



LÄNSSTYRELSEN  
ÖSTERGÖTLAND



# Miljöstöd för slåtter- och betesmarker – en jämförelse mellan fem länder

*Knut Per Hasund*



*Swedish University of Agricultural Sciences (SLU)  
Department of Economics / Institutionen för ekonomi*

*Report/Rapport 165  
Uppsala 2009*

*ISSN 1401 - 405X  
ISRN SLU-EKON-R – 165 – SE*



# Miljöstöd för slätter- och betesmarker – en jämförelse mellan fem länder

*Knut Per Hasund*

---

*Swedish University of Agricultural Sciences (SLU)  
Department of Economics / Institutionen för ekonomi*

*Report/Rapport 165  
Uppsala 2009*

*ISSN 1401 - 405X  
ISRN SLU-EKON-R – 165 – SE*

Foto framsida: Knut Per Hasund

# Innehåll

<b>FÖRORD .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUKTION .....</b>	<b>5</b>
1.1 Studiens problemformulering och avgränsningar.....	5
1.2 Om mål, värden och permanenta gräsmarker .....	6
1.2.1 Kvalité – värde, värdebegrepp.....	6
1.2.2 Svenska miljömål för gräsmarkerna .....	7
1.3 Varför miljöstödet till jordbrukslandskapet? – Miljöekonomisk förklaringsmodell.....	9
<b>2. SVERIGES MILJÖSTÖD TILL PERMANENTA GRÄSMARKER .....</b>	<b>13</b>
2.1 Sveriges gräsmarker och jordbruk.....	13
2.2 Det svenska miljöstödsystemet till permanenta gräsmarker .....	13
2.3 Miljöstödet Betesmark och slåtterängar .....	15
2.3.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	15
2.3.2 Hur är stödet utformat? .....	15
2.3.3 Stödets omfattning.....	18
2.3.4 Kontroll, sanktioner .....	19
2.3.5 Övrigt om stödet .....	19
2.4 Miljöstödet Våtmarker .....	20
2.5 Miljöstödet Utvald miljö.....	20
2.6 Miljöstödet Vallodling.....	22
2.7 Andra styrmedel som påverkar gräsmarkerna .....	23
2.8 Sammanfattande om Sveriges miljöstödet till permanenta gräsmarker .....	25
<b>3. DANMARKS MILJÖSTÖD TILL PERMANENTA GRÄSMARKER .....</b>	<b>26</b>
3.1 Danmarks jordbruk och permanenta gräsmarker.....	26
3.2 Danmarks stödsystem till permanenta gräsmarker .....	27
3.3 Miljöstödet Skötsel av gräs- och naturmark.....	28
3.3.1 Programmets mål.....	28
3.3.2 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	28
3.3.3 Hur är stödet utformat? .....	28
3.3.4 Stödets omfattning.....	29
3.3.5 Kontroll, sanktioner .....	29
3.3.6 Övrigt om stödet .....	30
3.4 Miljöstödet Natur- och miljöprojekt .....	30

<b>3.5</b>	<b>Miljöstödet Miljöbetingat bidrag</b> .....	<b>30</b>
3.5.1	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	31
3.5.2	Hur är stödet utformat?.....	31
<b>3.6</b>	<b>Danmarks övriga riktade styrmedel</b> .....	<b>32</b>
<b>3.7</b>	<b>Sammanfattande om Danmarks miljöstöd till permanenta gräsmarker</b> .....	<b>32</b>
<b>4.</b>	<b>POLENS MILJÖSTÖD TILL PERMANENTA GRÄSMARKER</b> .....	<b>33</b>
<b>4.1</b>	<b>Polens jordbruk och gräsmarker</b> .....	<b>33</b>
<b>4.2</b>	<b>Polens miljöstöd till permanenta gräsmarker</b> .....	<b>33</b>
<b>4.3</b>	<b>Programmet Stöd till skötsel av bergsområden och mindre gynnade områden (LFA) ...</b>	<b>33</b>
4.3.1	Programmets mål.....	33
4.3.2	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	34
4.3.3	Hur är stödet utformat?.....	34
4.3.4	Stödets omfattning.....	35
<b>4.4</b>	<b>Programmet Miljöstöd till jordbruket</b> .....	<b>35</b>
4.4.1	Programmets mål.....	35
4.4.2	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	35
4.4.3	Hur är stödet utformat?.....	36
4.4.4	Stödets omfattning.....	42
4.4.5	Information om stödet .....	42
<b>4.5</b>	<b>Polens övriga riktade styrmedel</b> .....	<b>43</b>
<b>4.6</b>	<b>Sammanfattande om Polens miljöstöd till permanenta gräsmarker</b> .....	<b>43</b>
<b>5.</b>	<b>ENGLANDS MILJÖSTÖD TILL PERMANENTA GRÄSMARKER</b> .....	<b>45</b>
<b>5.1</b>	<b>Gräsmarkernas areal och biologiska mångfald</b> .....	<b>45</b>
<b>5.2</b>	<b>Englands miljöstöd till permanenta gräsmarker</b> .....	<b>45</b>
<b>5.3</b>	<b>Miljöstödet Allmänt förvalterskap</b> .....	<b>46</b>
5.3.1	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	46
5.3.2	Hur är stödet utformat?.....	47
5.3.3	Information om stödet .....	50
5.3.4	Kontroll, sanktioner.....	50
5.3.5	Övrigt om stödet, procedurfrågor .....	50
<b>5.4</b>	<b>Miljöstödet Ekologiskt allmänt förvalterskap, OELS</b> .....	<b>50</b>
5.4.1	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	50
5.4.2	Hur är stödet utformat?.....	51
<b>5.5</b>	<b>Miljöstödet Hög förvaltningsnivå, HLS</b> .....	<b>51</b>
5.5.1	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	51
5.5.2	Hur är stödet utformat?.....	51
5.5.3	Information om stödet .....	56
5.5.4	Kontroll, sanktioner.....	56
5.5.5	Övrigt om stödet, procedurfrågor .....	58

<b>5.6</b>	<b>Miljöstödet Höglandsförvaltarskap, Uplands ELS .....</b>	<b>59</b>
5.6.1	Vilka marker är kvalificerade för detta stöd? .....	59
5.6.2	Hur är stödet utformat? .....	59
5.6.3	Stödets omfattning .....	60
<b>5.7</b>	<b>Englands övriga styrmedel som påverkar gräsmarkerna .....</b>	<b>61</b>
<b>5.8</b>	<b>Sammanfattande om Englands miljöstöd till permanenta gräsmarker .....</b>	<b>62</b>
<b>6.</b>	<b>BAYERNS MILJÖSTÖD TILL PERMANENTA GRÄSMARKER.....</b>	<b>63</b>
<b>6.1</b>	<b>Gräsmarker i Bayern.....</b>	<b>63</b>
<b>6.2</b>	<b>Bayerns stödsystem till permanenta gräsmarker .....</b>	<b>63</b>
<b>6.3</b>	<b>Miljöstöd i Kulturlandskapsprogrammet, KULAP .....</b>	<b>64</b>
6.3.1	Hur är stödet utformat? .....	64
6.3.2	Stödets omfattning .....	64
6.3.3	Kontroll, sanktioner .....	64
6.3.4	Övrigt om stödet .....	64
<b>6.4</b>	<b>Miljöstöd i Kontraktsnaturskyddsprogrammet, VPN .....</b>	<b>65</b>
6.4.1	Hur är stödet utformat? .....	65
6.4.2	Stödets omfattning .....	68
6.4.3	Kontroll, sanktioner .....	68
6.4.4	Övrigt om stödet .....	68
<b>6.5</b>	<b>Bayerns övriga riktade styrmedel.....</b>	<b>68</b>
<b>6.6</b>	<b>Sammanfattande om Bayerns miljöstöd till permanenta gräsmarker .....</b>	<b>69</b>
<b>7.</b>	<b>KOMPARATIV ANALYS .....</b>	<b>70</b>
<b>7.1</b>	<b>Vilka likheter och skillnader finns mellan ländernas miljöstöd? .....</b>	<b>70</b>
<b>7.2</b>	<b>Samma gräsmark, olika miljöstöd .....</b>	<b>73</b>
<b>7.3</b>	<b>Natura-2000områden och naturreservat.....</b>	<b>76</b>
<b>7.4</b>	<b>Utvärdering och slutsatser.....</b>	<b>77</b>
7.4.1	Effekter av miljöstöden .....	77
7.4.2	Miljöstödets effektivitet .....	80
7.4.3	Rättvisekriterier .....	83
7.4.4	Fördelningseffekter .....	83
<b>REFERENSER .....</b>	<b>84</b>	





## Förord

Miljöstöden till jordbruket är bland det viktigaste och bästa som hänt inom svensk naturvård på länge. Sedan tillkomsten av de första ersättningssystemen har jag haft förmånen att följa deras utveckling i Sverige. Som nationalekonom och landskapsvårnare är det lätt att både förespråka miljöstöden, och att kritisera delar av deras utformning. Sverige har ändå på flera sätt varit ett föregångsland. Till min förvåning finns ännu ingen analys, jämförelse eller sammanställning av hur miljöstöden är utformade i Europas länder.

Denna studie har finansierats av Lifeprojektet ROSORIS via länsstyrelsen i Östergötland på initiativ av Dan Nilsson. Tack för det!

Tyvärr har tiden för att genomföra denna studie varit ganska begränsad. Det har också, märkligt nog, visat sig vara vanskligt att få fram relevant information, åtminstone på språk som jag förstår. Ambitionen är att även göra en större, liknande studie över flertalet länder i Europa.

De miljöstödssystem som vuxit fram under senare år i flertalet europeiska länder är många gånger angivna med mängder av bakgrundsinformation, motiveringar och detaljregleringar. Avsikten här har varit att sälla fram information som kan vara relevant för jämförelser och bedömningen av hur systemen fungerar. Eftersom detaljregleringarna kan ha avgörande betydelse för utfallet så kan redovisningen bli ganska lång, men jag överlåter åt var och en att själv skapa sig en bild av delar som är intressanta för läsaren. Jag har försökt att skriva på en allmänfattlig nivå och inte gå in i fördjupad nationalekonomisk analys eller terminologi.

Min förhoppning är att den här skriften kan ge inspiration och konkreta idéer i utvecklingen av än mer effektiva styrmedel att främja slätter- och betesmarkerna.

Uppsala den 14 oktober 2009

Knut Per Hasund



## Sammanfattning

I denna rapport beskrivs och jämförs miljöstöden till permanenta gräsmarker i Bayern, Danmark, England, Polen och Sverige. Det finns avgörande skillnader mellan länderna i hur miljöstöden till de permanenta gräsmarkerna är utformade. Skillnaderna gäller dels hur stora miljöstödens ersättningsbelopp är, dels villkoren gräsmarken ska uppfylla för att få (högre) stöd, och dels vilka skötselkrav som är knutna till stöden. Alla stöden är utformade inom ramen för EU:s jordbrukspolitiska regelverk, så vissa grundläggande likheter finns också.

De permanenta gräsmarkerna (ängsmarkerna) producerar inte bara privata nyttigheter som mjölk och kött, utan även miljökvantiteter i form av biomångfald, kulturarv, rekreationslandskap och andra sociala tjänster. Dessa är i hög grad kollektiva nyttigheter. Marknaden kan därför normalt inte ge tillräcklig produktion av dessa miljö-tjänster, utan miljöstöd behövs om man önskar en samhällsekonomiskt effektiv markanvändning och uppfylla miljömålen.

I Sverige är miljöstödet differentierat efter markanvändning (bete, slätter), markslag (skogs-, alvar-, fåbodbete) och miljövärde (2 nivåer: allmänna/särskilda), med tilläggsersättning för bl.a. lieslätter. Det högre, särskilda stödet är knutet till både markvillkor (miljökvantitet) och platsspecifikt föreskrivna skötselvillkor. Dessutom finns bl.a. det omfattande miljöstödet ”Vallodling”.

I Bayern finns två program som tillsammans har stor budget och täcker nästan all gräsmark, inklusive vallar. Stöden är olika för slätter- och betesmark, med ett basstöd som kan kombineras med flera möjligheter till tilläggsersättningar. Ändå är stödet inte särskilt differentierat, som i t.ex. England.

I Danmark är miljöstöden till permanent gräsmark främst inriktade mot att minska skadligt växtnärlings- och pesticidläckage, vilket innebär att åtgärderna för att främja biologiska och andra landskapsvärden är begränsade. Förutom ett par allmänna stöd med låga respektive modesta skötselkrav finns ett mindre, projektinriktat program.

I England finns ett långt utvecklat och mångfaldigt miljöstödsystem till gräsmarkerna. Fyra miljöstöd har vart och ett många stödåtgärder med olika ersättningsnivåer, kvalifikations- och skötselkrav. Miljöstödet ”Allmänt förvaltare” (lägsta nivån) har ett parallellprogram för ekologisk produktion med dubbel miljöersättning, kompletterat av ett miljöstöd för värdefullare marker och ett för högländsområden. Förutom skötselstöden finns en stor uppsättning investeringsstöd. Utmärkande för England är både att bönderna själva kan välja vilka åtgärder de vill åtaga sig och på vilka skiften så länge som de uppnår en totalpoäng bestämd av gårdens areal. Det högre stödet har platsspecifika krav och resultatindikatorer för den enskilda gräsmarkens miljö tillstånd.

I Polen kombineras tre allmänna stöd med tio stöd som är habitatspecifiserade. De allmänna stöden går till alla gräsmarker i bergsområden, ekologisk odling, respektive extensiv skötsel. De olika stöden till tio angivna habitat ger möjlighet till anpassade skötselkrav och differentierad ersättning.

Det finns således avsevärda skillnader mellan länderna i antalet miljöstöd och stödvarianter till gräsmarkerna. Flest alternativ har England, medan Danmark och Bayern

har betydligt färre. En annan skillnad är att Bayern och Polen enbart har skötselstöd, men att det i England också finns investeringsstöd för många specificerade ändamål. Vad gäller stödsystemets struktur, så har Sverige, Bayern och England grundstöd som kan kombineras med tilläggsåtgärder på samma gräsmark. I Danmark och Polen har brukarna inte sådana valalternativ. Det skiljer sig också hur många ersättningsnivåer som finns och hur detaljerade villkoren för stöd är, både i fråga om skötsel och för att en gräsmark ska vara berättigad till ett visst stöd. Danmark har t.ex. föga differentierade miljöstöd.

Motkraven i form av skötselåtgärder – vad brukaren måste eller inte får göra – för att få stöden är i allmänhet lägre i Danmark, Bayern och Polen, men även för Englands ELS-stöd (lägsta nivån) jämfört med Sveriges miljöstöd till gräsmarkerna. Jämfört med villkoren för det svenska miljöstödet ”Vallodling” har några av länderna delvis högre krav, så jämförelserna måste göras för likartade gräsmarker. Villkoren som gräsmarken måste uppfylla för att vara kvalificerad för högre stöd är dessutom betydligt lägre ställda i Bayern och England än i Sverige.

Hur stor miljöersättningen per hektar är skiljer sig påtagligt. Danmark och Bayern har ofta minst dubbelt så högt miljöstöd som Sverige för ungefär motsvarande marker eller skötselkrav. I Polen är däremot stödtarifferna oftast lägre. Englands stödnivåer motsvarar i vissa fall de svenska, men kan annars ligga avsevärt högre.

Sammanfattningsvis har miljöstöden bidragit till att motverka gräsmarkernas negativa utveckling av areal- och miljökvälité i länderna. Det kan dock ifrågasättas om miljöstöden är tillräckliga, eftersom det finns indikationer att florans och faunan i det europeiska jordbrukslandskapet fortsätter att försämrans.

Miljöstöden är överlag effektivare än andra, diffusa styrmedel som påverkar de permanenta gräsmarkerna. Genom att skapa riktade, ekonomiska incitament och styra resurserna till det som efterfrågas ger de högre måluppfyllelse till lägre kostnader. Inget av länderna har dock maximalt möjligt kostnadseffektiva miljöstöd. Det gäller både i fråga om motkraven i form av skötselåtgärder och villkoren för att gräsmarken ska vara kvalificerad för ett visst stöd. Av de studerade länderna torde det engelska systemet vara mest kostnadseffektivt tack vare att brukarna kan välja mellan många miljömässigt poängsatta alternativ allt efter gårdens kostnadssituation. Ländernas stöd till vall och liknande gräsmarker är i regel förknippade med låga krav och höga kostnader per miljönytta.

Avtal med skötselvillkor som är specifikt utformade för varje gräsmarksobjekt finns i varierande omfattning i Bayern, Danmark, England och Sverige. Sådana platsspecifika stödutformningar kan ge bättre miljöeffekter och även vara effektivare, men risken är att de medför höga transaktionskostnader och då totalt sett blir ineffektiva. Bland de många möjligheter som finns att ytterligare förbättra miljöstöden kan Polens habitatspecifika stöd med standardiserade skötselkrav eller Englands resultatbaserade utformning visa på intressanta lösningar.

# 1. Introduktion

## 1.1 Studiens problemformulering och avgränsningar

Syftet med denna studie är att beskriva, jämföra och översiktligt analysera miljöersättningssystemen till jordbrukets permanenta gräsmarker i några länder. Det övergripande syftet är att bidra till bevarandet och utvecklandet av dessa marker och deras miljökvantiteter på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Problem som studien är riktad mot omfattar därför frågeställningar om hur stödsystemen är utformade i andra länder eller regioner i Europa. Vidare, hur fungerar de politiska åtgärderna konkret, i praktiken? En första ansats görs också till en komparativ utvärdering över skillnader mellan länderna vad gäller stödets inverkan på brukande, markernas miljökvantiteter och brukarekonomi. Vilka skillnader finns vad gäller stödsystemens miljöeffekter och effektivitet?

Avgränsningarna för studien är bland annat att den enbart beskriver och jämför miljöstöden till permanenta gräsmarker. Det innebär att miljöstöd till exempelvis landskapselement i åkerlandskapet som stenmurar eller åkerholmar inte ingår. Det innebär också att andra styrmedel som påverkar gräsmarkernas utveckling inte heller ingår, även om de i några fall beskrivs för att komplettera bilden.

Med permanent gräsmark menas i den här rapporten jordbruksmark som enligt respektive lands klassificering skall räknas till detta markslag. Det kan skilja sig mellan länderna. I några länder inräknas t.ex. mark som i andra länder klassificeras som långliggande vall. För Sveriges del omfattar de permanenta gräsmarkerna främst mark som enligt Jordbruksverkets avgränsningar är traditionell slåtter- och betesmark.

I rapporten beskrivs och jämförs enbart nuvarande miljöstöd; ingen historik är medtagen. Enbart Sverige, Danmark, Polen, England och Bayern ingår i studien, även om slutsatserna också grundar sig något på hur systemen i andra länder är utformade.

Inga egna beräkningar eller modellkörningar har utförts. Bedömningarna är grundade på tidigare studier och generella slutsatser från ekonomisk teori.

## 1.2 Om mål, värden och permanenta gräsmarker

*“Use almost can change the stamp of nature”*

*William Shakespeare, i Hamlet, akt 3, sc. 4, l. 168.*

Öppen mark, täckt av gräs eller örter finns i naturen, men nästan all sådan mark i Sverige nedanför trädgränsen finns på grund av att människan under seklerna har påverkat ekosystemen med trädröjning, betesdjur eller slätter. Dessa marker är sammellan olika och av många slag. Variationen gäller bl.a. användning (bete, slätter, skötselåtgärder), naturgivna förhållanden (jordart, hydrologi, klimat), trädförekomst, flora och fauna, historisk markanvändning (kontinuitet, dynamik), och lokalisering (mängd besökare, konnektivitet med omgivande habitat eller kulturmiljöer). I denna skrift kommer de synonymt att benämnas permanenta gräsmarker eller ängsmarker. De omfattar bl.a. markslagen betesmark och slätteräng med naturbetesmark, skogsbeten, hedmark, alvar, mosaikmark, osv. Vid sidan om de permanenta gräsmarkerna finns vall på åker, som kan vara mer eller mindre långliggande men i vissa länder räknas till gräsmarkerna.

Med betesmark avses officiellt jordbruksskiftet som inte är lämpliga att plöja och som har en växlighet lämplig för bete. Alvarbeten och fåbodbeten utanför skogsmarken räknas in, liksom skogsbeten med miljöersättning. En vanlig uppdelning är mellan naturbetesmark (semi-natural pastures) och kultiverad betesmark. Naturbetesmarkerna är i regel artrikare och kulturhistoriskt mer genuina eftersom de inte har påverkats av gödsling, bekämpningsmedel, kalkning och liknande odlingsåtgärder.

Med slätteräng avses jordbruksskiftet som inte är lämpliga att plöja och som traditionellt används för slätter (och höskörd).

Varje ängsmark har sin karaktär, och det finns flera klassificeringssystem efter biologiska, kulturhistoriska eller socio-geografiska kriterier. Vanligt är skilja efter trädmängd (öppna, trädbärande, trädbeväxta), trädslag (ekhage, björkhage, osv.), markfuktighet (torräng, fuktäng, osv.), eller landskap (havsstrandäng, sub-alpina gräsmarker, osv.)<sup>1</sup>.

### 1.2.1 Kvalité – värde, värdebegrepp

Inom utilitaristisk och nationalekonomisk värdeteori skiljer man vanligtvis mellan kvalité och värde. Kvalité är någonting ”objektivt”, som finns, oavsett hur det värderas. Värden är enligt detta synsätt subjektiva, och uppkommer först då samhället eller någon person värderar föremålet eller dess egenskaper. Värden tillskrivs. En hage kan vara mer eller mindre artrik, men därifrån kan man inte automatiskt dra någon slutsats om hur värdefull den är.

Det totala samhällsekonomiska värdet brukar indelas i användarvärden och icke-användarvärden (Freeman 2003). En gräsmarks användarvärdena är de värden som

---

<sup>1</sup> Jämför också med t.ex. Natura 2000-systemet för klassificering av naturtyper, som bl.a. används i TUVAs inventeringen av Sveriges gräsmarker;  
<http://www.sjv.se/etjanster/etjanster/tuva.4.2b43ae8f11f6479737780001120.html>.



Foto: Knut Per Hasund

*Människor har under långa tider betraktat vissa platser i kulturlandskapet som heliga*

folk tillskriver den motiverat av de nyttor som hagen ger dem, t.ex. nyttan av nötkött eller av skönhetsupplevelser. Nyttan av förväntad framtida användning ingår också. Icke-användarvärden finns i den mån någon värderar hagen för dess blotta existens eller för framtida generationers skull, utöver den användarnytta man själv har. Värderingsstudier i Sverige<sup>2</sup> visar att jordbrukslandskapets icke-användarvärden kan vara minst lika höga som användarvärdena. Att inte beakta dem kan därför kraftigt underskatta ängsmarkernas totala samhällsekonomiska värde.

Eftersom gräsmarkerna är heterogena så skiljer sig deras kvalitéter och värden mycket, både i mängd och karaktär. Gräsmarkernas olika slags miljökvälitéer eller miljövärden indelas i den här skriften efter vilka miljöjänster eller kollektiva nyttigheter<sup>3</sup> som de tillskrivs:

- Biologisk mångfald
- Kulturarv, kulturhistoriska miljöer
- Socio-kulturella tjänster:
  - rekreation, tillgänglighet, framkomlighet
  - landskapsbild, skönhet
  - lokal, regional eller nationell identitet,
  - etiska eller moraliska dimensioner, religiöst innehåll
  - m.m.

### **1.2.2 Svenska miljömål för gräsmarkerna**

Miljöpolitiska styrmedel och miljöstöden utformas från politiskt och administrativt ställda mål som i högre eller lägre grad grundas på medborgarnas värderingar, gräsmarkernas samhällsekonomiska miljövärden. Miljömålssystemet<sup>4</sup> utgörs av nationella, regionala och lokala miljömål där centrala myndigheter samt länsstyrelser och kommuner har ansvar för uppföljningen. Av Sveriges sexton nationella miljömål är det framför allt två som gäller de permanenta gräsmarkerna.

---

<sup>2</sup> Drake (1992), Hasund (1998), Hasund *et al.* (2009).

<sup>3</sup> Se avsnitt 1.3 angående begreppet kollektiva nyttigheter.

<sup>4</sup> Se Naturvårdsverket (2009) för mer information om miljömålen

Miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” fastslår: ”Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.” Under miljömålet finns några delmål, bl.a. om ängs- och betesmarker: ” Senast år 2010 skall samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark skall utökas med minst 5 000 ha och arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 ha.” Målet är enbart formulerat i arealtermer och inte i om miljökvalité.

Miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv” fastslår: Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas.” Ett av delmålen lyder: ”År 2015 skall bevarandestatusen för hotade arter ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 procent jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.”



Foto: Knut Per Hasund

*Kulturarv, biomångfald och estetiska kvalitéer är ofta förenliga i samma ängsmark*



### 1.3 Varför miljöstödet till jordbrukslandskapet? – Miljöekonomisk förklaringsmodell

Det finns tydliga samhällsekonomiska skäl att ge miljöstödet till jordbrukets slätter- och betesmarker. En förutsättning för det är att samhället efterfrågar mer av dessa markers miljötjänster än vad marknaden förmår tillhandahålla. Forskningen inom området visar helt klart att det är fallet; se nedan. Utan riktade miljöstödet blir inte bara ängs- och markerna färre eller miljöfattigare; samhällets totala välfärd blir också lägre.

Med samhällsekonomisk effektivitet<sup>5</sup> menas – enligt nationalekonomisk välfärdsteori – att resurserna (mark, arbetskraft m.m.) används så att de maximerar samhällsnyttan över tiden. I samhällsnyttan ingår allt som samhällets medlemmar sätter värde på, i förhållande till hur högt man värderar varorna och tjänsterna. Samhället består enligt detta synsätt av alla nu levande och framtida generationer, men kan om man önskar avgränsas till alla inom t.ex. ett land eller en region. Det här innebär att allt värderas i förhållande till annat. Biologisk mångfald, vackra landskap och sjukvård ingår i välfärden på samma sätt som bilar, böcker och mjölk om folk värderar dem. Samtidigt värderas kostnader i form av resursåtgång och onyttigheter som t.ex. kväveförorening in i den totala samhällsnyttan, välfärden.

I en fri marknadsekonomi kommer välfärden att maximeras över tiden, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda. Den för tillfället kända mest optimala tekniken kommer att användas vid varje produktionsbeslut, så att optimal resursmängd och resursblandning kommer att användas för att produceras den bästa möjliga mängden av olika varor och tjänster. Varför utarmas då kulturlandskapet trots att samhället sätter värde på det? Enligt den välfärdsteoretiska förklaringsmodellen beror det på att förutsättningarna för en effektiv marknad aldrig är uppfyllda i verkligheten.

Gräsmarkerna har minst tre egenskaper som medför att marknaden i regel inte kan producera den areal och de miljökvantiteter som efterfrågas. Politiska styrmedel behövs därför normalt om samhället önskar effektiv ”produktion” av landskapets miljö- och tjänster. Spannmål och kött liksom mark och taggråd är s.k. privata nyttigheter. De har definierade äganderätter och kan produceras förhållandevis effektivt via marknadens prismekanismer. Artrikedom och landskapsbild är däremot exempel på kollektiva nyttigheter. Problemet är att marknaden varken garanterar att vi får optimal mängd av de kollektiva nyttigheterna, eller att den totalt sett bästa tekniken kommer att användas. Det beror på att de har två egenskaper: icke-utestängbarhet och icke-rivalitet.

Icke-utestängbarhet innebär att det inte går att hindra någon från att konsumera eller få nytta av nyttigheten (resursen, varan, tjänsten) som man efterfrågar. Det gäller även om personen inte har rätt till den eller inte har bidragit till att den finns. I Sverige finns många som värderar att gräsmarkerna eller deras biologiska och kulturella kvaliteter (Drake 1992, Hasund et al. 2009), men som inser att även om de bidrog med mycket av sin lön så skulle insatsen knappt märkbart höja tillgången på efterfrågade landskap. Det är inte rationellt för den enskilde att betala, så var och en hoppas att få nytta av det landskap som andra tillhandahåller. Icke-utestängbarhet ger incitament till

---

<sup>5</sup> Samhällsekonomisk effektivitet, nytta, och välfärd är strikt definierade begrepp inom den nationalekonomiska vetenskapen och miljöekonomin; se t.ex. (Johansson 1993) eller (Varian 1992).



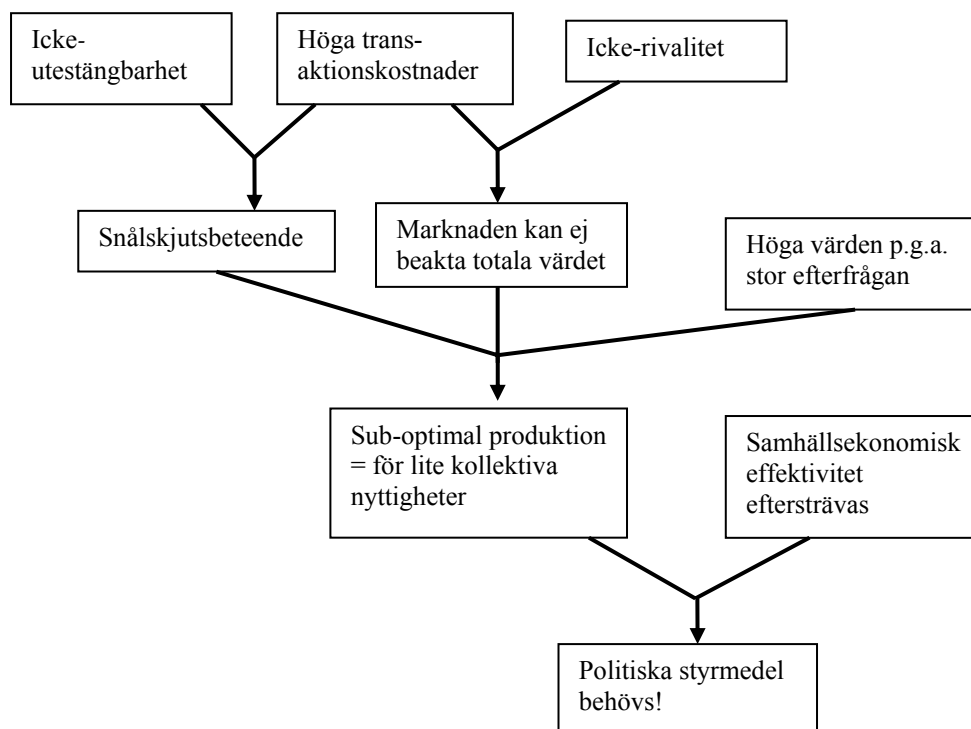
Foto: Knut Per Hasund

*Konsumtionen av landskapets skönhet, kulturarv och biomångfald är inte rivaliserande och inte utestängbar. Miljöstöd behövs därför, eftersom marknaden inte kan producera sådana kollektiva nyttigheter effektivt.*

snålskjutsbeteende (free-riding). Det leder i sin tur till suboptimal produktion, dvs. mindre kollektiva nyttigheter än vad som vore motiverat med hänsyn till våra värderingar; se Figur 1. (Randall 1972)

Icke-rivalitet i konsumtion innebär att om någon nyttjar t.ex. en ängsmark så minskar inte det andra personers möjligheter att få nytta av samma ängsmark. Marknaden fångar upp värdet av mjölk och andra rivalitetsvaror då konsumenten som har nytta av varan betalar för den. Värderingen kommer till uttryck i priset och i en betalningsström som ger producenter incitament att tillhandahålla varan. Däremot kan marknaden kraftigt underskatta det samhällsekonomiska värdet av nyttigheter med icke-rivalitet. Endast värderingen hos den som köper en betesmark återspeglas i dess pris, även om det funnes många människor som värderar samma hage och dess kvalitéer. Var och en kanske inte värderar just denna hage särskilt mycket, men summan av alla personers nytta kan innebära att den har ett mycket högt samhällsekonomiskt värde. Marknaden underskattar sålunda icke-rivalitetsvarornas värden och ger även i detta fall suboptimal produktion av positiva nyttigheter. (Samuelson 1954, Randall 1988)

Höga transaktionskostnader är ytterligare en grundorsak till varför marknaden är ineffektiv och producerar för lite av det som efterfrågas i landskapet. Egentligen skulle ju samhällets individer och företag (marknaden) kunna sätta sig ned och förhandla fram en frivillig lösning (Coase 1960). Var och en skulle i princip kunna skjuta till medel till varje beteshage som man värderar till dess att brukaren accepterade att sköta den enligt ”konsumenternas” värderingar. Frivilliga överenskommelser innebär att ingen skjuter till mer än vad det är värt för just denne att just detta objekt



**Figur 1. Samhällsekonomiska skäl att införa politiska styrmedel för landskapets kollektiva nyttigheter. Principskiss**

Källa: Egen framställning

bevaras<sup>6</sup>. På motsvarande sätt kommer ingen markägare eller brukare att acceptera lägre ersättning för respektive objekt än den uppoffring, kostnad, det innebär att hävda objektet<sup>7</sup>.

Problemet är naturligtvis att man endast i sällsynta fall skulle komma fram till någon effektiv förhandlingslösning. All den tid, telefonförbrukning, jurister e.d. som skulle krävas för att komma fram till en lösning innebär en kostnad för att transaktionen ska ske (Dahlman 1979). Eftersom så många personer med olika inkomst, intresse och nyttjande kan vara involverade för varje objekt, och eftersom objekten alla är olika, så blir transaktionskostnaderna i praktiken alltför höga. Värdet av betalningen för objektet plus transaktionskostnaden blir för varje person större än värdet av att få mer av landskapets kollektiva nyttigheter. Politiska styrmedel kan ge lägre transaktionskostnader än vad som vore möjligt på marknaden via frivilliga avtal. Därmed skulle de kunna vara ett effektivare sätt att balansera samhällets efterfrågan och utbud av strandängar eller blåvingar; jfr. (Eklund 1999).

Sammanfattningsvis kan konstateras att om det förekommer kollektiva nyttigheter så är marknaden i regel ineffektiv. För små arealer av slätter- och betesmarker kommer att finnas med för låga miljökvantiteter i förhållande till vad som efterfrågas. Efter-

<sup>6</sup> Priset för respektive individ  $i$  blir aldrig högre än dennes värdering, betalningsvilja WTP, för just detta objekt  $k$ , dvs.  $P_{ik} \leq WTP_{ik}, \forall i, k$ .

<sup>7</sup> Priset för respektive gård  $g$  blir aldrig lägre än markägarens eller brukarens värdering, betalningsacceptans WTA, av att hävda just detta objekt  $k$ , dvs.  $P_{gk} \leq WTA_{gk}, \forall g, k$ .

strävas samhällsekonomisk effektivitet så är det motiverat att införa politiska styrmedel som ersätter produktion av ”landskapsnyttigheter” vars värden är större än kostnaderna<sup>8</sup>, miljöstödet.

Vid sidan av samhällsekonomisk effektivitet kan det även finnas andra argument för att ha miljöstödet till jordbrukslandskapet och dess ängsmarker. Av fördelningspolitiska skäl kan det finnas önskemål om att ha en annan resursförbrukning, produktion och konsumtion. Som en normativ eller politisk värdering kan man vilja ha en annan fördelning än vad marknaden skulle ge, och t.ex. gynna barnfamiljer, småbrukare eller framtida generationer. Det påverkar även hur gräsmarkerna bevaras och bör bevaras.

Även av rättviseskäl kan man argumentera för miljöstödet. Rättvisepincipen ”Producer Compensation Principle”, PCP, innebär att den som producerar positiva miljöeffekter ska kompenseras för detta. Bönder som sköter gräsmarker så att biomångfalden ökar och landskapet upplevs som vackrare skulle av rättviseskäl ersättas för detta. Principen är inversen av den mer kända ”Polluter Pay’s Principle”, PPP, som stadgar att det är förorenarna som ska stå för kostnaderna att minska föroreningar och andra negativa miljöeffekter. Enligt PCP bör miljöstödet användas i stället för restriktioner och liknande styrmedel. Det strider också mot rättsmedvetandet att tvinga någon att bruka företagsekonomiskt olönsamma marker eller använda olönsamma metoder. Att producera mer positiva miljöeffekter är något annat än att minska sina negativa miljöeffekter. PPP och PCP talar för miljöstödet i första fallet, men talar för skatter eller restriktioner när det gäller föroreningar; se Hasund (2007).

---

<sup>8</sup> Teorin för detta finns väl utvecklad i t.ex. Arrow & Debreu 1954; Freeman 1993, och Randall 1988.

## 2. Sveriges miljöstödd till permanenta gräsmarker

### 2.1 Sveriges gräsmarker och jordbruk

I landet finns enligt den officiella statistiken 428 000 ha betesmark och 9 400 ha slåtteräng, år 2008 (Jordbruksverket 2009). Arealen skogsbete är 16 000 ha, fäbodbeta 21 700 ha och alvarbeta 27 000 ha. Arealen är mindre än år 2005, främst p.g.a. att betesmarkerna har minskat med 50 000 hektar (*ibid.*). Sett över längre tid har arealminskningen varit drastisk; år 1900 fanns t.ex. över 2 Mha slåtteräng (Jordbruksverket 2005). Under 1800-talet täckte mer eller mindre öppna skogsbeten huvuddelen av nuvarande skogsmark utanför Norrlands inland (Emanuelsson 2009). Fragment av dessa gamla gräsmarker finns fortfarande kvar i bl.a. bryn, gläntor och igenväxande hagar, även om de försvinner successivt efter att hävden upphört.

Inte bara arealen har krympt. Kvalitativt har det på många kvarvarande ängsmarker skett en försämring vad gäller artrikedomen, kulturmiljö m.m. Av Sveriges 317 rödlistade kärlväxter, t.ex., är 228 stycken knutna till jordbrukslandskapet (Artdatabanken 2005). Försämringarna beror dels på genomförda brukningsåtgärder, främst gödsling, besprutning med herbicider och dränering, dels på uteblivna eller minskade hävdåtgärder, som röjning av sly eller snår och minskat betestryck. Sedan miljöersättning infördes har dock gräsmarkernas negativa trend vänt eller stannat av på många platser.

Betes- och slåttermarker finns i alla Sveriges län. En stor del, 180 000 ha, finns dock i Götalands skogsbygder, följt av Götalands mellanbygder med 110 000 ha. Fäbodbetena ligger till största delen i Nedre och Övre Norrland (12 000 ha, 7 900 ha), medan alvarbetena nästan helt ligger i Kalmar län (Öland) och Gotlands län (22 000 ha, 3 600 ha). (Jordbruksverket 2009)

Förändringarna beror framför allt på jordbrukets teknik- och strukturomvandling, där ängsmarkerna förlorat i företagsekonomiskt intresse. Ny teknik och ändrade relativpriser har givit handelsgödsel, bekämpningsmedel, högavkastande spannmålssorter eller mjölkkor, dyrare arbetskraft, osv. som konkurrerat ut betesmarkerna. Antalet betesdjur och antalet jordbruksföretag med betesdjur fortsätter att minska. Så har t.ex. antalet nötkreatur sjunkit till 1,5 miljoner år 2008 från att ha varit 2,9 miljoner år 1927. Mängden gårdar med nötkreatur har minskat från 411 000 år 1927 till 28 000 år 2004 och 16 000 år 2007. Samtidigt har antalet gårdar med får minskat från 143 000 år 1927 till 8 200 år 2008 (Jordbruksverket 2005, SCB 2009). Koncentration till färre djurbesättningar har i regel medfört att inga eller enbart de större hagarna på gårdarna där djurdriften upphört förblir betade.

### 2.2 Det svenska miljöstödsystemet till permanenta gräsmarker

I det svenska systemet för miljöersättningar till gräsmarkerna finns både horisontella<sup>9</sup> miljöstödd och miljöstödd vars ersättningsnivåer eller villkor skiljer sig mellan länen eller mellan enskilda gräsmarker. Av totalt dryga 4 mdr kr/år till jordbruket för alla miljöstöden går mindre än en fjärdedel till gräsmarkerna. Bland alla miljöstöden är det tre direkt riktade till gräsmarksarealen, miljöstöden:

---

<sup>9</sup> Horisontella politiska styrmedel kallas de vars utformning är likadan över hela landet.

- Betesmark och slåtterängar,
- Våtmarker, och
- Ersättning för utvald miljö, och för jämförelse mot stöden till gräsmarkerna i de andra länderna beskrivs också
- miljöstödet Vallodling.

Villkoren för alla miljöstöden innebär bl.a. att:

- marken måste brukas
- ett jordbruksskifte måste vara minst 0,1 hektar
- tvärvillkoren måste följas för att få full ersättning (se avsnitt 2.7)
- förutom jordbrukare och markägare så kan organisationer, brukargrupper eller andra kan ansöka om avtal.



Foto: Knut Per Hasund

## 2.3 Miljöstödet Betesmark och slåtterängar

### 2.3.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

Alla slåtter- och betesmarker som brukas i jordbruksdrift och följer skötselkraven är i princip berättigade till stöd; se vidare under respektive stödåtgärd nedan. Det innebär att t.ex. vall på åker, parkmark och renbetesmark ligger utanför detta miljöstöd.

### 2.3.2 Hur är stödet utformat?

Ersättningen varierar från 1 100 – 3 500 kr/ha/år, med högre belopp till särskilt värdefulla marker och slåttermarker; se Tabell 1.

**Tabell 1. Stödтарiffer för miljöstödet Betesmark och slåtterängar.**

Sverige, år 2009

Stödåtgärd	Ersättning	
Betesmark med allmänna värden	1100	kr/ha/år
Betesmark med särskilda värden	2500 <sup>1)</sup>	kr/ha/år
Slåttermark allmänna värden	1100	kr/ha/år
Slåttermark särskilda värden	3500 <sup>2)</sup>	kr/ha/år
Lövtäkt (hamling)	100 <sup>3)</sup>	kr/träd
Lieslätter (äng med särskilda värden)	+ 7000	kr/ha/år
Efterbete på slåttermark med särskilda värden	+ 700	kr/ha/år
Skogsbete	2350	kr/ha/år
Alvarbete	1250	kr/ha/år
Fäbodbete	700	kr/ha/år
Fäbod i bruk <sup>4)</sup>	18000	kr/år

1) För betesmarker med särskilda värden som ej kan erhålla gårdsstöd är ersättningen 3700 kr/ha/år.

2) För slåttermarker med särskilda värden som ej kan erhålla gårdsstöd är ersättningen 4700 kr/ha/år.

3) Max 2000 kr/ha/år, dvs. 20 träd.

4) I flerfäbodsystem är ersättningen 4 500 kr/år per extra fäbod.

Källa: Jordbruksdepartementet 2007

I detta miljöstöd finns sålunda flera stödåtgärder som skiljer sig vad gäller ersättning och krav beroende på markslag (äng, skog, alvar), miljövärden (allmänna, särskilda) eller åtgärder (slåtter, bete, lövtäkt). Länsstyrelserna avgör vilka marker som har särskilda värden och kan få högre ersättning. Vissa krav är dock gemensamma:

- Betesmarkerna ska betas varje år, med tillräckligt betestryck så att inte förna ansamlas. Ett enstaka år får dock betet ersättas av slåtter.
- Sly, snår och träd av igenväxningskaraktär får inte finnas på gräsmarken.
- Träd och buskar får dock finnas kvar, dock inte på marker som traditionellt varit helt öppna, och inte heller på fornlämningar.
- Åtgärder som kan skada natur- och kulturvärden får inte utföras .
- Gödsling är inte tillåtet.
- Besprutning med bekämpningsmedel är inte tillåtet.
- Kalkning är inte tillåtet.
- Bevattning är inte tillåtet.
- Sten- eller jordtäkt är inte tillåtet.

För de olika stödåtgärderna inom ”Slätter- och betesmarker” beskrivs nedan vilka marker som är berättigade till ersättning och skötselkraven.

### **Betesmarker med allmänna värden**

Denna stödåtgärd tillkom för att förenkla systemet och skapa ett basstöd som huvuddelen av de permanenta betesmarkerna skulle kunna få utan specifika villkor. Det enda kravet var att markvegetationen består av gräs, örter eller ris som är dugligt som foder. Nyinförda villkor är att högst 60 träd per hektar får finnas och högst 5 % av ytan vara impediment i form av buskar, berghällar o.d. Inga skötselkrav finns, utöver de som gäller allmänt.

### **Betesmarker med särskilda värden**

Denna stödåtgärd är riktad enbart till betesmarker med höga natur- eller kulturvärden som behöver särskild skötsel. Marken får bara i liten grad vara påverkad av gödsling eller liknande brukningsåtgärder med negativ miljöpåverkan. Undantag kan ges om det finns höga kulturhistoriska eller biologiska värden ändå, t.ex. gamla träd med många arter som är bundna till dem. Högst 10 % av ytan med ersättning får vara impediment och varje impediment får vara högst 0,1 ha; buskar räkas inte som impediment.

För att få stödåtgärdens högre ersättning måste brukaren uppfylla särskilda skötselvillkor. De fastställs av länsstyrelsen i en s.k. åtagandeplan som är specifik för varje beteshage. Kraven kan gälla:

- förbud mot tillskottsutfodring
- betesperioden
- slag av betesdjur
- tillståndet hos träd, buskar och markvegetationen vid vegetationsperiodens slut
- skötsel och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla landskapselement
- om det ska vara ett betes- eller slätterfritt år under åtagandeperioden.

### **Slätteräng med allmänna värden**

För att räknas som slätteräng ska marken inte vara lämplig att plöja, men den ska ha slagits under lång tid och fortsätta att slås varje år. Markvegetationen ska utgöras av gräs, örter eller ris som är lämpligt som foder. I tillägg till de allmänna skötselkraven som beskrivits ovan så gäller att:

- Slätterängar ska slås varje år och växtmaterialet ska tas bort från ängen.
- Enbart klippande eller skärande redskap får användas.
- Slättern måste utföras på sensommaren.
- Slätterängar ska vid behov rensas på våren från nedfallna kvistar, fjolårslöv o.d.

### **Slätteräng med särskilda värden**

Denna stödform riktar sig till de värdefullaste slätterängarna vars miljökvantitet kräver särskild skötsel. Marken får bara i liten omfattning vara påverkad av gödsling, besprutning med ogräsmedel, o.d. Skötselkraven är de samma som för alla slätterängar, men länsstyrelsen kan föreskriva plats specifika krav i en åtagandeplan.





Foto: Knut Per Hasund

### *Hamlad ask i Småland*

#### **Tilläggsersättning för lövtäkt, lieslätter och efterbete**

På betesmark med särskilda värden kan man få tilläggsersättning för hamling av lövträd. På motsvarande slätterängar kan man dessutom få tilläggsersättning om slåttern utförs med lie eller motormanuella slätterredskap, och om ängen betas efter slåttern.

#### **Skogsbete**

Miljöersättning kan utgå till skogsmark som:

- betas årligen,
- täcks av gräs, örter eller ris dugligt som foder,
- har ett trädskikt som uppkommit genom spontan föryngring,
- har ett trädskikt med träd av olika ålder och helst av olika trädslag,
- inte har varit inägomark, dvs. åker, ängsmark, e.d., och
- vars vegetation visar på långvarig beteshävd.

Länsstyrelsen kan ställa krav om hur plockning ska genomföras.

### **Alvarbete**

Miljöersättning kan utgå till alvarmark som betas årligen och som täcks av gräs, örter eller ris dugligt som foder.

### **Fäbodbete**

Till fäbodbete finns samtidigt två stödåtgärder, en fast ersättning per fäbod i bruk och en rörlig ersättning per hektar fäbodbete. Villkoren för att betesmarken ska få stöd är:

- att den ligger intill fäbod som funnits sedan länge,
- att den ligger på fäbodvallen eller i kringliggande skog, eller
- att arealen är minst 6 hektar.

Förutom de allmänna skötselkrav för ”Betesmark och slätterängar” gäller att:

- betet ska vara fritt eller i storhägn,
- djurtätheten måste vara minst 0,2 djurenheter<sup>10</sup>/ha av nötkreatur, får, getter eller hästar,
- det totala antalet nötkreatur, får eller getter måste vara minst 1,5 djurenheter.

Länsstyrelsen kan specifikt för varje fäbod fastställa skötselkrav om:

- förbud mot tillskottsutfodring,
- betesperioden,
- slag av betesdjur, eller
- redovisning av vilka djur som betat på fäboden.

### **2.3.3 Stödets omfattning**

Miljöersättning gick till totalt 457 000 ha permanent gräsmark år 2008; se Tabell 2. Arealen betesmark med särskilda värden som fick stöd var 153 000 ha, och arealen slättermarker var 8 300 ha. Samtidigt fick 883 000 ha vallodling på åker stöd.

Av Sveriges totala miljöstöd år 2008 om 2,3 mdr kr gick därmed ca 750 Mkr till Betesmarker och slätterängar.



Foto: Knut Per Hasund

<sup>10</sup> Djurenheter (LU, Livestock Units) är ett omräkningsmått för betesdjur. Det beräknas enligt fastställda normer, så att t.ex. 1 LU (1 djurenhet) motsvarar 1 ko, 1,67 ungot äldre än 6 månader, 1 häst, eller 6,67 vuxna får eller getter.

**Tabell 2. Miljöstöd till permanenta gräsmarker, areal och belopp.** Sverige år 2008

	<b>Areal</b> hektar	<b>Stödbelopp</b> Milj. kronor
Betesmarker och slätterängar		
Betesmark med allmänna värden	230 300	250
Betesmark med särskilda värden	153 100	380
Slättermark allmänna värden	2 600	2,8
Slättermark särskilda värden	5 700	20
Lövtäkt (hamling)	19 430 <sup>1)</sup>	1,9
Lieslätter <sup>2)</sup>	1 880	13
Efterbete <sup>2)</sup>	2 440	1,7
Skogsbete	13 000	31
Alvarbete	26 200	33
Fäbodbete	20 900	15
Våtmarker	4 600	
Utvald miljö		
Restaureringsmark	2 700	
Mosaikbetesmark o.d.	2 600	
<b>Totalt</b>	<b>457 100</b>	
<b>Vallodling</b>	<b>883 000</b>	

1) Antal hamlade träd.

2) Enbart på slätterängar med särskilda värden

Källa: Jordbruksverket 2009b

### 2.3.4 Kontroll, sanktioner

Länsstyrelserna kontrollerar ansökningarna och dessutom att villkoren får miljöersättningen uppfylls. Årligen görs därför kontroller på ett urval av de arealer som får miljöersättning. Om brukaren inte uppfyllt villkoren kan hela eller delar av ersättningen dras in eller återkrävas.

### 2.3.5 Övrigt om stödet

Det enda andra miljöstöd som stödet till Betesmarker och slätterängar kan kombineras med är Skötsel av våtmarker; se kapitel 2.4 nedan.

## 2.4 Miljöstödet Våtmarker

Miljöersättning finns för skötsel<sup>11</sup> av våtmark på åker- eller betesmark. Villkoren för att arealen ska kunna få miljöstödet är:

- att marken har ett växttäck, och en grundvattennivå strax under eller över markytan, eller
- att det är småvatten och dammar, samt
- att våtmarken har anlagts eller restaurerats år 2007 eller senare, och
- att våtmarken ska vara godkänd av länsstyrelsen efter att den anlagts eller restaurerats färdigt

Ersättningen är 1 500 kr/ha/år på betesmarker och andra permanenta gräsmarker.

Skötselkraven för miljöstödet är att:

- Våtmarken ska finnas kvar i minst 20 år från godkänd slutbesiktning
- Dammvallar, brunnar m.m. ska underhållas så att de fungerar under hela åtagandeperioden
- Sly och annan igenväxningsvegetation ska hållas efter
- Gödsling är ej tillåtet
- Spridning av kemiska växtskyddsmedel är ej tillåtet
- Kalkning är ej tillåtet

Länsstyrelsen kan specifikt för varje våtmark dessutom besluta om:

- förbud mot fisk- och kräftodling
- förbud mot utfodring av fisk, kräfter, änder och andra djur
- förbud mot att tömma våtmarken

## 2.5 Miljöstödet Utvald miljö

Utvald miljö är ett regionalt differentierat stöd, där länsstyrelserna själva har större frihet att anpassa insatserna efter lokala förhållanden. Målen för miljöstödet är att främja natur-, kultur och rekreationsvärden. Vissa givna ramar finns dock. Gräsmarkerna kan få ersättning genom stödåtgärderna:

- Skötsel av mosaikbetesmark eller annan gräsfattig mark
- Restaurering av betesmarker och slätterängar
- Bete och slätter på svårtillgängliga platser
- Bränning på betesmark eller slätteräng
- Höhantering på slätteräng
- Anläggning eller restaurering av våtmark
- Rensning av våtmark

### **Skötsel av mosaikbetesmark eller annan gräsfattig mark**

Ersättning kan utgå till mosaikmarker som inte får gårdsstöd för att de har för mycket buskar, träd, eller impediment som t.ex. sten, sand och berg i dagen. Efter brukarens ansökan avgör länsstyrelsen vilka arealer som ett eventuellt avtal omfattar. En plats-specifik skötselplan fastställs samtidigt.

---

<sup>11</sup> Miljöersättning finns också till anläggning och restaurering av våtmarker inom miljöstödet Utvald miljö; se kapitel 2.5.

Villkoren för att marken ska kunna få stödet är:

- att vegetationen består av gräs, öret eller ris lämpligt för bete
- att marken har en osammanhängande grässvål eller naturvärden som är knutna till mer buskar och träd än vad som annars är tillåtet

Det enda allmänna skötselkravet är att marken betas varje år.

Ersättningen bestäms av länsstyrelserna och kan variera mellan länen.

### **Restaurering av betesmarker och slåtterängar**

Ersättning för restaurering av betesmark, slåtteräng, alvarbete, skogsbete, fåbodbete eller mosaikbete kan utgå om:

- marken inte har hävdats på länge, eller
- marken är så igenvuxen att den inte uppfyller villkoren för miljöersättningen till betesmarker eller slåtterängar, och om
- marken har höga kulturhistoriska värden eller spår av vegetationstyper, växt- eller djurarter som gynnas av hävd, och
- marken inte är påverkad av gödsling, bekämpningsmedel o.d.

Länsstyrelsen fastställer en projektplan som måste följas. Ersättningen varierar från län till län. Den betalas ofta ut som en schablonersättning, och är då relativt enkel att administrera. Maxbeloppet är 3600 kr/ha och år. Administrationen med en schablonersättning är relativt enkel att hantera. Det finns också en annan stödåtgärd för restaurering av ängsmarker, ”Miljöinvestering med faktiska kostnader”. Den kräver avsevärt mer administration.

### **Bete och slåtter på svårtillgängliga platser**

Bete eller slåtter på öar eller andra svårtillgängliga platser kan få ersättning vars nivå och skötselkrav varierar mellan platserna och länen.

### **Bränning på betesmark eller slåtteräng**

Bränning av slåttermarker eller betesmarker som t.ex. ljunghedar kan få ersättning vars nivå och krav på utförande bestäms av respektive länsstyrelse.

### **Höhantering på slåtteräng**

Traditionell hässjning eller vändning av hö på slåtteräng kan få ersättning vars nivå beslutas av respektive länsstyrelse.

### **Anläggning eller restaurering av våtmark**

Villkoret för att få ersättning för att anlägga eller restaurera en våtmark är att den ligger på eller i anslutning till jordbruksmark. Stödåtgärden är ett investeringsstöd, och åtgärderna ska genomföras i projektform under begränsad tid.

### **Rensning av våtmark**

Våtmarker som har anlagts eller restaurerats med miljöstöd och som har skötselåtagande kan få ersättning för tillfällig tömning och rensning. Syftet är att förlänga våtmarkens livslängd eller förstärka dess miljökvitéer, t.ex. genom att ta bort fisk så att grodor främjas.



Foto: Knut Per Hasund

## 2.6 Miljöstödet Vallodling

Eftersom det i flera europeiska länder går miljöstöd gemensamt till både permanenta gräsmarker och flerårig vall på åker så beskrivs även miljöstödet Vallodling här.

Villkoret för att marken ska få stödet är att den odlas med slätter-, betes- eller frövall på åker.

Stödet har dels en grundersättning med 300 kr/ha/år, dels en tilläggsersättning för brukare med djur som är 300 kr/ha/år plus 250 – 1 800 kr/ha/år beroende på stödområde.

Villkor för grundersättning:

- vallen ska brukas aktivt genom skörd eller bete
- vallen ska ligga obruten minst 3 vintrar i följd och skötas enligt villkoren under mellanliggande odlingssäsonger
- kemiska bekämpningsmedel får ej användas, utom då vallen bryts
- vallen får bara bestå av vallgräs eller vallbaljväxter eller en blandning av dem

Villkor för tilläggsersättning:

- vallen ska ha grundersättning för Vallodling
- brukaren måste ha nötkreatur, får eller getter i något av stödområdena 1 – 5.
- Antalet djurenheter måste vara minst 1,0 – 1,3 per hektar vall, beroende på stödområde.

Miljöstödet till Vallodling kan kombineras med miljöstöden ”Natur- och kulturmiljöer i landskapet” och ”Ekologiska produktionsformer”.

## 2.7 Andra styrmedel som påverkar gräsmarkerna

Miljöstöden måste ses i sitt politiska sammanhang för att kunna bedöma deras effekt på gräsmarkerna. Det finns ett stort antal riktade eller andra styrmedel som påverkar gräsmarkerna. De flesta, men inte alla, är positiva för det som efterfrågas i landskapet. Jordbrukspolitikens handjursbidrag, gårdsstöd med tillhörande tvärvillkor, och vissa av de andra miljöstöden är särskilt viktiga genom att öka lönsamheten och förutsättningarna för fortsatt hävd. Planlagstiftningen, skattepolitiken, och miljö- eller naturvårdspolitiken hör till de viktigaste övriga politikområden som påverkar gräsmarkernas utveckling; se Tabell 3 för en överblick.

**Tabell 3. Viktigare politiska åtgärder som påverkar ängsmarkernas utveckling i Sverige**

	Riktad åtgärd <sup>1)</sup>	Ekonomisk påverkan <sup>2)</sup>	Normativ reglering <sup>3)</sup>
Jordbrukspolitiska styrmedel			
Gårdsstödet		X	
Tvärvillkoren, skötselkraven	X		X
Handjursbidragen		X	
Kompensationsbidrag	X	X	
Mjölkkvoter		X	
Miljöstöd inom Landsbygdsprogrammet			
Ekologisk odling		X	
Hotade husdjursraser		X	
Projektstöd	X	X	
Naturvårdspolitik			
Miljöhänsyn i jordbruket (Miljöbalken 12 kap. 8, 9 §§)	X		X
Naturreservat (Miljöbalken 7 kap. 4, 5 §§)	X		X
Natura 2000-områden	X		X
Biotopskyddsområde (Miljöbalken 7 kap. 11 §)			X
Lag om kulturminnen m.m. (SFS 1988:950)	X		X
Planlagstiftning			X
AMS-arbeten	X	X	

1) Den politiska åtgärden styr direkt på gräsmarkernas skötsel, även om den också kan påverka annan markanvändning

2) Styrmedlet gäller inte direkt gräsmarkerna, men är generellt eller påverkar annan verksamhet så att gräsmarkernas lönsamhet förändras

3) Styrmedlet verkar genom på bud eller restriktioner, och alltså inte enbart genom att påverka lönsamheten

CAP:s<sup>12</sup> gårdsstöd har stor ekonomisk betydelse för jordbrukets lönsamhet och om ängsmarkerna fortsätter brukas. Varje hektar gräsmark (eller annan jordbruksmark) ger brukaren stödträter, och brukaren får sedan gårdsstöd i förhållande till antalet

<sup>12</sup> CAP: Common Agricultural Policy, EU:s jordbrukspolitik

stödrätter. Gårdsstödet till betesmark blir därigenom ca 1 200 – 1 400 kr/ha/år (122 – 143 EUR/ha/år) beroende på region, men kan vara högre för brukare med tilläggsbelopp. Numera får betesmark med allmänna värden ha högst 60 träd och betesmarker med särskilda värden högst 100 träd per hektar i Sverige för att få gårdsstöd. Det missgynnar vissa trädrika ängsmarker (som kan vara biologiskt och kulturellt värdefulla), men den trädäckta ytan kan avgränsas och frånräknas så att åtminstone kvarvarande areal får gårdsstöd.

För att få hela gårdsstödet måste ett antal tvärvillkor med skötsel- och verksamhetskrav vara uppfyllda (SJVFS 2006:85). Skötselkravet för betesmark är relativt lågt ställda, men föreskriver att marken inte får växa igen. Vidare gäller att hela hagen ska betas varje år, alternativt kan den slå och skördas enstaka år. Ett viktigt skötselkrav är att man inte får skada eller flytta landskapselement som t.ex. stenmurar, gärdsgårdar och ängslador. Verksamhetskraven har ett omfattande regelverk om djurskydd, journalföring, djurmärkning, foderhantering m.m. som uppfattas så betungande att vissa brukare överväger att sluta med djurhållningen.

Handjursbidraget är ca 1600 kr (156 EUR) per tjur och 1 100 – 2 200 kr (111 – 222 EUR) per stut. Totalt innebär det ett stöd om ca 330 Mkr per år. Eftersom denna produktion till stor del sker på naturbetesmark, kan det få allvarliga konsekvenser för biologisk mångfald och andra kollektiva nyttigheter i landskapet om det försvinner och inte ersätts av höjd miljöersättning (Jonasson & Kumm, 2006; Jordbruksverket, Naturvårdsverket, & Riksantikvarieämbetet, 2002)

Kompensationsbidraget är ett regionalt stöd som ska kompensera jordbrukare i norra Sverige samt i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder för sämre förutsättningar och högre kostnader i jordbruksproduktionen. Bidraget till vall och betesmark är 380 – 2 550 kr/ha, där högsta nivån är i västra Norrland. Genom att tillföra jordbruket ca 720 miljoner kronor per år (år 2007) ökar det landskapets öppethållande. Däremot har det föga betydelse för markernas kvalitet eftersom det inte har särskilda regler för hur markerna ska skötas.

Det nationella stödet för mjölkproduktion går till vissa skogsbygder och Norrland med 0,09 – 1,07 kr/liter, med högsta beloppen i stödområde 1<sup>13</sup> (Jordbruksverket 2007a).



Foto: Knut Per Hasund

<sup>13</sup> Stödområde 1 täcker västra Norrland (Norrlands inland) utom området kring Storsjön i Jämtland, samt nordligaste Dalarna; se Jordbruksverket 2007a.



## **2.8 Sammanfattande om Sveriges miljöstöd till permanenta gräsmarker**

Miljöersättningarna har sedan några år blivit allt viktigare för betes- och slåttermarkernas utveckling. Det ekonomiska stöd de ger och de skötselkrav de medför ökar den hävdade arealen eller markernas miljöqualitéer. Framför allt är det miljöstödet ”Betesmarker och slåtterängar” som genom sin täckning och totalbudget betyder mycket.

Miljöstöden till betes- och slåttermarkerna har utvecklats till ett trenivåsystem, med lägst allmänt grundstöd som alla gräsmarker kan få, med högre stöd för marker som har särskilda värden, och med ett drygt dussin specialstöd för särskilda insatser. Syftet har varit att samtidigt förenkla systemet med hjälp av stöden till gräsmarker med allmänna värden, och att kunna styra resurser till mer värdefulla marker eller skapa möjligheter för specifika åtgärder. Ett annat syfte – med miljöstödet ”Utvald miljö” – har varit att ge regional anpassning av insatserna.

Ersättningsnivåerna har ökat. De skall enligt CAP:s regelverk bara få ge kompensation för uppkomna kostnadsökningar för miljöåtgärder i form av fördyrad produktion eller intäktsbortfall, men så sker inte. Ersättningarna per hektar är enhetliga, men i verkligheten varierar naturligtvis kostnaderna avsevärt mellan ängsmarkerna. Det är inte heller så att kostnaderna alltid är högre för marker med särskilt höga miljövärden. Att systemet inte ger exakt kostnadstäckning är ingen nackdel ur effektivitetssynpunkt, men det kan ifrågasättas om de ännu är optimala. Det är fortfarande så att miljöstöden till gräsmarkernas och deras kollektiva nyttigheter bara är en mindre del av det totala jordbruksstödet, där marknadsregleringar, gårdsstöd, och andra subventioner eller miljöstöd inom landsbygdsprogrammet är betydligt större.

Såväl ersättningsnivåer som skötselkrav är differentierade dels efter markslag (äng, skogsbete, alvar, mosaikmark, vall, osv.), dels efter åtgärd (bete, slåtter, restaurering, osv.).

## 3. Danmarks miljöstud till permanenta gräsmarker

### 3.1 Danmarks jordbruk och permanenta gräsmarker

Danskt jordbruk är i huvudsak inriktat på intensiv spannmåls- och animalieproduktion, men fortfarande brukas permanenta gräsmarker av varierande miljö-kvalité. Totalt brukas 2,6 Mha jordbruksmark, vilket utgör 60 % av landets yta.

I landet finns ca 45 000 jordbruksföretag varav 48 % är deltidsjordbruk. Antalet företag har minskat med 35 % de senaste tio åren, så att den genomsnittliga storleken nu är 58 ha.

Danmarks<sup>14</sup> ängs- och betesmarker är indelade i:

- Permanent gräsmark:
  - friskäng, våtäng (wet grassland)
  - torra/mesic gräsmarker (som aldrig eller endast enstaka gång plöjts)
  - strandäng
- Hedmark
- Sand- och dynområden

Samtliga av dessa markslag har minskat drastiskt sedan slutet av 1800-talet tills nu, eftersom de förlorat i ekonomisk betydelse som betes- eller fodermark. Den största delen har odlats upp eller beskogsats. Totalt sett har dessa hed- och gräsmarker minskat från 1,1 Mha år 1920 till 400 000 hektar år 2000, eller från att ha utgjort 25 % av Danmarks yta år 1888 till ungefär 6 % idag.

De permanenta gräsmarkerna har minskat från 550 000 hektar år 1920 till 200 000 hektar år 2005. Av dessa har frisk- och våtängarna minskat från 250 000 ha år 1920 till ca 120 000 hektar 1960, men har sedan dess minskat endast marginellt. De hävdade strandängarna har minskat markant, från knappt 100 000 hektar år 1946 till knappt 50 000 hektar år 2000, eller från 2,2 % av landarealen 1946 till 1,1 % år 2000. Hedmarken upptog över 12 % av Danmarks landareal år 1881, men har minskat till 2,3 %. År 1965 skyddades hedmarken, varefter nedgången planat ut. Numera är hedarealen endast 100 000 hektar.

De allra flesta permanenta gräsmarkerna har varit utsatta för kraftiga ingrepp i form av gödsling m.m., så att endast några få procent är biologiskt värdefull naturbetesmark.

Danmarks Natura 2000, habitat- och fågelskyddsområden har en sammanlagd areal om 359 000 hektar, där även andra markslag än gräsmark ingår.

---

<sup>14</sup> Uppgifterna i resten av detta avsnitt är hämtade från Levin & Normander, 2008.



Foto: Urban Emanuelsson

### 3.2 Danmarks stödsystem till permanenta gräsmarker<sup>15</sup>

Danmark är EU-medlem och har därför ett nytt landsbygdsprogram med miljöstöd för perioden 2007 – 2013. Tre av dessa miljöstöd går till permanenta ängs- och betesmarker, miljöstöden: Skötsel av gräs- och naturmark (se avsnitt 3.3 nedan), Natur- och miljöprojekt (avsnitt 3.4), och Miljöbetingade bidrag (avsnitt 3.5).

Av de officiella målen för landsbygdsprogrammet framgår att fokus inte ligger på miljön, och än mindre på gräsmarkerna, utan mer på jordbrukets konkurrenskraft och på landsbygdsutveckling. Ett av de övergripande målen berör gräsmarkerna: ”Att förstärka komplementäriteten mellan jordbruket och miljön för att skydda naturen och miljön så att naturtillgångarna i landsbygdsområden bevaras”. Bland landsbygdsprogrammets specifika delmål för Axel 2 gäller tre stycken gräsmarkernas miljökvalité:

- främja ekologisk och miljövänlig odling
- förbättra miljöskyddet genom bete eller slåtter av betes- eller naturmark
- stödja natur- och miljöprojekt inom områden med höga naturvärden

Ett delmål skulle däremot kunna komma i konflikt med bevarandet av gräsmarken:

- att beskoga jordbruksmark i beskningsområden

---

<sup>15</sup> Uppgifterna i resten av detta kapitel om Danmark är hämtade från Ministry of Food, Agriculture and Fisheries [Danmark], 2008, 2009.

### 3.3 Miljöstödet Skötsel av gräs- och naturmark

#### 3.3.1 Programmets mål

Detta miljöstöd har som huvudmål att skydda vattenmiljöerna genom att minska läckaget av kväve och fosfor och minska användningen av växtskyddsmedel. Ett ytterligare syfte är vidare att skydda och utveckla natur- och biotopförhållandena på jordbruks- och naturmark.

#### 3.3.2 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

Detta miljöstöd utgår bara till jordbruksmark inom Danmarks SFL-områden, dvs. områden som klassificerats och fastställts vara särskilt känsliga. I praktiken innebär det att stödet kan sökas i ungefär halva Danmark. Inkomna ansökningar behandlas enligt givna kriterier, med följande prioriteringsordning:

- 1) mark inom Natura 2000-områden
- 2) mark som vid ansökningsperiodens början är utpekad som särskilt värdefulla och mycket tillgängliga gräs- och naturarealer
- 3) mark som är hed, strandäng, friskäng, våtäng, torräng, och som är utpekad som skyddad naturtyp
- 4) mark som vid ansökningsperiodens början är utpekad som permanent gräsmark
- 5) övrig privatägd mark
- 6) mark som är offentligt ägd eller som omfattas av en ansökan från en offentlig institution

Bilaga 1 till Bekendtgørelse nr. 592 af 8. juni 2007

Ett stödobjekt måste vara minst 0,3 ha stort, såvida det inte är naturligt avgränsat eller fastighetsgränser gör att det inte kan läggas samman med annan mark.

Stödet kan sökas av markägare och av arrendatorer.

#### 3.3.3 Hur är stödet utformat?

Ersättningsnivåerna i detta miljöstöd varierar mellan 1 100 – 4 600 kr/ha; se Tabell 4. Endast mindre områden angivna som särskilt värdefulla eller tillgängliga är berättigade till den högsta stödnivån, totalt 850 hektar. Skillnaderna i stödnivå bestäms dels av om området är utpekad som särskilt värdefullt, dels av om marken ska enbart betas eller också kunna slås.

**Tabell 4. Ersättningsnivåer för skötselåtgärder och marktyper i Miljöstödet Skötsel av gräs- och naturmark. Danmark**

	Miljöstöd kronor/hektar/år	
	DKK	SEK <sup>1)</sup>
Krav på avbetning	1400	1900
Krav på avbetning eller slåtter	800	1100
Arealer utpekade som särskilt värdefulla och mycket tillgängliga gräs- och naturmark	3350	4600

1) Omräknat från danska till svenska kronor enligt valutakursen 1 DKK = 1,4 SEK.

Källa: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries [Danmark]. 2009

Miljöstödet går både till befintlig permanent gräsmark och till mark som anläggs som permanent gräsmark. Stödet är förknippat med en uppsättning krav. Ett urval av dem finns beskrivna nedan.

- Vid stödvarianten ”Avbetning”: Bete ska ske under perioden 1/6 till 31/8 varje år, så att arealen i sin helhet varje år under avtalstiden den 31/8 skall framstå som avbetad med tätt och lågt växttäckte. Mindre ytor med barmark som uppstått till följd av djurstigar eller allmänhetens tillgång till stigar är tillåtna. Inom avtalsperioden får slåtter bara ske som en naturlig del av betesdriften i form av betesputsning.
- Vid stödvarianten ”Avbetning eller slåtter”: Bete eller slåtter ska ske under perioden 21/6 till 31/8 varje år, så att arealen i sin helhet varje år under avtalstiden den 31/8 skall framstå med ett tätt och lågt växttäckte.
- Bekämpningsmedel får inte användas på arealen
- Tillskottsutfodring är ej tillåten
- Endast hästar och idisslare är tillåtna som betesdjur
- Betestrycket måste anpassas så att överbete undviks och grästäcktet upprätthålls
- Gödsel får ej tillföras utöver vad som kommer från betande djur eller vad som används vid etablering av gräsmarken
- Vid etablering av gräsmarken får högst 25 % av fröblandningen vara kvävefixerande växter

### **3.3.4 Stödets omfattning**

Alla som söker stödet och uppfyller de givna kraven kan förvänta sig att få miljöstödet. Målet är att stödet ska utgå till 100 000 hektar.

### **3.3.5 Kontroll, sanktioner**

För alla miljöstöden inom det danska landsbygdsprogrammet gäller följande. Böter eller indraget stöd kan utdömas vid grov oaktsamhet, om man försåtligt lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, om man inte lämnat vägledning till hjälp vid kontroll eller inte lämnat material som är nödvändigt för kontrollen, samt om man inte uppfyller kraven i avtalet.

Kontroll utförs av ansökan. Plantedirektoratet kontrollerar avtalens efterlevnad genom flygbilder och gårdsbesök, varvid den sökande har plikt att medverka. Om något av villkoren inte är uppfyllt skall i regel stödet återbetalas med ränta.

Vid arealavvikelser gäller ifall avvikelserna är 0 – 3 %, dock högst 2 hektar, att stödet reduceras så att det motsvarar den faktiska arealen; inga sanktioner utgår. Ifall arealavvikelsen är 3 – 20 % eller mer än 2 hektar så reduceras stödet med motsvarande dubbla avvikelserna. Är avvikelserna större än 20 % dras stödet in helt för det aktuella

året, och vid mer än 30 % så dras alla arealstöd till företaget in för detta år. Vid mer än 50 % arealavvikelse görs dessutom ett avdrag motsvarande den registrerade skillnaden under tre år.

### **3.3.6 Övrigt om stödet**

Avtalen är 5-åriga. Miljöstödet kan kombineras med stödet till ekologiskt lantbruk och med stödet till gröna räkenskaper för jordbruksföretag.

## **3.4 Miljöstödet Natur- och miljöprojekt**

I syfte att säkra avbetning av ådalar och andra naturområden som riskerar att växa igen kan detta miljöstöd utgå till:

- Planering av naturprojekt på jordbruks- och naturmark. Detta är till för att täcka planeringskostnader av nedanstående projekt, och är avsett endast för större sammanhängande områden eller andra liknande förhållanden som kan innebära en omfattande planeringsprocess.
- Etablering av betessällskap. Bidrag utgår för att bilda betessällskap som kan säkra avbetningen av större, sammanhängande och särskilt skötselkrävande gräs- eller naturområden, och som medverkar till att skydda och förbättra områdets natur- och biotopförhållanden.
- Icke-produktionsförhöjande investeringar. Bidrag utgår till projekt med icke-produktionsförhöjande investeringar som skyddar, etablerar eller återskapar natur och miljö på jordbruks- eller naturmark och som bidrar till:
  - genomförandet av handlingsplaner för biologisk mångfald och naturvård i Danmark,
  - genomförandet av handlingsplaner för Natura 2000-direktiven; m.fl.,
  - djurvålfärden hos gräsätande husdjur i natur- och landskapsvården
  - allmänhetens tillgång till projektområdena.
- Markskifte. Bidrag kan utgå till ägarskifte av mark i samband med projekt för etablering av betessällskap eller för icke-produktionsförhöjande investeringar.

Ett antal administrativa krav ska vara uppfyllda för stödet. Dessutom ska projektet vidmakthållas i minst fem år efter den avslutande utbetalningen.

Bidrag utgår med upp till 100 % av kostnaderna för utgifter som är nödvändiga för projektets genomförande.

## **3.5 Miljöstödet Miljöbetingat bidrag**

Detta miljöstöd utgår som kompensation till brukare som odlar en areal med begränsad kvävegödsling och utan bekämpningsmedel. Målet för stödet är att förbättra miljön. Huvudsyftet är således inte att värna om gräsmarkerna, men innebär ändå att de främjas i och med att de kan få miljöstödet.

### 3.5.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

Stödobjektet måste ha en sammanhängande areal om minst 0,3 hektar. Stödberättigad mark är:

- åker med livsmedelsgrödor, fodergrödor, m.m.
- arealer med frukt- och bärodling
- arealer med icks-livsmedelsproduktion (t.ex. julgranar)
- permanenta gräsmarker

Med permanent gräsmark menas att marken ska ha varit bevuxen med gräs eller annat grönfoder i minst fem år. Gräsvegetationen kan vara naturlig eller insådd.

Stödet utgår inte till mark som om är godkänd för ekologisk odling.

### 3.5.2 Hur är stödet utformat?

Ersättningsnivån i detta miljöstöd är 750 DKK/ha/år, dvs. ca 1050 svenska kronor.

Ett antal administrativa krav ska vara uppfyllda för stödet. Dessutom gäller bl.a. att:

- permanenta gräsmarker ska kunnas avbetas eller slås under perioden 1/6 – 31/8.
- varje år ska mottagaren rapportera hur villkoren uppfyllts för samtliga sina arealer
- endast bekämpningsmedel som är godkända för ekologisk odling får användas
- kvävegödslingen får antingen vara maximalt 140 kg N/ha/år, eller så ska kvävegivan vara maximalt 75 % av arealens kvävekvot; enligt brukarens deklarerade val
- marken måste brukas under stödåret
- vid skörd måste växtmaterialet avlägsnas, med undantag för vid gröngödsling



Foto: Urban Emanuelsson

### **3.6 Danmarks övriga riktade styrmedel**

Det är sedan slutet av 1990-talet inte tillåtet att odla upp areal som är registrerad som permanent gräsmark.

### **3.7 Sammanfattande om Danmarks miljöstöd till permanenta gräsmarker**

Danmark har långt ifrån något lika omfattande och detaljerat miljöstödsystem till ängs- och betesmarker som många andra länder, t.ex. England. De tre miljöstöd riktade till gräsmarker som finns har främjandet av deras kollektiva nyttigheter bara som delmål. Positiva miljöeffekter som landskap, biologisk mångfald, kulturmiljö och rekreation är sidoställt i förhållande till reduceringen av jordbrukets negativa miljöeffekter i form av växtnäring- och bekämpningsmedelsläckage. Att det förhåller sig så kan bero på att arealen högkvalitativa gräsmarker i Danmark är förhållandevis liten, eller på andra politiska prioriteringar.

I och med att miljöersättning per hektar permanent gräsmark utbetalas så finns ändå stöd för bevarandet av dessa. Stödnivåerna är ungefär i nivå med de svenska för kultiverade gräsmarker. Om man beaktar gräsmarkernas miljökvantitet och vilka motkrav som ställs så torde den danska betalningen per erhållen miljöeffekt vara högre än den svenska, fransett förekommande effekter på skadligt läckage. För de habitat- och miljömässigt sett värdefullaste gräsmarkerna är stödnivån nästan dubbelt så hög som den svenska tilläggsersättningen för motsvarande marker. Även för dessa arealer är motkraven för stödet mindre omfattande och lägre ställda än i t.ex. Sverige.

Kraven för att få miljöstödet Skötsel av gräs- och naturmark är som beskrivits likartade dem för det svenska basstödet (allmänna värden). För det s.k. Miljöbetingade bidraget är kraven betydligt lägre ställda, t.ex. att 140 kg kvävegödsel per hektar årligen får spridas. Det kan noteras att mark klassificerad som permanent gräsmark i Danmark på vissa arealer inte skiljer sig mycket från långliggande vall.

Vad gäller utformningen så är miljöstöden till gräsmark föga differentierade. Tillägg för t.ex. hamling saknas. Det finns dock stödberättigade ändamål som inte ingår i det svenska programmet, bland annat för etablering av betessällskap.

Natura 2000-områden prioriteras i fördelningen av anslag inom ett av miljöstöden, och utgör en stödgrund för att bevilja projektmedel i ett annat. För övrigt finns inga särskilda krav eller miljöstöd som är annorlunda för Natura 2000-områden.



## **4. Polens miljöstödd till permanenta gräsmarker<sup>16</sup>**

### **4.1 Polens jordbruk och gräsmarker**

Polen är en stor jordbruksnation. Mer än 60 % av landets yta är jordbruksmark. Den totala jordbruksarealen är 19,1 Mha, varav åker täcker 14 Mha. Arealen permanenta ängar är betydande, 2 353 000 hektar, liksom arealen permanent betesmark, 1 695 000 hektar.

De polska jordbruksföretagen är i allmänhet små eller mycket små, även om det finns mycket stora företag, huvudsakligen i de norra delarna. Den genomsnittliga gårdsarealen är 6,7 hektar, varav 5,8 hektar är jordbruksmark. Av landets 2 700 000 jordbruk har bara 21 500 större än 50 hektar. Markinnehavet är dessutom starkt fragmenterat. Bara 25 % av gårdarna har sin mark sammanhängande, medan 6 % av gårdarna har marken spridd på mer än 10 platser. Detta bidrar till den låga intensiteten och miljöförhållandena. Antalet företag förväntas minska med drygt 10 % mellan åren 2005 – 2015.

Totalt är 5 110 000 personer sysselsatta inom det polska jordbruket. På grund av de många deltidssysselsatta ger det 2,3 miljoner helårsarbeten. Det motsvarar 17 % av landets arbetskraft. Sysselsättningen förväntas minska kraftigt, med 35 % till år 2015, vilket givetvis kommer få konsekvenser för möjligheterna att sköta slätter- och betesmarkerna.

### **4.2 Polens miljöstödd till permanenta gräsmarker**

Polen är numera EU-medlem och omfattas därmed av CAP med alla dess jordbrukspolitiska regleringar. Bland de riktade styrmedlen till permanenta gräsmarker är därför miljöstöden inom landets landsbygdsprogram (Rural Development Plan) under Axel 2 klart viktigast; se kapitel 4.3 och 4.4.

I Polens landsbygdsprogram finns två miljöstödsprogram som är direkt riktade till permanenta gräsmarker. Båda har flera stödnivåer eller restriktioner, som varierar med område eller habitat.

### **4.3 Programmet Stöd till skötsel av bergsområden och mindre gynnade områden (LFA)**

#### **4.3.1 Programmets mål**

De officiella målen för detta miljöstödsprogram är att:

- 1) säkerställa att jordbrukets markanvändning fortsätter och därmed bidrar till bevarandet av levande landsbygdsområden

---

<sup>16</sup> Uppgifterna i detta kapitel är hämtade från: Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. Rural Development Programme for 2007 – 2013.

2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

- 2) underhåll av landskapsvärden i landsbygdsområden
- 3) underhåll av miljövänligt, uthålligt jordbruk.

#### **4.3.2 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?**

Dessa miljöstödet utgår till områden där jordbruksproduktionen är försvårad på grund av ogynnsamma naturliga förhållanden. Kompensation betalas till gårdar i bergsområden och mindre gynnsamma områden (LFA)<sup>17</sup> som uppfyller något av följande kriterier:

- 1) bergsområden, gminas och registrerade distrikt där mer än halva jordbruksarealen ligger högre än 500 m.ö.h.
- 2) låglandsområden där jordbrukets produktivitet är låg p.g.a. lågavkastande jordar, mindre gynnsamma klimat- eller vattenförhållanden, eller mindre gynnsamma topografiska förhållanden och en avsevärd del av befolkningen sysselsatt inom jordbruket.
- 3) områden med särskilda naturliga handikapp omfattar gminas och utpekade områden där minst 50 % av jordbruksarealen ligger högre än 350 m.ö.h.

Gminas kännetecknas av minst två av följande fyra egenskaper:

- 1) jordbruksföretagens genomsnittliga areal är mindre än 7,5 hektar
- 2) jordarna är erosionskänsliga
- 3) andelen jordbruksföretag som upphört med produktionen uppgår till minst 25 % av alla jordbruksföretag
- 4) andelen permanenta gräsmarker uppgår till mer än 40 % av markarealen

Stödet utgår bara till:

- 
- 2) jordbruksskiften som brukas som åker, fruktgårdar, permanenta ängar och betesmarker
  - 3) arealen på jordbruksföretaget inom det missgynnade området är minst 1 hektar
  - 4) mottagaren uppfyller kraven på hela företaget
- 

#### **4.3.3 Hur är stödet utformat?**

Detta miljöstödet utgår med en enhetstaxa per hektar inom respektive område som kostnadskompensation till mark som fortfarande brukas. Ersättningsbeloppen är relativt små jämfört med de svenska stödnivåerna; se Tabell 5.

---

<sup>17</sup> LFA: Least Favoured Areas, på svenska ”Mindre gynnsamma områden”. Avgränsade områden som EU har fastställt att de har högre produktionskostnader på grund av naturgivna förhållanden.

**Tabell 5. Miljöstöd till bergsområden och mindre gynnade områden i Polen år 2007 – 2013.**

Typ av område (LFA)		Stödbelopp <sup>1)</sup> per hektar		
		PLN	EUR	SEK <sup>2)</sup>
Bergsområden		320	81,9	819
Låglandsområden	Zon I	179	45,9	459
	Zon II	264	67,6	676
Områden med särskilda naturliga handikapp		264	67,6	676

1) Stödbeloppet för mindre företag. Större företag får lägre ersättning; se text.

2) Det är tariffen i euro som gäller. Eurobeloppet är omräknat till kronor enligt kursen EUR:SEK = 1:10.

Källa: Källa: Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. Rural Development Programme for 2007 – 2013.

2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

Stödbeloppen är degressiva med företagens areal. Upp till 50 hektar är stödet enligt basnivån (angiven i Tabell 5). För ytterligare areal mellan 50 – 100 hektar är stödet 50 % av basnivån, och för varje hektar på företaget mellan 100 – 300 hektar är stödet 25 % av basnivån. De arealer som överstiger 300 hektar på ett företag kan inte få stöd.

För att få stödet måste brukaren uppfylla Polens obligatoriska skötselkrav. För betesmark är det framför allt följande som har betydelse:

- Slåtter och bortförsel av skörd senast den 31 juli
- Betesmarker ska betas under betessäsongen och ängar ska slå
- Bevarande av landskapselement: träd och buskar som är viktiga för skydd av jord och vatten

#### 4.3.4 Stödets omfattning

Programmets budget är 2,448,750,000 EUR, dvs. ungefär 25 miljarder kronor. Arealen som är uppskattad att ingå är 9,2 Mha, med 750 000 betalningsmottagare.

## 4.4 Programmet Miljöstöd till jordbruket

### 4.4.1 Programmets mål

De officiella mål som berör gräsmarkerna för detta miljöstödsprogram är att:

- 1) återställa eller bevara tillståndet hos värdefulla naturliga habitat som används för jordbruk och bibehålla biomångfalden i landsbygdsområden
- 2) främja uthålliga brukningssystem

---

### 4.4.2 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

Kriterierna för vilka marker som kan få stöd finns beskrivna tillsammans med kraven för respektive stödvariant i avsnitt 4.4.3 nedan.

#### 4.4.3 Hur är stödet utformat?

Miljöstödsprogrammet har nio separata s.k. ”packages”, här kallade ”Stödåtgärder”. Alla utom två av dessa finns i ”varianter”. Stödet betalas ut som ett engångsbelopp per år, och är en kompensation för uteblivna intäkter, kostnadsökningar och – för stödåtgärd 4 och 5 – transaktionskostnader. Ersättningstaxan för de stödvarianter som omfattar permanent gräsmark varierar från knappt 700 till ca 3 600 kronor per hektar och år; se Tabell 6.

**Tabell 6. Stödbelopp per hektar och år för stödåtgärder som direkt berör permanent gräsmark. Programmet Miljöstöd till jordbruket, Polen 2007 – 2013**

Stödåtgärd	Miljöstödsvariant	Stödbelopp per hektar		
		PLN	EUR	SEK <sup>1)</sup>
1. Uthålligt jordbruk	1.1 Uthålliga skötselsystem	360	92,2	922
2. Ekologisk odling	2.3 Extensiva permanenta gräsmarker	260	66,6	666
3. Extensiva permanenta gräsmarker	3.1 Extensiv skötsel av ängar och betesmarker	500	128,1	1280
4. Skydd av hotade fågelarter och naturhabitat utanför Natura 2000-områden	4.1 Skydd av häckningsplatser för fågel	1200	307,4	3070
	4.2 Små starr-mossamhällen	1200	307,4	3070
	4.3 Höga starrmyrar	800	204,5	2050
	4.4 Molinion och Cnidionängar	1200	307,4	3070
	4.5 Xerotermt gräs	1200	307,4	3070
	4.6 Halvnaturlig våtäng	800	204,5	2050
	4.7 Halvnaturlig friskäng (mesic)	800	204,5	2050
	4.8 Artrika Nardiongräsmarker	800	204,5	2050
	4.9 Saltstrandäng	1190	304,8	3050
	4.10 Naturmark	550	140,9	1410
5. Skydd av hotade fågelarter och naturhabitat innanför Natura 2000-områden	5.1 Skydd av häckningsplatser för fågel	1370	350	3500
	5.2 Små starr-mossamhällen	1390	356	3560
	5.3 Höga starrmyrar	910	233	2330
	5.4 Molinion och Cnidionängar	1390	356	3560
	5.5 Xerotermt gräs	1380	354	3540
	5.6 Halvnaturlig våtäng	840	215	2150
	5.7 Halvnaturlig fuktäng (mesic)	840	215	2150
	5.8 Artrika Nardiongräsmarker	870	223	2230
	5.9 Saltstrandäng	1190	305	3050
	5.10 Naturmark	550	141	1410

1) Det är tariffen i euro som gäller. Eurobeloppet är omräknat till kronor enligt kursen EUR:SEK = 1:10.

Källa: Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. Rural Development Programme for 2007 – 2013.

2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

Ett generellt krav för att erhålla miljöstödet är att florán och faunan på gården är dokumenterad. Varje stödåtgärd är förbunden med ett antal krav som måste uppfyllas för stöd, och därtill finns ytterligare krav för respektive stödvariant.

Krav för stödvariant 3.1 ”Extensiva permanenta gräsmarker”:

Slåtter:

- slåtter är tillåtet 1/6 – 30/9, högst två gånger per år
- 5 – 10 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år
- slåtterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slåtter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slåtter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 1 LU<sup>18</sup>/ha (genomsnitt för betesperioden)
- djurtätheten får vara maximalt 0,3 LU/ha vid hö- och betesdrift
- minimum för djurtätheten är 0,5 LU/ha på betesmark (genomsnitt för betesperioden)
- maximalt betestryck vid viss tidpunkt är 10 LU/ha
- betesperioden är 1/5 – 15/10 i områden under 300 m.ö.h. och 20/5 – 1/10 för områden över 300 m.ö.h.
- rester får slås bara under perioden augusti till september
- polska ursprungshästar och hutsulhästar får beta under hela året
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmade områden

Gödsling och växtskydd:

- ogräsmedel får ej användas utom för selektiv och lokal destruktion av besvärande ogräs efter konsultation med miljörådgivare för jordbruket
- spridning av avloppsvatten och rötslam är förbjudet
- kalkning är tillåtet endast där det är miljömässigt acceptabelt och efter konsultation med miljörådgivare för jordbruket
- kvävegödslingen får vara högst 60 kg N/ha/år, exklusive områden som gödglas av flodsediment

Markåtgärder:

- konstruktion av markförbättrande åtgärder är inte tillåtet, förutom åtgärder som höjer vattennivån
- plöjning är förbjudet
- vältning är förbjudet
- grässådd är förbjudet
- marknivellering är förbjudet mellan 1/4 – 5/9

Vidare finns en skyldighet att behålla hela arealen permanent gräsmark och landskapselement på hela jordbruksföretagets areal.

Gemensamma krav för stödåtgärderna 4 och 5 ”Skydd av fågelarter och habitat”:

- plöjning är förbjudet
- vältning är förbjudet
- grässådd är förbjudet
- marknivellering är förbjudet mellan 1/4 – 1/9

---

<sup>18</sup> LU: Lifestock Units. LU, djurenheter, är ett omräkningsmått för betesdjur; se fotnot sidan 18.

- ogräsmedel får ej användas utom för selektiv och lokal destruktion av besvärande ogräs efter konsultation med miljörådgivare för jordbruket
- konstruktion av markförbättrande åtgärder är inte tillåtet, förutom åtgärder som höjer vattennivån

Krav för stödvariant 4.1 ”Skydd av häckningsplatser för fågel”:

Slåtter:

- slåtter ska ske varje år mellan 1/8 – 30/9
- 5 – 10 % av ytan ska lämnas oslagen varje år (vid förekomst av vattensångare *Acrocephalus paludicola*: 30-50 %). Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år
- slåtterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slåtter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slåtter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 0,2 LU/ha vid hö- och betesdrift
- på betesmark får djurtätheten vara maximalt 2 LU/ha fram till 20/7, därefter skall djurtätheten vara 0,5 – 1 LU/ha
- djurtätheten får vara maximalt 1 LU/ha (genomsnitt för betesperioden)
- maximalt betetryck vid viss tidpunkt är 10 LU/ha
- betesperioden är 1/5 – 15/10 i områden under 300 m.ö.h. och 20/5 – 1/10 för områden över 300 m.ö.h.
- rester får slås bara under perioden augusti till september
- polska ursprungshästar och hutsulhästar får beta under hela året
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmade områden

Markåtgärder:

- konstruktion av markförbättrande åtgärder är inte tillåtet, förutom åtgärder som höjer vattennivån

Stödvariant 4.2 ”Små starr-mossamhällen”:

Denna stödvariant omfattar Natura 2000 habitaten 7140, 7230, och 7210 (kalkkärr) med *Caricion davallianae*.

Krav för stödet:

Slåtter:

- slåtter är tillåtet 15/6 – 30/9
- 50 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år. Hela ytan får bara slås en gång per tvåårsperiod.
- slåtterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slåtter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slåtter

Bete:

- bete är förbjudet

Gödsling:

- gödsling är förbjuden



Foto: Urban Emanuelsson

#### Stödvariant 4.3 "Höga starrmyrar":

Denna stödvariant omfattar främst habitat av släktet *Magnocaricion*, som är klassificerade enligt Natura 2000 habitaterna 7210 (kalkkärr) och högvuxna starrkärr.

Krav för stödet:

Slätter:

- slätter är tillåtet 15/6 – 30/9
- 20 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år. Hela ytan får bara slås en gång per femårsperiod.
- slätterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slätter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slätter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 0,2 LU/ha, med maximalt betetryck vid viss tidpunkt om 5 LU/ha
- betesperioden måste avslutas senast 15/10
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmade områden

Gödsling:

- gödsling är förbjuden

#### Stödvariant 4.4 "Molinion- och Cnidionängar":

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitaterna 6410, dvs. *Molina*-ängar på kalkrika, torv- eller ler-mjälajordar, samt alluviala *Cnidion dubii*-ängar i floddalar (6440).

Krav för stödet:

Slätter:

- slätter ska ske årligen mellan 15/6 – 30/9
- 50 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år. Hela ytan får bara slås en gång per tvåårsperiod.
- slätterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slätter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slätter

Bete:

- bete är förbjudet

Gödsling:

- gödsling är förbjuden

Stödvariant 4.5 ”Xerotermt gräs”:

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitaterna 6120, 6210 (*Festuco-Brometea*), 6510-14 (höängar i låglandet), och steppgräsmarker, inklusive *Stipa tenacissima* gräsmark.

Krav för stödet:

Slåtter:

- slåtter ska ske årligen mellan 15/6 – 30/9
- 15 – 20 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år.
- slåtterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slåtter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slåtter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 0,4 – 0,6 LU/ha, med maximalt betetryck vid viss tidpunkt om 5 LU/ha
- betesperioden är 1/5 – 15/10 i områden under 300 m.ö.h. och 20/5 – 1/10 för områden över 300 m.ö.h.

Gödsling:

- gödsling är förbjuden

Stödvariant 4.6 ”Halvnaturlig våtäng”:

Denna stödvariant omfattar näringsrika våtängar som inte är klassificerade som Natura 2000 habitat.

Krav för stödet:

Slåtter:

- slåtter är tillåtet 15/6 – 30/9, med slåtter högst två gånger per år
- 15 – 20 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år.
- slåtterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slåtter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassan inom två veckor efter slåtter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 1 LU/ha (genomsnitt för betesperioden), med maximalt betetryck vid viss tidpunkt om 10 LU/ha
- tillåten betesperiod är 20/7 – 15/10
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmade områden

Gödsling:

- kvävegödslingen får vara högst 60 kg N/ha/år



#### Stödvariant 4.7 ”Halvnaturlig friskäng (mesic)”:

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitaterna 6510 och 6520, dvs. extensiva friskängar i låg- och höglandsområden samt extensiva *Trisetum*-höängar i bergsområden.

Krav för stödet:

Slätter:

- slätter är tillåtet 15/6 – 30/9; efter 15/7 är andraslätter eller kontrollerat bete tillåtet
- 5 – 10 % av ytan ska lämnas oslagen varje år. Denna areal måste täcka en annan del av gräsmarken nästa år.
- slätterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slätter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassen inom två veckor efter slätter

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 1 LU/ha (genomsnitt för betesperioden), med maximalt betestryck vid viss tidpunkt om 10 LU/ha
- bete är tillåtet till den 15/10
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmande områden

Gödsling:

- kvävegödslingen får vara högst 60 kg N/ha/år

#### Stödvariant 4.8 ”Artrika stagg-gräsmarker”:

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitatet 6230, dvs. artrika stagg-gräsmarker på kiselrika jordar i bergsområden.

Bete:

- djurtätheten får vara maximalt 0,4 – 0,6 LU/ha (genomsnitt för betesperioden), med maximalt betestryck vid viss tidpunkt om 5 LU/ha
- betesperioden är 1/5 – 15/10 i områden under 300 m.ö.h. och 20/5 – 1/10 för områden över 300 m.ö.h.
- bete får påbörjas tidigast två veckor efter att vattnet lämnat översvämmande områden

Gödsling:

- gödsling är förbjuden

#### Stödvariant 4.9 ”Salta våtängar”:

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitaterna 1310 (saltäng med *Salicornia* i inlandet), 1330 (flata kustsaltängar), samt 1340 (saltgräsmarker i inlandet).

Krav för stödet:

Slätter:

- slätter är tillåtet en gång per år efter 1/7 i stället för bete
- det är tillåtet att lämna kvar den avslagna biomassen en gång vart femte år
- slätterhöjden ska vara 5 – 15 cm
- slätter i cirklar utifrån och in till mitten av fältet är ej tillåtet
- brukaren har en skyldighet att avlägsna eller stacka den slagna biomassen inom två veckor efter slätter (utom i tillåtna fall)

Bete:

- den tillåtna djurtätheten är 0,5 – 1 LU/ha
- vid förekomst av invaderande vass skall fällbete tillämpas, som skall påbörjas på ytor med mycket vass och gradvis gå över till saltängar

Gödsling:

- gödsling är förbjuden

Stödvariant 4.10 ”Naturmark”:

Denna stödvariant omfattar mark som är klassificerad som Natura 2000 habitaten 7110 och 7120 (högmosse), 7140, 7150 (sänkor med torvsubstrat), 7230 (alkalina våtmarker), 2330 (dyngräsmark), 4010 och 4030 (hed), samt 7210 (säv).

Krav för stödet:

- minsta area på ett företag för denna stödvariant är 0,1 hektar; stöd garanteras upp till 5 hektar per jordbruksföretag
- skötsel ska utföras så att markens tillstånd inte försämras i enlighet med vad som jordbrukets miljörådgivare anger, t.ex. förbud mot dränering, bortförsl av grästorva, och uttag av sand.
- gödselmedel och bekämpningsmedel får ej tillföras
- skräp skall tagas bort
- behandling som rådgivare rekommenderat eller beordrat måste utföras
- skötselåtgärder ska utföras enligt vad rådgivare rekommenderat, t.ex. extensivt bete

Kraven för att erhålla ersättning för stödåtgärd 5 är exakt samma som för alla motsvarande stödvarianter för stödåtgärd 4. Det betyder att det är ingen skillnad om marken ligger inom eller utanför Natura 2000-område vad gäller skötselkrav.

#### **4.4.4 Stödets omfattning**

Delmålet för stödåtgärd 5 ”Skydd av hotade fågelarter och naturhabitat innanför Natura 2000-områden” är 150 000 hektar. För stödåtgärderna 4 och 5 tillsammans (dvs. all permanent gräsmark med höga naturvärden) är målet 387 000 hektar, medan det för stödåtgärd 3 ”Extensiva permanenta gräsmarker” är 190 000 hektar.

#### **4.4.5 Information om stödet**

I Polens RDP finns officiella mål och en strategi för information om stödåtgärderna. Målen är bl.a. att:

- 1) säkerställa permanent och direkt tillgång till detaljerad information om möjligheterna att få stöd, särskilt om:
  - a) beskrivning av tillvägagångssättet att granska ansökningar om stöd
  - b) villkor samt kriterier för behörighet vid urval och värdering av projekt
  - c) vilka administrativa regler som måste iakttas vid ansökan om finansiering under programmet

---

Informationsinsatserna ska riktas till både möjliga stödmottagare och till allmänheten. Informationen sprids genom:

- a) kurser, konferenser och seminarier
- b) publicering av informationsmaterial

- c) publicering av aktuell information på nätet
- d) samarbete med massmedia

Polen har ca 4000 jordbruksrådgivare totalt, vilket innebär en rådgivare per 470 företag. Möjligheterna för personlig eller platsspecifik rådgivning är därför begränsad (Bezlepkina et al, 2008).

#### **4.5 Polens övriga riktade styrmedel**

Bland Polens föreskrivna verksamhetskrav (SMR) för jordbruket är bara ett par regler av direkt relevans för gräsmarkerna. Den ena föreskriver att högst 170 kg kväve (N) per hektar får spridas på jordbruksmark i form av stallgödsel, och den andra att stall- och handelsgödsel skall användas vederbörligt.

Liksom i andra EU-länder måste brukarna uppfylla ett antal tvärvillkor (cross compliance) för att få det finansiellt betydelsefulla gårdsstödet. Därmed finns i regel ett starkt ekonomiskt incitament att följa tvärvillkoren. Två av dem handlar om bruket av gräsmarkerna:

- det är förbjudet att bränna vegetationen på ängar, betesmarker och trädor, eller längs diken, vägar och järnvägar, samt i områden täckta av säv eller vass.
- bruket av gräsmarkerna får inte orsaka att vatten förorenas av kväveläckage, eller ge bestående skador på grästäckets p.g.a. överbetning.

Tvärvillkoren ska uppfyllas på hela gården, dvs. även för marker som inte får särskilt stöd.

#### **4.6 Sammanfattande om Polens miljöstöd till permanenta gräsmarker**

Miljöstöd är någonting relativt nytt för Polens jordbruk, liksom övergången till marknadsekonomi och inträdet i EU och dess jordbrukspolitik, CAP. Kännetecknande för Polens miljöstödsprogram är att många av stödåtgärderna är habitatspecifika. Dessa har detaljerade kriterier för vilka marker som är kvalificerade och habitatanpassade krav över skötselåtgärder för respektive stödvariant. Därtill finns tre miljöstöd som i princip all permanent gräsmark är berättigad till för den som uppfyller skötselkraven, varav ett dock bara till bergs- och mindre gynnade områden.

Miljöstödens ersättningsnivåer är i allmänhet betydligt lägre än de svenska. I Polen ligger de i intervallet 650 – 1300 kr/ha vid nuvarande valutakurser, med undantag för de habitatspecifika stöden (stödåtgärderna 4 och 5, se Tabell 6). Vid jämförelse bör man emellertid beakta att produktionskostnaderna i Polen är avsevärt lägre, inte minst priset på arbetskraft. Miljöersättningen för stödåtgärderna 4 och 5 till ”Skydd av hotade fågelarter och naturhabitat” ligger i intervallet 1400 – 3500 kr/ha. För polska förhållanden och med hänsyn till vilka skötselkrav som ställs torde det innebära en tämligen kraftfull finansiering. Som framgått ovan kan dock dessa högre stöd utgå enbart till 387 000 hektar av landets 4 Mha permanent gräsmark.

De skötselkrav som är knutna till olika stödvarianterna är sällan långtgående, och avviker i regel inte starkt från traditionell skötsel. De kan tillsammans med stöd-

beloppen ändå få en tydligt styrande, positiv miljöeffekt på Polens gräsmarker under nuvarande förhållanden. Frågan är om de är tillräckligt kraftfulla för att på sikt värna om gräsmarkernas miljökvantiteter med tanke på den kraftiga strukturomvandling av landets jordbruk som förväntas ske.

Ängs- och betesmark i Natura 2000-områden behandlas annorlunda än liknande mark utanför sådana områden, till skillnad från i många andra länder. Skillnaden gäller bara stödtarifferna (EUR/ha); skötselkraven är identiska, oberoende av om marken ligger i ett Natura 2000-område.

## 5. Englands miljöstödd till permanenta gräsmarker

### 5.1 Gräsmarkernas areal och biologiska mångfald

I Storbritannien finns stora arealer gräsmark. Huvuddelen är kultiverad betesmark, men det finns även betydande arealer naturbetesmark. De permanenta gräsmarkerna indelas i:

- Kultiverad betesmark (Improved Grassland Broad Habitats)
- Naturbetesmark (Semi-Natural Grasslands)
  - o Neutrala (Neutral Grassland Broad Habitats)
  - o Kalkrika (Calcareous Grassland Broad Habitats)
    - Högländsgräsmark
    - Lågländsgräsmark
  - o Sura (Acid Grassland Broad Habitats)

De kultiverade betesmarkerna omfattar 5,1 Mha (UK, år 2007). Det motsvarar en femtedel av Storbritanniens yta. Deras botaniska artrikedom har minskat med 21,8 % mellan 1990 och 2007 (Countryside Survey 2008). Arealen neutrala naturbetesmarker ökade med 6 % mellan 1998 och 2007 till 2,4 Mha, eller ca 10 % av landarealen. I dessa habitat har vegetationens biodiversitet varit ungefär oförändrad under perioden. De kalkrika naturbetesmarkernas areal minskade kraftigt mellan 1990 och 1998, men har sedan varit stabil kring 59 000 hektar (2007). Huvuddelen ligger i låglandet, 45 000 ha. De kalkrika betesmarkerna har betydligt högre artdiversitet, som inte förändrats påtagligt sedan 1998. Arealen sura naturbetesmarker har minskat med 13 % sedan 1990 till 1,6 Mha år 2007. Även där har den botaniska artrikedomen varit i stort sett konstant sedan 1990 (*ibid.*).

### 5.2 Englands miljöstödd till permanenta gräsmarker

De tidigare ESA- och NSA-stöden som gick enbart till vissa utvalda områden har ersatts av ett heltäckande, horisontellt program, Environmental Stewardship. Dess officiella primära mål är att:

- bevara biodiversiteten
- bevara och utveckla landskapets kvalitet och karaktär
- skydda historiska miljöer och resurser
- främja allmänhetens tillgång till och förståelse för landsbygden
- skydda naturresurser

Programmet har fyra delar:

1. Allmänt förvaltarskap, Entry Level Stewardship (ELS), som är öppet för alla brukare och markägare. Det gäller enkel skötsel utöver vad som krävs för gårdsstöden.
2. Ekologiskt allmänt förvaltarskap, Organic Entry Level Stewardship (OELS), som är motsvarigheten för dem som bedriver ekologisk produktion. Det är öppet för alla med sådan inriktning men som inte erhåller stöd från Programmet för ekologisk odling.
3. Hög förvaltningsnivå, Higher Level Stewardship (HLS), omfattar mer komplexa typer av skötsel. Det prövas från fall till fall mot lokala mål, och avtal erbjuds bara där de kostnadseffektivt skulle bidra till målen.
4. Högländsförvaltarskap, Uplands ELS, kommer vara öppet för alla brukare och markägare i Englands missgynnade områden (SDAs) från år 2010. Till skillnad från sin föregångare (Hill Farm Allowance) omfattar det således även mjölkgårdar och småbruk.

## 5.3 Miljöstödet Allmänt förvaltarskap<sup>19</sup>

### 5.3.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

Allmänt förvaltarskap, Entry Level Stewardship (ELS), är ett stöd som omfattar all jordbruksmark, och alltså inte bara betesmarken. Hela jordbruksmarksarealen på gården måste ingå i avtalet, men det är upp till den sökande vilka landskapselement som man vill ansluta. Ett krav är att marken måste finnas med i lantbruksregistret, Rural Land Register, RLR. Detta är ett basstöd, så alla som uppfyller grundkraven kommer automatiskt att bli garanterade avtal.

Allmänt förvaltarskap är öppet för alla brukare, arrendatorer och markägare. Statlig och annan offentligt ägd mark kan dock ej få detta stöd. Det gäller även de kungliga parkerna, nationalparkerna och reservat som drivs av t.ex. miljödepartementet, English Heritage eller Natural England. Församlingar räknas ej som offentliga myndigheter.

Privat mark som har skyddsföreskrifter enligt "Sites of Special Scientific Interest", SSSIs, får ingå i programmet, men skötselavtalet får inte strida mot SSSI-föreskrifterna. Myndigheten (Natural England) har rätt att lägga till eller ta bort ELS- eller SSSI-krav i avtalet, efter samråd med brukaren.

---

<sup>19</sup> Uppgifterna i detta kapitel är hämtade från Natural England (2009), [http://www.naturalengland.org.uk/Images/NE%20ES%20ELS\\_tcm6-6505.pdf](http://www.naturalengland.org.uk/Images/NE%20ES%20ELS_tcm6-6505.pdf).

### 5.3.2 Hur är stödet utformat?

Betalningen är £30 per hektar och år för all mark som ingår i Allmänt förvaltarekap, dvs. ungefär 360 kr/ha/år. Undantaget är skiften större än 15 hektar innanför hedmarkslinjen (the Moorland Line), som erhåller £8 per hektar.

Motkravet för att erhålla stödet är att man uppnår minst 30 prestationspoäng per hektar i genomsnitt för den kontrakterade marken (8 poäng innanför hedmarkslinjen på skiften större än 15 hektar). För varje skifte eller landskapselement kan bonden välja fritt bland en uppsättning skötselalternativ, som vart och ett ger ett visst, förutbestämt antal poäng. Många men inte alla av alternativen kan kombineras på samma skifte. Poängtalet multipliceras med skiftets areal (eller elementets längd), och adderas sedan ihop till en gårdssumma. På så sätt kan man samla på sig tillräckligt med poäng för att få stödet. Eftersom åker- och betesmarken räknas samman så innebär det att skötselkraven på betesmarkerna kan vara lägre eller högre inom programmet, och variera från hage till hage.

Ett urval av skötselalternativen finns sammanställda i Tabell 7 nedan.

**Tabell 7. Skötselalternativ som berör permanent gräsmark inom Englands ELS-program. 2009**

Skötselalternativ	Enhet	Poäng (per enhet)	Motsvarande ersättning*
Stenmurar, skydd och underhåll	100 m	15	180 kr
Skydd av träd på gräsmark	1 träd	8	100 kr
Underhåll av traditionella gårdsbyggnader	1 m <sup>2</sup>	2	24 kr
Skötsel av arkeologiska inslag på gräsmark	1 ha	16	192 kr
Buffertzonen runt dammar på kulturbetesmark	1 ha	400	4800 kr
Bete med blandade djurslag	1 ha	8	100 kr
<u>Utanför starkt missgynnade områden (SDA) och hedmarksområden</u>			
Ta fälthörn ur odling	1 ha	400	4800 kr
Permanent gräsmark, låga insatsmedel	1 ha	85	1000 kr
Permanent gräsmark, mycket låga insatsmedel	1 ha	150	1800 kr
Skötsel av betesmark med tåg	1 ha	150	1800 kr
<u>Inom starkt missgynnade områden (SDA) och hedmarksområden</u>			
Ta fälthörn ur odling	1 ha	100	1200 kr
Permanent gräsmark, låga insatsmedel	1 ha	35	420 kr
Permanent gräsmark, mycket låga insatsmedel	1 ha	60	720 kr
Skötsel av betesmark med tåg	1 ha	60	720 kr
Ingärdad naturbetesmark	1 ha	35	420 kr
Icke-ingärdad naturbetesmark (>15 ha, endast innanför hedmarkslinjen)	1 ha	5	60 kr

\* Beloppet har räknats ut genom att sätta 30 p/ha = 360 kronor, och fördela denna ersättning till skötselåtgärdens bidrag.

För varje skötselalternativ finns både kriterier för vilka objekt som ingår, och ett antal föreskrifter som man genom avtalet förbinder sig att följa. Några exempel på åtgärdskrav redovisas nedan för ett urval av alternativen.

Buffertzonen runt dammar på kulturbetesmark:

- Zonen måste sträcka sig minst 10 m från dammens kant till den intensivt brukade gräsmarken.
- Efter etablering får zonen inte slås oftare än vart femte år så att XX gräs och låga buskar kan utvecklas.

Bete med blandade djurslag:

- Minst 15 % av betesdjuren måste vara nötboskap (mätt som djurenheter)
- Minst 15 % av betesdjuren måste vara får (mätt som djurenheter)
- Om man inte önskar sambete, så beräknas andelen djur över en tvåårsperiod. Då måste minst 30 % vara får ena året och minst 30 % vara nötkreatur andra året.

Ta fälthörn ur odling:

Utanför SDA-områdena är detta stöd tillgängligt enbart för kultiverad gräsmark som gödslas med mer än 50 kg N/ha/år.

- Ett fälthörn får inte vara större än 0,5 hektar
- Bete, kalkning och all gödsling är inte tillåtet
- Ogräsmedel får bara användas mot vissa särskilt skadliga ogräs och invasiva främmande arter
- Efter etablering får man inte slå marken mer än vart femte år, så att tuviga gräs och låga busksnår kan utvecklas.

Permanent gräsmark, låga insatsmedel:

- Grässvålen ska bevaras, det är ej tillåtet att plöja, kultivera eller inså
- Harvning och vältning får inte ske mellan 1 april och 31 maj
- Skall hävdas med slätter eller bete, men får inte slås mellan 1 april och 31 maj
- Växtligheten ska hållas i olika höjd, utom just efter skörd. Minst 20 % av ytan ska ha kortare grässvål än 7 cm, och minst 20 % högre än 7 cm.
- Tillskottsutfodring är tillåtet, men man bör flytta omkring foderplatsen
- Högst 50 kg N/ha/år från handelsgödsel är tillåtet, eller totalt högst 100 kg N om även stallgödsel sprids
- Kalkning är tillåtet om det har varit praxis tidigare
- Ogräsmedel får bara användas mot vissa särskilt skadliga ogräs och invasiva främmande arter

Permanent gräsmark, mycket låga insatsmedel:

- Grässvålen ska bevaras, det är ej tillåtet att plöja, kultivering eller inså
- Harvning och vältning får inte ske mellan 1 april och 31 maj
- Skall hävdas med slätter eller bete, men får inte slås mellan 1 april och 31 maj
- Växtligheten ska hållas i olika höjd, utom just efter skörd. Minst 20 % av ytan ska ha kortare grässvål än 7 cm, och minst 20 % högre än 7 cm.
- Tillskottsutfodring är inte tillåtet
- Stallgödsel får spridas med högst 12,5 ton/ha/år, men bara där man slås regelbundet
- Handelsgödsel får inte spridas



- Kalkning är tillåtet om det har varit praxis tidigare
- Ogräsmedel får bara användas mot vissa särskilt skadliga ogräs och invasiva främmande arter

Naturbetesmark (rough grazing), ingärdad och icke-ingärdad:

- Det är ej tillåtet att plöja, kultivering eller inså
- Permanent vattendränkta marker och våtmarker ska bevaras. Ny dränering är inte tillåtet. Torv eller sediment får ej tagas bort.
- Stenblock, stenras och mineraliska lämningar måste lämnas på plats
- Tillskottsutfodring är inte tillåtet
- Antalet husdjur får inte öka
- Slagg, kalk och gödsel av alla slag får inte spridas
- Bräken, rhododendron, ärttörne eller liknande hemsökelse ska bekämpas så att de ej sprider sig. Bekämpningen ska vara mekanisk eller med eld (ärttörne) där så är möjligt.

Förutom skötselalternativens respektive föreskrifter så måste man uppfylla några allmänna krav för att få stödet. Det gäller främst:

- att följa landets tvärvillkor (cross compliance).
- att ha tillräckligt betetryck. Otillräckligt bete innebär att årsväxten inte utnyttjas fullt, eller där förekomsten av buskar eller grov vegetation blir påfallande och detta är skadligt för platsens miljöintresse.
- att underhålla allemansrättsliga stigar. Det innebär att inget hinder får förekomma på stigarna, att stigar över fält inte får plöjas upp, och att grindar, stättor och broar underhålls i gott skick
- begränsningar att ha tjurar på fält med allemansstigar.



Foto: Urban Emanuelsson

*Det finns mycket stora skillnader i antal arter och andra miljökvantiteter mellan gräsmarker som får miljöstödet*

### **5.3.3 Information om stödet**

Utförlig information om stödet finns samlad i en handbok, som kan laddas ned från Natural Englands hemsidor. Där finns även annan information och information för andra målgrupper, som t.ex. allmänheten. I handboken finns information om procedurfrågor och allmänt om stödets syften. För varje skötselalternativ finns förklaringar om miljöproblemet, åtgärdens motiv och skötselkraven.

Den sökande förväntas klara sig med den publicerade informationen, men för den som har frågor går det att vända sig till det lokala Natural England ISS kontoret.

### **5.3.4 Kontroll, sanktioner**

Myndigheten RPA leder ett kontrollprogram som inspekterar en andel av stödmarkerna varje år. Den som har ett avtal om stödet måste bistå inspektörerna i deras arbete. Man måste dessutom bistå i Defras och Natural Englands övervakning och undersökningar om miljöeffekterna.

Den som har ett ELS-avtal är skyldig att föra register över vilka åtgärder som görs.

Vid brott mot skötselkraven eller om missledande uppgifter lämnas utgår sanktioner. Om det vid inspektion framgår att areal, längd eller antal skiljer sig från avtalets, eller om skötselkraven inte följs för ett visst skötselalternativ så reduceras avtalet med motsvarande poängtal. Detta kan uppvägas om man har överskottsponng från annan mark i avtalet, annars reduceras stödbeloppet. Ifall avvikelsen är 0 – 3 % reduceras stödet med motsvarande belopp, men om den är 3 – 20 % med dubbla avvikelsen. Är avvikelsen större än 20 % dras stödet in helt för det aktuella året.

### **5.3.5 Övrigt om stödet, procedurfrågor**

Avtalen är bindande och löper i fem år. Brukaren eller markägaren väljer skötselalternativ för sina skiften eller landskapselement och fyller i färdiga formulär och kartor, varefter en ansökan kan sändas in via Internet eller post. Utbetalningar sker automatiskt varje halvår.

## **5.4 Miljöstödet Ekologiskt allmänt förvalterskap, OELS**

### **5.4.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?**

Miljöstödet Ekologiskt allmänt förvalterskap, OELS, är motsvarigheten till Allmänt förvaltarstöd, ELS, men för mark med ekologisk odling. För att få detta stöd krävs att all jordbruksmark den sökande brukar eller äger är i ekologisk produktion, samt att inget av marken utgörs av skiften större än 15 hektar innanför hedmarkslinjen. Marken måste uppfylla kriterierna för ekologiskt jordbruk som är fastställda i EU:s Council Regulation No.2834/2007. Annars gäller samma regler.

#### **5.4.2 Hur är stödet utformat?**

OELS-stödet är i stort sett identiskt med det Allmänna förvaltarskapsstödet vad gäller utformning, regler, procedurfrågor, skötselkrav, prestationspoäng, sanktioner, osv.; se kapitel 5.3 ovan. Förutom kraven på att jordbruket ska vara ekologiskt finns ett par större skillnader.

Ersättningen är £60 per hektar och år, även för betesmarker och permanenta vallar. Det är det dubbla mot stödet till icke-ekologisk mark, och motsvarar ca 720 kr/ha/år. För att få detta måste man uppnå 60 prestationspoäng per hektar i genomsnitt för gården (i stället för 30 poäng för ELS-stödet). Skillnaden mot ELS-kravet får man dock automatiskt genom det obligatoriska ”skötselalternativet” som ger 30 poäng för all mark med ekologisk produktion. Åtgärdskraven kopplade till detta skötselalternativ omfattar förbud mot handelsgödselanvändning m.m., men inget utöver de gällande kraven för ekologiskt jordbruk.

### **5.5 Miljöstödet Hög förvaltningsnivå, HLS**

#### **5.5.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?**

Miljöstödet Hög förvaltningsnivå (Higher Level Stewardship, HLS) utgår bara till jordbruksmark av särskilt högt miljöintresse. Stödet ska bidra till minst något av de fem miljömålen för programmet; se kapitel 5.2. Dessa mål bryts ned till regionalt fastställda nivåer. HLS-avtal erbjuds bara till mark som efter en obligatorisk inventering kan bidra till de regionalt uppsatta målen på ett kostnadseffektivt sätt. Ett avtal kan innehålla en blandning av skötselåtgärder enligt ELS eller OELS och HLS.

Några markslag kan få HLS-stöd men inte de allmänna stöden. Det gäller främst tidvattenzoner längs kusten, och hedmarker i låglandet.

Till skillnad från de allmänna stöden (ELS, OELS), kan HLS-stöd utgå även till mark som tillhör eller drivs av myndigheter som kommuner, nationalparksförvaltningar och allmänna organisationer.

#### **5.5.2 Hur är stödet utformat?**

Liksom för de allmänna stöden så utgår HLS-stödet om man uppfyllt skötselåtgärderna enligt sitt avtal. Även för Högt förvaltningsstöd finns många skötselalternativ att välja mellan, men brukaren eller markägaren kan inte välja dem helt fritt utan bara i samråd med rådgivare från Natural England (myndigheten). För att göra en ansökan om HLS-avtal måste man först låta göra en inventering av sin mark, en s.k. Farm Environment Plan. Den ligger sedan till grund för vilken mark och vilka skötselalternativ som kan ingå i avtalet. Det kan innehålla detaljerade och platsspecifika skötsel-föreskrifter.

I tillägg till förvaltningsstödet kan man söka många slags stöd för investeringar genom en s.k. Capital Works Plan.



Foto: Knut Per Hasund

HLS-stöd kan gälla upprätthållande, restaurering eller nyskapande av miljökvatitéer. Varje skötselalternativ innehåller föreskrifter som måste följas, men det finns en avsevärd flexibilitet med vilka metoder man vill använda för att uppnå det avtalade utfallet. Fokus ligger på resultaten, och inte att bara följa föreskrifter. Adaptiv skötsel innebär att brukaren och myndigheten i samråd kan revidera åtgärderna. Ett instrument i detta arbete är ”framgångsindikatorer” som kan skrivas in i avtalen.

På mark som får HLS-stöd måste man följa några allmänna skötselvillkor (om inte annat anges i avtalet):

- Ingen kalkning
- Ogräsmedel får ej spridas, med undantag för vissa ogräs, och då bara med punktbehandling eller ”weedwiper”
- Markarbeten som utgrävning eller tippning är förbjudet, liksom bruk av maskiner som kan orsaka långvariga skador
- Restriktioner mot eldning
- Marken får ej användas för organiserade aktiviteter, t.ex. sport, camping eller marknader där detta kan skada marken eller djurlivet
- Gårdens areal av tillfällig eller permanent gräsmark får inte minska under avtalsperioden
- En fastställd, maximal djurtäthet får inte överskridas, och gräsmarkerna får inte över- eller underutnyttjas
- Allemansrättsliga stigar måste underhållas

De skötselalternativ som är riktade till gräsmarker finns listade i Tabell 8. Därutöver finns skötselalternativ för element som kan vara knutna till gräsmarkerna, t.ex. för:

- skötsel av häckar (650 kr/100 m, £54),
- gamla träd i intensivodlad gräsmark (300 kr/träd, £25), eller
- att tillåta tillträde för allmänheten (hela områden, 4 200 kr/ha, £350; stigar 540 kr/100 m, £45; rid- och cykelvägar 1080 kr/100m, £90; eller gångar för rörelsehindrade 1 200 kr/100 m, £100).

**Tabell 8. Skötselalternativ för gräsmark inom Englands HLS-program. 2009**

Skötselalternativ	Kod	Betalning Kr/ha/år
Artrika naturbetesmarker		
Skötsel av artrika naturbetesmarker	HK6	2400
Restaurering av artrika naturbetesmarker	HK7	2400
Nyskapande av artrika naturbetesmarker	HK8	3360
Våta gräsmarker för fågel		
Skötsel av våta gräsmarker för häckande vadare	HK9	4020
Skötsel av våta gräsmarker för övervintrande vadare, änder och gäss	HK10	3060
Restaurering av våta gräsmarker för häckande vadare	HK11	4020
Restaurering av våt gräsmark för övervintrande vadare, änder och gäss	HK12	3060
Nyskapande av våta gräsmarker för häckande vadare	HK13	4020
Nyskapande av våt gräsmark för övervintrande vadare, änder och gäss	HK14	3060
Gräsmarker för särskilda miljömål		
Skötsel av gräsmarker för särskilda miljömål	HK15	1560
Restaurering av gräsmarker för särskilda miljömål	HK16	1560
Nyskapande av gräsmarker för särskilda miljömål	HK17	2520
Förbättrade vegetationsband för måarter på intensivodlad gräsmark	HE11	7080
Tilläggsstöd		
Höbärgning	HK18	900
Förhöjd vattennivå	HK19	960
Översvämmad gräsmark	HQ13	1020
Bete med nötkreatur	HR1	Max 420
Bete med hotade husdjursarter	HR2	Max 840
Vallning med herde	HL16	60
Kontroll av invasiva arter	HR4	720
Kontroll av örnbräken	HR5	420
Svåra platser	HR7	600
Hedmark och oländiga högländsbeten		
Skötsel av hedmark	HL9	240/480
Restaurering av hedmark	HL10	480
Nyskapande av högländshedmark	HL11	720
Skötsel av oländig betesmark för fåglar	HL7	960
Restaurering av oländig betesmark för fåglar	HL8	960
Tillägg för bränning, klippning eller slagning av ljung, ärttörne eller gräs	HL12	84
Tillägg för återvätning av hedmark	HL13	120
Tillägg för säsongvis utestängning av husdjur	HL15	120
Hedmark i lågländsområden		
Skötsel av lågländshedmark	HO1	2400
Restaurering av hedmark från övergivna platser	HO2	2400
Restaurering av lågländshedmark från skog	HO3	2400
Nyskapande av lågländshedmark från åker och kultiverad betesmark	HO4	5400
Nyskapande av lågländshedmark från gruvverksamhetsmark	HO5	1800

\* Beloppet är beräknat genom att multiplicera tariffen i engelska pund med 12 enligt nuvarande växlingskurs.

Några av skötselalternativens föreskrifter om åtgärder beskrivs kortfattat nedan. I tillägg till dessa standardföreskrifter kan avtalen innehålla platsspecifika föreskrifter för vissa av alternativen.

Skötsel av artrika naturbetesmarker:

- marken måste betas eller slås för hö
- förbjudet att plöja, återså, och installera ny dränering
- undvika kraftig bildning av barmark, gyttjebildning

Restaurering av artrika naturbetesmarker:

Samma krav som för skötselalternativet, men dessutom kan restaureringskrav förskrivas som t.ex. röjning av snår, kontroll av invasiva ogräs, eller etablering av vegetation genom att sprida hö med frön från näraliggande artrika marker.

Skötsel av våta gräsmarker för häckande vadare:

- reglering av vattennivåer i fält och diken under vår och försommar
- underhåll av diken och existerande dränering
- skapande av varierad gräshöjd genom bete eller slåtter vid växtperiodens slut
- begränsning av djurtäthet under häckningsperioden
- undvika kraftig bildning av barmark (men mindre ytor av barmark är acceptabelt)
- undvika störning av fågellivet genom rekreation eller andra icke-nödvändiga aktiviteter

Skötsel av våta gräsmarker för övervintrande vadare, änder och gäss:

- reglering av vattennivåer i fält och diken under vår och försommar
- underhåll av diken och existerande dränering
- skapande av varierad gräshöjd genom bete eller slåtter vid växtperiodens slut
- inget bete under vintermånaderna
- undvika kraftig bildning av barmark (men mindre ytor av barmark är acceptabelt)
- undvika störning av fågellivet genom rekreation eller andra icke-nödvändiga aktiviteter

Skötsel av gräsmarker för särskilda miljömål:

Detta skötselalternativ kan väljas av dem som i inventeringen av sina marker har särskilda miljökvalitéer som ingår i de regionala miljömålen, t.ex. vattenödla (*Triturus cristatus*), häcksparv (*Emberiza circlus*), artgrupper som ovanliga humlor eller markhäckande fåglar, arkeologiska platser, och specifika habitat. Liksom för övriga stöden finns utöver standardföreskrifterna en omfattande lista föreskrifter som kan ges plats-specifik utformning.

Höbärgning:

Detta stöd är inte tillgängligt för alla gräsmarker, utan bara för ängar som är svåra att slå eller där riklig tillgång på betesdjur gör att de annars skulle betas, och som genom slåtter får eller har potential att få höga miljövärden.

Bete med nötkreatur:

Detta är ett tilläggsstöd för bete där nötkreatur bedöms vara mer gynnsamt för miljömålen än fårbeta. Bland motiven anges att nötbete ger bättre struktur hos grästäckets högre diversitet för växter, invertebrater och fåglar. Nötkreatur äter också grövre växter, trampar ned örnbräken, håller nere buskage och betar bättre på våtmarker.

## Framgångsindikatorer

I avtalen för varje beteshage eller äng kan också skrivas in att skötseln ska leda till att specificerade målresultat uppnås enligt s.k. framgångsindikatorer. Om de inte uppnås inleds en dialog om orsaker och ifall skötseln behöver ändras, alternativt att avtalet ska revideras eller brytas.

Exempel på en framgångsindikator\*,  
för stödåtgärden ”Restaurering av artrika naturbetesmarker”:

*Obligatoriska kriterier\* (urval):*

- År [XX] ska minst 2 högvärdearter [XX, YY] vara vanliga och 2 arter [ZZ, ÅÅ] förekomma i grästället.
- [År 2] ska andelen barmark vara [1-5%] spritt över arealen som tramp eller småfläckar

*Möjliga kriterier (urval):*

- År [2] ska arten [XX] täcka [högst 10% / mellan 50 – 90%] av ytan.
- År [XX] ska vildblomster täcka [20% – 90%] av ytan. Minst [40%] ska blomma under [maj – juni].
- År [2/5] ska de invasiva arterna [XX, ..] täcka högst [5-10%] av ytan
- År [XX] ska diken växttäckta vara mellan [25-75%] av vattenytan. [Trådiga alger får uppta minst 5% av ytan.] ---

\* Handläggaren bestämmer vilka av indikatorns möjliga kriterier som ska gälla i det enskilda fallet. Uppgifterna innanför klammarna bestäms från fall till fall.

Skötsel av hedmark i högländet:

Bete måste ske enligt avtalad kalender. Den anger hur många djur av varje djurslag som ska beta för varje månad under året.

Nyskapande av högländshedmark:

- iordningsställande av marken genom en kombination av topping, ytharvning, plöjning, bränning eller besprutning med ogräsmedel.
- etablering av hedvegetation genom sådd, sticklingar, eller spridning av ljung
- kontroll av gräs eller ogräsarter enligt överenskommen metod
- skötsel enligt samma föreskrifter som för etablerad hedmark (HL9)

Skötsel av lågländshedmark:

- bränning, eller slåtter med bortförsel, på mindre fläckar av hedmark varje år för att upprätthålla en varierad och balanserad ålderssammansättning och struktur av ris och mindre buskar
- underhålla brandskyddande avbrott
- bete för kontroll av buskage, gräs, bräken och trädtäcke
- tilläggsutfodring är inte tillåtet



Foto: Knut Per Hasund

#### Vallning med herde:

Detta tillägg är ett stöd som syftar till att få en betesdrift som undviker skador på arkeologiska platser, känsliga jordar eller känslig vegetation genom överbete, otillräckligt bete eller söndertrampning. Stödet kan också användas för att underhålla eller restaurera karaktäristisk vegetationsmosaik i högländerna. Herden måste kunna känna igen känsliga områden inom området och driva djuren så att lämpligt bete säkerställs.

#### Svåra platser:

Skiften som är svårtillgängliga och därför riskerar att överges, eller som kan innebära risk för djuren och högre skötselkostnader kan få detta stöd. Exempel på sådana platser är mycket branta sluttningar, öar, myrar, och isolerade betesmarker.

Förutom förvaltningsstödet alla skötselalternativ med tillhörande betalning så finns många typer av investeringsarbeten (capital works) som kan få stöd inom HLS-programmet. Stödet ges med fastställda ersättningsnivåer; se **Tabell 9** nedan. För varje alternativ finns angivet stödets motiv, kriterier för att få stödet, och specificerade krav på hur arbetet ska genomföras. Ersättningsnivåerna är fastställda för

### 5.5.3 Information om stödet

I handboken för stödprogrammet finns för varje skötselalternativ information om gräsmarkens ekologiska betydelse eller annan betydelse för miljön, motiv för åtgärden, vilka marker som kan få stöd för skötselalternativet, villkor och skötsel-föreskrifter.

Den personlige rådgivaren hos Natural England besöker regelbundet gården under avtalstiden, och då diskuteras framgången för respektive skifte och åtgärd. Vid dessa tillfällen övervägs också om avtalet behöver revideras.

### 5.5.4 Kontroll, sanktioner

Kontroll och sanktioner vid brott mot avtalet sker på samma sätt som för Allmänt förvaltarskapsprogrammet, ELS; se kapitel 5.3.4.



**Tabell 9. Investeringsbidrag inom Englands HLS-program. 2009. Urval av stöd som berör gräsmark.**

<b>Investeringsalternativ</b>	<b>Betalning £</b>	<b>Betalning Kr*</b>
<b>Gränser</b>		
Restaurering av häckar	£5/m	60 kr/m
Nyplantering av häckar	£5/m	60 kr/m
Restaurering av stenmurar	£16/m	190 kr/m
Stenmurssupplement – stenar	£6-16/m	72-190 kr/m
Restaurering av diken o.d.	£2,9/m	35 kr/m
<b>Stängsel</b>		
Fårstängsel	£1,80/m	21,6 kr/m
Hjortstängsel	£4,00/m	48 kr/m
Permanent elstängsel	£1,20/m	14,4 kr/m
Stängseltillägg för svåra platser	£2,50/m	30 kr/m
<b>Trädrelaterade bidrag</b>		
Träd och buskar /plantor plus plantering	£1,60/st	19,2 kr/st
Trädub och pinne	£0,50/st	6 kr/st
<b>Dammar</b>		
Skapande av damm: första 100 m <sup>2</sup>	£3,00/m <sup>2</sup>	36 kr/m <sup>2</sup>
Skapande av damm: över 100 m <sup>2</sup>	£1,00/m <sup>2</sup>	12 kr/m <sup>2</sup>
Restaurering av damm: första 100 m <sup>2</sup>	£2,10/m <sup>2</sup>	25,2 kr/m <sup>2</sup>
Restaurering av damm: över 100 m <sup>2</sup>	£0,80/m <sup>2</sup>	9,6 kr/m <sup>2</sup>
<b>Hedmark, betesmark, ängsmark</b>		
Naturlig fröblandning		100% av kostnaderna
Anläggningsarbeten för hedlandsrekreation		100% av kostnaderna
<b>Återinförande av boskap</b>		
Dricksautomat/bås	£119/st	1430 kr/st
Färist	£538/st	6450 kr/st
Vattentillförsel	£2/m	24 kr/m
Hjälpmiddel för hantering av boskap		60% av kostnaderna
<b>Busk och bräkenkontroll</b>		
Buskkontroll – basstöd	£76/avtal	910 kr/avtal
Buskkontroll <25% täckning	£228/ha	2700 kr/ha
Buskkontroll 25-75% täckning	£376/ha	4500 kr/ha
Buskkontroll > 75% täckning	£583/ha	7000 kr/ha
Mekanisk bräkenkontroll – bas	£106/avtal	1300kr/avtal
Mekanisk bräkenkontroll – arealbetaling	£48/ha	580 kr/ha
Kemisk bräkenkontroll – bas	£61/avtal	730 kr/avtal
Kemisk bräkenkontroll – arealbetaling	£112/ha	1300 kr/ha
<b>Landskapsföremål</b>		
Trägrind	£149/st	1788 kr/st
Stenportsstolpe	£96/st	1152 kr/st
<b>Historiska inslag</b>		
Skydd av historiska eller arkeologiska platser		Upp till 100% av kostnaderna
Restaurering av historiska byggnader		Upp till 80% av kostnaderna
<b>Tillgänglighet</b>		
Bilparkering	£13/m <sup>2</sup>	156 kr/m <sup>2</sup>
Ridpassage i stängsel	£220/st	2640 kr/st
Kysshål ("Kissing gate", V-formad passage genom stängsel)	£245/st	2940 kr/st
Trappstätta	£125/st	1500 kr/st
Gångbro i trä	£315/st	3780 kr/st
Bänk	£115/st	1380 kr/st

\* Betalning i kronor enligt nuvarande växlingskurs 12 kr per pund.

### 5.5.5 Övrigt om stödet, procedurfrågor

Ansökan om avtal sker i fyra steg:

1. Erhålla ett ansökningspaket. I detta steg kontaktar man det regionala Natural England kontoret, och får kartor, miljömål och annat underlag för sina marker. All egen mark ska anmälas till landregistret.
2. Inledande konsultation. Skriftligt, via telefon och ibland gårdsbesök informeras om stödet och diskuteras nuvarande brukande, vilka miljökvalitéer som finns på gården och vilka skötselalternativ som kan vara aktuella.
3. Inventering (Farm Environment Plan, FEP). Gårdens miljökvalitéer inventeras med avseende på nuvarande tillstånd och framtida potential. Den ska dels utgöra underlag för vilka skötselkrav som ställs i avtalet, dels vara baslinje för framtida utvärdering om skötselåtgärdernas resultat. Inventeringen har tre delar:
  - A. Konsultering och skrivbordsstudie, där tidigare dokument, lokala föreskrifter, gårdsdata m.m. kartläggs.
  - B. Fältinventering, som genomförs enligt detaljerade föreskrifter.
  - C. Inskrivning av inventeringsresultaten i kartor och formulärErsättning för kostnaderna att upprätta FEP utgår enligt förutbestämda tariffer, med t.ex. 4 700 kr (£395) för gårdar mindre än 5,5 hektar, och 40 000 kr (£3,350) för gårdar större än 3,000 hektar.
4. Val av skötselalternativ. I ansökan ska specificeras skötselåtgärder för varje skifte eller landskapselement. Där så är tillämpligt ska en genomförandeplan bifogas, liksom dokument om arrendavtal, tillstånd för brukande av allmänningar, o.s.v.

Avtalen är legalt bindande och löper normalt i tio år. Utbetalningar görs automatiskt varje halvår.



Foto: Knut Per Hasund

## 5.6 Miljöstödet Högländsförvaltarenskap, Uplands ELS<sup>20</sup>

### 5.6.1 Vilka marker är kvalificerade för detta stöd?

För Englands högländsområden (Uplands) kommer det från år 2010 ett nytt miljöstödsprogram som ska ersätta det nuvarande Hill Farm Allowance. Det är öppet för alla brukare och markägare i England inom områden som är klassificerade som starkt missgynnade. Stödet omfattar även arrenderad mark och allmänningar. Ett allmänningsavtal kan bara omfatta en hel allmänning.

### 5.6.2 Hur är stödet utformat?

Högländsförvaltarenskap, Uplands ELS, fungerar som det generella programmet Allmänt förvaltarenskap, ELS (se kapitel 5.3), men möjliggör högre ersättning i kompensation för större åtaganden. På samma sätt som för ELS så måste bönderna uppnå ett antal poäng för sin gård beroende på dess storlek och markslag. De får poäng genom att uppfylla ett antal skötselkrav som de för varje skifte kan välja från en uppsättning alternativ. Varje poäng motsvarar ett pund ( $\approx 12$  kr) i stöd.

Ersättningsbeloppen är:

Ljunghed, skiften  $\geq 15$  hektar: £23/ha (ELS: £8/ha)

Ljunghed, skiften  $< 15$  hektar: £62/ha (ELS: £30/ha)

Särskilt missgynnade områden under hedmarkslinjen: £62/ha (ELS: £30/ha)

För allmänningar utgår £5/ha extra för att täcka de transaktionskostnader som markägare och brukare har för att bilda samarbetsgrupp och förhandla fram avtal.

Skötselkraven för gräsmark och åker under hedmarkslinjen är:

- ingen tilläggsutfodring inom 6 m från vattendrag
- ingen spridning av konstgödsel inom 6 m från vattendrag
- allt underhåll av stenmurar måste vara gjorda i lokal stil
- allt underhåll av häckar måste vara gjorda i lokal stil
- ingen tilläggsutfodring i naturlig skog utom under perioder med extremt väder
- befintliga områden av buskage ska behållas genom att inte ha underhållsutfodring, konstgödsling eller spridning av bekämpningsmedel
- stora block och berg i dagen får ej tas bort
- spridningen av örnbräken ska förhindras utanför befintliga växtplatser som kan nås med traktor
- plastpåsar och förpackningar ska tagas bort från markerna

Mark som sköts enligt dessa krav kan erhålla 11 poäng/hektar, dvs. £11/ha.

---

<sup>20</sup> Informationen i detta avsnitt har dessa källor:

<http://www.defra.gov.uk/rural/uplands/supportqa.htm>

<http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/uplands/els-options.pdf>

<http://www.defra.gov.uk/rural/documents/countryside/uplands/els-summary.pdf>

Skötselkraven för hedmark är:

- under- och överbete ska undvikas, och en djurtäthet om minst 0,05 djurenheter/ha ska finnas under perioden 1/6 – 30/9
- våtmarker, inklusive torvmyr och andra myrar ska bevaras
- tillskottsutfodring ska skötas med känslighet
- hed- och gräsmarksbränning ska ske enligt koden
- ingen konstgödsling eller jordbearbetning får ske
- behåll och skydda naturlig skog; ingen tillskottsutfodring får förekomma där utom vid extremt väder

Mark som sköts enligt dessa krav kan erhålla 15 poäng/hektar, dvs. £15/ha.

Höglandsförvaltarens skötselalternativ finns redovisade i Tabell 10.

**Tabell 10. Skötselalternativ för Englands miljöstödd Höglandsförvaltarens (Uplands ELS), 2010–**

<b>Skötselalternativ</b>	<b>Poäng</b>	<b>Betalning* Kr/år</b>
Stenmurar, skydd och underhåll	32p/100m	384 kr/100m
Stensatt häckvall, skötsel på båda sidor	24p/100m	288 kr/100m
Stensatt häckvall, skötsel på en sida	12p/100m	144 kr/100m
Jordvall, skötsel på båda sidor	18p/100m	216 kr/100m
Jordvall, skötsel på en sida	9p/100m	108 kr/100m
Stenmur, restaurering	30p/m	360 kr/m
Stensatt häckvall,, restaurering	55p/m	660 kr/m
Häck, restaurering	10 p/m	120 kr/m
Stolp- och trådstängsel längs vattendrag	12,5p/100m	150 kr/100m
Fårstängsel runt små skogsområden	50p/100m	600 kr/100m
Bevarande av synlighet av arkeologiska kännetecken på hedmark	53p/objekt	636 kr/objekt
Ingen tillskottsutfodring på hedmark	4p/ha	48 kr/ha
Underhåll av vädersäkra byggnader på avlägsna platser	4 p/ m <sup>2</sup>	48 kr/m <sup>2</sup>
Övervakning av miljömålsobjekt	320 p/avtal	3840 kr/avtal
Bete med nötkreatur på höglandsbeten och hedmark	30 p/ha	360 kr/ha
Skötsel av ingärdad raggigt bete för fågel	35 p/ha	420 kr/ha
Vinterflytt av boskap från sjöar och vattendrag	35 p/ha	420 kr/ha
Utestängning av boskap från skogspartier	180 p/ha	2160 kr/ha
Höbärgning	60 p/ha	720 kr/ha
Ingen slagen remsa (cutting strip) inom ångar	250 p/ha	3000 kr/ha
Skötsel av höglandsgräsmarker för fågel	37 p/ha	444 kr/ha

\* Beloppet är beräknat genom att multiplicera tariffen i engelska pund med 12 enligt nuvarande växlingskurs.

### **5.6.3 Stödets omfattning**

Målet är att 80 % av höglandsarealen ska ingå i programmet. Det skulle innebära ett totalt stödbelopp om 25 miljoner pund (= 300 Mkr vid växlingskursen 1 GBP = 12 SEK). Maximibeloppet inom den nuvarande budgeten är satt till 31 miljoner pund.



Foto: Knut Per Hasund

## 5.7 Englands övriga styrmedel som påverkar gräsmarkerna

Eftersom England är EU-medlem så berörs givetvis jordbruket av CAP:s övriga styrmedel, där inte minst gårdsstöden och handjursbidragen bidrar till att gräsmarkerna brukas; se kapitel 7.4.1. Flera av de tvärvillkor som är kopplade till gårdsstöden är dessutom direkt verkande på gräsmarkerna, främst gäller det:

- regler mot överbete och tillskottsutfodring på betesmark
- regler för bränning av hed- och gräsmark
- stenvägar
- skydd av häckar och vattendrag
- trädfällning
- skydd av träd
- allemansrättslig tillgång till stigar och vägar

Det finns givetvis ett stort antal andra styrmedel som direkt och indirekt påverkar gräsmarkerna. Till de riktade styrmedlen av större eller mindre betydelse hör:

- Bidrag till skötselavtal för kulturarv (English Heritage management agreement)
- Områden av särskilt vetenskapligt intresse (Sites of Special Scientific Interest)
- Nationella naturreservat (National Nature Reserves)
- Områden av enastående naturskönhet (Areas of Outstanding Natural Beauty)
- Nationalparker (National Parks)
- Lokala naturreservat (Local Nature Reserves)
- Natura 2000 Habitatdirektivet (Special Areas of Conservation, SACs)
- Natura 2000 Fågeldirektivet (Special Protection Areas, SPAs)
- Restriktioner mot hed- och gräsmarksbränning (Heather and Grass Burning Regulations 2007)
- Reglering gällande häckar (Hedgerow regulations)
- Befrielse från arvsskatt för fastigheter i kulturarvslandskap (Heritage landscapes conditionally exempt from inheritance tax)

Dessa styrmedel innebär både begränsningar för jordbruket och i vissa fall möjligheter för ytterligare finansiellt stöd.

## 5.8 Sammanfattande om Englands miljöstöd till permanenta gräsmarker

I Storbritannien, och kanske särskilt England, finns en stark historisk tradition av landskapsvård och naturskydd. Det återspeglar sig i ett ovanligt omfattande politiskt styrsystem, där miljöstöden inom EU:s landsbygdsprogram numera har en central roll. Miljöstöden är emellertid långt ifrån de enda styrmedlen med avgörande inverkan på det engelska kulturlandskapet och dess gräsmarker.

I detta sammanhang kan också erinras att Storbritannien har en stark, liberal tradition, med generellt mindre insatser av myndigheterna och i högre grad privata initiativ, organisationer och välgörenhet. En särskilt viktig sådan organisation är The National Trust. Det är Europas största naturvårdsorganisation och en av Storbritanniens största markägare, fristående från myndigheterna och i hög grad finansierad av donationer. Organisationen äger och förvaltar bland annat av stora gräsmarksarealer, och bedriver många naturvårdsprojekt riktade till betesmarker.

Miljöstöden är mångfaldiga, som framgått, med bred täckning och ganska annorlunda i sin struktur jämfört med de svenska. Systemet att bonden kan välja bland alternativa skötselåtgärder för varje gräsmark eller landskapselement medför högre kostnads-effektivitet: bara där kostnaderna för skötseln är lägre än myndighetens pris kommer de att genomföras. Brukarna får större frihet att välja vilka skötselåtgärder som passar på deras gård, samtidigt som myndigheterna för en begränsad budget kan få så mycket skötsel som möjligt, givet de prioriteringar man gjort. Ett potentiellt mycket effektivt inslag är de framgångsindikatorer som används i HLS-programmet, där miljönyttan av åtgärderna utvärderas för varje objekt. Det finns flera specificerade åtgärder som berättigar till extra miljöstöd, som inte finns med i det svenska programmet. Några av stöden ger betalning för sådant som i Sverige inte är tillåtet, t.ex. att inte sprida konstgödsel på naturbetesmarker.

Basstödet till betesmarker är avsevärt lägre än i Sverige. När det kan kombineras med specifika åtgärder som ger ytterligare stöd så kan ändå totalbeloppen per hektar ofta bli högre. Även för gräsmarker med högre miljökvälité kan miljöstödet<sup>21</sup> per hektar vara högre eller lägre än i Sverige, beroende på vilken typ av gräsmark det är.

---

<sup>21</sup> Notera att stödbeloppen i kronor är starkt beroende av gällande valutakurser. Nuvarande valutakurs om ca 12 kr per pund ger betydligt lägre belopp uttryckt i kronor än tidigare växelkurser om t.ex. 15 kronor.

## 6. Bayerns miljöstöd till permanenta gräsmarker



### 6.1 Gräsmarker i Bayern<sup>22</sup>

Bayern är den tyska delstat som har störst areal klassad som permanenta gräsmarker, 1 122 000 hektar år 2008. I Tyskland finns totalt 4 870 000 hektar (2008). Mellan åren 2003 – 2008 minskade Bayerns gräsmarker med 29 000 hektar, 1,9 %, vilket var mindre än Tysklands genomsnitt -3,4 %.

### 6.2 Bayerns stödsystem till permanenta gräsmarker

Liksom övriga tyska delstater har Bayern sin egen jordbrukspolitik, inom ramarna för EU:s CAP. Bayern har ett visst rykte om sig att vara politiskt progressivt i jordbrukets miljöfrågor. Deras landsbygdsprogram har två miljöstödsprogram:

- KULAP (Kulturlandschaftsprogramm)
- VPN (Vertragsnaturschutzprogramm)

Båda programmen är frivilliga för brukarna, och baseras på femåriga avtal.

---

<sup>22</sup> Kapitel 6 bygger på information från:

- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten. 2008a.
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten. 2008b.
- Bundesamt für Naturschutz. 2008.
- Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf. 2008.
- Hoffmann, H. and R. Hübner,. 2009.

## **6.3 Miljöstöd i Kulturlandskapsprogrammet, KULAP**

### **6.3.1 Hur är stödet utformat?**

Bayerns Kulturlandskapsprogram (Kulturlandschaftsprogramm, KULAP) är ett brett program, som även omfattar ekologisk odling m.m. Inom programmet finns två former av miljöstöd plus tilläggsåtgärder för enskilda fält.

Miljöstödet Miljöorienterat gräsmarksbruk:

Krav för att få stödet:

- minst 5% av ytan får ej användas före 15/6
- förbud att plöja gräsmarken
- ingen yttäckande spridning av bekämpningsmedel
- stallgödselspridning ska registreras (tidpunkt, mängd, yta)

Ersättning per år:

- 50 EUR/hektar (ca 500 kr/ha)

Miljöstödet Extensifiering av gräsmark:

Krav för att få stödet:

- all gräsmark på gården måste ingå
- förbud att plöja gräsmarken
- ingen yttäckande spridning av bekämpningsmedel
- förbud att använda handelsgödsel på gräsmarken
- begränsning av djurtätheten, LU/ha

Ersättning per år:

- 130 EUR/hektar om max 1,76 LU/ha (ca 1300 kr/ha)
- 180 EUR/hektar om max 1,4 LU/ha (ca 1800 kr/ha)

Tilläggsåtgärder för enskilda fält:

- Extensiv gräsmarksbruk längs vattendrag
- Slätter på sluttningar
- Extensivt bete med får eller getter (max 1,2 LU/ha)
- Extensivt slätterbruk, tidigast 1/7
- Ekologiskt gräsmarksbruk

### **6.3.2 Stödets omfattning**

KULAK stöder 720 000 ha gräsmark, dvs. betydligt över hälften av Bayerns 1,1 Mha. Till gräsmarkerna är miljöstöden inom KULAK totalt 108 MEUR/år, eller drygt 1 miljard kronor.

### **6.3.3 Kontroll, sanktioner**

Varje år kontrolleras 5 % av bönderna. De som bryter mot avtalen måste återbetala stödet.

### **6.3.4 Övrigt om stödet**

KULAP administreras och implementeras av ”Bavarian Ministry of Agriculture and Forestry”. Sedan år 2004 finansierar EU 60 % av stödet, medan återstoden finansieras av delstaten.





## 6.4 Miljöstöd i Kontraktnaturskyddsprogrammet, VPN

Syftet med Bayerns Kontraktnaturskyddsprogram (Vertragsnaturschutzprogramm, VPN) är skydda miljömässigt särskilda värdefulla platser.

### 6.4.1 Hur är stödet utformat?

Inom programmet finns sammantaget fyra former av miljöstöd, varav ett bara gäller åker och därför inte beskrivs här. Miljöstöden är enligt biototyp, så att det finns ett för ängsmark, ett för betesmark och ett för dammar. Till vart och ett av miljöstöden finns – utöver basstödet – tilläggsåtgärder som brukaren kan välja. Skötselkraven beror på de platsspecifika bevarandemålen.

I miljöstödet Ängsmark finns tre stödåtgärder plus fem tilläggsåtgärder; se Tabell 11. Stödnivån varierar enligt givna tariffer beroende på vilket åtagande brukaren gör för stödåtgärden. Stödet för senarelagd slätter ökar från ca 850 till 2200 kr/ha ju senare slättern sker. Att inte använda gödsel eller kemiska bekämpningsmedel kan ge mellan 2 400 och 3 500 kr per hektar beroende på vilket alternativ brukaren väljer. Notera att detta belopp kommer i tillägg till andra miljöstöd på samma mark.

Omläggning av åker till äng ger ca 4000 kr per år i miljöstöd. I realiteten torde mycket av det som i Bayerns och andra länders miljöstöd kallas ängsmark motsvara det som i Sverige räknas som långliggande vall och som bara kan berättiga regionala vallstöd.

Tilläggsåtgärden 0.3 ”Naturförbättrande ståndortsspecifika åtgärder” är det som närmast motsvarar stödet till särskilt värdefulla marker i Sverige, men det har inte varit möjligt att få fram vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att marken ska vara kvalificerad. Ersättningen varierar mellan 400 – 8700 kr/ha för ett sådant åtagande, till vilket hör en platsspecifik åtgärdsplan.

Ersättningsnivåerna kan genom att åtgärderna kombineras bli jämförelsevis höga; i extremfallet  $2500 + 3500 + 8700 = 14\,700$  kr/ha/år för den som slår efter 1/9, avstår från att gödsla och bespruta, och som utför speciella naturförbättrande åtgärder.



**Tabell 11. Miljöstödet Ängsmark inom Kontraktsnaturskyddsprogrammet, VPN, villkor och stödtariffer per hektar och år. Bayern 2007 – 2013**

Stödåtgärd	Miljöstödsvariant	Stödtariff	
		EUR	SEK
2.0 Omläggning av åker till äng		400	4000
2.1 Extensiv slåtter av naturvårdsmässigt värdefulla habitat	Slåttertidspunkt tidigast 1/6	85	850
	Slåttertidspunkt tidigast 15/6	155	1550
	Slåttertidspunkt tidigast 1/7	175	1750
	Slåttertidspunkt tidigast 1/8	175	1750
	Slåttertidspunkt tidigast 1/9	220	2200
2.2 Träda i bäverhabitat (inga åtgärder 15/3 – 1/8)	Ängsmark EMZ till 3500	250	2500
	Ängsmark EMZ från 3501	400	4000
Tilläggsåtgärder	0,0 Ej handelsgödsel, stallgödsel och bekämpningsmedel på mark där urin eller stallgödsel redan är förbjuden	240	2400
	Eller: 0.1 Ej stallgödsel (av alla slag) och bekämpningsmedel	300	3000
	0.1 som engångsåtgärd	350	3500
	Eller: 0.2 Ej handelsgödsel, ekologisk gödsel och bekämpningsmedel	240	2400
	Och: 0.3 Naturförbättrande ståndortsspecifika åtgärder	40-870	400-8700
	Och: 0.4 Bevarande av traditionella fruktgårdar på ängsmark, riktad åtgärd	6 €/träd max 600	60 kr/träd max 6000

1) Eurobeloppet är omräknat till kronor enligt kursen EUR:SEK = 1:10.

Källa: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten, 2008b

I miljöstödet Betesmark finns två stödåtgärder plus två tilläggsåtgärder; se Tabell 12. Även vid omläggning till gräsmark som nyttjas för bete är ersättningen 4000 kr/ha/år. Att ha extensiv betesdrift ger 2700 kr/ha i låglandet eller 1200 kr/ha i alpina områden. Inga övriga krav förefaller vara förknippade med stödet. Enligt platsspecifika åtgärdsplaner kan sedan miljöstöd utgå med ytterligare 500 – 2350 kr/ha/år.

**Tabell 12. Miljöstödet Betesmark inom Kontraktsnaturskyddsprogrammet, VPN, villkor och stödtariffer per hektar och år. Bayern 2007 – 2013**

Stödåtgärd	Miljöstödsvariant	Stödtariff	
		EUR	SEK
3.0 Omläggning av åker till betesmark		400	4000
3.1 Extensivt bete av naturvårdsmässigt värdefulla habitat	Bete med får, getter, nötkreatur eller hästar	270	2700
	Bete med nötkreatur i alpina områden	120	1200
Tilläggsåtgärder	0.3 Naturförbättrande ståndorts-specifika åtgärder (ZE1-ZE4)	50-235	500-2350
	Och: 0.4 Bevarande av traditionella fruktgårdar på ängsmark, riktad åtgärd	6 €/träd max 600	60 kr/träd max 6000

1) Eurobeloppet är omräknat till kronor enligt kursen EUR:SEK = 1:10.

Källa: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten, 2008b

Miljöstödet Dammar i VPN-programmet har som syfte att bevara, utveckla eller förbättra ekologiskt värdefulla dammar. Det har två stödåtgärder och en tilläggsåtgärd; se Tabell 13.

**Tabell 13. Miljöstödet Dammar inom Kontraktsnaturskyddsprogrammet, VPN, villkor och stödtariffer per hektar och år. Bayern 2007 – 2013**

Stödåtgärd	Miljöstödsvariant	Stödtariff	
		EUR	SEK
4.1 Främjande av ekologiskt värdefulla dammar med kringzoner	0 – 25 % strandzon	470	4700
	26 - 50 % strandzon	550	5500
	Över 50 % strandzon	470	4700
4.2 Fullständigt avstå från nyttjande av damm	Utveckling eller förbättring av livsbetingelser för endemiska eller hotade arter	580	5800
Tilläggsåtgärder	0.5 Bevarande och utveckling av särskilda amfibie- och sländehabitat. Avstå från odling av rovfisk	75	750

1) Eurobeloppet är omräknat till kronor enligt kursen EUR:SEK = 1:10.

Källa: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten. 2008b

#### **6.4.2 Stödets omfattning**

År 2006 var VPN-programmets totala miljöstödet till gräsmarker 19 MEUR, motsvarande ca 200 Mkr årligen.

#### **6.4.3 Kontroll, sanktioner**

Varje år kontrolleras 5 % av bönderna. De som bryter mot avtalen måste återbetala stödet.

#### **6.4.4 Övrigt om stödet**

Förutom bönder så kan föreningar och regionala myndigheter erhålla miljöstödet inom VPN.

Även VPN administreras av jordbruksdepartementet, "Bavarian Ministry of Agriculture and Forestry", men implementeras av miljödepartementet, "Bavarian Ministry of Environment and Health".

Sedan år 2004 finansierar EU 60 % av stödet, medan återstoden finansieras av delstaten.

### **6.5 Bayerns övriga riktade styrmedel**

I Bayern finns ett fåtal restriktiva styrmedel för att skydda de permanenta gräsmarkerna. Enligt Bayerns naturvårdslag § 6 kan markägare tvingas återställa gräsmark som plöjts upp. Vidare kan man enligt Art. 2b inom utpekade områden tvingas återetablera permanent gräsmark som fått ändrad markanvändning.

Bayerns Düngeverordnung föreskriver att högst 230 Kg kväve per hektar och år får tillföras permanenta gräsmarker totalt i form av alla gödselslag, kompost, m.m. Nettobalansen (tillfört – uttaget) för kväve får vara högst 60 kg N/ha/år på permanent gräsmark.

I gårdsstödet tvärvillkor ingår att om arealen permanent gräsmark minskar med mer än 8 % av 2003-års areal så kan Bayeriska staten kräva att stödmottagarna återför en andel av denna areal till gräsmark.

Det finns däremot inga nationalparker eller naturreservat för att skydda slåtter- och betesmarkerna i Bayern. Inom s.k. naturskyddsområden (NSG) är det normalt förbjudet att omvandla gräsmark. Inom landskapsskyddsområden (LSG) kan myndigheterna begränsa omvandlingen av gräsmark.

Natura 2000-områdena upptar 11,3 % av Bayerns yta, men skötselplanerna för dem är ännu inte fastställda.

## 6.6 Sammanfattande om Bayerns miljöstöd till permanenta gräsmarker

Miljöstöden till Bayerns permanenta gräsmarker ligger på jämförelsevis höga nivåer, ofta på mer än det dubbla vad motsvarande marker skulle kunna få i Sverige. En stor del av gräsarealerna torde motsvara marker som i Sverige skulle vara berättigade till det s.k. vallstödet. Kraven för att få stöd är i allmänhet relativt lågt ställda.

I KULAP-programmet utgår förhållandevis hög ersättning för att inte använda handelsgödsel, i strid med Polluter Pay's Principle, PPP. VPN-programmets stöd till ängsmark handlar huvudsakligen bara om slåttertidpunkt och om att inte använda gödsel eller bekämpningsmedel, förutom i 0.3-fallen där platsspecifika åtgärdsplaner görs. Det är kanske förvånande att marker som utan åtagande skulle få gödslas eller besprutas ändå räknas till särskilt värdefulla VPN-gräsmarker

Bayerns miljöstödsprogram är generellt inte lika utvecklat och differentierat som det engelska systemet. Det gäller både i fråga om valmöjligheter för skötsel eller med avseende på markslag och biotoper. Det är däremot omfattande vad gäller arealtäckning och budget. En möjlighet till platsanpassade skötselkrav finns visserligen genom VPN-programmets 0.3-stöd, men de förefaller ha liten omfattning och kan vara förknippade med höga transaktionskostnader.



## 7. Komparativ analys

### 7.1 Vilka likheter och skillnader finns mellan ländernas miljöstöd?

De fem länderna som behandlas i den här rapporten, Sverige, Danmark, Polen, England och Bayern, är alla medlemmar i EU. Det medför att det finns stora grundläggande likheter både i hur deras miljöstöd är utformade (troligen också att de överhuvudtaget finns i vissa länder), och i miljöstödens jordbrukspolitiska sammanhang. Länderna styrs alla av CAP:s regelverk, där bland annat EU:s Förordning 1698/2005 stipulerar miljöstödens ramverk. Till de viktigare reglerna hör att miljöstöden får utgå bara som kompensation för uppkomna kostnader i jordbruket att förbättra miljön. Kostnaderna kan vara i form av fördyrad produktion, uteblivna produktionsintäkter, och i vissa fall för transaktionskostnader (ökad administration). I princip är det alltså inte tillåtet att betala mer till en mark med hög biomångfald än till en mark med låg biomångfald om landet inte kan visa att dess skötsel är dyrare. Vidare får miljöstöden i princip inte ha en produktionsökande effekt av varor för jordbruksmarknaden.

För alla EU:s länder gäller att deras landsbygdsprogram (där miljöstöden ingår) måste godkännas av EU-kommissionen. Den skall tillämpa samma normer för alla länder, men accepterar skillnader mellan miljöstöden p.g.a. varierande miljöförhållanden och miljöpolitiska prioriteringar.

Givet detta, så finns stora skillnader mellan ländernas miljöstöd som inte kan förklaras enbart av att gräsmarkerna skiljer sig åt miljö- eller kostnadsmässigt. Uppenbarligen finns olikheter mellan ländernas miljöstöd, där varierande nationella politiska prioriteringar, historisk bakgrund och förhandlingsframgång är tänkbara orsaker.

#### Systemskillnader

Miljöstödssystemens struktur skiljer sig på vissa sätt mellan länderna, även om det också finns tydliga likheter i många fall. Antalet miljöstöd och stödvarianter till slåtter- och betesmarkerna är en sådan skillnad mellan länderna. England har klart flest, medan Danmark och Bayern har förhållandevis få.

Systemskillnader finns också beträffande typen av stöd: om det är miljöstöd för årlig skötsel, engångsåtgärder, investeringar eller speciella projekt. I Bayern finns t.ex. inga investeringsstöd, men de finns i stor uppsättning i England.

En annan avgörande systemskillnad är hur stöden kompletterar varandra inom ett land. I Sverige, Bayern och England finns grundstöd som kan kombineras med tilläggsåtgärder på samma gräsmarksobjekt, men sådana möjligheter kan saknas i andra länder.

Englands poängsystem – där brukarna för varje slåtter- eller betesmark får välja mellan olika skötselalternativ – ger programmet en klart avvikande uppbyggnad, med många fördelar i form av valmöjligheter och platsanpassning.

Miljöstöden kan också i varierande grad vara baserade på eller differentierat efter typ av biotop eller skötsel. Mer flexibla ersättningssystem än det svenska finns, t.ex. i England.



Foto: Knut Per Hasund

Väsentliga skillnader finns slutligen i ländernas målstrukturer för sina miljöstödd till gräsmarkerna. Det kan handla om i vilken grad miljöstöden till gräsmarkerna har biomångfald, kväveutlakning, rekreation, landskap som mål. I Sverige ligger som bekant mycket vikt på biomångfald, men även på kulturmiljö. Danmark lägger tonvikt på landsbygdsutveckling och läckage. Även Bayerns miljöstödd till gräsmarkerna lyfter fram målen att minska växtnäings- och biocidläckage, men också agrara intressen. I Polen förefaller målen om jordbrukets utveckling och landsbygdsutveckling väga tungt, men även erosionsbekämpning finns med. De har samtidigt habitatspecifika miljöstödd som är helt biologiskt motiverade. Däremot har de ingen uttalad inriktning mot rekreation och kulturmiljö. England lägger förhållandevis stor tonvikt vid rekreation, och har liksom Sverige kulturhistoriska miljöer som uttalat mål. Bevarande av traditionella landskap är mer uttalat i England och Bayern, inte bara i visuell bemärkelse.

### **Miljöstödens utformning**

Många likheter och skillnader finns mellan länderna i hur miljöstöden är utformade. På en mer övergripande nivå kan noteras att både detaljeringsgraden i skötselkrav och differentieringen i markkrav och ersättningsnivåer varierar. I exempelvis Danmark är miljöstöden föga differentierade.

I Sverige, England och Danmark finns exempel på resultatorienterade utformningar för några stödåtgärder. Stöd villkoret är då formulerat med avseende på gräsmarkens tillstånd (vid t.ex. växtperiodens slut). Det görs i tillägg till, men i enstaka fall i stället för, villkor om skötselåtgärder som ju annars är den helt dominerande formen.

Det finns exempel på många särbehandlade habitat, ändamål eller skötselåtgärder som inte finns med i det svenska systemet. Polen har t.ex. ett skötselkrav att lämna en del av ången oslagen. I Danmark finns stöd till jordskifte för att kunna bilda större betesområden, och för etablering av betessällskap.

Mängden personlig rådgivning till brukaren varierar mellan länderna. Polen förefaller ha lite medan England har mycket till HLS-mark (höga miljövärden). Rådgivningen ökar transaktionskostnaderna väsentligt.

### **Skötselvillkor och markvillkor**

Skötselkraven för stöden är generellt lägre i Danmark, Bayern och Polen, men även för Englands ELS-stöd (lägsta nivån) jämfört med Sveriges miljöstöd till gräsmarkerna. Jämfört med det svenska miljöstödet ”Vallodling” kan dock kraven vara högre, så det beror på vilka marker som berörs.

För gräsmarker utan särskilda kvalitéer – dvs. långliggande vallar, kultiverade betesmarker med basstöd, o.d. – är skötselkraven relativt låga i alla länderna. I många fall avviker de föga från redan praktiserad skötsel, så villkoren kan betraktas mer som en garant mot drastiska förändringar, alternativt som pseudovillkor, där huvudsyftet är att ge finansiellt stöd till fortsatt markanvändning.

Även villkoren för vilken mark som berättigar högre stöd varierar. De är betydligt lägre ställda i Bayern och England än i Sverige.

### **Ersättningsnivåer**

Stora skillnader finns i ersättningsnivåer. Danmark och Bayern har ofta minst dubbelt så högt miljöstöd för ungefär motsvarande marker eller skötselkrav som i Sverige, medan Polen ligger lägre. Englands miljöersättningar till permanenta gräsmarker ligger i vissa fall i nivå med de svenska, men kan annars ligga avsevärt högre.

Vad som är grundkrav i ett land kan ge tilläggsersättning i ett annat. I Bayern och England kan den som avstår från att sprida handelsgödsel erhålla 1 300 – 2 400 kr/ha/år respektive 1 800 kr/ha/år (eller 2 500 kr om gården har stödet för ekologisk odling) i extra betalning.

En hel del skötselåtgärder kan få mer eller mindre hög ersättning i vissa länder, men inte rendera något alls i andra länder. I t.ex. England kan brukaren eller markägaren få 4 200 kr/ha/år om de upplåter större områden betesmark med HLS-stöd (mark med högre miljövärden) för allmänheten, vilket i Sverige inte ger någon ersättning över huvud taget eftersom det ligger i allemansrätten.

### **Kontroll och sanktioner**

Trots att ländernas miljöstödssystem lyder under samma EU-förordningar finns vissa, mindre skillnader i hur sträng kontroll och kraftiga sanktioner som är stadfästa. Danmark förefaller t.ex. ha hårdare villkor än Polen. Viktigare lär vara hur kontrollen och sanktionerna verkställs i praktiken. Det har påståtts att kontrollen här i Sverige har varit mer rigorös än i andra länder, men det har inte varit möjligt inom detta projekt att undersöka om så skulle vara fallet eller ej.



## 7.2 Samma gräsmark, olika miljöstödet

För att illustrera vad ländernas olika utformning av programmen får för konkreta utfall kommer här miljöstöden till ett par exempelbiotoper att beskrivas. Exempelen är valda för att visa vad som skulle gälla för ungefär samma gräsmark i respektive land. Jämförelsen skall ses mot fyra reservationer. Identiska gräsmarker finns inte och det kan finnas systematiska skillnader mellan länderna. Den agrara eller ekologiska situationen varierar (klimat, jordar, arter m.m.). Övrig politik varierar mellan länderna. Slutligen, i ett par av länderna skulle brukaren kunna välja andra stödalternativ än dem som beskrivs här, med högre eller lägre ersättning och skötselkrav.

### Fall A: trädklädd gräsmark med låg miljökvälité

I detta exempel är ängsmarken en betesmark med några spridda träd och runnor. Den bedöms ha endast låga miljövärden. Hagen ligger inte i något höglands- eller LFA-område.

Miljöersättningens storlek och de viktigaste tillhörande skötselkraven finns sammanställda för vart och ett av länderna i Tabell 14; se kapitlen 2 – 6 ovan för mer komplett information. Bland de få ytterligare skötselkrav som finns stipulerade kan följande lyftas fram:

Bayern:

- All gräsmark på gården måste ingå

Danmark:

- Betesdjur: endast idisslare och hästar är accepterade

England:

- Inget ytterligare skötselkrav av större betydelse

Polen:

- Djurtäthet vid visst tillfälle: maximalt 10 LU/ha
- Gräsinsådd är förbjudet

Sverige:

- Ingen igenväxning av sly, snår o.d. är tillåten
- Ett generalvillkor är förbud mot åtgärder som kan skada natur- och kulturvärden

**Tabell 14. Miljöstödet till trädklädd gräsmark med låga miljövärden i fem länder: stödtaff och urval av stödvillkor. 2009**

	Bayern	Danmark	England	Polen	Sverige
Ersättning, kr/ha/år <sup>1)</sup>	1800	1050	1800	1280	1100
Handelsgödsel tillåtet	Nej	Max 140 kg N totalt	Nej	Max 60 kg N totalt	Nej
Stallgödselspridning tillåtet	Ja		Max 12,5 ton		Nej
Kalkning tillåtet	Ja	Ja	Om tidigare	Vid tillstånd	Nej
Betesperiod, krav	Nej	1/6-31/8	Nej	1/5-15/10	Nej
Beteskrav, grässvål	Nej	Nej	>20% > 7cm >20% < 7cm	Nej	Ingen förna
Bekämpningsmedel tillåtet	Endast selektivt	Endast ekol. godkända	Endast selektivt	Endast selektivt	Nej
Tillskottsutfodring tillåtet	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Djurtäthet, begränsning max LU/ha	1,4	Ingen	Ingen	0,5 - 1	Ingen
Plöjning, kultivering, harvning o.d.	Ej tillåtet		Ej tillåtet	Ej tillåtet	Ej tillåtet

1) Stödtafferna är omräknade till kronor enligt: 1 EUR = 10 SEK, 1 DKK = 1,4 SEK, och 1 GBP = 12 SEK

Källa: Egen sammanställning



Foto: Knut Per Hasund

Miljöersättningen till en betesmark med dessa kännetecken ligger i intervallet 1 050 – 1 900 kr/ha/år<sup>23</sup>, med högst stöd i Bayern och England men lägst i Danmark och Sverige. Då bör också beaktas att kraven för att få miljöstödet skiljer sig något mellan länderna. Visserligen finns överensstämmelser, så att t.ex. spridning av handelsgödsel inte är tillåtet i Bayern, England och Sverige, men skillnaderna kan vara betydande, åtminstone ekologiskt. Det är exempelvis bara i Sverige som stallgödselspridning inte alls är tillåtet. I grova drag förefaller det som om Bayern och Danmark sammantaget har lägst ställda skötselkrav och Sverige de strängaste för denna typ av betesmark.

#### **Fall B:**

Denna gräsmark är också en delvis trädbevuxen betesmark, men den bedöms ha höga miljövärden. Hagen ligger inte i något höglands- eller LFA-område.

Miljöersättningens storlek och de viktigaste tillhörande skötselkraven finns sammanställda för vart och ett av länderna i Tabell 15; se kapitlen 2 – 6 ovan för mer komplett information. Bland de få ytterligare skötselkrav som finns stipulerade kan följande lyftas fram:

Bayern:

- Inget ytterligare skötselkrav av större betydelse

Danmark:

- Inget ytterligare skötselkrav av större betydelse

England:

- Bruk av maskiner som kan orsaka långvariga skador är förbjudet
- Gräsinsådd är förbjudet
- Barmarks- och gyttebildning skall undvikas (skador av koncentrerat djurtramp)
- Restriktioner mot eldning
- Restriktioner mot att använda marken för organiserade aktiviteter, t.ex. sport, camping eller marknader

---

<sup>23</sup> Valutakursförändringar kan påtagligt ändra tarifferna uttryckt i svenska kronor. Vid de kurser som gällt i genomsnitt under det senaste decenniet skulle stödet i England vara högre och stödet i euroländer vara lägre omräknat till kronor.

- Gårdens areal av tillfällig eller permanent gräsmark får inte minska under avtalsperioden
- Allemansrättsliga stigar måste underhållas

Polen:

- Djurtäthet vid visst tillfälle: maximalt 10 LU/ha
- Gräsinsådd är förbjudet

Sverige:

- Ingen igenväxning av sly, snår o.d. är tillåten
- Ett generalvillkor är förbud mot åtgärder som kan skada natur- och kulturvärden

Platsspecifikt:

- tillståndet hos träd, buskar och markvegetationen vid vegetationsperiodens slut
- skötsel och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla landskapselement
- om det ska vara ett betes- eller slätterfritt år under åtagandeperioden.

En viktig ytterligare skillnad mellan länderna är att gräsmarken ifall den låg i Bayern, England eller Sverige kan få tilläggsersättning om brukaren önskar utföra fler skötselåtgärder. I Bayern kan brukaren således få upp till 2 350 kr/ha/år utöver grundersättningen 2700 kr/ha/år mot att sköta hagen enligt en platsspecifik åtagandeplan. England har tilläggsstöd för t.ex. åtgärder mot örnbråken med 420 kr/ha/år; se Tabell 8. Dessutom har England investeringsbidrag som gräsmarken möjligen skulle kunna få; se Tabell 9. I Sverige kan beteshagen få tilläggsersättning för hamling med 100 kr/träd.

För att beteshagen ska få denna högre miljöersättning skall de i England och Sverige alltid skötas enligt en åtagandeplan som är skriven speciellt för denna hage. De engelska sköselföreskrifterna är resultatorienterade. De kan t.ex. innebära att år 2012 ska arterna XX, XY och XZ vara vanliga och arterna YX och YY förekomma i hagen, samt att högst 4 % av arealen får vara täckt av barmark från boskapstramp. En illustration av hur sköselföreskrifterna<sup>24</sup> i en svensk åtagandeplan kan se ut för denna gräsmark är:

- Område A) Vidkroniga träd som ekar och björkar ska vara frihuggna åtminstone under sina kronor och helst ca 3 meter ut från de yttersta grenspetsarna. Frihugg de odlingsrösen som finns och skapa en mjuk övergång (brynzon) mot skogen i öster. Mer träd får finnas i denna del än i resten av beteshagen. Åtgärderna ska vara genomförda senast den XX.
- Område B) Hugg ut all gran samt yngre ek. Behåll enstaka, solitärt stående ekar som kan ersätta äldre, grova träd när de försvinner
- Område C) Det ca 20-åriga granbeståndet skall huggas bort
- Område D) Det stora slånbuskaget skall behållas, men dess kanter ska hållas efter så att buskaget inte breder ut sig mer

<sup>24</sup> De exempel som följer är hämtade från faktiska åtagandeplaner.

**Tabell 15. Miljöstöd till trädklädd gräsmark med höga miljövärden i fem länder: stödtaff och urval av stödvillkor. 2009**

	Bayern	Danmark	England	Polen	Sverige
Ersättning, kr/ha/år <sup>1)</sup>	2700	1900	2400	1300	2500
Handelsgödsel tillåtet	Nej	Nej		Max 60 kg N totalt	Nej
Stallgödselspridning tillåtet	Nej	Nej			Nej
Kalkning tillåtet		Ja	Nej	Vid tillstånd	Nej
Betesperiod, krav		1/6-31/8		1/5-15/10	Platsspec.
Beteskrav, grässvål		Väl avbetad Överbete ska undvikas	Under- och överbete ej tillåtet	Nej	Ingen förna Vissa växter ska slås innan frösättning
Bekämpningsmedel tillåtet	Nej	Nej	Endast selektivt	Endast selektivt	Nej
Tillskottsutfodring tillåtet	(Platsspec.)	Nej	Ja	Ja	Platsspec.
Djurslag som är godkända	(Platsspec.)	Idisslare och hästar	Får, getter, nötkreatur och hästar		Platsspec.
Djurtäthet, begränsning max LU/ha	(Platsspec.)	Ingen	Ja	0,5 - 1	Ingen
Plöjning, kultivering, harvning o.d.	Ej tillåtet		Ej tillåtet	Ej tillåtet	Ej tillåtet

1) Stödtafferna är omräknade till kronor enligt: 1 EUR = 10 SEK, 1 DKK = 1,4 SEK, och 1 GBP = 12 SEK

Källa: Egen sammanställning

En delvis trädbevuxen gräsmark med höga miljövärden skulle få ca 1 300 kr/ha/år i miljöersättning om den låg i Polen, men mer än det dubbla, 2 700 kr/ha/år, om den i stället låg i Bayern. Ersättningen i de övriga länderna ligger däremellan. Det kan noteras att Polen inte har någon differentiering för låga-höga miljövärden. Ersättningen och villkoren är därför de samma som i föregående exempel, Fall A.

I Bayern skulle en platsspecifik åtagandeplan med krav liknande dem som finns i Sverige ge tilläggsstöd upp till 2 350 kr/ha/år. En åtagandeplan med platsspecifika skötselkrav är sålunda obligat i Sverige för detta högre stöd, men är i Bayern en valmöjlighet som kan ge som mest 5 050 kr/ha/år totalt till denna betesmark.

Sammantaget förefaller skötselkraven i Sverige vara något högre än i de andra länderna, men per stödkrona är kraven möjligen hårdast i Danmark.

### 7.3 Natura-2000områden och naturreservat

Miljöstöden är i regel inte annorlunda i Natura 2000-områden än till gräsmark utanför dem. Inga skillnader i skötselkrav föreligger för Natura-2000 områden med miljöstöd i vare sig Danmark, England, Polen eller Bayern.

I Danmark prioriteras dock Natura 2000-områden vid tilldelning av ett miljöstöd. Där finns också ett projektstöd för att utveckla handlingsplaner för Natura 2000-områden. I Polen får Natura 2000-områden högre miljöstöd för respektive habitat med tillhörande skötselkrav.

## 7.4 Utvärdering och slutsatser

Den här rapporten redovisar ingen uttömmande analys eller någon sammanställning av tidigare studier, utan bara enstaka iakttagelser och en del bedömningar av hur ländernas miljöstöd fungerar i olika avseenden<sup>25</sup>.

Miljöstödens betydelse beror givetvis på landets övriga förutsättningar och kan inte analyseras isolerat. Andra politiska åtgärder har, som påpekats, betydelse för både hur miljöstöden fungerar och hur de permanenta gräsmarkerna utvecklas. Sveriges allemansrätt och förbud mot att ta bort landskapselement, t.ex., kan i andra länder i stället motsvaras av miljöstöd.

Skillnaderna i miljöstöd kan utvärderas med avseende på

- Effekter:
  - arealmässigt, skötsel
  - objektens miljökvantiteter
  - jordbruket, landsbygd
- Effektivitet
  - Kostnadseffektivitet
  - Samhällsekonomisk effektivitet
- Rättvisekriterier
- Fördelningsmässigt

### 7.4.1 Effekter av miljöstöden

De riktade styrmedlen får allt större betydelse för kulturlandskapet, trots att de jordbrukspolitiska och andra diffusa styrmedlen som har andra syften fortfarande har stor inverkan. Det gäller inte minst ängsmarkerna, där miljöstöden blir allt viktigare i stora delar av Europa. Miljöstödens påverkan är signifikant, inte bara för enskilda objekt utan även för de permanenta gräsmarkernas situation i stort.

Det måste poängteras att en mängd andra faktorer också påverkar jordbrukets och gräsmarkernas utveckling. Teknisk utveckling, världsmarknadspriser, konsumtionsmönster, ekonomisk tillväxt m.m. har genomgripande inverkan på både möjligheter och hot, särskilt på längre sikt. Miljöstöden bör ses i detta perspektiv.

En annan aspekt är att miljöstöden inte bara kan uppfattas som en reaktion att möta omvärldsförändringar och som ett uttryck för samhällets positiva värderingar av slätter- och betesmarkerna och deras kollektiva nyttigheter. De påverkar också attityder och värderingar, framför allt böndernas kunskaper och attityder. Det kommer troligen få betydande långsiktiga effekter på möjligheterna att bevara ängsmarkerna och deras miljökvantiteter.

---

<sup>25</sup> Bedömningarna i detta kapitel grundar sig bl.a. på dessa källor:

- Andersson et al. (2008), Jordbruksverket (1997, 1999, 2007a), Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet (1997, 2002), Pärt & Söderström (1999), Riksrevisionsverket (1999)



Foto: Knut Per Hasund

I korthet kan noteras att miljöstöden bidragit till att hejda eller till och med vända gräsmarkernas negativa arealutveckling i Sverige och flera andra europeiska länder. De har också helt klart ökat andelen mark som röjs och minskat arealen som växer igen med sly eller snår, liksom andra miljöåtgärder på betes- och slåttermarkerna (Andersson *et al.* 2009). Eftersom TUVÅ-inventeringen visade att det finns stor artrikedom i övergivna, ännu inte helt igenväxta gräsmarker, så finns dock en betydande potential i om större arealer kunde anslutas till de svenska miljöstödsprogrammen. Om inte dessa arealer restaureras och hävdas riskerar biomångfalden att försämras allvarligt (*ibid.*).

Exempel finns på stödåtgärder som är tveksamma om de verkligen ökar arealen värdefull gräsmark. Det svenska stödet till "Vallodling" kan vara miljömässigt negativt totalt sett genom att konkurrera ut betydligt värdefullare naturbetesmarker. För hävd av betesmarkerna är det visserligen positivt att kostnaderna för vinterfoder sänks. Vallstödet är däremot negativt genom att öka lönsamheten i vallbete eftersom det minskar antalet betesdjur som finns tillgängliga för naturbetena (Jonasson & Kumm 2006).

Huruvida ökad areal gräsmark och mer miljöinriktade skötselåtgärder i slutändan verkligen förbättrat (dvs. ökat, bevarat eller förhindrat försämring) miljösituationen i termer av biomångfald, kulturarv, skönhet osv. har inte kunnat fastställas överlag. I t.ex. England har likväl miljöstöden bedömts vara en avgörande faktor för att miljösituationen förbättrats på gräsmarkerna (Countryside Survey 2008). På många men inte alla svenska betesmarker har miljöersättningarna också medfört kvalitativ förbättring (Jordbruksverket 2007a). Inga skillnader i artrikedom mellan betesmark med och utan stöd i det föregående svenska miljöstödsprogrammet kunde t.ex. däremot påvisas i TUVÅ-inventeringen (Andersson *et al.* 2009). Kontraproduktiva stödutformningar går också att belägga (se t.ex. Pihlgren 2007 eller Wissman 2006). Som helhet bör stöden dock ha en betydande positiv miljöeffekt. Frågan gäller snarare om stöden är tillräckliga. Det finns indikatorer som visar på en fortsatt försämring av floran och

faunan knuten till det europeiska jordbrukslandskapet (European Bird Census Council, 2009; European Environment Agency, 2005). Även i Sverige har bl.a. antalet fåglar i jordbrukslandskapet minskat drastiskt, där den nedåtgående trenden har fortsatt ända fram till senaste mätningen 2008 (Svensk fågeltaxering 2009). Enligt Artdatabanken (2007) hör gräsmarkerna till de mest hotade naturtyperna i Sverige. Det gäller flertalet gräsmarksslag med undantag för alvarmark, liksom för en stor andel av de arter som är knutna till dessa marker. Särskilt fjärilar och några andra insekter lider av brist på hävd och påföljande igenväxning av ängsmarker och skogsbetesmarker. Orsakerna är främst upphörd eller otillräcklig skötsel, igenväxning, kvävenedfall (*ibid.*). I Sverige har åtminstone det föregående miljöstödsprogrammet kritiserats för att inte ta hänsyn till varierande platsförhållanden, vara allt för likformig över tiden, och för att ge otillräckligt stöd till de värdefullaste markerna. (Andersson *et al.* 2009; Jordbruksverket 1997, 1999, 2007a; Jordbruksverket, Naturvårdsverket & Riksantikvarieämbetet 1997, 2002; Riksrevisionsverket 1999)

Miljöeffekterna kan sammantaget bli större om stödet är kopplat till krav om att hela gården ska uppfylla vissa skötselvillkor, såsom i England och för vissa av Polens stödåtgärder. Det är emellertid inte alls säkert att denna lösning ger bättre miljö eftersom gårdskravet kan innebära att färre brukare ansluter sig.

Flera av stödåtgärderna till gräsmarker i Danmark och Bayern, och i viss utsträckning även England, Polen och Sverige, torde ge enbart ringa förbättring av gräsmarkernas artrikedom i och med att de utgår till starkt odlingspåverkade, artfattiga skiften. De kan likväl påverka landskapsbild och kulturella kvalitéer positivt, och på lång sikt kanske även landskapets artrikedom.

Angående det engelska systemet där bonden får välja vilka marker och vilka åtgärder som ska ingå i stödavtalet så blir miljöeffekterna för just gräsmarkerna mer osäker. Beroende på krav och ersättningsnivåer kan de skötas mer eller mindre än om man haft separata stöd för varje markslag.

Vad gäller effekterna på jordbruket och landsbygdsutvecklingen så är miljöstöden till betes- och slåttermarkerna givetvis positiva jämfört med om inget miljöstöd funnits och allt annat lika. Stödets faktorersättning till gårdens och bygdens egna resurser är förhållandevis hög, med en jämförelsevis mindre del i importläckage.



Foto: Knut Per Hasund

## 7.4.2 Miljöstödets effektivitet

Jämfört med andra styrmedel som påverkar gräsmarkerna är miljöstöden generellt sett effektiva. Deras positiva miljöeffekter är sålunda relativt höga i förhållande till de kostnader de medför. Liksom andra riktade styrmedel ger de högre måluppfyllelse och lägre kostnader genom att styra resurserna till det som efterfrågas och ge riktigare incitament till brukarna och alla andra i produktionen (OECD 2007). Att bevara ängsmarkerna och deras miljökvantiteter med diffusa styrmedel, t.ex. en prispolitik som höjer mjölkpriserna, är i regel betydligt mindre effektivt. Dels sker ett stort resursläckage eftersom det lönsammaste vid ett högt mjölkpris kanske är att investera i maskiner och importerat foder, dels kan negativa bieffekter uppkomma i form av t.ex. omotiverat ökad kväveförorening.

Även om alla de studerade ländernas miljöstöd är effektivare att främja gräsmarkerna än de generella styrmedlen inom jordbrukspolitiken, ekonomiska politiken, osv., så finns stora skillnader. Stödåtgärderna är sällan nära maximalt möjlig effektivitet.

En grundläggande orsak varför miljöstöden ofta är mindre effektiva än vad som vore möjligt är att de är teknikorienterade i stället för resultatorienterade. De föreskriver ofta exakt vilka skötselåtgärder som ska utföras, trots att den optimala skötseln varierar från plats till plats och från år till år. (År med mycket nederbörd kan ju betetrycket behöva vara större, t.ex.)

En annan grundorsak är att miljöstöden enligt WTO:s och CAP:s regelverk måste vara kostnadsbaserade, i stället för värdebaserade. Miljöstödet får bara täcka uppkomna kostnader för miljöåtgärderna. Det kan ge fel signaler och ineffektiv resursfördelning. Bara för att kostnaderna är högre behöver ju inte marken vara mer artrik eller åtgärden leda till högre artrikedom.

Med **kostnadseffektivitet** menas hur stor miljöeffekten blir per insatt resurs; per satsad krona eller arbetstimme. Ett styrmedel som kan nå en viss miljöeffekt (t.ex. ett visst miljömål) till lägre totalkostnad än ett annat är mer kostnadseffektivt än det.

Inget av länderna har maximalt möjligt kostnadseffektiva miljöstöd, vare sig vad gäller villkoren för vilken mark som kan erhålla ett visst stöd eller villkoren om skötselåtgärder. En orsak är att villkoren är mer eller mindre enhetliga, oavsett om gräsmarkerna och deras kvantiteter kan vara olika. I Bayern och Danmark är miljöstöden föga differentierade, och det medför att de flesta gräsmarker får samma ersättning och samma skötselkrav trots att deras gräsmarker har varierande miljövärden. Det vore mer kostnadseffektivt att anpassa styrmedlen så att produktionen av kollektiva nyttigheter kunde ske mer efter förutsättningarna på varje plats.

England torde ha det mest kostnadseffektiva systemet av de studerade länderna. Även i England finns emellertid stödåtgärder som inte är särskilt kostnadseffektiva. Bland annat kommer betalning av 1 800 kr/ha/år i tilläggsstöd för att inte handla gödselartfattiga gräsmarker inte att ge mycket ekologiska eller andra kollektiva nyttigheter per krona. Gemensamt för flera av länderna är att stöden till vall och liknande gräsmarker i regel innebär låga krav och höga kostnader per miljönytta. I förhållande till den ersättning som ges till naturbetesmarker är systemen inte kostnadseffektiva.





*Urgamla betesmarker i Geigelstein, Bayern*

Ett **samhällsekonomisk effektivt** styrmedel är inte bara kostnadseffektivt så att det ger en viss miljöeffekt till lägsta möjliga kostnad, utan det är dessutom anpassat så att det styr till den miljöeffekt som är samhällsekonomiskt optimal. Ersättningsnivåerna bör höjas till dess att värdet av ytterligare miljönyttigheter precis motsvaras av kostnadsökningen. Att höja ersättningen mer skulle smaka mer än det kostar, totalt sett, trots att gräsmarkerna skulle bli fler och rikare. På motsvarande sätt skulle skötselkraven skärpas till dess värdet av ytterligare miljöförbättringar precis skulle motsvaras av kostnadsökningen.

Gjorda värderingsstudier<sup>26</sup> av hur samhället värderar gräsmarkernas kollektiva nyttigheter antyder att miljöstöden inte är tillräckligt höga. Det är en orsak till varför de inte är samhällsekonomiskt effektiva, men för stödnivåerna bör man samtidigt beakta att gräsmarkerna indirekt får andra stöd.

Enhetliga stöd per hektar är inte heller effektivt eftersom det samhällsekonomiskt är motiverat att betala mer ju mer kollektiva nyttigheter marken avkastar. Antag 1) att det finns en betesmark med mycket höga miljövärden, 2) att kostnaderna att bevara betesmarken och dess miljökvantiteter är höga, men ändå avsevärt lägre än miljövärdet, och 3) att miljöersättningen per hektar är lägre än betets skötselkostnader. Denna betesmark skulle läggas ned, trots att den är samhällsekonomiskt lönsam. Samtidigt skulle en annan betesmark vars miljövärde är mindre än kostnaderna att hävda denna hage fortsätta att betas om miljöstödet var högre än dessa kostnader. Kostnaderna är sålunda lägre än hagens samhällsekonomiska värde men högre än det enhetliga stödet per hektar. Marken betas fastän det är samhällsekonomiskt olönsamt<sup>27</sup>. Sådana enhetliga och ineffektiva miljöstöd finns mer eller mindre extremt i alla fem undersökta länderna.

---

<sup>26</sup> Få studier är hittills gjorda som estimerar ängsmarkernas miljövärden, se t.ex. Drake 1992., Hasund et al. 2009, Willis XXXX.

<sup>27</sup> Se Hasund (2007) för en illustration.

Polens habitatdifferentierade stödåtgärder men även t.ex. Sveriges stöd till särskilt värdefulla marker är lösningar som kan öka den samhällsekonomiska effektiviteten väsentligt.

Ett sätt att öka inte bara miljöeffekterna utan även effektiviteten vore de platsspecifika åtagandepplaner o.d. som finns i varierande omfattning i Bayern, Danmark, England och Sverige. De ger förutsättningar att anpassa åtminstone skötselkraven (i Bayern även ersättnings storlek) till betes- eller ängsmarkens specifika förutsättningar. Transaktionskostnaderna för att utforma, kommunicera och avtala om dessa särskilda villkor för varje plats kan dock bli mycket höga. Eftersom det är totalkostnaden i förhållande till totala samhällsnyttan som avgör effektiviteten så finns en brytpunkt hur långt det är effektivt att ha sådana platsanpassade styrmedel. I totalkostnaden ingår ju – förutom insatta produktionsresurser eller eventuellt minskad livsmedelsproduktion – också transaktionskostnaderna. Såväl myndigheternas som företagets kostnader för administration m.m. måste inräknas. Risken är därför stor att transaktionskostnaderna blir mycket höga om man arbetar fram unika stödutformningar för enskilda gräsmarker – och stödet blir ineffektivt. Englands HLS-stöd t.ex. är förknippade med höga transaktionskostnader. Mer komplicerade stödssystem kan också få en del jordbrukare att helt avstå från att gå in med ansökningar, vilket givetvis minskar stödets miljöeffekt och samhällsekonomiska effektivitet. En möjlighet att samtidigt få mer platsanpassade skötselkrav och undvika orimligt höga transaktionskostnader skulle kunna vara att ha standardiserade mallar som handläggaren utgår från och anpassar från fall till fall; jfr faktarutan om Englands indikatorer på sidan 54.

Polens habitatspecifierade stöd ger inte bara möjlighet att anpassa skötselkraven utan även att differentiera miljöersättningarna och kvalifikationsvillkoren. Samtidigt undviks de platsspecifika skötselplanernas höga transaktionskostnader och risker för olika behandling.

Stödets tekniska utformning har betydelse för kontrollerbarheten och påverkar så effektiviteten. Det gäller både transaktionskostnaderna att övervaka efterlevnaden och hur efterlevnaden påverkar miljöresultatet. Polens krav om ett visst antal djurenheter per hektar under bestämda tidsperioder lär t.ex. vara omöjligt att övervaka i praktiken.

Att utforma miljöstöden degressivt är inte samhällsekonomiskt effektivt, som sker i Polens miljöstöd till bergs- och mindre gynnade områden. Där är miljöersättningen per hektar mindre ju större företaget är. Rent naturvårdsmässigt spelar det ingen roll om det är på en stor eller liten gård som gräsmarken läggs ned eller brukas med ogynnsamma metoder.



Foto: Knut Per Hasund

*Fornminnesområde på Öland*

### 7.4.3 Rättvisekriterier

Huvudprincipen för miljöstöden är att ersätta bönderna för att de producerar miljönyttigheter på sina permanenta gräsmarker. I den grad de gör det uppfyller de PCP, rättvisepincipen att ersätta för positiva miljöeffekter. Mellan de enskilda stöden finns dock stora skillnader. Ersättningen är sällan direkt relaterad till hur mycket miljönytta som bonden levererar. Englands högre stödtariff (ca 2 400 kr/ha/år) till skötsel av hedmark i låglandsområden än till skötsel av motsvarande mark i höglandsområden (480 kr/ha/år), torde inte vara motiverad av att miljönyttan är (så mycket) större i låglandet. Det handlar nog snarare om att risken för nedläggning är större i låglandet.

I samtliga av länderna finns stödåtgärder som bryter mot principen att förorenaren ska betala, PPP. Bayern betalar t.ex. 2 400 – 3 500 kr/ha/år och England 1 800 – 2 500 kr/ha/år för att inte brukaren ska använda handelsgödsel och förorena mindre.

En annan rättvisepincip är ”lika behandling”. Den tillämpas i alla de studerade länderna i och med att stöden är generella, men påtagliga brott mot denna princip förekommer. Både mellan länderna och mellan deras regioner kan kraven och stödbeloppen vara olika utan att det är motiverat av skillnader i miljönytta. En uppenbar risk finns också i att åtgärderna tillämpas olika av handläggare och regioner i fråga om vad som godkänns för stöd, vilka krav som ställs och kontroll. Platsspecifika avtal kan i praktiken innebära väldigt olika villkor för motsvarande miljötjänster.

### 7.4.4 Fördelningseffekter

Allt annat lika medför miljöstöden givetvis positiva bidrag till jordbrukets inkomster. Visserligen ska miljöstöden bara ge kostnadstäckning, men i verkligheten leder de tämligen enhetliga stödnivåerna till positiva nettoinkomster på kort sikt och kapitaliserade förmögenhetseffekter för bönderna. Vissa av stöden förefaller vara generösa och därmed ge avsevärda inkomsteffekter. Bayerns allmänna gräsmarksstöd torde t.ex. innebära betydande transfereringar.

Givet den struktur ländernas jordbruk har är det sannolikt att miljöstöden till betes- och slåttermarkerna har större positiva fördelningseffekter för mindre jordbruk och jordbruk i mindre gynnade områden. Den storleksdegressiva utformningen av det polska LFA-stödet till gräsmarkerna verkar än starkare i denna riktning och torde främst vara motiverat av fördelningspolitiska skäl.

## Referenser

Andersson, R., Kaspersson, E., Wissman, J., 2008. *Slutvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna?* Swedish University of Agricultural Sciences, Dnr SLU ua 12-3269/07, Uppsala.

Arrow, K. J. & Debreu, G. Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica* 22:265-290, 1954.

ArtDatabanken. 2005. *Rödlistade växter i Sverige 2005*. Uppsala.

ArtDatabanken. 2007. *Arter och naturtyper i habitatdirektivet – tillståndet i Sverige 2007*. Uppsala.

[http://www.artdata.slu.se/filer/Arter\\_och\\_naturtyper\\_i\\_habitatdirektivet\\_lowres.pdf](http://www.artdata.slu.se/filer/Arter_och_naturtyper_i_habitatdirektivet_lowres.pdf)

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten. 2008a. *Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm – Teil A (KULAP-A): Verpflichtungszeitraum 2009 - 2013 Maßnahmenübersicht* 2008 22.12.2008. [citerad 05.05.2009:] [http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/foerderwegweiser/11028/linkurl\\_5.pdf](http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/foerderwegweiser/11028/linkurl_5.pdf)

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten. 2008b. *Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA): Verpflichtungszeitraum 2009 - 2013 Maßnahmenübersicht*. 2008 22.12.2008. [citerad 05.05.2009:] [http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/foerderwegweiser/11028/linkurl\\_13.pdf](http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/foerderwegweiser/11028/linkurl_13.pdf).

Bezlepkina, I.; Jongeneel, R. & Karaczun, Z. 2008. *New member states and cross compliance; the case of Poland*. EAAE Seminar “The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms”. Viterbo. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44852/2/Jongeneel.pdf>

Bundesamt für Naturschutz. 2008. *Where have all the flowers gone? - Grünland im Umbruch*, in *Hintergrundpapier und Empfehlungen*. Bundesamt für Naturschutz: Bonn.

Coase, R. H., 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, III, 1–44.

Countryside Survey. 2008. UK Results from 2007. <http://www.countryside.gov.uk/reports2007.html>

Dahlman, C. J., 1979. The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22, 141–162.

Department for Environment, Food and Rural Affairs [England]. 2007. *The Rural Development Programme for England 2007 – 2013*. <http://www.defra.gov.uk/rural/rdpe/progdoc.htm>

- Department for Environment, Food and Rural Affairs [England]. 2007. <http://www.defra.gov.uk/rural/uplands/supportqa.htm>
- Department for Environment, Food and Rural Affairs [England]. 2007. <http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/uplands/els-options.pdf>
- Department for Environment, Food and Rural Affairs [England]. 2007. <http://www.defra.gov.uk/rural/documents/countryside/uplands/els-summary.pdf>
- Drake, L., 1992. The non-market values of the Swedish agricultural landscape. *European Review of Agricultural Economics*, 19, 351–364.
- Emanuelsson, Urban. 2009. *Europeiska kulturlandskap. Hur människan format Europas natur*. Formas. Stockholm
- European Bird Census Council. 2009. *Trends of common birds in Europe, 2009 update*. <http://www.ebcc.info/index.php?ID=379&basket=3ad6fdd87ed48982f9449423774b9c52>
- European Environment Agency. 2005. *Trends of farmland birds in Europe*. <http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?id=1915>
- Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf. 2008. *Ex-post Bewertung von Programmen des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006 die mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden. Kapitel VI Agrarumweltmaßnahmen*. 2008: Triesdorf. p. 87-220, unveröffentlicht.
- Freeman, A. M. 2003. *The Measurement of Environmental and Resource Values. Theory and Methods*. Second Edition. Resources for the Future, Washington, DC
- Hasund, K. P., 1991. *Landskapspolitiken i Sverige 1960 – 1990. En empirisk utvärdering*. Department of Economics, 41, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Hasund, K. P. 1998. *Valuable Landscapes and Reliable Estimates*. In: Dabbert, S., Dubgaard, A., Slangen, L., Whitby, M. (eds.), *The Economics of Landscape and Wildlife Conservation*, Wallingford, New York: CAB International, 65–83.
- Hasund, K. P. 2007. *Economics and policies for rural landscapes*. I: Valuable Agricultural Landscapes – the Importance of Romania and Scandinavia for Europe. Red: K. P. Hasund & J-O Helldin. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien. KSLAT 2007:5, 45-53. Stockholm. [http://www.ksla.se/sv/retrieve\\_file.asp?n=1148](http://www.ksla.se/sv/retrieve_file.asp?n=1148)
- Hasund, K. P.; Kataria, M. & Lagerkvist, C. J. 2009. “Valuing public goods of the agricultural landscape – A choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity”. *Submitted for publication*.

- Hoffmann, H. and R. Hübner., 2009. *Auswirkungen nachwachsender Rohstoffe zur Energieerzeugung auf Natur und Landschaft in Bayern - unter Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Aspekte - Uneröffentlicher Enbericht an das Bayerische Landesamt für Umwelt*. 2009, Bayerisches Landesamt für Umwelt: Freising - Weihenstephan. p. 304.
- Johansson, P.–O. 1993. *Cost–Benefit Analysis of Environmental Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jonasson, L., Kumm, K.–I., 2006. *Betesmarkerna efter 2003 års jordbruksreform – hot och möjligheter*. Jordbruksverket, Rapport 2006:3. Jönköping.
- Jordbruksdepartementet. 2003. *Ett levande kulturlandskap*. SOU 2003:105. Stockholm
- Jordbruksdepartementet. 2007. *Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013*. Stockholm.
- Jordbruksverket. 1997. *Utvärdering och översyn av det svenska miljöprogrammet för jordbruket*. Rapport 1997:10. Jönköping.
- Jordbruksverket. 1999. *Ett rikt odlingslandskap*. Rapport 1999:18. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2005. *Svenskt jordbruk i siffror 1800 – 2004*. Statistikrapport 2005:6. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2007a. *Ett rikt odlingslandskap – Underlag för fördjupad utvärdering*. Rapport 2007:15. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2007b. *Miljöersättningar 2007*. JS61. Jönköping.  
<http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Jordbruksstod/JS61.pdf>
- Jordbruksverket. 2008. *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EG-stöd 2007*. Rapport 2008:4, Jönköping
- Jordbruksverket. 2009. *Jordbruksmarkens användning 2009 Preliminär statistik*. JO10SM0902. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2009b. *Betesmarker och slåtterängar – arealer fördelat på markklasser*. Jönköping  
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/landsbygdsprogrammet/landsbygdsprogrammetisiffror/miljoersattningar.4.7a446fa211f3c824a0e8000172038.html>
- Jordbruksverket, Naturvårdsverket & Riksantikvarieämbetet. 1997. *Miljöeffekter i Sverige av EU:s jordbrukspolitik*. Rapport 1999:28. Jönköping.
- Jordbruksverket, Naturvårdsverket & Riksantikvarieämbetet. 2002. *Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik. Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter 2001*. Jordbruksverkets rapport 2002:2. Jönköping.

Levin, G. & Normander, B. 2008. *Arealanvendelse i Danmark siden slutningen af 1800-tallet*. Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet. 46 s. – Faglig rapport fra DMU nr. 682. <http://www.dmu.dk/Pub/FR682.pdf>, [http://www.dmu.dk/Udgivelser/Faglige+rapporter/Nr-650-699/Abstracts/FR682\\_DK.htm](http://www.dmu.dk/Udgivelser/Faglige+rapporter/Nr-650-699/Abstracts/FR682_DK.htm) :

Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. *Rural Development Programme for 2007 – 2013*.  
2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. *Rural Development Programme for 2007 – 2013. Annex 10*.  
2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

Ministry of Agriculture and Rural Development [Polen]. 2007. *Rural Development Programme for 2007 – 2013. Annex 11*.  
2009: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=1>

Ministry of Food, Agriculture and Fisheries [Danmark}. 2008. *The Danish Rural Development Programme 2007-2013*. Copenhagen

Ministry of Food, Agriculture and Fisheries [Danmark}. 2009. *Vejledning om tilsagn til miljø- og økologiordninger 2009*. <http://www.netpublikationer.dk/FVM/978-87-7083-376-9/index.htm>

Natural England [British Government ]. 2009.  
[http://www.naturalengland.org.uk/information\\_for/farmers\\_and\\_land\\_managers/default.aspx](http://www.naturalengland.org.uk/information_for/farmers_and_land_managers/default.aspx)

Naturvårdsverket. 2009. *Miljömålsportalen*. <http://miljomal.se/>

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. 2007. *Effective Targeting of Agricultural Policies*. Paris.

Pihlgren, A. 2007. *Small-scale structures and grazing intensity in semi-natural pastures. Effects on plants and insects*. Acta Universitatis Agriculturae Suecicae 2007:13. Uppsala

Pärt, T. & Söderström, B. 1999. The effects of management regimes and location in landscape on the conservation of farmland birds breeding in semi-natural pastures. *Biological Conservation*, 90 (2), 113-123.

Randall, A., 1972. Market Solutions to Externality Problems: Theory and Practice. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 54 (2), 175–183.

Randall, A. 1988. *Market Failure and the Efficiency of Irrigated Agriculture*. In: O'Mara, G. T. (ed.), *Efficiency, Irrigation: The Conjunctive Use of Surface and Groundwater Resources*. The World Bank, 21–30.

- Randall, A., 2002, Valuing the outputs of multifunctional agriculture. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, no. 3, pp. 289–307.
- Riksrevisionsverket. 1999. *Jordbrukets miljöstöd – minskning av kväveläckage och bevarande av biologisk mångfald*. Riksrevisionsverket. Stockholm, 1999:2.
- SCB, Statistiska Centralbyrån. 2009. *Jordbruksstatistisk årsbok 2009*. Jönköping
- Svensk fågeltaxering. 2009. Ekologiska Institutionen, Lunds Universitet.  
<http://www.zoo.ekol.lu.se/birdmonitoring/>
- Varian, H. R., 1992. *Microeconomic Analysis*, 3rd. edn. W. W. Norton & Company, New York, London.
- Wissman, J. 2006. *Grazing regimes and plant reduction in semi-natural grasslands*. Acta Universitatis Agriculturae Suecicae 2006:40. Uppsala





Foto: Knut Per Hasund



I denna serie publiceras forsknings- och försöksresultat vid Institutionen för ekonomi inom Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet. Tidigare nummer redovisas och kan i mån av tillgång anskaffas från institutionen.

This series is a publication of research and experiment results from Department of Economics at Faculty of Natural Resources and Agricultural Sciences, Swedish University of Agricultural Sciences. Previous issues since 2001 are listed below and may be obtained, as far as supplies admit, from the Department.

#### 2001

- 141 Publicerade arbeten 1997-2000
- 142 Nilsson, T. Optimal hedging strategies for Swedish grain agents.

#### 2002

- 143 Publicerade arbeten 2001
- 144 Gunnarsson, F. Ekonomiska konsekvenser av VMS på gårdsnivå/Economic consequences of VMS technology at farm level.
- 145 Öhlmér, B., Flodin, J. & Karlsson, T. AGRIWISE: Databok för driftsplanering; Områdeskalkyler/AGRIWISE: Database for farm planning; Enterprise budgets.
- 146 Hakelius, K. Lantbrukskooperationens finansiella problem: teoretiska analyser och uppslag till lösningar/Financial problems in farmer cooperatives; theoretical analyses and outlines for solutions.

#### 2003

- 147 Publicerade arbeten 2002.
- 148 Brundin, S. En beslutsmodell för växtskyddsåtgärder och gödning vid odling av vårkorn/ Application of nitrogen, insecticides and fungicides; an integrated decision model for spring barley.
- 149 Nilsson, J. & Björklund, T. Kan kooperationen klara konkurrensen? Om marknadsorientering i livsmedelssektorn/ Can cooperatives cope with the competition?: on market orientation in the agrifood sector.
- 150 Ericson, T. Future options for Macedonian agricultural policy.
- 151 Ollila, P. Food safety of pork: a study about food safety institutions in the pork marketing system.
- 152 Anderson, Å. Jordbruket i samhället inför 2000-talet: en studie med utgångspunkt i erfarenheter av svensk jordbrukspolitik under senare delen av 1900-talet/ Agriculture in society entering the 21<sup>st</sup> century: a study based on experiences of Swedish agricultural policy during the latter part of the 20<sup>th</sup> century.
- 153 Carlsen, H. & Fahlbeck, E. A simple evaluation of the Swedish Catch Crop Program.

#### 2004

- 154 Publicerade arbeten 2002-2003
- 155 Johansson, D., Andersson, H & Hedberg, A. Hästnäringens samhälls-ekonomiska betydelse i Sverige./ The economic importance of the horse sector in Sweden.

- 156 Important Issues for the Macedonian Agricultural Sector: papers written for the workshop in Ohrid, R. Macedonia, 10-16 June, 2003.
- 157 Cederholm, P. Det agrara landskapets pris.
- 158 Heimbrandt, A. & Olofsson, C. Styrelsens sammansättning, roll och uppgifter i det lantbrukskooperativa företaget/ Corporate governance in a producer cooperative company: a case analysis.
- 2005
- 159 Myrdal, J. Om humanvetenskap och naturvetenskap.
- 2007
- 160 Fahlbeck, Erik & Lindberg, Gunnar. Privata initiativ till kollektiva nyttigheter inom Svenskt jordbruk – Potential för kollektiv samverkan.
- 161 Andersson, H. En analys av prisbildning på ”Bo på lantgårdaktiviteter”.
- 162 Stampe, Oskar & Wahn, Andreas. ”Strategier vid generationsskifte”.
- 163 Domeij, Åsa. ”Jordbrukets hållbarhet i ett historiskt perspektiv”.
- 2009
- 164 Ericson, Tina, Pelling, Erik & Surry, Yves. ”Support to Agriculture in FYR Macedonia – An Exploratory Assessment (1999-2004)”.