



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-02-04

Ärendenr:

NV-08433-20

Uppdrag att peka ut typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken samt att föreslå ett nationellt stöd för dessa marker

Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

1.	SAMMANFATTNING	5
2.	INLEDNING	8
2.1	Uppdraget	8
2.2	Bakgrund	9
2.3	Organisation	12
2.4	Samverkan	12
2.5	Avgränsningar och prioriteringar	12
3.	ÄNGS- OCH BETESMARKER MED BEHOV AV SÄRSKILT DETALJERADE SKÖTSELINSTRUKTIONER, ELLER MED ANDRA SPECIELLA FÖRUTSÄTTNINGAR	14
3.1	Marker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner	14
3.2	Marker med andra speciella förutsättningar	20
4.	UTFORMNING AV EN NATIONELL ERSÄTTNING FÖR ÄNGS- OCH BETESMARKER	24
4.1	Miljöersättningen görs nationell, nollscenario	25
4.2	Möjligheter om miljöersättningen görs nationell	32
4.3	Möjligheter om den nationella ersättningen läggs utöver miljöersättningen inom CAP	37
4.4	Stöd för fåbodar	39
4.5	Nationellt stöd för restaurering	40
5.	JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	44
5.1	Förenlighet med statsstödsreglerna	44
5.2	Kontrollåtgärder och sanktioner	48
6.	BEHOV AV FORTSATTA UTREDNINGAR	51
6.1	Slutligt urval av arter som kan motivera särskilda skötselvillkor	51
6.2	Närmare utformning av kontroll och för enskild ingripande åtgärder	51
6.3	Närmare överväganden om statligt stöd	51
7.	KÄLLFÖRTECKNING	52

1. Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringens uppdrag att peka ut typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) samt att föreslå ett nationellt stöd för dessa marker. Inom uppdraget ska Naturvårdsverket peka ut vilka typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar, och som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Naturvårdsverket ska översiktligt utreda hur ett nationellt stöd kan vara utformat som möjliggör ersättning dels för sådan skötsel av de utpekade ängs- och betesmarkerna som bidrar till att markernas natur- och kulturvärden bevaras, dels för restaurering av ängs- och betesmarker i syfte att höja markernas naturvärden.

Marker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner

Naturvårdsverket har identifierat fem typer av ängs- och betesmarker, som idag får ersättning via CAP, som bedöms ha behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner.

- Marker som motsvarar specialklassen gräsfattig mark
- Marker som motsvarar specialklassen skogsbete
- Betesmarker med särskilda värden om de utgörs av direktivnaturtypen trädklädda betesmarker (9070)
- Betesmarker med särskilda värden samt alvarmarker och mosaikbeten om de utgör miljöer för hävdgynnade hotade arter med särskilda skötselbehov
- Fäboddar

Naturvårdsverket redovisar flera möjliga lösningar för en nationell ersättning för dessa marker. För samtliga alternativ föreslås att ansökan fortsatt sker genom SAM-ansökan.

I ett nollscenario beskrivs förutsättningarna för om miljöersättningen görs nationell utan att systemet ändras i övrigt. Naturvårdsverket bedömer att detta alternativ innebär få fördelar i förhållande till dagens system men flera nackdelar.

Detta scenario kompletteras sedan med fyra olika utvecklingsmöjligheter av systemet.

- Utvidgad definition av markerna: Om miljöersättningen görs nationell öppnar det upp för en bredare betesmarksdefinition av specialklasserna skogsbete, alvarbete, mosaikbete, gräsfattig mark och delar av fäbodbete eftersom samma hänsyn inte behöver tas till CAP's regelverk. Detta gäller dock inte marker med särskilda värden, eftersom de har gårdsstöd och därmed måste följa reglerna knutna till gårdsstödet.

- Särskilda skötselvillkor: Systemet med särskilda skötselvillor skulle kunna utvecklas för att få en anpassad skötsel av markerna. Ersättning för ytterligare skötselvillor föreslås ges i form av en schabloniserad uträkning av medelkostnaden för villkor.
- Nationell ersättning för särskilda skötselåtgärder genom fler komplement: Lantbrukaren söker komplement, alternativt kommer länsstyrelsen och lantbrukaren överens om dessa när åtagandeplan, eller motsvarande, görs. Ersättning ges i form av en schabloniserad uträkning av medelkostnaden för villkor.
- En nationell ersättning utöver miljöersättning inom CAP, ”top up”: Markerna finns kvar inom Cap men utöver dessa finns en nationell ersättningsnivå med särskilda skötselvillkor anpassade efter markens förutsättningar.
- Stöd för fåbodar: Stödet för fåbodbete föreslås fortsatt fungera som idag men kan utvecklas med ytterligare komplement.

Naturvårdsverket bedömer att samtliga förslag ovan även bör gå att utveckla inom CAP och att fördelarna med att ha kvar ersättningarna för dessa marker inom CAP är stora. Oavsett om en ersättning blir nationell eller ligger kvar inom CAP, är det av stor vikt att ersättningsnivåerna höjs för att öka incitamenten för lantbrukaren att sköta särskilt värdefulla marker och därmed möjliggöra att Sverige når åtagandena inom art- och habitatdirektivet samt de svenska miljömålen. Ökad rådgivning till lantbrukare kring skötsel av betesmarkerna är också av stor vikt.

Marker som inte ryms inom Cap

Utöver markerna ovan finns det en grupp som idag inte får stöd via CAP men där en ersättning är viktig för fortsatt hävd. Denna grupp består av hävdberoende marker som även vid ett gynnsamt hävdillstånd har naturliga karaktärsdrag som gör att de inte passar i CAP, trots att de är hävdberoende. Det handlar ofta om marker med lågt fodervärde och svagt eller ojämnt utvecklad grässvål.

En del av dessa marker kan täckas in av en nationell ersättning om till exempel definitionerna utvidgas enligt ovan. För de marker som även fortsättningsvis har svårt att få jordbruksstöd inom CAP, eller genom ovanstående förslag, föreslås en nationell ersättning.

Marker med restaureringsbehov

Naturvårdsverket ser också att det finns ett behov av ett nationellt restaureringsstöd för igenvuxna marker med höga naturvärden, bland annat marker med höga restaureringskostnader, marker med restaureringsbehov inom skyddade områden, eller marker där markägaren inte har kapacitet att genomföra en restaurering i egen regi. Stödet behöver vara sökbart av länsstyrelser eftersom de sannolikt inte kommer att ha möjlighet att söka restaureringsstöd inom CAP.

En riktad fördelning till restaurering av hävdberoende naturtyper skulle eventuellt kunna göras genom ett särskilt belopp, liknande den våtmarkssatsning som gjorts de senaste åren.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick den 5 november 2020 följande uppdrag¹:

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att peka ut vilka typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar, och som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Naturvårdsverket ska även redogöra för vilka urvalskriterier som använts för utpekandet.

Naturvårdsverket ska vidare utreda hur ett nationellt stöd kan vara utformat som – vid sidan om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och i mån av tillgängliga medel – möjliggör ersättning dels för sådan skötsel av de utpekade ängs- och betesmarkerna som bidrar till att markernas natur- och kulturvärden bevaras, dels för restaurering av ängs- och betesmarker i syfte att höja markernas naturvärden. Stöden ska utformas på ett sätt som medför kostnadseffektiva insatser. Naturvårdsverket ska även redovisa hur de föreslagna stöden är förenliga med statsstödsreglerna. Förslagen på stöd ska vara skalbara så att de kan användas oavsett budgetomfattning och där det är möjligt även vara kostnadsberäknade.

Naturvårdsverket ska lämna översiktliga förslag på hur ett nationellt stödsystem bör administreras och hur uppföljande kontrollinsatser bör utföras. Naturvårdsverket ska även beskriva hur det föreslagna nationella stödsystemet kan fungera parallellt med sådana ersättningar för skötsel av betesmarker och slätterängar i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken som Statens jordbruksverk utreder på regeringens uppdrag. Naturvårdsverket bör särskilt belysa hur de båda systemen kan fungera tillsammans sett från lantbrukarens och djurhållarens perspektiv och sträva efter att göra ansökningsförfarandet så enkelt och transparent som möjligt för de sökande. Naturvårdsverket bör också analysera för- och nackdelar med att ha ett stöd vid sidan av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Vägledning för uppdraget ska vara de yttranden som Jordbruksverket (Dnr 3.1.17-10807/2019), Naturvårdsverket (NV-07135-19) och Skogsstyrelsen (2019/2163) lämnat i samband med redovisningen av regeringsuppdraget om gräsmarker (Dnr N2018/05749/JL), rapporten från Miljömålsrådets samverkansprojekt Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald (SJV 2019:1), Jordbruksverkets rapport med förslag på hantering av ersättning till betesmarker och slätterängar i CAP efter

¹ Regeringen (2020a).

2020 (rapport 2020:5) samt Naturvårdsverkets (NV-02974-20) och Riksantikvarieämbetets (RAÄ Dnr 2020-1379) synpunkter på förslaget.

Naturvårdsverket ska samordna sitt arbete med Jordbruksverkets genomförande av uppdrag om att föreslå utformning av åtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 (dnr N2020/02625). Naturvårdsverket ska vidare, efter dialog med Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna, redovisa uppdraget till Miljödepartementet senast den 25 januari 2021.

Uppdragstiden har sedan förlängts till den 8 februari 2021.

2.2 Bakgrund

2.2.1 Läget för många ängs- och betesmarker är ogynnsamt

Odlingslandskapets arter och naturtyper hör till de som har sämst status. En hög biologisk mångfald är knuten till dess ängs- och betesmarker, vilket gör deras tillbakagång till ett allvarligt problem för ett stort antal arter. Jordbrukslandskapet är också den landskapstyp som har högst andel rödlistade arter.²

Jord- och skogsbrukets utveckling under de senaste hundra åren har medfört, och medför fortfarande, stora förändringar av landskapet. Naturbetesmarker och slätterängar har övergivits i stor utsträckning till följd av rationaliseringar och för låg lönsamhet. Deras arealer är idag små och förekomsterna isolerade. Kvaliteten hos de miljöer som fortfarande finns kvar är på många håll dålig, främst på grund av förändrad skötsel. Även invasiva arter och övergödning från luftburet kväve påverkar kvaliteten negativt. Den för många arter så viktiga landskapsmosaiken har också gått förlorad i det omgivande landskapet. I och med att många jordbruk, i synnerhet utanför slättområdena, fortfarande läggs ned upphör hävden av betes- och slättermarker och därigenom fortsätter utarmningen av odlingslandskapet. Utan hävd växer öppna gräsmarker igen och förbuskas, eller övergår till skog.

Enligt den senaste svenska rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet³ är bevarandestatusen för nästan alla odlingslandskapets direktivnaturtyper och arter dålig i Sverige. Den pågående igenväxningen bidrar till att många av gräsmarkernas naturtyper också bedöms ha en negativ trend. Den höga biologiska mångfald som är knuten till gräsmarkernas naturtyper gör deras tillbakagång till ett allvarligt problem för ett stort antal arter. Det krävs omfattande insatser för att förbättra naturtypernas bevarandestatus.

² Naturvårdsverket (2020b)

³ Naturvårdsverket (2020a).

2.2.2 Sveriges internationella och nationella åtaganden

Sverige har flera internationella och nationella åtaganden som innebär bindande krav på att vi ska bevara naturvärden i odlingslandskapet.

Inom Konventionen om biologisk mångfald (CBD) finns flera åtaganden som kopplar till ängs- och betesmarker. Dessa åtaganden implementeras i Sverige genom de svenska miljömålen. I detta sammanhang är preciseringarna till miljömålet Ett rikt odlingslandskap särskild relevanta. Dessa anger bland annat att ”Naturtyper och arter knutna till odlingslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer”, att ”hotade arter och naturmiljöer har återhämtat sig” och att ”biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade”.⁴

Sverige omfattas också av formellt bindande EU-lagstiftning. Enligt art- och habitatdirektivet ska varje medlemsstat genomföra de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus för de livsmiljöer och arter enligt direktivets bilaga 1 och 2 som förekommer i landet. Den rapportering av statusen för naturtyper och arter som Sverige redovisade 2019 visade att 90% av gräsmarkernas naturtyper har dålig status, och 60% har dålig status med negativ trend⁵. Behovet av att under kommande programperiod prioritera åtgärder som leder till att vända dessa trender är därför mycket stort. En uppskattning av vilka åtgärdsbehov som finns för att leva upp till de svenska åtaganden för Natura 2000-nätverket, samt för att gynna direktivsnaturtyper och arter i det övriga landskapet, har gjorts i det förslag till ”Prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000” (Prioritised Action Framework, PAF) som Naturvårdsverket tog fram 2019 på regeringens uppdrag⁶.

I EU:s strategi för biologisk mångfald 2030⁷, är restaurering en viktig del, och EU:s medlemsländer förväntas till 2030 kunna redovisa väsentliga statusförbättringar när det gäller naturtyper och arter som idag har dålig status. Dessutom ska försämringar av status förhindras. Att arbeta med restaurering i miljöer i odlingslandskapet kan därmed förväntas bli en viktig insats de kommande åren.

2.2.3 Behov av stöd för fortsatt hävd och restaurering

Den största finansieringskällan för skötsel av värdefulla gräsmarker är EU:s

⁴ miljömål.se

⁵ Naturvårdsverket (2020a)

⁶ Naturvårdsverket (2019b)

⁷ Europeiska kommissionen (2020a)

arealbaserade jordbrukarstöd (gårdsstöd och miljöersättningar). Syftet med dessa är bland annat att bidra till fortsatt hävd av slåtterängar och betesmarker så att den biologiska mångfald som är knuten till dessa marker gynnas. Arealen hävdad mark behöver dessutom öka för att miljömålen ska kunna uppnås. Beräkningar och analyser av jordbrukets utveckling, utifrån prognoser om prisutveckling, teknikutveckling och jordbrukspolitik i datamodellen Swedish Agricultural Sector Model (SASM), visar dock att betesmarkernas areal och antalet betande djur sannolikt kommer att fortsätta minska⁸. Minskningen sker från en redan låg nivå. Befintliga styrmedel för att bevara gräsmarkerna är således inte tillräckligt träffsäkra eller omfattande, i och med att förlusten av värdefulla gräsmarker fortgår både vad gäller areal och miljöstatus, samtidigt som bevarandestatusen för de hävdberoende livsmiljöer Sverige har åtagit sig att bevara enligt art- och habitatdirektivet är fortsatt ogynnsam.⁹ I flera rapporter och utredningar lyfts behovet av att utveckla bättre styrmedel och ersättningar för att vända den negativa trenden för ängs- och betesmarkerna.^{10,11,12,13}

Ersättningen för skötsel av ängs- och betesmarker är i många fall för låg. Ersättningsnivåerna till brukare motsvarar inte de kostnadskalkyler över typiska faktiska kostnader som Jordbruksverket tagit fram, vilket innebär att brukare inte får ersättning för hela det arbete som skötseln av markerna innebär. De biologiskt rikaste markerna har ofta en komplexitet och variation i form av exempelvis bryn, fuktiga partier eller buskage som i sig försvårar rationell skötsel. Det gör att dessa marker missgynnas ytterligare av låga ersättningsnivåer, eftersom skötseln av dem ofta kräver mer arbete. Sådana marker är därför särskilt beroende av tillräcklig finansiering för att inte värdena ska gå förlorade. Ersättningsnivån behöver upplevas som rimlig för lantbrukaren i förhållande till det arbete som läggs ned för att ge incitament för fortsatt skötsel.

Hur ängs- och betesmarker definieras inom stödsystemet har betydelse för stödarealen. Ersättningen minskar då exempelvis träd- och buskrika områden med för lågt fodervärde räknas bort från den stödgrundande arealen. För lågt fodervärde kan handla om ren igenväxning, men också om för naturvården viktiga miljöer, miljöer som likväl är beroende av viss hävd och som kan utgöra grunden för de värden som ska bevaras. Exempel på biologiskt värdefulla områden inom en betesmark som riskerar att räknas bort är områden med bärande och blommande träd och buskar, sandiga eller våta områden, hässlen och brynmiljöer. Dessa

⁸ Jordbruksverket (2021)

⁹ Naturvårdsverket (2020a)

¹⁰ Naturvårdsverket (2018a)

¹¹ Naturvårdsverket (2018b)

¹² Jordbruksverket (2019a)

¹³ Naturvårdsverket (2019a)

områden är viktiga för bland annat fjärilar och pollinatörer, varav många är hotade idag.

Länsstyrelserna uppfattar också ibland stödreglerna som trubbiga genom att marker med behov av mer extensiv skötsel inte alltid ryms inom dem. Ibland uppfattas även möjligheterna att ställa skötselvillkor som otillräckliga för att kunna åstadkomma en tillräcklig specifik skötselregim för vissa hotade arter.

Många länsstyrelser upplever vidare att de egna resurserna är otillräckliga för att följa upp värdefulla gräsmarker, få ut kunskap om stödregler, markens värden, syftet med skötseln och ge återkoppling på resultaten. Ju bättre dialogen med lantbrukarna fungerar, desto större är möjligheterna att de kan medverka till att hitta lösningar och metoder för att sköta markerna på ett önskvärt sätt.

2.3 Organisation

Uppdraget har genomförts i projektform och projektgruppen vid Naturvårdsverket har bestått av Marianne Wetterin, Marianne Ekberg, Ingrid Kjellander, Mikael Lindberg, Anna Lindhagen, Geir Nordqvist, Fredrik Granath och Lena Brunsell (projektledare).

2.4 Samverkan

Under uppdraget har samverkan skett med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och representanter för länsstyrelserna genom ett flertal arbetsmöten. Vid mötena har förslag diskuterats och samordning med Jordbruksverket genomförande av uppdrag om att föreslå utformning av åtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 skett.

En djupare och bredare förankring av förslagen i skrivelsen har inte varit möjlig under uppdragstiden. En sådan förankring skulle dock vara av stort värde för att säkerställa att förslagen fungerar för länsstyrelserna och lantbrukarna.

Naturvårdsverket vill framhålla att det inte har funnits tid att bereda Jordbruksverket möjlighet att utreda och kommentera de administrativa konsekvenserna av ett nationellt stöd som hanteras genom Jordbruksverkets handläggningssystem.

2.5 Avgränsningar och prioriteringar

Vid uppdragsdialog och avstämningar med Regeringskansliet klargjordes vissa inriktningar i uppdraget som vi har arbetat efter:

- Fokus ska ligga på att beskriva vilka typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar, och som kan vara lämpliga att hantera utanför den

gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa marker ska dock idag vara stödberättigade inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

- Beskrivningen av ovanstående marker ska så långt som möjligt samordnas med Jordbruksverk för att möjliggöra jämförelser mellan förslagen i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag och Jordbruksverkets regeringsuppdrag gällande den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 (dnr N2020/02625).
- Förslag på hur ett nationellt stödsystem skulle kunna utformas ska främst gälla för de marker som identifieras enligt ovan. Beskrivningen av ett sådant stödsystem ska vara tillräckligt utförligt för att, tillsammans med Jordbruksverkets skrivelse om ersättningar inom CAP, kunna utgöra beslutsunderlag för om det är lämpligt att gå vidare med att utreda nationella ersättningar för de utpekade markerna.
- Naturvårdsverket kan också inom uppdraget visa på behovet av nationellt stöd för marker som idag inte ryms inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta är dock inte en prioriterad del av uppdraget och kan göras mycket översiktligt.

3. Ängs- och betesmarker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner, eller med andra speciella förutsättningar

I detta kapitel beskriver vi kriterier för vilka marker som bedöms ha behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller stödkonstruktioner, eller som har andra speciella förutsättningar.

Utgångspunkterna för utpekandet av marker har varit:

- Sveriges EU-åtaganden och miljömål
- Prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 (PAF)
- Rapporten Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker
- Vilka marker som förväntas kunna få ersättning inom den gemensamma jordbrukspolitik (CAP), och vilka som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner.

3.1 Marker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner

I detta avsnitt beskrivs marker som idag hanteras inom CAP med åtagandeplaner, och som Naturvårdsverket bedömer har fortsatt behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner.

3.1.1 Urvalskriterier för utpekande

För att kunna identifiera marker med höga värden som har behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner utgår vi från att:

1. Markerna ska ha höga natur- och/eller kulturvärden knutna till hävd/odlingslandskap/jordbruk.
2. Värdena är beroende av skötselåtgärder som går utöver föreslagna skötselvillkor och förbud *eller* missgynnas av föreslagna skötselvillkor inom CAP.
3. De åtgärder som går utöver föreslagna skötselvillkor är kostsamma och/eller komplicerade att genomföra.

3.1.2 Marker som motsvarar specialklassen gräsfattig mark

Definitionen av gräsfattig mark utgår från att marken ska ha höga värden i form av vissa naturtyper, blå bård, hävdgynnad nyckelbiotop eller rymma hävdgynnade hotade arter/direktivarter. Markklassen omfattar många olika typer av värdefulla natur- och kulturmiljöer och arter. För att bevara och förstärka befintliga värden kan därför specialanpassade särskilt detaljerade skötselinstruktioner behövas.

Marker som ingår i specialklassen gräsfattig mark inom jordbrukets miljöersättningar har dessutom ofta höga naturvärden kopplade till träd- och buskskiktet, och en struktur som behöver skötsel anpassad till de lokala förhållandena för att inte schablonartade röjningar med mera ska kunna skada områdenas natur- och kulturvärden. Naturvårdsverket bedömer att detta är så vanligt i denna markklass att den i sin helhet kan anses motivera särskilt detaljerade skötselinstruktioner. Behovet kan eventuellt påverkas av hur de beskrivande texterna för de enskilda områdena utformas. Behovet handlar framför allt om att skötselinstruktionerna tydligt ska kunna kopplas till det enskilda områdets natur- och kulturvärden.

Förtydligande av vilka marker som omfattas

Alla marker som bedömts motsvara specialklassen *gräsfattig mark*.

Uppskattad areal som berörs av förslaget

Cirka 1 400 hektar enligt nuvarande arealer med denna ersättningsform. Arealen kan utökas om definitionen vidgas – med utgångspunkt i förslag beskrivna i gräsmarksutredningen¹⁴. Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetes bedömning är att en sådan utvidgning av definitionen är angelägen.

3.1.3 Marker som motsvarar specialklassen skogsbete

Marker som ingår i specialklassen skogsbete inom jordbrukets miljöersättningar har ofta höga naturvärden kopplade till träd- och buskskiktet, inklusive den marksvampflora som kan vara knuten till det. Skogsbeten är dessutom en naturtyp som det finns stora behov av förbättrade kunskaper om, inte minst när det gäller hur röjningar/avverkningar bör utformas. Skogsbeten kan ha mycket varierande historik, och därmed också olika behov av öppenhet med mera. De har en struktur som behöver skötsel anpassad till de lokala förhållandena, inklusive områdets markanvändningshistorik, för att inte schablonartade röjningar med mera ska kunna skada områdenas natur- och kulturvärden. Naturvårdsverket bedömer att detta är så vanligt i denna markklass att den i sin helhet kan anses behöva särskilt detaljerade skötselinstruktioner. Behovet kan eventuellt påverkas av hur de beskrivande texterna för de enskilda områdena utformas. Behovet handlar framför allt om att skötselinstruktionerna tydligt ska kunna kopplas till det enskilda områdets värden.

Förtydligande av vilka marker som omfattas

Alla marker som bedömts motsvara specialklassen *skogsbete*.

Uppskattad areal som berörs av förslaget

Cirka 12 600 hektar har stöd enligt nuvarande areal med denna ersättningsform. Arealen kan utökas om definitionen vidgas¹⁵.

¹⁴ Jordbruksverket (2019b)

¹⁵ Naturvårdsverket har bland annat i samband med kurser om skogsbeten, uppmärksammat att naturvärdesmässigt värdefulla skogsbeten, inte "godkänts" av stödhandläggare. Det finns ett behov

3.1.4 Betesmarker med särskilda värden om de utgörs av direktivnaturtypen trädklädda betesmarker (9070)

För markklassen betesmark med särskilda värden, finns också många marker med mycket höga värden i träd- och buskskiktet. Denna struktur behöver skötsel anpassad till de lokala förhållandena, inklusive områdets markanvändningshistorik, för att inte schablonartade röjningar med mera ska kunna skada områdenas natur- och kulturvärden. Naturvårdsverket bedömer att detta motiverar särskilt detaljerade skötselinstruktioner åtminstone för alla de marker med betesmark särskilda värden som även klassats som direktivnaturtypen¹⁶ trädklädd betesmark (9070). Behovet kan eventuellt påverkas av hur de beskrivande texterna för de enskilda områdena utformas, och hur de kan kopplas till de föreslagna generella villkoren för markklassen. Behovet handlar framför allt om att skötselinstruktionerna tydligt ska kunna kopplas till det enskilda områdets värden.

Förtydligande av vilka marker som omfattas

En utsökning av vilka marker som omfattas kan göras genom att ”korsköra” GIS-skikt för marker som har miljöersättning för betesmark med särskilda värden, med marker klassade som trädklädd betesmark (9070) enligt GIS-skikten kopplade till databaserna TUVA eller NNK¹⁷.

Vid ängs-och betesmarksinventeringen, som ligger till grund för TUVA, klassades dock ganska många marker med ett värdefullt trädskikt som ”annan naturtyp”, bland annat på grund av röjningsbehov. Ett möjligt alternativ/komplement är att söka ut marker med en täckningsgrad för träd- och buskskiktet på mer än 25%, samt med förekomst av träd som registrerats i GIS-skikt kopplade till inventeringen av särskilt skyddsvärda träd.

Eftersom avgränsningen inte omfattar hela markklassen, finns det flera utmaningar kopplade till avgränsningen, dessa behöver analyseras ytterligare:

- a) En närmare analys behöver göras av hur berörda ytor ska avgränsas gällande om alla block med inslag av 9070 ska inkluderas, eller bara delytor med en viss minsta areal eller andel av 9070. Valet av utsöknings/avgränsningsmetod påverkar vilken total areal som kan omfattas av förslaget.
- b) Stora delar av inventeringsdata i TUVA är relativt gammalt (cirka 20 år). I TUVA saknas också information om naturtyper i marker som är sökta efter 2018. För marker som ska ha särskilda särskilt detaljerade

av kunskapsuppbyggnad och kalibrering om vad som utgör skogsbeten med höga natur- och kulturvärden, inklusive marker mer restaureringsbehov och/eller eventuella uppehåll i trädkontinuiteten (till exempel bör vissa partier med yngre trädskikt kunna ingå, om länsstyrelsen bedömer att marken utgör en värdefull utvecklingsmark för skogsbete).

¹⁶ Listad i annex 1 till Art- och habitatdirektivet.

¹⁷ Naturatyrtypskartan, GIS-underlag med uppgifter om naturtypsförekomster inom skyddade områden.

skötselinstruktioner kan den som ska skriva dessa därför behöva göra en bedömning av om avgränsningen för 9070 är rimlig utifrån hur marken ser ut i dag.

- c) Många marker med naturtyp trädklädd betesmark (inom marker med stöd för betesmark med särskilda värden) innehåller även andra naturtyper och ej naturtypsklassad betesmark. På samma sätt som idag med särskilda skötselvillkor, bör partierna med särskilt detaljerade skötselinstruktioner, även kunna inkludera mindre partier med andra typer av gräsmark än ”huvudtypen” för att undvika alltför detaljerade avgränsningar och små delytor. Om hela block inte pekas ut för särskilt detaljerade skötselinstruktioner, finns ett behov av att kunna avgränsa naturtyp 9070 inom betesmarksblocken för att avgränsa delar med särskilt detaljerade skötselinstruktioner från övrig mark.

Uppskattad areal som berörs av förslaget

Cirka 9 500 hektar bedöms beröras av förslaget. Den slutliga areal som berörs kommer att bero på modell för identifiering och avgränsning av berörda marker.

3.1.5 Betesmarker med särskilda värden samt alvarmarker och mosaikbeten om de utgör miljöer för hävdgynnade hotade arter med särskilda skötselbehov

Utöver de miljöer som beskrivs ovan, finns det miljöer inom markklasserna betesmark med särskilda värden, alvarbete och mosaikbete som motiverar en särskilt anpassad skötsel med hänsyn till förekomst eller förutsättningar för hävdgynnade hotade arter med särskilda skötselbehov. Exempel kan vara behov av sent bete, betesfria år eller anpassad röjning. Dessa marker kan alltså motivera särskilt detaljerade skötselinstruktioner. Länsstyrelserna bör kunna göra urvalet för vilka dessa marker är.

Förtydligande av vilka marker som omfattas

En utsökning av marker kan göras genom att identifiera betesmarksblock där det finns registrerad förekomst av hävdgynnade hotade arter. Utsökningen kan göras med hjälp av en lista över utvalda arter med särskilda behov.

Det finns dock flera utmaningar kopplade till identifiering och avgränsning av markerna

- a) Det finns en preliminär lista över arter som ingår i åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP) som kan motivera särskilt detaljerade skötselinstruktioner, se faktaruta 1 nedan. Denna behöver dock analyseras ytterligare innan en slutlig lista fastställs med arter som ska användas för urval av betesmarker med behov av särskilt detaljerade skötselinstruktioner. Det är viktigt att listan omfattar de arter som i högst utsträckning motiverar särskilt anpassad skötsel, på en nivå som är rimlig att hantera för lantbrukaren inom stödåtaganden.

- b) Uppgifterna över artförekomster är inte kompletta, utan bygger till stor del på frivilligt inrapporterade inventeringsuppgifter. Det finns även osäkerheter i noggrannheten för fynduppgifter, vilket kan ha betydelse för hur träffsäkert block med förekomster kan identifieras. I stora block, kan det dessutom vara relevant med särskilt detaljerade skötselinstruktioner endast för delar av blocket. Vissa arter kan röra sig mellan områden, och fynduppgifterna kanske bara omfattar en del av de ytor som är viktiga för dem.
- c) Flera uppgifter i artportalen är gamla, ett val behöver göras för vilka uppgifter som kan anses relevanta. Olika arter kan ha olika behov av ”färskhet” på uppgifter (till exempel läderbagge jämfört med fjärilsarter).
- d) För att markerna ska motivera särskilt detaljerade skötselinstruktioner kan uppgifter om artförekomst behöva verifieras, så att särskilt detaljerade skötselinstruktioner tillämpas där det finns behov.

Faktaruta 1: Arter i odlingslandskapet som ingår i åtgärdsprogram för hotade arter och använts vid preliminär analys av arter som kan motivera särskilt detaljerade skötselinstruktioner

Alkonblåvinge, Almbloombock, Artrik svampflora, Barbastell, Brunkulla (Gymnadenia nigra), Dyngbaggar, Därgräsfjäril, Finnögontröst, Frölöpare, Gentianor, Gotlandssäfferotplattmal, Gulfläckig igelkottspinnare, Gullrisbock, Hotade insekter på krisslor, Hotade lavar på kulturved i odlingslandskapet, Hårklomossa, Hällebräcka, Jämtlandsmaskros (Taraxacum crocodes), Luddfingerört, Luktvädd, Långbensgroda, Långhorningar i hassel och klen ek, Låsbräkna, Läderbagge, Mnemosynefjäril, Ostronört, Sandödla, Skalbaggar i eklågor, Svart guldbagge, Skalbaggar på gammal asp, Skalbaggar på skogslind, Stor ögontröst, Stortapetserarbi, storkägelbi och thomsonkägelbi, Strandpadda, Strandskinnlav, Strandsötväppling, Sumpjordtunga, Svampar i ängs- och betesmarker, Svartfläckig blåvinge, Svartpälsbi, Svensk ögontröst, Sydlig kärnsnäppa, Trumgräshoppa, Vadare på sydsvenska strandängar, Vedorangelav och grå ladlav på kulturved (ladparasitspik), Vildbin, Violet guldvinge, Violgubbe, Rödlisade fjälltaggsvampar, Vityxne, Väddnätfjäril, Älvängslöpare, Ängsskäreplattmal, Ävjepilört

Uppskattad areal som berörs av förslaget

Vilken areal som berörs av förslaget beror på om hela betesmarksblock med förekomst av listade arter ska omfattas av särskilt detaljerade skötselinstruktioner eller om endast utvalda delytor av blocken ska ha särskilt detaljerade skötselinstruktioner. I de marker som har villkor kopplade till artförekomster enligt nuvarande åtagandeplan, så är villkoren ofta knutna till vissa ytor. Det är dock ett mer omfattande arbete att avgränsa sådana ytor, än att låta blocken i sin helhet utgöra avgränsning. De arealuppgifter som presenteras nedan ger en indikation på hur stora ytor som kan omfattas beroende på vilken urvalsmodell som används.

Jordbruksverket har gjort en preliminär analys av betesarealer för block med förekomst av hävdberonde ÅGP-arter. Enligt denna analys kan närmare 40 000

hektar omfattas, om alla blocken med förekomst av någon av dessa arter ska få särskilt detaljerade skötselinstruktioner i sin helhet. Enligt sökningen kan cirka 21 000 hektar betesmark särskilda värden beröras (14%), cirka 18 000 hektar alvarbete (70%), och cirka 840 hektar mosaikbetesmark (18%).

Utsökningen bygger dock på en preliminär lista över arter med särskilda behov, och listan kan behöva begränsas så att den omfattar arter där behoven är sådana att det är rimligt att hantera deras särskilda skötselbehov inom ramen för miljöersättningarna.

Naturvårdsverkets uppskattning är att betydligt mindre arealer motiverar särskilda skötselanpassningar. Detta är i linje med hur dagens villkor inom ramen för åtagandeplan tillämpas, eftersom de särskilda skötselvillkoren ofta bara gäller vissa delar av större betesmarksblock. I vissa fall har de särskilda skötselvillkoren inte heller någon koppling till skötselanpassningar motiverade av förekomster av hotade arter med särskilda behov.

Naturvårdsverkets uppskattning, med utgångspunkt i bland annat vissa underlag från länsstyrelser om marker med åtagandeplan kopplade till arter, är att omkring 10 % av betesmarker med särskilda värden, det vill säga cirka 13 000 hektar, 10% av alvarbetena, det vill säga 2 600 hektar och 5 % av mosaikbetesmarkerna, det vill säga omkring 200 hektar, utgör miljöer för hotade arter med särskilda behov. Siffrorna är dock mycket preliminära.

3.1.6 Fäboddar

Marker som ingår och tillhör fäboddar inom jordbrukets miljöersättningar har ofta höga natur- och kulturvärden och arter kopplade till markerna varför det är svårt att ta fram ett generellt villkor om skötsel. Ersättningen för fäboddar är enligt Jordbruksverket svår att hantera inom CAP, och de bedömer att den därför bör lyftas ut och finansieras med nationella medel. Det finns också behov av att ta fram särskilt detaljerade skötselinstruktioner som är tydligt kopplade till det enskilda områdets historiska markanvändning och dess värden.

Förtydligande av vilka marker som omfattas

Samma marker som ingår i fäbodersättningen idag, både ”grundersättningen” och för det som ingår i komplement omfattas.

Det är Länsstyrelsen som godkänner vilka marker som ingår i fäbodssystemet. Fäboden ska innehålla minst en byggnad i traditionell stil med fungerande permanent tak och byggnaden ska vara ursprunglig, restaurerad eller återuppbyggd. Den godkända fäboden ska historiskt ha använts som fäbod, byggnaderna får inte användas som permanentbostad och ska vara avgränsad från hemgården, både geografiskt och funktionsmässigt. Markerna i fäbodssystemet innehåller ofta höga natur- och kulturvärden som är kopplade till fäbodens historiska markanvändning, såsom hävdgynnade växt- och djurarter, fäbodstigar med mera.

Uppskattad areal som berörs av förslaget

Cirka 16 000 hektar enligt nuvarande arealer.

3.2 Marker med andra speciella förutsättningar

I detta avsnitt beskrivs marker med andra speciella förutsättningar, som idag inte uppfyller kriterierna för stöd inom CAP. De främsta anledningarna är att markerna kan ha behov av restaurering, eller att de inte uppfyller kraven på fodervärde, även om de har tydligt hävdberoende naturvärden.

3.2.1 Urvalskriterier för utpekande

De arealuppgifter som Naturvårdsverket använder i detta avsnitt, bygger i första hand på de uppskattningar av restaurerings- och åtgärdsbehov som framgår av Naturvårdsverkets förslag till PAF¹⁸. Vid urvalet av vilka naturtyper som i första hand motiverar restaureringsåtgärder, har Naturvårdsverket även använt uppgifter från ÅGP, underlag från länsstyrelser med mera¹⁹.

För övriga marker har utgångspunkten varit att de ska omfatta marker med höga hävdberoende naturvärden men inte ingå i de marker som motsvarar markslagsdefinitionerna inom nuvarande CAP. Eftersom den slutliga definitionen för gräsfattiga marker ännu inte är fastställd, kan vissa av de marker som tas upp under 3.2.3 eventuellt kunna inkluderas i denna specialklass.

3.2.2 Marker med restaureringsbehov

Restaurering av betesmarker och slätterängar förväntas fortsatt delvis kunna finansieras inom CAP, men det kommer också att finnas betydande arealer där detta inte är sannolikt. Det kan till exempel handla om marker med höga restaureringskostnader, marker med restaureringsbehov inom skyddade områden, eller marker där markägaren inte har kapacitet att genomföra en restaurering i egen regi. För dessa marker förväntas alltså inte restaureringsmöjligheterna inom CAP bli utnyttjade, däremot skulle de kunna fångas upp genom ett mer flexibelt, nationellt finansierat stöd. I restaureringsstödet inom CAP planerar Jordbruksverket också för att endast lantbrukare ska kunna beviljas stöd, vilket innebär att till exempel länsstyrelserna, som förvaltare av skyddade områden, inte kan söka.

Efter restaurering kan en stor del av dessa marker däremot förväntas uppfylla kriterierna för finansiering inom CAP/motsvarande nationellt stöd.

¹⁸ Naturvårdsverket (2019b)

¹⁹ Inom arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP) har flera naturtyper och artgrupper med särskilda behov uppmärksamats, bland annat i biotopprogrammen för ljunghed, stäppartad torräng och rikkärr. I skogsutredningen som publicerades hösten 2020 nämns flera skogstyper med behov av bete. Naturvårdsverket får också fortlöpande uppgifter från länsstyrelserna angående utmaningar kopplade till vissa naturtyper.

Enligt de uppskattningar som ingår i PAF, finns följande prioriterade restaureringsbehov för perioden 2021–2027. Dessa miljöer avser marker som kan förväntas motsvara stödkriterierna inom CAP efter restaurering.

Restaureringsbehov (hektar)	Inom Natura 2000	I det övriga landskapet	Summa
Hed- och buskmarker	1 708	292	2 000
Gräsmarker - bete	14 400	22 600	37 000
Gräsmarker - slätter	8 190	3 870	12 060
Trädklädd betesmark	6 494	4 506	11 000
Totalt	30 792	31 268	62 060

PAF anger även restaureringsbehov för hävdberoende miljöer som dyner och rikkärr, för bete i vissa typer av skogsmark samt av substratmarker. Eftersom det är mer oklart hur väl de kan kopplas till jordbruksmark/drift eller stödkriterier inom CAP, har de inte tagits med i summeringen ovan, men restaurering av dem är också en angelägen prioritering för att bevara och utveckla deras naturvärden.

Restaureringsbehov (hektar)	Inom Natura 2000	I det övriga landskapet	Summa
Dyner	2 640	531	3 171
Rikkärr	723	735	1 458
Skogsmark med betesbehov	2 016	6 008	824
Substratmark	913	393	1 306
Totalt	12 584	15 334	13 518

Restaurering inom skyddade områden bör ges särskild prioritet inom ett eventuellt nationellt stöd, eftersom det kan kopplas till formella åtaganden Sverige har för Natura 2000 med mera. Restaurering av naturtyper och arter med särskilt ogynnsam bevarandestatus bör också prioriteras.

Några naturtyper med särskilda restaureringsbehov enligt bland annat ÅGP är:

- Ljunghedar
- Ängar (kan även gälla restaurering för att möjliggöra omställning från bete till slätter)
- Ekmiljöer samt brynmiljöer med förutsättningar för långsiktig betesdrift
- Rikkärr
- Skogsbeten (bland annat kalkbarrskog)

3.2.3 Marker som inte passar in i stödkriterierna

Denna grupp består av hävdberoende marker som även vid ett gynnsamt hävdillstånd har naturliga karaktärsdrag som gör att de inte passar i CAP, trots att de är hävdberoende. Det handlar ofta om marker med lågt fodervärde och svagt

eller ojämnt utvecklad grässvål. Vissa av dessa naturtyper kan dock i någon mån ingå i arealer som kan finansieras genom CAP eller motsvarande nationellt stöd, särskilt om definitionen för gräsfattiga marker ses över.

En särskild kategori marker utgörs av ytor med lågt fodervärde, som ligger inom befintliga större betesfällor. Områden större än 500 m² för marker med särskilda värden, respektive områden med 1000 m² för specialklasser, som saknar fodervärde kan inte ges ersättning inom CAP. Det gör att sådan partier, även om de innehåller hävdberoden naturvärden kopplade till träd- och buskskiktet, som kan ha betydelse för betesmarkens naturvärden som helhet, faller utanför stöden. De blir ”hål i blocket” inom den yta som erhåller stöd, och hålen kan ibland utgöra ganska stora arealer sammantaget. Att sådana borttridade ytor, även om de innehåller höga natur- och kulturvärden, inte ger miljöersättning, kan motivera brukaren att avverka/röja inom ytorna, även om röjningen skulle missgynna ytans värden. Om sådana marker, i de fall de har hävdberoende natur- och kulturvärden som skulle skadas av en röjning, istället kan få en ersättning finansierad genom nationella medel vore det en möjlig lösning för att minska risken för olämpliga röjningar. Stora områden med igenväxning behöver restaureras för att få ersättning, detta gäller både ”hål i blocken” och utvecklingsmarker i anslutning till befintliga värdekärnor.

Några exempel på marktyper som helt eller delvis inte passar i ersättningarna idag anges nedan. Delar av dem kan dock ofta ge ersättning för till exempel gräsfattig mark. Många av dem behöver också restaureras eftersom de på grund av utebliven hävd är för igenvuxna för att ingå idag.

Marker med höga natur- och kulturvärden, men lågt fodervärde:

- Den blå bården på strandängar, samt övriga ofta översvämmade delar av marker. Den blå bården kan idag ofta få ersättning för gräsfattig mark.
- Hässlen till exempel med artrik svampflora och hotade arter på Öland. Har ofta ett så lågt fodervärde att de inte kan erhålla ersättning.
- Brynmiljöer. Kan få problem med kravet på fodervärde i gårdsstöd och miljöersättning.
- Tokbestånd på Öland, där vissa ytor periodvis kan behöva lämnas helt utan bete för att gynna ängshök. Stora problem med kravet på fodervärde. Finns även risk för konflikter med artskyddsförordningen (2007:845).
- Rikkärr med upplöst grässvål.
- Hävdberoende sandiga marker med stora inslag av öppen sand. Mindre områden med öppen sand, inom gränserna för vad som tillåts sakna fodervärde, fungerar dock inom jordbrukarstöden.
- Stora övriga områden med lågt fodervärde, till exempel områden med grova ekar, bärande träd och buskar och/eller hållpartier.

Marker med behov av extensiv skötsel:

- Marker med behov av betesfria år. Behov av betesfria år kommer troligtvis att öka på grund av klimatförändringar med exempelvis torrår.
- Marker med vissa hotade fjärilsarter, som till exempel Mnemosynefjäril och Dårgräsfjäril, som behöver extensivt skötta miljöer, med buskar och bryn i kombination med mer öppna ytor. En viss grad av igenväxning eller svag/försiktig hävd. Marker med arter som gynnas av lägre betestryck och återkommande bränning.
- Vissa slåtterängar och slåttermyrar i norra Sverige som är extremt näringsfattiga och inte kan hävdas för hårt.

4. Utformning av en nationell ersättning för ängs- och betesmarker

I detta kapitel beskrivs först ett ”nollscenario” där miljöersättningen lyfts ut ur CAP till ett nationellt stöd, utan att några andra förändringar görs. Definitioner, ersättningsnivåer med mera är helt oförändrade mot om de skulle ligga inom CAP.

Senare i kapitlet beskrivs förslag på skalbara sätt att utveckla nollscenariot, samt alternativa lösningar, för att säkerställa skötsel av de utpekade ängs- och betesmarkerna och bidra till att markernas natur- och kulturvärden bevaras och utvecklas. Det beskrivs också en nationell ersättning för restaurering av ängs- och betesmarker i syfte att höja markernas natur- och kulturvärden. Förslagen är av översiktlig karaktär och syftar till att ge underlag till att bedöma om ett nationellt stöd ska utredas vidare.

Då tidsramen för uppdraget varit begränsad har inte analyser av konsekvenser för biologisk mångfald och kulturhistoriska värden kunnat genomföras. Förslagen har heller inte hunnit förankras med övriga berörda myndigheter.

Samtliga beskrivna alternativ innebär att ett nationellt stöd hanteras genom Jordbruksverkets handläggningssystem. Naturvårdsverket bedömer att det underlättar för lantbrukaren och innebär en samordningsvinst som försvinner om man väljer att hantera ett nationellt stöd i ett annat handläggningssystem. Att konstruera ett motsvarande system hos en annan myndighet är sannolikt inte administrativt försvarbart och skulle göra det mer komplicerat för stödmottagaren. Naturvårdsverket vill framhålla att det inte har funnits tid att bereda Jordbruksverket möjlighet att utreda konsekvenserna för dem att administrera dessa förslag.

Förslagen gällande nationell ersättning bör, i de fall de berör marker som idag är stödberättigade genom CAP, även kunna utvecklas för att genomföras inom CAP. Naturvårdsverket bedömer att det inte innebär en betydande förbättring om stödet till marker som ryms inom CAP görs nationellt och att ersättningen bör ligga kvar inom CAP. Detta ger en långsiktigt mer stabil budget vilket skapar trygghet för lantbrukaren med mer långsiktighet för lantbrukarens företagsekonomi, vilket är en förutsättning för och natur- och kulturvärden bevarande och utveckling. Ersättningarna inom CAP bör kompletteras med ett helt nationellt stöd för marker som idag inte ryms inom definitionerna i CAP. För att underlätta för lantbrukarna anser Naturvårdsverket att Jordbruksverket bör administrera denna ersättning.

Naturvårdsverket anser att det, oavsett om en ersättning blir nationell eller ligger kvar inom CAP, är av stor vikt att ersättningsnivåerna för de mest värdefulla

markerna som pekats ut i kapitel 3.1 höjs för att öka incitamenten för lantbrukaren att sköta markerna och därmed möjliggöra att Sverige når åtagandena inom art- och habitatdirektivet samt de svenska miljömålen. Ökad rådgivning till lantbrukare kring skötsel av betesmarkerna är också av stor vikt.

Det är slutligen viktigt att det i en förenklingsprocess i första hand bör vara en förenkling för lantbrukaren – det ska vara lätt att göra rätt! Detta gäller även lantbrukare med mer komplicerade marker.

Utgångspunkter vid framtagandet av förslagen nedan har varit:

- Att gynna hävdberoende arter och naturtyper, särskilt hotade arter.
- Att lantbrukare ska få betalt för insatser.
- Att ansökningsförfarandet är så enkelt och transparent som möjligt för de sökande.
- Att ersättningen ska medföra kostnadseffektiva insatser.
- Att ersättningen ska vara skalbar så att den kan användas oavsett budgetomfattning.
- Att förslaget ska fungera så långt som möjligt med befintliga system.
- Att förslaget ska vara förenligt med statsstödsregler och WTO²⁰:s regelverk.

4.1 Miljöersättningen görs nationell, nollscenario

Detta delkapitel beskriver vad det innebär om miljöersättningen inom CAP ersätts med en helt nationellt finansierad ersättning till de betesmarker som uppfyller kriterierna i kap 3.1. Övriga ersättningar ligger kvar inom CAP, se tabell 1.

I detta delkapitel görs inga justeringar i areal och antal marker som får ersättning i förhållande till vad som är fallet om ersättningen ges genom CAP. En nationell ersättning har dock potential att kunna användas för ytterligare marker, då den i så fall inte helt behöver följa regelverket för CAP. Dessa möjligheter beskrivs närmare under kapitel 4.2.

Inte heller ersättningsnivåerna justeras i detta kapitel. En justering av ersättningsnivåerna kan dock vara möjlig inom nuvarande budgetramar om en omfördelning mellan markklasserna sker. Denna justering av ersättningsnivåerna skulle dock lika gärna kunna göras inom CAP.

²⁰ Världshandelsorganisationen (World Trade Organization).

Tabell 1: Markerna i tabellen föreslås ligga i ett nationellt stöd. De marker som bryts ut ur betesmark med särskilda värden har kvar gårdsstöd samt i förekommande fall kompensationsstöd och ersättning för ekologisk produktion inom CAP.

Markklass	Areal i hektar (ca)	Gårdsstöd (inom CAP)	Nationell miljöersättning (blir nationell)	Kompensationsstöd (inom CAP)	Ersättning ekologisk produktion (inom CAP)
Marker med särskilda värden och hotade arter	13 000-40 000	X	X	Om i sådant område	Om eko
Trädklädda betesmarker 9070	9 500	X	X	Om i sådant område	Om eko
Alvarbete med hotade arter	2 600		X	-	-
Mosaikmarker med hotade arter	200		X	-	-
Gräsfattiga marker	1 400		X	-	-
Skogsbete	12 600		X	-	-
Fäbodan	16 000	Om aktuellt	X	Om aktuellt	

4.1.1 Ersättningens utformning

Den nationella ersättningen är, om inga förändringar görs, helt lik den miljöersättning som finns idag inom CAP med grundvillkor på markklassen och en individuell åtagandeplan innehållande skötselvillkor och beskrivningar av markens natur- och kulturvärden. Den enda skillnaden är att ersättningen finansieras med helt nationella medel. Det är som idag länsstyrelsen som fastställer åtagandeplanen, samt för fäbodan en fäbodplan.

Naturvårdsverket använder i denna skrivelse begreppet åtagandeplan för att exemplifiera de sammanhang när förslagen innebär att en plan för skötsel som kopplar till särskilda skötselvillkor behövs. Om det blir aktuellt att utveckla något av de beskrivna förslagen, eller annat system där särskilda planer är aktuella för de marker som pekas ut i kapitel 3.1, ser dock Naturvårdsverket ett behov av en djupare analys av hur dagens åtagandeplaner fungerar och av att systemet utvecklas så att det blir mer funktionellt för både myndigheter och brukare.

Idag finns det fyra särskilda skötselvillkor för marker med särskilda värden inom CAP. Dessa villkor är: reglering av tillskottsutfodring av betesdjur, när på året marken ska betas eller slå, hur växtligheten, inklusive träd och buskar, ska se ut vid växtperiodens slut, samt hur värdefulla landskapselement ska skötas och underhållas. Naturvårdsverket ser ett behov av att behålla vissa av dessa villkor för

marker med nationell ersättning vilket behöver utredas vidare om en nationell ersättning genomförs.²¹ Resonemanget om skötselvillkoren utvecklas under delkapitel 4.2.2.

Om skötselvillkoren behålls eller förändras/utvidgas innebär detta dock att det ställs högre krav på dessa lantbrukare än de med särskilda värden inom CAP. Naturvårdsverket vill understryka att högre krav, i de fall kraven innebär ökade kostnader för lantbrukaren, också bör leda till ökad ersättning.

Fäbodrar

Ersättningen till fäbodrar ligger idag inom CAP, men är uppbyggt på ett annat sätt än övriga stöd. Detta medför att de nedan beskrivna förslagen endast gäller för fäbodrar med gårdsstöd. Ersättningen till övriga marker knutna till fäbodrar beskrivs istället i kapitel 4.4.

4.1.2 Administration

Ersättning för marken söks genom en SAM-ansökan i samma ansökningsförfarande som ersättningar inom CAP. För lantbrukarens del kommer det därför inte att märkas att ersättningen är nationell. Att alla typer av stödberättigande betesmarker och slåtterängar hanteras inom samma regelverk och handläggningssystem innebär en samordningsvinst som försvinner om man väljer att hantera ett nationellt stöd i ett annat handläggningssystem. Det är därför viktigt att fortsatt hantera dessa marker genom befintligt handläggningssystem på Jordbruksverket. Att konstruera ett motsvarande system hos en annan myndighet är sannolikt inte administrativt försvarbart och skulle göra det mer komplicerat för stödmottagaren.

För länsstyrelsen förväntas den nationella ersättningen i nollscenariot innebära motsvarande administrativ kostnad per block som idag.

4.1.3 Påverkan på ersättningar för skötsel av betesmarker och slåtterängar i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken

Förslaget bedöms inte påverka ersättningar för skötsel av betesmarker och slåtterängar i CAP utöver att budgeten till miljöersättningen blir nationell.

4.1.4 Förenlighet med statsstödsreglerna

Mottagare av ett nationellt stöd för betesmark kan sannolikt betraktas som företag aktiva inom jordbrukssektorn genom produktion av jordbruksprodukter. Så länge stödet inte lämnas inom ramen för landsbygdsprogrammet behöver stödet därför undantas enligt regelverket för statligt stöd.

²¹ I Jordbruksverkets förslag inför kommande programperiod föreslås att villkoret om tillskottsutfodring blir ett generellt villkor och att de övriga tre villkoren tas bort. De tas då också bort ur kalkylerna.

Vid en analys av de olika undantagsbestämmelserna framstår reglerna i jordbruksriktlinjerna²² som de mest ändamålsenliga för en nationell ersättning för löpande hävd. Reglerna innefattar stöd för åtaganden i syfte att gynna miljön och klimatet. Reglerna medger att stöd kan lämnas för merkostnader som åtagandena ger upphov till. Åtagandena ska som regel vara femåriga och beloppsmässiga begränsningar finns i form av schablonbelopp per hektar vilka behöver beaktas vid utformningen av stödet.

Utöver jordbruksriktlinjerna kan nämnas att reglerna om stöd av mindre betydelse skulle kunna undanta ett nationellt stöd för löpande hävd från förbudet mot statligt stöd i EUF-fördraget²³ då dessa regler är mycket flexibla och tillåtande vad gäller stödtyper. De beloppsmässiga begränsningar som gäller för stöd av mindre betydelse medför dock att möjligheten att lämna stödet i praktiken kan vara liten. Detta eftersom Sverige som medlemsstat eller de enskilda stödmottagarna mycket väl skulle kunna riskera att slå i de takbelopp som gäller för stöd som lämnas enligt reglerna om stöd av mindre betydelse.

Ytterligare ett alternativt undantag är att stödet lämnas i enlighet med anslutningsfördraget²⁴. För sådant stöd gäller dock geografiska begränsningar på så vis att stödet inte får lämnas i andra områden än de som utpekats av kommissionen, och som regel inte söder om den sextioandra breddgraden. Detta skulle utgöra en väsentlig begränsning av ett nytt nationellt stöd.

Avslutningsvis kan nämnas att med hänsyn till vad som anförts ovan bedöms en nationell ersättning för löpande hävd behöva godkännas av kommissionen med tillämpning av fördrag innan ersättningen kan genomföras här i landet. Det kan därför konstateras att ersättningsmodellen inte kan sättas i verket så snabbt som kan ske vid tillämpning av någon av kommissionens förordningar om statligt stöd.

4.1.5 Funktion utifrån lantbrukarens- och djurhållarens perspektiv

Att stödet söks via SAM-internet på samma sätt som de övriga stöden underlättar för lantbrukarna. En åtagandeplan gör riktlinjerna tydliga för lantbrukaren särskilt i de fall hänsyn måste tas till hävdgynnade hotade arter och hänsyn som strider mot ordinarie stödregler. En åtagandeplan kan då vara en trygghet för lantbrukaren eftersom det blir tydligt vad som gäller till exempel vid en kontroll.

Om åtagandeplanen medför ökade skötselvillkor i förhållande till liknande marker utan åtagandeplan kan detta medföra en låg motivation för lantbrukaren att sköta dessa marker, om inte de ökade kraven också leder till ökad ersättning. Då

²² Europeiska unionen (2014)

²³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁴ Fördrag [...] om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

miljöersättningen redan idag ofta är för låg i förhållande till kostnaden för skötseln skulle detta kunna leda till en mer negativ inställning till natur- och kulturvård i lantbrukarled.

Det är viktigt att ansökningsförfarandet för undantag till kommissionen och utvecklingen av datasystem finns klar i tid. Annars finns en risk att ersättningen inte kan betalas ut i tid, vilket skulle drabba lantbrukarna hårt.

4.1.6 Kontrollinsatser och sanktionsavgifter

Vid utformning av kontrollåtgärder och sanktionsåtgärder för ett nationellt stöd behöver hänsyn tas till vad som gäller för föreskrifter som innebär betungande inslag för enskilda.

Ett av motiven för att hantera stöd utanför landsbygdsprogrammet är att den svenska medfinansieringen nu är så hög att vi inte kan få tillbaka mer pengar från EU samt att administration för EU-stöd är mer komplex än för stöd som hanteras helt nationellt. Exempel är att ändringar i programmets budget eller villkor för stöden är processer som tar lång tid och att det finns mycket långtgående krav på rapportering, uppföljning och kontrollsystem med omfattande revisioner från flera olika instanser som följd. Naturvårdsverket vill dock poängtera att uppföljning är en viktig del i naturvårdsarbetet.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning så omfattas stöd som lämnas inom ramen för ett nationellt stöd inte av tillämpningsområdet för lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Det innebär att de kontrollåtgärder och sanktionsmöjligheter som finns i den lagen inte aktualiseras i samband med stödgivningen. Om stödet lämnas vid sidan av CAP kan inte heller de kontroll- och sanktionsmöjligheter som följer av EU-förordningar rörande stöd till jordbruket bli tillämpliga. Utan andra särskilda föreskrifter gäller istället vad som följer av lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Det vill säga vad som i allmänhet gäller i samband med lämnandet av statligt stöd. Den lagen innebär endast vissa begränsade skyldigheter för enskilda i form av att tåla kontrollbesök av kommissionen, lämna upplysningar om, samt skyldighet att betala ränta och återkrav avseende utbetalat stöd. Utöver detta gäller brottsbalkens bestämmelser om ansvar vid bedrägeri och annan oredlighet.

Om lagstiftaren önskar införa striktare regler för kontroll och sanktion av ett nationellt stöd än vad som följer av allmänna bestämmelser så behöver således särskilda bestämmelser om detta tas in i lag.

Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget inte kunnat utreda närmare hur kontrollåtgärder och sanktioner bör utformas för ett nationellt stöd avseende löpande hävd. Givna utgångspunkter tycks vara att själva kontrollen utförs på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Eventuellt bör kontrollen därför samordnas med annan kontroll som sker av stöd till jordbruket. Sannolikt skulle

kontrollerna vad gäller riskbedömningar och kontrollfrekvens med mera kunna likriktas. Andra utgångspunkter torde vara att stödet bör kunna återkrävas tillsammans med ränta vilket inte förutsätter särskild reglering i lag. Möjligheten att införa för den enskilde mer ingripande åtgärder vid kontrollen såsom skyldighet att bereda tillsynsmyndigheten tillgång till lokaler, områden, och uppgifter samt särskilt straffansvar och sanktionsavgifter i sammanhanget behöver utredas vidare.

4.1.7 Kostnad för ersättningen

Kostnader för bland annat ansökningsförfarande hos kommissionen för undantag, vidareutveckling av datasystem samt utformning av regler för kontroll och sanktioner behöver beaktas. Dessutom behöver kostnader för utbildning av rådgivare och kontrollanter i det nya systemet samt eventuella kostnader det innebär för lantbrukare om systemet för ersättningen inte finns på plats i tid beaktas. Extra administrationen med att ha fler olika typer av markklasser/stödnivåer behöver utredas.

Kostnaden för om själva miljöersättningen betalas med nationella medel kommer att motsvara kostnaden för om de varit kvar i CAP. Ett av motiven för att hantera stödet nationellt, utanför landsbygdsprogrammet är att den svenska medfinansieringen nu är så hög att vi inte kan få tillbaka mer pengar från EU. En fördel är att det inte blir samma sanktionsrisk för Sverige och lantbrukare då ”besvärliga” marker är utanför systemet.

Kostnaden för stödet, oavsett om det blir CAP finansierat eller nationellt finansierat, kan öka om de ändringar som föreslogs i uppdraget om analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker genom CAP genomförs, då mer mark ansluts.

4.1.8 Skalbarhet

Förslaget kan göras skalbart om det kompletteras med utvidgade definitioner, särskilda skötselvillkor samt/eller komplement som beskrivs i kapitel 4.2, eller en nationell ”top up” eller ett nationellt stöd till marker utanför CAP som beskrivs i kapitel 4.3.

4.1.9 För- och nackdelar med förslaget

Att ta bort miljöersättningen ur CAP innebär att Sverige förlorar medfinansiering till betesmarkerna, om vi inte uppnått maxbeloppet. Medfinansiering från EU bör prioriteras till de marker med hög biologisk mångfald som är prioriterade inom EU enligt bland annat art- och habitatdirektivet. Detta uttrycks också i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.²⁵

²⁵ I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 står det att: ”För att stödja långsiktig hållbarhet både för natur och jordbruk kommer denna strategi att arbeta i tandem med den nya strategin från jord till bord och den nya gemensamma jordbrukspolitiken (GJP).”

I ett system med en nationell ersättning finns risk för lägre långsiktighet och stabilitet än en ersättning inom CAP eftersom nationella ersättningar är beroende av årliga nationella politiska prioriteringar. Om lantbrukaren inte ser att ersättningen är långsiktig kan det leda till att färre vill ansluta sig. Långsiktighet är något som ofta påpekas från lantbrukare som oerhört väsentligt.

Det är viktigt att de nationella ersättningarna fortsatt hanteras inom samma system som de inom CAP, annars finns det risk att ersättningarna blir mindre synliga och att färre lantbrukare ansluter sig. Om ersättningen ges från annat håll än genom jordbruksstödens vanliga sätt finns risk för en ofrivillig förskjutning för lantbrukaren från producent av livsmedel till landskaps-, natur- och kulturvårdare och därmed en annan syn på sin identitet.

I en åtagandeplan är det tydligt vad som gäller för skötseln och vid en kontroll, exempelvis angående vilken hänsyn som måste tas till hävdgynnade hotade arter med behov av särskild skötsel. Ibland kan dessa arters behov av särskild skötsel gå emot de råd som vanligtvis ges om betetryck och borttagande av igenväxningsvegetation. Detta gäller till exempel om fler träd och buskar ska sparas än vad som är brukligt eller om marken har ett behov av en mer extensiv skötsel än vanligt. För dessa lantbrukare kan en åtagandeplanen bli en trygghet vid exempelvis en kontroll. Dokumentation säkerställer att inte krockar uppstår mellan tolkning av stödreglerna och hänsynsföreskrifterna i miljöbalken och att budskapet blir lika oavsett om det är naturvårdshandläggare, personal som gör åtagandeplaner eller kontrollanter som lantbrukaren träffar. Denna dokumentation skulle annars behöva göras på annat sätt, exempelvis genom någon form av dispenser.

Om särskilda skötselvillkor, som till exempel sent betespåsläpp, skötsel av träd och buskar med mera skrivs in i åtagandeplanen, utan att det blir en högre ersättning riskerar den nationella ersättningen att bli kontraproduktiv eftersom det då ställs högre krav utan att detta kompenseras med högre ersättning. Det kan leda till ett minskat intresse hos lantbrukarna till fördel för mer lättskötta marker.

Nationellt stöd på marker som inte omfattas av gårdsstöd riskerar inte att ge sanktioner på landsnivå utan endast den enskilda lantbrukaren med en avvikelse drabbas. Om det är marker som har både nationellt stöd och gårdsstöd eller övriga EU-finansierade ersättningar på samma mark så kvarstår risken för sanktion på landsnivå då EU-kommissionen kan bedöma att felet som upptäcks gäller för hela landets sådana marker.

Eftersom det inte finns någon laglig rätt för kontroller i detta system kan kontrollen bli svårare. I värsta fall kan markerna bli mer igenväxta.

4.2 Möjligheter om miljöersättningen görs nationell

Nedan beskrivs flera olika lösningar för en nationell ersättning, som översiktligt har undersökts i uppdraget, och som skulle kunna vara aktuella att utreda närmare. Man kan också ha en kombination dessa ersättningar.

Samtliga dessa förslag förutsätter en ökad ersättning till de lantbrukare som får högre krav.

4.2.1 Vidgade definitioner för vissa marker

Om marken inte längre har miljöersättning inom CAP öppnar det upp för en bredare betesmarksdefinition av specialklasserna²⁶ och på så vis för att mer areal kommer in i systemet genom att fler marker och bortritade områden kan få ersättning. Detta gäller dock inte marker med särskilda värden, eftersom de har gårdsstöd och därmed måste följa reglerna knutna till gårdsstödet, se mer om det i tabell 2 nedan. Beroende på hur betesmarksdefinitionen ändras för specialklasserna kan olika mycket mark komma in i systemet. För de flesta markklasser kommer det troligtvis att röra sig om en förhållandevis liten areal initialt, dock ibland med höga naturvärden. Efter restaureringsåtgärder kan det bli fråga om fler marker.

En vidgad betesmarksdefinition är ofta en fördel för marker med mycket träd och buskar eftersom det innebär att större arealer utan fodervärde kan ingå. En förutsättning bör dock vara att större sådana områden har ett högt biologiskt eller kulturhistoriskt värde och inte består av igenväxningsvegetation, om inte denna är knuten till en hävdgynnad hotad art. Detta innebär att skötselvillkor även kan ställas inom de områden som idag blir bortritade och inte ingår i definitionen för betesmark.

Naturvårdsverket anser att de ändringar som Jordbruksverket föreslog i uppdraget om analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker genom CAP²⁷ gällande utökningen av definitionen för gräsfattig mark redan möjliggör att fler marker kan få ersättning. Dock finns det vissa marker som även med dessa ändringar fortfarande kommer ha betydande svårigheter att få ersättning inom CAP, detta gäller till exempel vissa hässlen.

Om de utvalda markerna i markklassen särskilda värden, som utgör den största arealen, även skulle lyftas ur gårdsstödet, och ersättas med nationella medel, skulle flexibiliteten i definitionen öka även för dessa marker. Inte heller pro rata

²⁶ Skogsbete, alvarbete, mosaikbete, gräsfattig mark och delar av fäbodbete.

²⁷ Jordbruksverket (2019b)

reglerna²⁸ utifrån fodervärde skulle då behöva användas på samma sätt. Detta skulle dock ske till en hög kostnad då det utöver kostnaden för gårdsstödet eventuellt skulle kunna få konsekvenser för ytterligare ersättningar i CAP, se tabell 2. Eftersom det, förutom skötselvillkoren, endast blir smärre förändringar för betesmarker med särskilda värden, kan de därmed lika gärna kan ha ersättning inom CAP, med åtagandeplan och högre ersättning.

Tabell 2

Markklass	Areal ha	Areal ny mark inom block med jordbrukarstöd idag ("hål i blocken")	Areal ny mark utanför befintliga block
Betesmarker med särskilda värden och hotade arter	13 000-40 000	Kan ej utvidgas om inte CAP förändras	Kan ej utvidgas om inte CAP förändras
Trädklädda betesmarker 9070	9 500	Kan ej utvidgas om inte CAP förändras	Kan ej utvidgas om inte CAP förändras
Alvarbete med hotade arter	2 600	Beror på hur definitionen förändras	Beror på hur definitionen förändras
Mosaikmarker med hotade arter	200	Beror på hur definitionen förändras	Beror på hur definitionen förändras
Gräsfattiga marker	1 400	Beror på hur definitionen förändras	Beror på hur definitionen förändras
Skogsbete	12 600	Beror på hur definitionen förändras	Beror på hur definitionen förändras
Fäboddar	16 000		

Om betesmarksdefinitionen ändras kommer detta innebära en högre arbetsinsats initialt eftersom länsstyrelsen behöver ta ställning till om areal som tidigare varit bortträd ska kunna ingå i ersättningsberättigad areal. Ersättningen kommer också att kräva fältbesök i högre grad för att fastställa arealen och eventuella skötselvillkor. Vissa administrativa vinster, åtminstone på sikt, kan dock också finnas. Den administrativa insats det innebär att rita bort och ajourhålla blocken kommer att lättas då områden som inte uppfyller foderarealskraven, de så kallade "hålen i blocken", inte längre behöver ritas bort. Det är också en fördel att kunna

²⁸ Pro Rata är en metod som används för att inte betala ut pengar till för stora områden utan fodervärde. Den används bara på betesmarker och slätterängar som är godkända för gårdsstöd. Den innebär att landskapselement och naturliga element utan gräs och örter maximalt får utgöra 10 procent av arealen. Om det är mer än 10 procent görs avdrag på den stödberättigande arealen.

bibehålla träd och buskar i ersättningsberättigade marker inte bara ur biologisk mångfald-synpunkt utan också med hänsyn till klimatet.

4.2.2 Särskilda skötselvillkor

Idag finns det fyra särskilda skötselvillkor för marker med särskilda värden inom CAP. Dessa villkor är: reglering av tillskottsutfodring av betesdjur, när på året marken ska betas eller slås, hur växtligheten, inklusive träd och buskar, ska se ut vid växtperiodens slut, samt hur värdefulla landskapselement ska skötas och underhållas.

I en nationell ersättning med åtagandeplan finns möjlighet att behålla dessa särskilda skötselvillkor. Det finns också möjlighet att ta bort och ändra villkoren eller lägga till nya, till exempel skapa sandblottor eller ersättning för betesfria år. Ersättningen är skalbar på så sätt att, beroende på ambitionsnivå kan alla eller endast vissa markslag av kriteriemarkerna ges extra skötselvillkor och en högre ersättningsnivå.

Eftersom skötselkraven i och med detta blir högre ställda på marker med nationell ersättning än marker i CAP, utan dessa villkor, föreslås en höjning i ersättningen motsvarande en schabloniserad uträkning av medelkostnaden för villkor. Anslutningen till stödet förväntas leda till ett högre intresse tack vare bättre kostnadstäckning, beroende på var stödnivån hamnar. För dyrare åtgärder, som exempelvis sjöstängsel, räcker dock inte en sådan grovt schabloniserad ersättning. Se vidare avsnitt 4.2.3.

4.2.3 Nationell ersättning för särskilda skötselåtgärder genom fler komplement

Den nationella ersättningen skulle också kunna utformas som olika komplement, där skötselvillkor kan finansieras via att lantbrukaren söker komplement, alternativt att länsstyrelsen och lantbrukaren kommer överens om dessa när åtagandeplanen görs. Komplementen bygger på schabloner och möjliggör en mer individuell och rättvis betalning för åtagandeplanerna, men samtidigt riskerar administrationen att öka. Att lägga åtgärder som komplement, möjliggör en stor skalbarhet genom justering av både antalet komplement och vilka som har möjlighet att söka. Komplement är framförallt användbart för dyrare skötselåtgärder.

Komplement skulle kunna användas även utan åtagandeplan. Naturvårdsverket ser dock stora fördelar med att även ha en åtagandeplan på ovan beskrivna marker för att säkerställa att rätt åtgärd hamnar på rätt mark. Åtgärderna behöver också anpassas till den specifika marken, vilket kan framgå av en åtagandeplan.

Dyrare åtgärder, som kanske dessutom blir mindre vanliga, kan vara lämpliga att hantera som komplement, se exempel i faktaruta 2 nedan. Till exempel kan en ersättning för sjöstängsel vara ett enkelt och effektivt sätt att få upp intresset för blå bård utan att behöva göra andra förändringar. Däremot passar enklare åtgärder troligen bättre i en åtagandeplan. Enklare skötselvillkor, till exempel tidpunkt för när på året bete eller slåtter ska ske med lägre betalning riskerar att bli ointressanta för lantbrukaren att söka och därigenom få en låg anslutning till ersättningen. Dessa åtgärder kan dock vara viktiga att verkligen få utförda ur naturvårdssynpunkt. Därför förordar Naturvårdsverket att dessa läggs som en genomsnittlig merbetalning i åtagandeplanen för markerna enligt kriterierna i kapitel 3.1. De enklare åtgärderna motsvarar i stort de som idag finns i dagens åtagandeplaner, men som nu försvinner.

Faktaruta 2: Naturvårdsåtgärder som kan vara lämpliga att undersöka om de går att lägga som komplement, utöver de komplement som finns idag.

- Särskild fällindelning för beteskänsliga områden, växter med mera
- Ersättning år utan bete
- Extra svag hävd eller markstörning
- Skapa större sandblottor eller skapa fläckar med bar jord
- Sjöstängsel för skapande/upprätthållande av blå bård
- Tuvfräsning av strandängar (ingår idag i kalkyl, behöver i sådana fall lyftas ur denna)
- Hantering av invasiva arter
- Plantering av träd och buskar, inkl. bryn, för föryngring och biotoper (leder till fördelar ur klimatsynpunkt)
- Strukturer med högt värde till exempel hässlen med rik svampflora, tokområden på Öland, skogsbyn, rikkärr, stora sandiga områden. Mark som är mindre än 0,1 hektar bör ingå.
- Extra skötsel av kulturmiljöer
- Mjölkhantering (fäbod)
- Underhåll byggnader (fäbod)
- Förebyggande rovdjursarbete (fäbod)

Förslaget innebär att det för lantbrukaren blir tydligt vad man får betalt för och att det blir rättvist, fler åtgärder, eller dyrare åtgärder att genomföra ger mer betalt. Samtidigt blir det fler komplement att hålla ordning på för lantbrukaren, i åtagandeplan, i SAM-ansökan med mera.

Naturvårdsverket bedömer att ersättningen bör hanteras inom nuvarande system på Jordbruksverket. Förslaget kräver en budget som är utöver den som finns idag samt administration och IT-utveckling kopplat till komplementen. Naturvårdsverket bedömer att det är angeläget att öka finansiering av särskilda skötselåtgärder/komplement. Det behöver utredas hur utformningen ska göras kompatibel med system för kontroll och dispenser.

Det blir dock ett merarbete för länsstyrelsen eftersom de måste fastställa vilka komplement lantbrukaren kan ha och hur de i sådana fall ska utföras. Om administrationen kring komplement inte fungerar, kan det bli rörigt och svårt att förstå för lantbrukaren.

Vid utformning av ersättningen behöver bland annat hänsyn tas till reglerna om femåriga åtaganden samt beloppsmässiga begränsningar för att förslaget ska bli förenligt med statsstödsreglerna. En utredning behöver göras vilka komplement som ska ingå, samt vad ersättningsnivåerna ska vara för respektive komplement, samt om de ska vara ettåriga, fleråriga, ligga i miljöersättningen eller som projekt- eller investeringsstöd med schablon.

Naturvårdsverket bedömer att allmänna bestämmelser vid lämnandet av statlig ersättning blir tillämpliga för nationell ersättning avseende komplement. Således gäller att om lagstiftaren önskar införa andra regler för kontroll och sanktion som går utöver detta så behövs reglering i lag. Vidare har Naturvårdsverket inte heller avseende en nationell ersättningen för komplement närmare kunnat utreda hur kontrollåtgärder och sanktioner bör utformas. Kontrollen bör göras kostnadseffektiv och ändamålsenlig samt eventuellt i möjligaste mån samordnas med annan kontroll av ersättning till jordbruket.

Nationell ersättning enligt fördelningsnyckel till länsstyrelserna

En annan möjlighet till nationellt stöd, som skulle kunna tillämpas i modellen med komplement, är att avsätta medel till länsstyrelserna enligt en fördelningsnyckel till olika typer av skötselåtgärder. Denna modell passar, precis som komplement, dyrare åtgärder. Modellen kan dessutom göras väldigt flexibel och passar därför även mer komplicerade åtgärder. Under programperioden 2007–2013 fanns ersättningsformen *utvald miljö* som var en möjlighet för länsstyrelserna att avsätta projektmedel enligt egna prioriteringar. Den tidigare ersättningsformen *utvald miljö* var dock tung rent administrativt och hade en låg anslutningsgrad. Samtidigt ansåg vissa länsstyrelser att den innebar möjligheter för riktade åtgärder för bevarandet av hotade arter. Eftersom det även gick att genomföra åtgärderna i projektform och få ersättning för en projektledare gick det att få en dialog med och kontinuitet gentemot lantbrukarna vilket i sig kunde ge positiva mervärden.²⁹

Totalt för landet utnyttjades ersättningen dåligt, vilket bland annat tros bero på att länsstyrelserna inte hade tillräckligt med resurser för att hantera ersättningen. Ifall en motsvarande modell införs igen föreslår Naturvårdsverket att man istället för faktiska kostnader försöker arbeta mer med schabloner för att undvika onödig administration, vilket också föreslogs i Tekniskt underlag till nytt landsbygdsprogram. Ersättningsformen riskerar också att prioriteras bort i handläggningen. Att medel avsätts för länsstyrelsernas hantering av ersättningsformen är därför viktigt.

²⁹ Naturvårdsverket (2018b)

En fördel med ett system där medel fördelas ut till länsstyrelserna och dessa tar fram prioriterade åtgärder för länet är att åtgärderna blir bättre regionalt anpassade och att hela hanteringen hamnar närmare utföraren. På så sätt kan rätt naturvårdsåtgärder prioriteras. En nackdel kan vara att fördelningen av resurser riskerar att upplevas som mindre rättvis. Åtgärderna riskerar också att prioriteras bort.

Kostnader för åtgärderna behöver utredas, och schabloner för vissa av dessa kostnader bör tas fram. Ersättningsformen *utvald miljö* passar framförallt komplement av skötsel som är dyrare att genomföra. För skötselersättningar som är mindre kostsamma riskerar ersättningsens administration att bli för omfattande jämfört med miljönyttan man får ut.

4.3 Möjligheter om den nationella ersättningen läggs utöver miljöersättningen inom CAP

Nedan beskrivs en lösning där den nationella ersättningen läggs utöver miljöersättningen inom CAP.

4.3.1 En nationell ersättning utöver miljöersättning inom CAP, ”top up”

Det är också möjligt att ge en extra nationell ersättning till de utpekade markerna samtidigt som de har kvar sin miljöersättning, och i förekommande fall gårdsstöd, inom CAP. Fördelen med detta system är att medlen inom CAP utnyttjas så mycket som möjligt samtidigt som det stimulerar till bete på extra värdefulla marker. Detta är framförallt viktigt för marker där den ekonomiska ersättningen ligger långt från att motsvara det faktiska arbetet som krävs för att sköta markerna.

Förslaget innebär att miljöersättningar och, i förekommande fall, gårdsstöd inom CAP söks precis som idag. Utöver dessa finns en nationell ersättningsnivå med särskilda skötselvillkor anpassade efter markens förutsättningar. Det är som idag länsstyrelsen som fastställer åtagandeplanen. Åtagandeplanen upprättas genom besök på markerna tillsammans med lantbrukaren. Åtagandeplanen är kopplad till en högre ersättning som finansieras av nationella medel men betalas ut i samband med de andra stöden och ersättningarna. Naturvårdsverket bedömer att ersättningen bör hanteras inom nuvarande system på Jordbruksverket. Förslaget kräver en budget som är utöver den som finns idag samt administration och IT-utveckling. Det behöver utredas hur utformningen ska göras kompatibel med system för kontroll och dispenser.

En bättre kostnadstäckning tros leda till intresse för stödet och på så sätt kan extra värdefulla och svårskötta betesmarker prioriteras. Acceptansen hos lantbrukarna

förväntas vara stor då man får betalt för nedlagt arbete. Dock måste tillägget vara tillräckligt stort.

Kostnaden för den nationellt finansierade åtagandeplanen är schabloniserad per markklass utifrån genomsnittlig extra kostnad för åtgärder i åtagandeplanen och arbetet som detta medför för lantbrukaren.

Eftersom markerna fortsatt har kvar sin miljöersättning, och i förekommande fall gårdsstöd, inom CAP innebära att hänsyn behöver tas till vad som följer av reglerna för jordbruksstöd i form av bland annat stödbelopp och stödnivå. Även om ersättningen skulle kunna undantas från förbudet mot statligt stöd så innebär detta att prövningen och kontrollen av ersättningen sannolikt blir mer komplicerad än övriga alternativa ersättningsmodeller. Därmed kvarstår de problem som ibland uppstår på framförallt träd- och buskrika marker mellan naturvårdsintentioner och ersättningsregler, om inte Sverige kan göra undantag från stödreglerna i dessa fall.

Ersättningen är skalbar. Beroende på ambitionsnivå kan alla eller endast vissa markslag ges extra skötselvillkor i en åtagandeplan och därmed en högre ersättningsnivå. Marker med hotade arter bör prioriteras. Modellen är skalbar över tid och eftersom ersättningen inte påverkar miljöersättningarna kan den införas succesivt.

Det nationella tillägget, ”top up” skulle eventuellt kunna vara ett resultatbaserat schablon tillägg för att stimulera till att hävda fler extra värdefulla marker. Inom regeringsuppdraget CAP och hållbarhet pågår projekt inom området. Hela ersättningen för åtagandeplanen skulle också kunna behandlas som ett komplement, vi har dock inte utrett detta närmare.

4.3.2 Nationell ersättning för marker utanför CAP

Trots förslag om ändrad definition av gräsfattig mark³⁰ kommer vissa marker troligtvis ha fortsatt svårt att kunna få jordbrukarstöd inom CAP. En lösning kan vara att endast lägga dessa marker i en nationell ersättning. Detta gäller exempelvis marker med lågt fodervärde som vissa hässlen. Även tokbestånd på Öland, där vissa ytor periodvis kan behöva lämnas helt utan bete för att gynna ängshök³¹. I detta fall finns även en risk för konflikter med artskyddsförordningen (2007:845). Även en del områden med mer extensiv skötsel än vad som är möjlig inom CAP skulle ibland kunna komma ifråga för en helt nationell ersättning, exempelvis skulle det kunna gälla vissa områden med hotade fjärilsarter som exempelvis mnemosynefjäril och därgräsfjäril. Man bör dock inte lyfta ut marker ur CAP

³⁰ Jordbruksverket (2019b)

³¹ Ängshök är starkt hotad enligt rödlistan. Den omfattas av 4 § AF. Den är markerad med B i bilaga 1 till AF, vilket innebär att arten har enligt fågeldirektivet ett sådant unionsintresse att särskilda skyddsområden behöver utses.

eftersom det kan påverka övriga jordbrukarstöd, som gårdsstöd och kompensationsstöd.

En risk med lösningen är att värdefulla marker som egentligen skulle behöva restaureras läggs in i denna ersättning istället. Ersättningen bör endast ges till marker med ett mycket högt natur- eller kulturhistoriskt värde, med exempelvis hotade arter. Uppökande verksamhet kan vara aktuell i många fall.

Precis som övriga alternativ föreslås även denna ersättning hanteras inom Jordbruksverkets handläggningssystem.

4.4 Stöd för fåbodar

Stöd får lämnas för fåbod i bruk, ersättning för fåbodbete samt särskild skötsel av fåbodbete (komplement). Stödformen för fåbodbete har en annan struktur än övriga miljöersättningar. Som exempel beräknas ersättningen för fåbodbete på annat sätt än övrigt bete. Den som söker ersättning för fåbodbete ska låta beta marken vid fåboden under fåbodperioden med minst 0,2 djurenheter per hektar med nötkreatur, får, get eller häst. Fåbodbetet kan vara fritt bete eller bete i storhägn på öppen fåbodvall eller fåbodskog.

I Jordbruksverkets åtgärdsbeskrivningar för ersättning för fåbodar föreslår de att alla delar av stödet är oförändrade i nya strategiska planen med motiveringen ”Enligt indikationer från berörda länsstyrelser fungerar stödet i grunden så som det är utformat idag”. Jordbruksverket anser vidare att stödet bör ha kvar fåbodplan och lyftas ut ur CAP³². Naturvårdsverket delar Jordbruksverkets uppfattning att stödet för fåbodbete i grunden fungerar bra så som det är utformat idag. Naturvårdsverket ser inga naturvårdsskäl att lyfta ut fåbodar ur CAP och anser därför att de bör vara kvar inom CAP.

Långsiktighet och stabiliteten i stödet är viktigt för att ge incitament för att fortsätta sköta fåbodar och dess värden för biologisk mångfald, kulturvärden och regional turism. Ett nationellt stöd riskerar att ändras beroende på nationella prioriteringar. Vid ett nationellt stöd är det viktigt att stödet fortsätter att hanteras samordnat med stöd i CAP, för att undvika dubbelfinansiering av enskilda marker. Detta eftersom delar av de marker som hör till en fåbod ibland är godkända för gårdsstöd och miljöersättning för ”vanliga” betesmarker och slåtterängar.

Naturvårdsverket anser att följande komplement kan vara intressanta att utreda vidare med koppling till fåbodar:

- Mjölkantering (fåbod)
- Underhåll byggnader (fåbod)
- Förebyggande rovdjursarbete (fåbod)

³² Jordbruksverket (2020)

4.5 Nationellt stöd för restaurering

Detta förslag innebär att en nationell ersättning för restaurering ges genom ett särskilt anslag som disponeras av en nationell myndighet. Stödet är tänkt som ett komplement till det restaureringsstöd, som är sökbart för markägare/brukare, som förväntas finnas inom CAP även kommande programperiod. Det kompletterande stödet behövs för att hantera behov av restaurering av marker där markägare/brukare inte kan förväntas söka restaureringsmedel.

4.5.1 Stödets utformning

En riktad fördelning till restaurering av hävdberoende naturtyper skulle eventuellt kunna göras genom ett särskilt belopp, liknande den våtmarkssatsning som gjorts de senaste åren. Om ett sådant nationellt stöd fördelas kan det ge en nödvändig förstärkning till befintliga anslag som redan idag används för liknande ändamål där medlen på ett enkelt sätt riktas bland annat till länsstyrelsernas förvaltare av skyddade områden, arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter eller kommuner.

4.5.2 Administration

Någon närmare analys av vilken omfattning på administrationen som kan krävas är inte gjord. I likhet med de nuvarande anslagen som används för till exempel våtmarkssatsningen, kommer det dock förstås att krävas tillgång till administrativa resurser för att medlen ska kunna användas. Denna administration kan kanske delvis hanteras inom länsstyrelsernas ramanslag, men erfarenheten är att detta redan är väldigt hårt belastat, så Naturvårdsverkets bedömning är att medel för administration även behöver finnas inom ramen för ett eventuellt nationellt stöd för restaurering av hävdade marker.

4.5.3 Påverkan på ersättningar för skötsel av betesmarker och slåtterängar i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken

Eftersom markerna med restaureringsbehov inte ingår i befintliga betesmarker och slåtterängar som finansieras av den gemensamma jordbrukspolitiken, förväntas ingen direkt effekt. Däremot förväntas den fortsatta skötseln av huvuddelen av de restaurerade markerna kunna finansieras inom miljöersättningssystemet.

4.5.4 Förenlighet med statsstödsreglerna

Eventuella medel för restaurering av marker är inte något produktionshöjande stöd, och det kommer inte heller att bli aktuellt att utforma det som ett ”stöd” som riktas till markägare eller brukare. Istället skulle medlen i huvudsak användas genom att berörda myndigheter upphandlar utförande av tjänster i form av olika restaureringsinsatser.

Åtgärd i form av restaurering av marker kan ses som en avgränsad investering i marken, och det finns inget krav på att restaureringen ska vara ett mångårigt åtagande. Vid en analys av jordbruksriktlinjerna så skulle investeringar i materiella

och immateriella tillgångar eller investeringar till förmån för bevarande av kultur- och naturarv kunna vara möjliga stödkategorier som skulle kunna motivera undantag från förbudet mot statligt stöd. Även bestämmelserna om stöd för investeringar för bevarande av kultur- och naturarv på jordbruksföretag enligt ABER³³ skulle kunna vara av intresse i sammanhanget.

4.5.5 Funktion utifrån lantbrukarens- och djurhållarens perspektiv

Ett nationellt stöd för restaurering, utöver det restaureringsstöd som fortsatt förväntas finnas inom CAP, skulle troligen fungera genom att myndigheten ”söker upp” marker och därefter kommer överens med markägare/brukare om utförande. Funktionaliteten för dessa förväntas alltså bli god. Sådana marker där det inte finns intresserade markägare/brukare kommer troligen inte att kunna prioriteras för restaurering eftersom den fortsatta hävden inte kan säkras.

4.5.6 Kontrollinsatser och sanktionsavgifter

Kontrollinsatser och sanktionsavgifter kommer att behöva kopplas till hur länsstyrelserna genomför åtgärderna till exempel gällande de villkor de har inom ramavtal som de använder vid upphandling av åtgärderna. Någon samordnad nationell hantering av detta förväntas inte. Däremot är det viktigt att ha en modell för dokumentation och uppföljning av resultat och omfattning av restaureringsinsatserna. Modellen för uppföljning av våtmarkssatsningen kan vara ett exempel att följa.

4.5.7 Kostnad för stödet

I PAF ingår kostnadsuppskattningar för restaureringsinsatser. I denna skrivelse har dessa använts för att kunna ge en indikation på omfattningen av kostnaderna som kan krävas för att restaurering ska kunna genomföras i den omfattning som behövs för att stärka bevarandestatusen för ängs- och betesnaturtyper. PAF bygger dock på generaliserade antaganden, och för vissa typer av marker, till exempel komplexa marker i skyddade områden, eller på avlägset belägna marker kan kostnadsnivån per hektar vara betydligt högre än de kostnadsnivåer man räknat med i PAF. I siffrorna nedan har inte heller kostnaderna för eventuellt behov av betesdrift eller slätter under restaureringsperioden, eller kostnader för iordningställande för betesdrift, till exempel stängsling och vattenförsörjning, tagits med. PAF-kostnaderna täcker inte heller kostnader för administration, planering med mera.

Enligt de uppskattningar som ingår i PAF, finns följande beräknade kostnader för prioriterade restaureringsbehov för perioden 2021–2027. Dessa miljöer avser marker som kan förväntas motsvara stödkriterierna inom CAP efter restaurering. Kostnadsuppskattningarna för markerna inom Natura 2000 bedöms till stor del motsvara de samlade kostnaderna inom skyddade områden.

³³ Europeiska kommissionen (2014b)

Beloppen avser årlig kostnad, men det kan vara olika områden som restaureras olika år.

Restaureringsbehov (kostnad tkr)	Inom Natura 2000	I det övriga landskapet	Summa
Hed- och buskmarker	649	111	760
Gräsmarker - bete	5 472	8 588	14 060
Gräsmarker - slätter	3 522	1 664	5 186
Trädklädd betesmark	2 468	1 712	4 180
Totalt	12 111	12 075	24 186

PAF anger även restaureringsbehov för hävdberoende miljöer som dyner och rikkärr, för bete i vissa typer av skogsmark, samt för substratmarker. Uppskattad kostnad för dessa anges nedan. I siffrorna nedan har inte kostnaderna för eventuellt behov av betesdrift eller slätter under restaureringsperioden, eller kostnader för iordningställande för betesdrift, till exempel stängsling och vattenförsörjning, tagits med. PAF-kostnaderna täcker inte heller kostnader för administration, planering med mera. Eftersom det är mer oklart hur väl dessa marker kan kopplas till jordbruksmark/drift eller stödkriterier inom CAP, har de inte tagits med i summeringen ovan, men restaurering av dem är också en angelägen prioritering för att bevara och utveckla deras naturvärden. Kostnadsuppskattningarna för markerna inom Natura 2000 bedöms till stor del motsvara de samlade kostnaderna inom skyddade områden.

Beloppen avser årlig kostnad, men det kan vara olika områden som restaureras olika år.

Restaureringsbehov (kostnad tkr)	Inom Natura 2000	I det övriga landskapet	Summa
Dyner	884	178	1 062
rikkärr	244	32	636
Skogsmark med betesbehov	432	1 287	1 719
Substratmark	335	148	483
Totalt	1 895	1 645	3 900

4.5.8 Skalbarhet

Eftersom något konkret, utvecklat förslag angående finansieringsmodell för restaurering inte tagits fram, har någon bedömning av skalbarhet inte gjorts. Om stödet blir uppsökande är förutsättningarna goda för skalbarhet eftersom den uppsökande verksamheten då kan anpassas. Det är dock viktigt med tillräcklig kontinuitet/långsiktighet mellan år eftersom restaureringar ofta behöver pågå under flera år.

4.5.9 För- och nackdelar med förslaget

En kompletterande finansiering av restaureringsåtgärder i igenvuxna hävdade marker är en förutsättning för att kunna arbeta mer ambitiöst med restaurering av miljöer i odlingslandskapet. Det är också en förutsättning för att vi ska kunna närma oss våra miljömål och uppfylla Sveriges EU-åtaganden. Eftersom något utvecklat förslag angående finansieringsmodell för restaurering inte tagits fram, och det inte heller finns något alternativ att jämföra med, har någon bedömning av andra konsekvenser inte gjorts. Detta förutsätter att eventuell finansiering inte bekostas genom till exempel omprioritering av medel som idag finns inom andra anslag som går till åtgärder för värdefull natur. En sådan omprioritering skulle naturligtvis på negativa konsekvenser för andra verksamhetsområden som finansieras inom anslaget.

5. Juridiska förutsättningar

5.1 Förenlighet med statsstödsreglerna

5.1.1 Fördrag om regler om statligt stöd och jordbruk

EUF-fördraget

I artikel 107.1 i EUF-fördraget anges följande.

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Detta ger uttryck för vad som skulle kunna beskrivas som ett generellt förbud inom EU mot att lämna så kallat statligt stöd till företag. Kommissionen har på jordbruksområdet meddelat särskilda riktlinjer, här kallade jordbruksriktlinjerna. Av dessa framgår närmare hur kommissionen ser på tillämpningen av reglerna om statligt stöd på detta område (punkterna 13 – 18).

Sammanfattningsvis anses reglerna om statligt stöd inte vara tillämpliga på stöd som ges till företag som tillverkar jordbruksprodukter om stödet lämnas inom ramen för landsbygdsutvecklingsåtgärder i överensstämmelse med landsbygdsprogrammet och förordning (EU) nr 1305/2013. Detta gäller såväl för unionsfinansiering som nationell finansiering av stödet. Däremot gäller reglerna om statligt stöd för stöd som lämnas för åtgärd som faller utanför tillämpningsområdet för förordningen och programmet – även för så kallad ”åtgärd som liknar en landsbygdsutvecklingsåtgärd” och vilken finansieras helt med nationella medel.

Anslutningsfördraget

Vid sidan av EUF-fördraget finns också regler om statligt stöd av intresse för jordbrukets del i anslutningsfördraget. Mot bakgrund av reglerna i anslutningsfördraget så är klart att Sverige har rätt att lämna ett särskilt statligt stöd för att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i vissa områden, främst norr om den sextioandra breddgraden. Stödet får inte leda till att produktionen ökar jämfört med vad som gällt under en referensperiod och får lämnas framför allt för att behålla traditionell primärproduktion som är särskild lämpad för klimatförhållandena i områdena samt för att säkerställa att miljön skyddas och landsbygden bevaras.

5.1.2 Undantagsbestämmelser för nationellt stöd

Det kan nog antas att de som skulle kunna bli mottagare av ett nationellt stöd för ängs- och betesmark kan betraktas som företag, och sannolikt sådana som är aktiva inom jordbrukssektorn genom produktion av jordbruksprodukter.

Det är därför rimligt att utgå från att det aktuella stödet kommer att omfattas av förbudet i EUF-fördraget. För att stödet ska kunna bedömas vara lagligt enligt unionsrätten behöver därför undantagsbestämmelser användas, åtminstone så länge stödet inte lämnas inom ramen för landsbygdsprogrammet.

En fråga blir då vilka undantag som kan bli aktuella. Här bör nämnas att det inom ramen för uppdraget inte har varit möjligt att göra någon närmare redogörelse för undantagsbestämmelserna. Översiktligt kan i sammanhanget nämnas att kommissionen genom meddelande om jordbruksriktlinjerna och miljöriktlinjerna³⁴ har tillkännagett sin tolkning av EUF-fördraget och vägledning om vad den kan bedöma utgöra tillåtligt stöd enligt fördraget. Utöver detta har kommissionen meddelat ett antal förordningar som rör undantag från EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd. Dessa förordningar kan delas in i så kallade gruppundantag och undantag på grund av stöd av mindre betydelse. Av intresse för detta uppdrag kan även vara vad kommissionen meddelat av betydelse för tjänster av allmänt intresse och WTO:s regler om stöd till jordbruk.

Det kan uppmärksammas att kommissionen tillämpar olika administrativa förfaranden beroende på vilken typ av undantag som tillämpas. Statligt stöd som lämnas enligt bestämmelserna om stöd av mindre betydelse behöver endast rapporteras till kommissionen medan kommissionen behöver särskilt informeras om stöd som lämnas enligt gruppundantag. Stöd som lämnas enligt EUF-fördraget – innefattat stöd enligt riktlinjerna – behöver i sin tur anmälas och godkännas av kommissionen innan stödet kan verkställas. De olika förfarandena har betydelse för hur snabbt ett nationellt stöd kan sättas i verket och stöd som lämnas enligt fördragen behöver alltså först godkännas av kommissionen innan utbetalning kan ske.

Jordbruksriktlinjerna

I jordbruksriktlinjerna finns flera kategorier av stöd, eller stödkategorier, som skulle kunna bli av intresse vid utformning av ett nationellt stöd under kategorin ”Åtgärder för landsbygdsutveckling” (Del II, avsnitt 1.1). Stödet är av karaktären ”investeringsstöd” (punkt 133) och gäller med vissa produktionsbegränsningar (punkt 134). Riktlinjerna gäller efter förlängning till och med den 31 december 2022.³⁵

³⁴ Europeiska kommissionen (2016)

³⁵ Europeiska kommissionen (2020b)

En stödkategori som kan vara av särskilt intresse i sammanhanget är stöd för åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk. Kategorin avser stöd till företag som frivilligt förbinder sig att genomföra ett eller flera åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk på jordbruksmark, vilken ska definieras av medlemsstaterna, inbegripet men inte begränsat till jordbruksareal enligt riktlinjerna med syfte att upprätthålla och främja nödvändiga övergångar till jordbruksmetoder som gynnar miljön och klimatet. Åtagandena ska vara mångåriga, som kortast femåriga och gå utöver relevanta bindande normer som fastställts i enlighet med reglerna i CAP. Stödet lämnas i form av kompensation till stödmottagarna för alla eller delar av de merkostnader och det inkomstbortfall som de gjorda åtagandena har gett upphov till dock högst till vissa angivna maxbelopp.

Miljöriktlinjerna

Vid sidan av jordbruksriktlinjerna så är även miljöriktlinjerna tillämpliga för sektorer såsom skogs- och jordbruk (punkt 13). Dock gäller detta endast för åtgärder som kan anses utgöra ”miljöskydd” och, vid primärproduktion av jordbruksprodukter, endast om det inte finns särskilda regler i jordbruksriktlinjerna som träffar åtgärderna (jämför punkt 14 b)). Miljöriktlinjerna är däremot inte tillämpliga på åtgärder som avser biologisk mångfald (punkt 15 e)).

Miljöriktlinjerna innehåller vid en analys inga särskilda stödkategorier som skulle kunna bli aktuella vid utformningen av ett nationellt stöd enligt uppdraget.

Gruppundantagsförordningarna

Kommissionen har meddelat två gruppundantagsförordningar som kan vara av intresse för uppdraget, nämligen GBER³⁶ och ABER.

Vad först gäller GBER så är förordningen tillämplig på stöd som beviljas inom sektorn för primär jordbruksproduktion, om fråga är om stödordningar som avser så kallat miljöstöd (jämför artikel 1.3 b], läst motsatsvis). Som sådant stöd räknas bland annat investeringsstöd i syfte att höja nivån på miljöskyddet i den egna verksamheten (artikel 36.2). Även om bestämmelserna om miljöskydd i GBER är flexibla så förefaller det vara mindre lämpliga att använda för att undanta sådant stöd som omfattas av uppdraget. Bland annat uppgår tillämplig stödnivå som regel till 40 procent (artikel 36.6).

Vad sedan gäller ABER så är den tillämplig på såväl skogs- som jordbrukssektorn (artikel 1.a] och e]). I förordningen finns flera stödkategorier som skulle kunna vara av intresse inom ramen för uppdraget i avsnitt 2 (”Stöd för investeringar för bevarande av kultur- och naturarv på jordbruksföretag”)(artikel 29) samt avsnitt 5 (”Stöd för investeringar för bevarande av kultur- och naturarv på jordbruksföretag”). Här kan särskilt nämnas stöd för nackdelar i samband med skogsområden inom Natura 2000 (artikel 36),

³⁶ Europeiska kommissionen (2014a)

stöd för tjänster för miljö- och klimatvänligt skogsbruk samt skogsskydd (artikel 37), och
 bevarande av genetiska resurser i skogsbruket (artikel 42).

ABER är efter förlängning tillämplig till och med den 31 december 2022.³⁷

Stöd av mindre betydelse

Liksom är fallet för gruppundantagsförordningarna så är i huvudsak två förordningar av intresse som reglerar stöd av mindre betydelse, nämligen dels kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, dels kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn. Av dessa två är endast förordningen (EU) nr 1408/2013 tillämplig på jordbrukssektorn (artikel 1.1).

Stöd av mindre betydelse är ett mycket flexibelt undantag som kan användas för alla former av stöd och till alla ändamål. Det finns dock beloppsmässiga gränser för stödet, dels på nivån för mottagaren (20 000 EUR under en treårsperiod) (artikel 3.2), dels på nivå för medlemsstaten (79 184 750 EUR under en treårsperiod och för Sveriges del) (artikel 3.3 och bilaga I till förordningen). Stödet får under vissa förutsättningar kumuleras med annat stöd av mindre betydelse och stöd som lämnas inom ramen för gruppundantag (artikel 5.3).

De beloppsmässiga begränsningarna och det förhållandet att stöd av mindre betydelse redan lämnas inom jordbrukssektorn innebär att det är osäkert i vilken utsträckning stöd av mindre betydelse skulle kunna vara ett fungerande undantag för ett nationellt stöd.

Tjänster av allmänt intresse

Som översiktligt nämnts ovan så kan vad kommissionen meddelat av betydelse för tjänster av allmänt intresse var av intresse för uppdraget. En anledning till detta är att kommissionen själv uttalat i miljöriktlinjerna att stöd för åtgärder som avser biologisk mångfald kan behandlas enligt reglerna om stöd av allmänt ekonomiskt intresse (fotnot 18). Genom kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har kommissionen tillkännagett närmare sin tolkning av EUF-fördraget med anledning av EU-domstolens dom i det så kallade Altmark-målet.

³⁷Europeiska kommissionen (2020c)

Altmarkmålet innebär att flera kriterier behöver vara uppfyllda för att ersättning ska kunna lämnas utan att bestämmelserna i EUF-fördraget behöver tillämpas. Det är mot bakgrund av vad kommissionen uttalat i de avgöranden som hänvisas till i miljöriktlinjerna oklart hur stort utrymmet egentligen är att lämna ersättning för åtgärder avseende naturvård och biologisk mångfald utan tillämpning av EUF-fördraget. I sammanhanget kan nämnas att ett av de s.k. Altmarkkriterierna (det fjärde) är att företag som ska utföra tjänsterna utses genom upphandlingsförfarande eller att storleken av den nödvändiga ersättningen i förväg har fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats vid fullgörandet av tjänsterna.

Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att närmare utreda förutsättningarna att lämna ett nationellt stöd enligt vad som gäller för tjänster av allmänt intresse. En närmare utredning av detta kan därför behövas.

WTO:s regler om stöd till jordbruk

Vid sidan av reglerna om statligt stöd så gäller WTO-avtal inom jordbrukets område som kan få betydelse för möjligheterna att få undantag för ett nationellt stöd. I Uruguay Round Agreement (artiklarna 6 och 7 samt bilagorna 2-4 till avtalet) finns till exempel bestämmelser om vad som gäller för inhemskt jordbruksstöd. Det är sannolikt att ett eventuellt nationellt stöd kommer att behöva vara förenligt med dessa bestämmelser för att kunna undantas enligt reglerna för statligt stöd. Detta kan vara av särskilt intresse om stödet behöver undantas enligt EUF-fördraget eller anslutningsfördraget.

5.2 Kontrollåtgärder och sanktioner

Föreskrifter om skyldigheter för enskilda

Vid utformning av kontrollåtgärder för ett nationellt stöd behöver hänsyn tas till vad som gäller för föreskrifter som innebär betungande inslag för enskilda eftersom sådana åtgärder innebär att enskild påförs betungande skyldigheter, såsom att under straffansvar dokumentera och lämna uppgifter, tåla kontrollbesök på plats, betala kontroll- och sanktionsavgifter med mera.

Av regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser bland annat förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om sådant (8 kapitlet 2 § första stycket 2 samt 3 §).

Enligt regeringsformen är det således hos riksdagen som kompetensen finns att föreskriva om för enskilda betungande skyldigheter. Men skyldigheter för enskilda kan också följa av unionsrätten. Enligt lagen (1994:1500) med anledning av

Sveriges anslutning till Europeiska unionen får unionen fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i lagen (3 och 4 §§). Enligt artikel 288 i EUF-fördraget gäller bland annat att förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat. För det fall att en sådan unionsrättslig förordning omfattar en skyldighet för enskild gäller detta alltså också här i landet.

Kontrollåtgärder och sanktioner inom ramen för CAP

Inom ramen för CAP finns diverse administrativa sanktioner föreskrivna genom unionsrättsliga förordningar som således blir direkt tillämpliga för stödmottagare och myndigheter i Sverige. I unionsrätten finns även närmare reglerat hur kontroll av stöd inom ramen för CAP ska ske. Vidare finns i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter flera föreskrifter om skyldigheter för enskilda och bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter, om bland annat uppgiftsskyldighet (3 och 6 §§), föreläggande och förbud vid vite (5 §), tillträde till områden och lokaler samt handräckning av polismyndigheten (6 §), dokumentationsskyldighet (8 §), avgifter för tillsynen (11 §) samt slutligen även straffansvar (12–14 §§).

Lagen gäller dock i sin nuvarande lydelse endast för stöd som lämnas inom ramen för CAP (jämför 1 § första och andra styckena – där anges att i lagen ges bestämmelser som behövs för att de stöd som ingår i EG:s gemensamma jordbrukspolitik ska kunna genomföras i Sverige samt vidare definitionen av ”EG:s förordningar om jordbruksprodukter”).

Kontrollåtgärder vid statligt stöd i allmänhet

Det finns allmänna bestämmelser om statligt stöd i svensk rätt genom vad som föreskrivs i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler samt förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Lagens bestämmelser innebär skyldigheter för enskilda att bland annat återbetala så kallat olagligt stöd inklusive ränta (3 och 4 §§). Vidare finns bestämmelser om kontrollåtgärder såsom handräckning vid kontrollbesök av kommissionen (13 §) samt upplysningsplikt för stödmottagare (12 § andra stycket). Upplysningsplikten är dock begränsad på så vis att den i första hand gäller i förhållande till regeringen och då uppgifterna är av intresse i ett ärende om statligt stöd vid kommissionen.

Utöver vad som uttryckligt följer av lag är vanligt förekommande att stöd och bidrag förenas med villkor i form av återbetalningsskyldighet, och ibland även med skyldighet att betala ränta, vid vissa angivna situationer såsom att utbetalda medel inte helt förbrukats eller använts på fel sätt. Det går att argumentera för att sådana skyldigheter inte innebär sådana skyldigheter eller ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden som avses i regeringsformen eftersom stödet överlag är något som är gynnande för enskild. Särskilda bestämmelser om återkrav och ränta tas ofta in i

förordningar som avser stöd, och meddelas då med stöd av regeringens så kallade restkompetens (8 kapitlet 7 § första stycket 2 regeringsformen).

Kontrollåtgärder och sanktioner inom ramen för nationellt stöd

Utan att tillämpningsområdet för lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter utvidgas bedöms stöd som lämnas inom ramen för ett nationellt stöd inte kunna omfattas av den lagens bestämmelser. Istället blir bestämmelserna för statligt stöd i allmänhet enligt lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler aktuella. Som redan nämnts ovan så innebär den lagen skyldigheter för enskilda i form av begränsad upplysningsplikt och viss betalningsskyldighet.

Om regeringen önskar införa ytterligare kontrollåtgärder eller sanktionsmöjligheter än att utvidga möjligheterna att återkräva stöd och ta ut ränta på återkrävt belopp så bedöms en närmare reglering av detta behöva ha bemyndigande i lag.

Något straffansvar annat än vad som skulle kunna följa av brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet (9 kapitlet) vid bristande efterlevnad av villkoren för ett nationellt stöd bedöms inte kunna bli aktuellt utan att särskilda bestämmelser om detta införs i lag. Också sanktionsavgifter torde förutsätta en särskild reglering i lag.

Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att vidare utreda förutsättningarna för kontrollåtgärder och sanktioner.

6. Behov av fortsatta utredningar

Förslagen till denna skrivelse är översiktligt utredda och en fördjupning i alla delar behövs innan de implementeras. Nedan nämns några av de delar som kan behöva utredas vidare.

6.1 Slutligt urval av arter som kan motivera särskilda skötselvillkor

Den preliminära lista över hävdberoende ÅGP-arter³⁸ som Artdatabanken tagit fram på Jordbruksverkets uppdrag behöver granskas av Jordbruksverket och Naturvårdsverket, för att göra ett slutligt urval av vilka arter som är mest relevanta att ha kvar som grund för urval av marker med särskilda skötselvillkor. Urvalet bör stämmas av med de län som framför allt tillämpat särskilda skötselvillkor kopplade till artförekomster under nuvarande programperiod.

6.2 Närmare utformning av kontroll och för enskild ingripande åtgärder

Möjligheten att införa för den enskilde ingripande åtgärder vid kontroll av ett nationellt stöd samt särskilt straffansvar och sanktionsavgifter förutsätter reglering i lag och behöver bland annat därför utredas vidare. Även den närmare utformningen av hur kontrollen lämpligen skulle kunna utformas kan behöva utredas vidare.

6.3 Närmare överväganden om statligt stöd

Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att närmare utreda förutsättningarna att lämna ett nationellt stöd enligt vad som gäller för tjänster av allmänt intresse. En närmare utredning av detta skulle därför eventuellt behövas.

Även förutsättningarna för att lämna stöd enligt reglerna om stöd av mindre betydelse skulle behöva utredas närmare.

³⁸ Se Figur 1 i denna rapport.

7. Källförteckning

Europeiska kommissionen (2014a). Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Europeiska kommissionen (2014b). Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Europeiska kommissionen (2016). Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1) genom rättelse (EUT 2016 C 186, 25.5.2016, s.20).

Europeiska kommissionen (2020a). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 Ge naturen större plats i våra liv

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

Europeiska kommissionen (2020b). Kommissionens tillkännagivande om ändring av Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 vad gäller deras tillämpningsperiod och om tillfälliga anpassningar för att ta hänsyn till effekterna av covid-19- pandemin (EUT 2020 C 424, 8.12.2020, s. 30).

Europeiska kommissionen (2020c) Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2008 av den 8 december 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 702/2014, (EU) nr 717/2014 och (EU) nr 1388/2014 vad gäller deras tillämpningsperiod och andra relevanta justeringar, artikel 1.3.

Europeiska unionen (2014). Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (EUT C 204, 1.7.2014, s. 1).

Jordbruksverket (2018), Ett rikt odlingslandskap, Fördjupad utvärdering 2019. Rapport 2018:31

Jordbruksverket (2019a). Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald. Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet. Rapport 2019:1.

Jordbruksverket (2019b). Svar på beställning ”Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker genom CAP”. Dnr 3.1.17-10807/2019.

Jordbruksverket (2020) Åtgärdsbeskrivning för ersättning för fäbodrar.
Jordbruksverket remiss/delning 20201218.

Jordbruksverket (2021). CAP-reformen hotar betesmarkerna men ger också möjligheter – Resultat från modellberäkningar. Opublicerad rapport inom CAP & hållbarhet.

Naturvårdsverket (2018a). Förslag till insatser som kan motverka nedgången av vilda pollinatörer i Sverige. Slutredovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Kartlägga och föreslå insatser för pollinering”. NV-08866-17.

Naturvårdsverket (2018b). Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker. Hur fungerar de för arbetet med gynnsam bevarandestatus? Rapport 6822.

Naturvårdsverket (2019a). Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan. Rapport 6865.

Naturvårdsverket (2019b). Reviderat förslag till Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the *Multiannual Financial Framework period 2021 – 2027*
<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2018/PAF-EN-Sweden-gemensam-rev20190926.pdf>

Naturvårdsverket (2020a). Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv - Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018.

Naturvårdsverket (2020b). Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser. Rapport 6919.

Naturvårdsverket (2020c). Naturvårdsverkets synpunkter avseende förslag kring åtagandeplaner och hantering av ersättning till betesmarker och slåtterängar i CAP efter 2020. Skrivelse NV-02974-20.

Regeringen (2020). Uppdrag att peka ut typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden som kan vara lämpliga att hantera utanför den gemensamma jordbrukspolitiken samt att föreslå ett nationellt stöd för dessa marker (M2020/01744).

Riksantikvarieämbetet (2020). Riksantikvarieämbetets ställningstagande avseende åtagandeplaner och hantering av ersättning till betesmarker och slåtterängar i CAP efter 2020. Skrivelse Dnr 2020–1379.