser och minska negativa konsekvenser för svenska företag. Förslag om att utreda potentialen för marknadsbaserade finansieringskällor har lagts fram i bilaga 6.1.

Osäkerheter

De förslag till åtgärder som tagits fram i detta arbete baseras på tillgänglig information om behov och tillstånd, men denna information är i dagsläget begränsad. Kunskapen om hur omfattande åtgärder som krävs och hur dessa behöver kombineras för att uppnå gynnsam bevarandestatus respektive ökade index för t.ex. jordbruksfåglar eller gräsmarksfjärilar är i flera fall belagd med stora osäkerheter. De uppskattade behoven av åtgärdsförslagets omfattning och kostnader bör därför ses som grova uppskattningar. Kostnaden för att återskapa livsmiljötyper och insatser för att förbättra och bibehålla ekologisk status varierar kraftigt över landet och är beroende på nuvarande tillstånd.¹⁶⁰ Utfallet beror också på det omgivande landskapet. I bilaga 6.1 finns ekosystemövergripande förslag för ökad kunskap om miljötillståndet. I avsnitt *Tillgodose behovet av förbättrade kunskapsunderlag som verktyg i genomförande av naturrestaureringsförordningen* i förslag 3 finns förslag som konkretiserar behovet för jordbruksekosystemet.

¹⁶⁰ Knight, M. L., and G. E. Overbeck. 2021. How much does it cost to restore a grassland? *Restoration Ecology* 29:e13463.

Då merparten av åtgärderna föreslås åstadkommas med styrmedel som bygger på frivillighet är det också svårt att uppskatta förslagets effekter. För att åtgärderna ska få önskad effekt är det viktigt att ersättningarna är attraktiva, att det finns tillgänglig och uppdaterad rådgivning och att lantbrukarna är villiga att söka stöd och genomföra åtgärder. Det finns också kombinationseffekter mellan flertalet förslag om nya eller förändrade ersättningar. Dessa effekter har inte kunnat analyseras inom ramen för detta uppdrag.

Det kan ta lång tid innan åtgärderna leder till mätbara effekter, eftersom ekosystemet behöver tid att återhämta sig. Effekterna i ekosystemet påverkas också av yttre faktorer så som klimatets utveckling. Andra yttre faktorer kan också komma att påverka utfallet av föreslagna åtgärder. Samhällsutvecklingen och dess påverkan på efterfrågan på livsmedel, krig och andra kriser kan ha stor påverkan på livsmedelsproduktionen, och i förlängningen på ekosystemet.

Typer av förslag

I tabell 6.2.19 sammanställs typer av förslag som lagts fram för jordbruksekosystemet. de förslag av olika typ som lagts fram i avsnittet om jordbruksekosystem. Det läggs en stor del förslag som behöver utredas närmare. Framför allt handlar förslagen om att ersätta åtgärder i jordbrukslandskapet som stärker biologisk mångfald eller möjliggör att ett sådant brukande tar form. Mängden förslag återspeglar utmaningen att målsättningarna i naturrestaureringsförordningen kräver ett brukande i hela landet som premierar större variation och flexibilitet.

Tabell 6.2.19. Typer av förslag och antal för jordbruksekosystemet, uppskattning av kostnader totalt per typ av förslag och summerat samt kommentarer om förslagstyperna.

Typ	Antal	Kommentar
Mål	1	Mål om att öka andel ekologisk produktion i slättbygd
Utredningsförslag	11	Flera av utredningsförslagen rör ersättningar. En del av utredningsförslagen skulle kunna samordnas inom ett större utredningsuppdrag
Ersättningar	22	Berör både förändrade ersättningsnivåer, förändrade villkor för ersättningar samt förändringar i vad som berättigar stöd. I nya ersättningar ingår även förslag om ett nytt anslag för återvättning. Vissa av ersättningarna skulle kunna samordnas.
Forskning och utveckling	3	Både förstärkta befintliga och nya forskningsinsatser samt utveckling av nya metoder
Information och rådgivning	1	Rådgivningsinsatser
Regelförenkling	1	Finns även fler förslag om regelförändringar, men de behöver

		först utredas och sammanfattas som utredningsförslag
Inventering	1	Finns även fler förslag om inventering, men de behöver först utredas och sammanfattas som utredningsförslag
Totalt antal förslag	40	

Sammanfattade konsekvenser för förslagen för jordbruksekosystem per aktör

Konsekvenser för Staten

I bilaga 4, kapitel 5.1 tabell 3 redovisas uppskattade totala kostnader för perioden 2024–2032 samt 2032–2050, både befintliga kostnader och föreslagna tillkommande kostnader, för att genomföra de åtgärder som krävs för att nå målsättningarna inom jordbruksekosystemet. Utifrån hur förslagen är utformade antas den största delen av kostnaden hamna på offentliga aktörer. Den största delen av kostnaderna för befintliga åtgärder finansieras genom den gemensamma jordbrukspolitiken eller anslagsmedel för skydd och skötsel av värdefull natur. Det bör noteras att det för många åtgärder inte har gått att uppskatta alla kostnader som kan uppstå. För flera utredningsuppdrag har utredningskostnaden uppskattats, men inte kostnaderna för de styrmedel eller åtgärder som följer efter avslutad utredning.

Om alla föreslagna åtgärderna inom jordbruksekosystemet införs med startår 2028 och träffar de arealer som avses för att nå målsättningarna till 2030 kan den genomsnittliga tillkommande årliga kostnaden under 2028–2030 uppskattas till 2,9 miljarder kronor/år.¹⁶¹ Som jämförelse summerade genomförandet av åtgärder inom gemensamma jordbrukspolitiken med effekt på biologisk mångfald till en kostnad på ca 3,5 miljarder kr/år i genomsnitt under perioden 2022–2024. Åtgärder inom 1:3-anlaget som grovt uppskattas träffa gräsmarker summerade till ca 300 miljoner kr under år 2024.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Inga förslag innebär några förändringar av kommunala eller regionala befogenheter eller skyldigheter. De förslag som förbättrar planeringsunderlag för restaureringsinsatser och höjer kunskapen om effekter, till exempel om effekterna av återvätning, kan möjliggöra för kommuner att mer ändamålsenligt planera sin markanvändning i till exempel översiktsplaner och detaljplaner. Kommuner och regioner kan indirekt dra nytta av förbättrade underlag vid exempelvis fysisk planering, klimatanpassning och vattenförvaltning, vilket kan underlätta deras arbete och minska behovet av egen datainsamling. Förslagen kan innebära ökade krav på samråd.

¹⁶¹ Dessa uppskattade siffror berör hela jordbruksekosystemet. I avsnitt 8.1 redovisas siffror uppdelat på andra ekosystemgrupper och tidsperioder enligt planformatet. Siffrorna är därför inte direkt jämförbara.

Förslagen bidrar till att bibehålla öppna landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv. Vissa förslag kan innebära fler arbetstillfällen på landsbygden och en möjlighet att kombinera olika säsongsberoende entreprenader inom naturvård.

Konsekvenser för företag

Flera av förslagen syftar till att förändra befintliga ersättningar eller införa nya. På kort sikt kan dessa förändringar öka de administrativa kostnaderna för företag som behöver sätta sig in i nya regelverk, villkor eller nya administrativa system. Samtidigt finns det vissa förslag som syftar till just förenkling av villkor eller regler. Exempelvis kan företagens kostnader för djurtillsynen minskas genom effektivisering. På längre sikt bör de administrativa kostnaderna minska något då förslag om åtgärdssamordning och rådgivning också syftar till att underlätta för just åtgärdsplanering och ansökan om ersättningar. Detta bör leda till minskade osäkerheter, möjlighet att fatta mer informerade beslut och förenklad administration.

Förslagen skapar möjlighet till anpassning av åtgärder efter markernas behov och egna resurser. Tilläggsersättningar ger möjlighet till ökad ersättning och ökad motivation att bevara biologiska värden. För betesföretagen innebär förslagen att en mer flexibel miljöersättning kan erhållas, till exempel även på marker som inte betas. Det innebär att betesdjuren kan beta andra marker som också kan uppbringa miljöersättning. Det ger större möjlighet för att planera betesrotation över större arealer och med variationer i när och hur marker betas. Detta ökar företagens resiliens mot bland annat extremväder.

I vilken mån förslagen får stor påverkan på företagens lönsamhet beror i hög utsträckning på hur styrmedlen utformas. Att senarelägga vallskörden kommer att påverka foderkvaliteten på de fält där detta tillämpas. Det kommer att kräva att företag hanterar detta foder på ett genomtänkt sätt och det kan tillkomma merkostnader. Om åtgärden är frivillig och tillräcklig ersättning erhålls påverkas inte markägare eller företag negativt. Om villkor i stället genomförs genom reglering påverkas lantbruksföretagen negativt genom exempelvis minskad areal odlingsbar mark. Investeringsstöd kan sänka tröskeln för att utveckla verksamheten för ökad lönsamhet, förbättrad arbetsmiljö, säkrare djurhantering eller rationellare drift.

Flera av ersättningarna som föreslås skulle kunna finansieras genom den gemensamma jordbrukspolitiken. Om resurser omfördelas mellan produktion och miljöersättningar inför kommande genomförandeperioder av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan det ha påverkan på företag. En höjd miljöersättning kan påverka arrendekostnaderna eftersom markens ekonomiska värde ökar för brukarna. Markägare kan då efterfråga högre arrenden, vilket kan leda till ökade kostnader för jordbrukare som arrenderar mark. Större och mer resursstarka gårdar kan ha lättare att nyttja ersättningarna, medan små gårdar med begränsad arbetskraft kan ha svårare att nyttja systemet fullt ut. För mindre företag som får högre direktstöd innebär förslagen en positiv effekt på lönsamhet. Förslagen minskar även företagens sociala avgifter, till exempel minskar kostnader för

lantbruksföretag vid ledigheter samt underlättar för unga lantbrukare och mindre lantbruk.

En del åtgärdsförslag, kanske främst de som rör återvätning och träda, kan innebära produktionsbortfall om produktiv mark tas i anspråk, eller om återvätning sker i anslutning till produktiv mark. Produktionsbortfallen är dock tänkta att ersättas vilket innebär att det är ersättningsnivåerna som avgör hur stora intäktsbortfall det faktiskt blir för företagen. Samtidigt möjliggör förslagen om återvätningsavtal att flytta bevisbördan för att visa att miljöbalkens hänsynsregler följs, samt ansvaret för oförutsedda skador, från enskilda lantbrukare till en statlig myndighet. Flera av förslagen har också potential att förbättra lantbruksföretagens alternativa inkomster. Under perioder med låga spannmålspriser kan miljöersättningar för träda eller blommande ytor utgöra en positiv diversifiering av verksamheten och samtidigt bidra till att åkerarealen bibehålls i produktivt skick.

Idag finns ca 30 aktiva företag som utvinner torv i Sverige, varav ett fåtal större aktörer står för en betydande andel av produktionen. Hur en utfasning av användning av torv kommer att drabba dessa företag beror på hur de kan anpassa sin verksamhet. Att fasa ut användningen av torv kommer även öka produktionskostnader för företag som använder torv under en övergångsperiod.

Förslagen om ökad forskning och utveckling av nya tekniker, åtgärdssamordning och rådgivning, samt utveckling av planeringsunderlag kan innebära att förutsättningarna för företag att bedriva verksamhet och planera för anpassningsåtgärder blir mer förutsägbara. Kunskap från forskningssatsningen om affärsmodeller och diversifiering av inkomst som bidrar till naturrestaurering kan bidra till att stärka lantbruksföretagens konkurrenskraft.

Dialog och åtgärdssamordning kan innebära ökade möjligheter för lantbruksföretag att genomföra åtgärder som gynnar direkta företagsekonomiska värden och indirekt stärker positiva värden kopplade till förbättrad tillgång till ekosystemtjänster i det omgivande landskapet. Företag med inriktning natur eller upplevelser kan till exempel gynnas genom fler besöksmål.

Andra indirekta positiva effekter för lantbruksföretagen inkluderar bättre pollinering av grödor och biologisk bekämpning av skadegörare, ökad bördighet vilket skulle kunna ge bättre skördar till lägre kostnader, minskad arbetstid och minskat behov av växtskyddsmedel. Sammantaget kommer förslagen bidra positivt till företagens förmåga att producera livsmedel under ett förändrat klimat, till ökad robusthet och förutsättningar för en bibehållen och ökande produktion.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslagen innebär i första hand indirekta konsekvenser som till exempel bibehållit öppet landskap, attraktiva miljöer för friluftsliv och rekreation. Besökare och friluftsutövare kan få bättre naturkvalitéer, men eventuellt även fler restriktioner i känsliga områden.

I dialogerna under arbetet med att ta fram planen lyftes från flera håll att företag, ideella och lokala föreningar gärna vill bidra till förordningens mål, och att de olika lokala initiativ som finns för att öka biologisk mångfald kan tillvaratas. Denna

målgrupp kan nås om inriktningen för information och rådgivning för att öka kunskapen om bidrag till de förändringar som förordningen föreskriver breddas även till denna målgrupp.

Förändrade vattennivåer kan ge försämrade dräneringsförhållanden och annan negativ påverkan för enskilda som har mark som angränsar återvättningsobjekt. Samtidigt kan förbättrade dataunderlag och kunskap bidra till att begränsa risken för oavsiktliga konsekvenser såsom förändrade vattenförhållanden som kan påverka boendemiljö eller privata investeringar.

Övriga konsekvenser

Klimat

Åtgärderna kan innebära både positiva och negativa climateffekter och en sammanvägd climateffekt har inte varit möjlig att uppskatta.

Om förslagen leder till att antalet idisslande djur (främst nötkreatur) ökar innebär det ökade utsläpp av bland annat metan från djurens fodersmältning. Målsättningarna om att återskapa och förbättra tillståndet i marker med livsmiljötyp är beroende av återkommande hävd. Om hävden ska skötas med tillkommande djur, uppskattas behovet till 16 000 dikor med kalv till 2030 och 55 000 dikor med kalv till 2050. Om vi istället antar att endast återskapade arealer kräver nya djur, skulle behovet av betesdjur vara 7000 dikor med kalv till 2030 och 23 000 dikor med kalv till 2050. Ett förenklat räkneexempel ger då att metanutsläppen från nötkreaturens fodersmältning kan uppskattas öka med mellan 820 ton till 2 690 ton per år till år 2030, och med mellan 1 870 ton och 6 440 ton per år till år 2050 räknat på antalet dikor och lika många kalvar. Omsatt till koldioxidekvivalenter motsvarar det mellan 23 000 och 75 000 ton koldioxidekvivalenter per år till år 2030, och mellan 52 000 och 180 000 ton koldioxidekvivalenter per år till år 2050. Till dessa utsläpp tillkommer de som är kopplade till t ex stallgödselhantering och foderproduktion.

Utsläppsminskningseffekten för dränerad organogen åkermark skattas till 27 ton koldioxidekvivalenter per hektar per år. Men om man antar att den återvätta marken är extensiv blir klimatnyttan troligare lägre. I förslaget om återvättningsstöd skattar vi klimatnyttan till 15 ton koldioxidekvivalenter per hektar per år. Det finns många flexibiliteter i kraven om återvätning, men om vi räknar på att en del av återvätningen kommer att ske i skogen skulle återvätning av 6 300 och 14 000 ha jordbruksmark krävas till 2030 respektive 2050 vilket skulle kunna ge en klimatnytta motsvarande 94 000 och 210 000 ton koldioxidekvivalenter.

Förslagen kan också kräva ökad användning av fossila drivmedel vid röjning och återkommande skötsel med ökad negativ klimatpåverkan. Åtgärder som syftar till ökade arealer gräsmark kan, utöver ökade utsläpp från betesdjur, också innebära minskad kolinlagring om skogsmark läggs om till betesmark. Utöver detta kan träda på jordbruksmark innebära minskade klimatutsläpp genom minskad gödsling, vilket i sin tur minskar bland annat utsläpp av lustgas från marken.

Den sammanvägda klimateffekten av förslagen är svårbedömd och osäker eftersom de förändringar som krävs kommer att innebära stora förändringar på produktionssystemet i stort.

Miljöeffekter

Förslagen bedöms utöver att ha stor positiv effekt på biologisk mångfald gynna klimatanpassningsarbetet, naturvård och vattenförvaltning.

Återvätning, restaurering och anläggning av våtmarker bör i förlängningen bidra till ökad biologisk mångfald och minskade nettoutsläpp av växthusgaser.

Ökad förekomst av betesdjur i naturområden kan innebära ökad lokal tillförsel av näringsämnen till vattendrag, vilket kan ha en negativ inverkan på vattenkvaliteten generellt sett (beroende på var i landet detta sker).

Teknikutveckling som mekanisk bekämpning eller precisionsbekämpning kan minska behovet av att använda växtskyddsmedel. Sensorer kan användas för att upptäcka häckande fåglar och därmed förbättra häckningsframgången. Genom att utöka användningen av virtuella stängsel kan fler svårbrukade betesmarker komma i hävd. Viss teknikutveckling kan innebära ett ökat behov av resurser i form av material, mineraler, med mera, för nya tekniska produkter.

Minskad användning av torv kan, eftersom det är ett effektivt strömedel, under en övergångsperiod öka kväve- och ammoniakavgång i stallar och vid lagring. Vid avsaknad av inhemska substitut kan det leda till ökad import av odlingstorv.

Påverkan på jordbruksmark

Sammantaget ökar förslaget resiliensen i jordbruksekosystemet. Vissa åtgärder kan innebära att arealen brukningsbar jordbruksmark ibland minskar. Det är oklart hur mycket mark som behöver tas ur produktion för att uppnå målen i artikel 9 och målen i artikel 4 rörande våtmarker och akvatiska livsmiljötyper. Förslagen som lagts kan minska produktiviteten på jordbruksmark även utanför de områden som restaurerats på grund av försämrade dräneringsförhållanden i hela påverkansområdet. Jordbrukets motståndskraft mot torka och översvämningar kan påverkas både positivt och negativt av sådana åtgärder. Effekten är platsspecifik vilket för det viktigt med rätt åtgärd på rätt plats. Negativa effekter av ökad andel våta miljöer i odlingslandskapet kan uppstå lokalt i form av försämrad bärighet, markhälsa samt strukturskador på mark, förändrad vattenkvalitet under övergångsfasen samt minskad tillgång till produktionsareal.

Målkonflikter kan uppstå med nuvarande markanvändning där arealbristen av livsmiljötyperna kräver en omställning (skog till gräsmarker av livsmiljötyp) och begränsning av pågående markanvändning (skogsbruk till betad skog med värdefull artstock knuten till fältskikt och/eller till solbelysta hagmarksträd). Detta gäller också produktiv jordbruksmark eller värdefull gräsmark till våtmark.

Att lägga produktiv jordbruksmark i träda under längre tid kan begränsa livsmedelsproduktionen. Samtidigt kan trädorna vid samhällskriser fungera som beredskapsåkrar vilka kan tas i anspråk för regional och lokal livsmedelsproduktion.

Livsmedelsproduktion och beredskap

Restaurering av jordbruksekosystem har en positiv inverkan på livsmedelsproduktiviteten på lång sikt. Ett resilient jordbruksekosystem bidrar till att stärka jordbrukets motståndskraft mot klimatförändringar och miljörisker samt säkerställa en trygg och säker livsmedelsförsörjning och arbetstillfällen.

Restaurering kan ses som en försäkring som möjliggör att stärka livsmedelssystemens förmåga att säkra livsmedelsförsörjning vid krig och kris. En bibehållen geografisk spridning av livskraftiga lantbruksföretag förbättrar robustheten och säkerhet i livsmedelsproduktionen, vilket i sin tur förbättrar landets beredskap. Samtidigt är det svårt att överblicka förslagens sammantagna effekt på arealen jordbruksmark vilket kan påverka livsmedelsproduktionen.

Huvuddelen av åtgärdsförslagen bidrar i stor utsträckning till en ökad långsiktig livsmedelsproduktion. Åtgärdsförslagen som syftar till att återskapa och restaurera gräsmarker har tydliga synergier med en ökad långsiktig livsmedelsproduktion. En förbättrad markhälsa är positivt för arbetet med en starkt beredskap då friska jordar är mer motståndskraftiga mot extremväder, så som torka och kraftiga regn. Att bevara och öka markhälsan stärker markens långsiktiga förmåga att producera mat.

Förslagen som innebär extensifiering av produktionen på åkermark eller som innebär att annat än livsmedel odlas på åkermarken, förutsätter att livsmedelsproduktionen på annat sätt kan öka t.ex. genom effektivisering, nyodling och ökad livsmedelsproduktion i norra Sverige.

Ekologisk produktion har i flera fall en lägre avkastning än konventionellt odlad mark. Detta kan påverka livsmedelsförsörjningen negativt. Samtidigt kan ekologisk odling utgöra en viktig beredskapsåtgärd vid samhällskriser då den inte i samma omfattning som konventionell odling är beroende av externa insatsmedel som kan vara svåra att få tillgång till vid en omfattande samhällskris.

Ökad kunskap kan bidra till att negativa konsekvenser för livsmedelsproduktion, infrastruktur och beredskap kan minimeras. Exempelvis kan prioritering av återvätning möjliggöra att åtgärder genomförs där klimatnyttan är störst och där biologisk mångfald gynnas, utan att ha stor negativ påverkan på andra samhällsintressen som livsmedelsproduktion.