

Rapport från Riksantikvarieämbetet

# Större miljönytta – lägre kostnad

Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet  
med kommande landsbygdsprogram



Rapport från Riksantikvarieämbetet

# Större miljönytta – lägre kostnad

Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet  
med kommande landsbygdsprogram

Riksantikvarieämbetet

Box 5405

114 84 Stockholm

Tel 08-5191 80 00

[www.raa.se](http://www.raa.se)

[registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

Riksantikvarieämbetet 2017

Större miljönytta – lägre kostnad. Så nås målen för kulturmiljöer  
i odlingslandskapet med kommande landsbygdsprogram

Dnr. 3.5.1-2571-2016

Författare: Michael Frisk, Evelina Stadin och Anna Lihammer

Fotografer på omslaget. TT (traktor), Björn Albinson (räv på öländsk stenmur),  
Eva Danelius (storspov), Maskot (flicka med prästkragar). Upphovsrätten för  
bilderna tillhör fotograferna

Upphovsrätt för text enligt Creative Commons licens CC BY, erkännande 2.5  
Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se/legalcode>

Formgivning: Lindblad Studio AB, Nyköping

Tryckeri: AJ E-print AB, Stockholm 2017

## Förord

Utvärderingen som redovisas i denna rapport har genomförts inom ramen för Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Riksantikvarieämbetets gemensamma regeringsuppdrag att följa miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Även länsstyrelserna deltar i genomförandet av uppdraget.

Utvärderingen avser att svara mot uppdraget från regeringen att ta fram förslag på utvecklingsområden som kan förbättra ersättningarna inom CAP mot en mer miljövänlig inriktning. Rapporten tillhandahåller ett antal analyserade principförslag för hur framtida ersättningar till kulturmiljöer kan utformas. De rekommendationer som presenteras i utvärderingen bör inte ses som bindande eller färdiga detaljförslag för kommande landsbygdsprogram utan avser att fungera som stöd och inspiration i fortsatt arbete.

Michael Frisk, Evelina Stadin och Anna Lihammer, Riksantikvarieämbetet har genomfört utvärderingen i samråd med en arbetsgrupp bestående av David Ståhlberg och Knut Per Hasund, Jordbruksverket, Anna-Lena Carlsson, Naturvårdsverket samt Åsa Thorsell från Länsstyrelsen i Jönköpings län.

# Innehåll

<b>Summary</b> .....	6
<b>Sammanfattning</b> .....	8
<b>1. Inledning</b> .....	10
1.1 Motiv.....	11
1.2 Syfte och frågeställningar .....	11
1.3 Metoder.....	12
1.4 Avgränsningar .....	13
1.5 Bedömningsgrunder.....	13
1.6 Relevanta mål .....	14
<b>2. Bakgrunden till utformningen av ersättningar till kulturmiljöer</b> .....	16
2.1 Bakgrund i avregleringen av jordbruket.....	16
2.2 Komplex struktur syftade till helhetsyn och regionala perspektiv.....	18
2.3 Utredning för att förtydliga syftet och förenkla genomförandet .....	21
2.4 Sammanhållen syn saknades på ersättningarna .....	24
2.5 Förlorad idé om samverkande ersättningar .....	26
2.6 Regler och struktur medförde problem .....	31
<b>3. Förutsättningar för regional anpassning</b> .....	34
3.1 EU-kommissionen har delvis drivit på .....	34
3.2 Förordning stödjer nationella, regionala eller lokala prioriteringar .....	35
3.3 Ökad delaktighet, effektivitet och samordning .....	35
3.4 Odlingslandskapen är regionalt särpräglade.....	36
3.5 Nya funktioner motiverar bevarande.....	36
3.6 Regionalt och lokalt anpassad skötsel ger bättre måluppfyllnad .....	37
3.7 Nederländska och tyska ersättningar premierar resultat efter förutsättningar ...	42
3.8 Högre träffsäkerhet och måluppfyllnad men mer administration befaras .....	43
<b>4. Förutsättningar för måluppfyllnad och kostnadseffektivitet</b> .....	48
4.1 Olika ersättningsformer .....	48
4.2 Resultat- och värdebaserade ersättningar är möjliga.....	49
4.3 Resultatbaserade ersättningar blir allt vanligare i Europa .....	50
4.4 Tyska delstater premierar artrikedom.....	50

4.5	Resultat- och värdebaserade ersättningar kan ge högre kostnadseffektivitet.....	52
4.6	Pilotprojekt för utveckling av resultat- och värdebaserade miljöersättningar .....	53
4.7	Auktionsförfarande kan vara ett alternativ.....	53
4.8	Landskapselement kan även skötas som ekologiska fokusarealer .....	56
4.9	Tydliggör syftet och skapa bättre återkoppling .....	57
<b>5.</b>	<b>Förutsättningar för helhetssyn och samverkan.....</b>	<b>60</b>
5.1	Kollektiva ersättningar i Europa .....	60
5.2	Gemensamma åtaganden ger miljömässiga fördelar.....	60
5.3	Samverkan kan motiveras ur fler perspektiv .....	61
5.4	Länsstyrelserna har en viktig roll .....	62
5.5	Söne mads betesförening får ersättning kollektivt.....	62
5.6	Miljöersättningar i Nederländerna har hög samhällsnytta .....	63
5.7	Intresse finns för kollektiva ersättningar.....	66
<b>6.</b>	<b>Förutsättningar för fler aktörer .....</b>	<b>67</b>
6.1	Oklart om stöd får beviljas även till andra än markförvaltare .....	67
6.2	Svenska markägare, entreprenörer, föreningar och boende samverkar.....	68
6.3	Volontärer och näringsliv gör insatser för landskapen.....	68
6.4	Ersättningar innebär krav på administrativ kapacitet.....	67
<b>7.</b>	<b>Sammanfattande iakttagelser .....</b>	<b>71</b>
<b>8.</b>	<b>Slutsatser, rekommendationer och konsekvenser .....</b>	<b>78</b>
8.1	Utgå från de regionala förutsättningarna .....	78
8.2	Kostnadseffektivitet och måluppfyllnad kan uppnås på olika sätt.....	82
8.3	Premiera skötsel av helheter och använd kvaliteterna i platsutvecklingen.....	83
<b>9.</b>	<b>Fortsatt arbete .....</b>	<b>89</b>
<b>10.</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>90</b>
10.1	Litteratur.....	90
10.2	Muntliga referenser .....	94
<b>11.</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>96</b>
1.	Sammanställning av enkät till länsstyrelserna .....	97
2.	Fördjupad studie av Tyskland .....	111
3.	Fördjupad studie av Nederländerna .....	118
4.	Nya stöd till natur- och kulturmiljöer – vad kan vi lära av andra?.....	127

## Summary

This report presents an evaluation of a number of development areas, which can help to make payments for natural and cultural environments in future rural development programmes more efficient and effective than equivalent payments have been in previous Swedish programmes. The conclusions and recommendations of the evaluation can be summarised in three main points.

### **Start from the regional situation**

Payments for natural and cultural environments in future rural development programmes should be based on regional circumstances and conditions but have relevant national objectives as targets. Better regional precision can contribute to both cost-effectiveness and greater efficiency. The county administrative boards are proposed to be given the role of prioritising and making agreements with farmers about results sought on the basis of the conditions in the regional agricultural landscape. To ensure equal treatment and legal security between counties, regional priorities should be set on the basis of a clear national framework. In addition, the conditions for payments should be framed in order to balance conflicts between objectives. Practical methods of doing so may need to be developed, methods that make it possible to combine competitive agriculture with the management of natural and cultural environments in the light of varying conditions in different parts of the country.

### **Reward management producing results at landscape level**

In order to increase the contribution to the national objectives for work on the cultural environment and Sweden's environmental quality objectives, it should also be possible to favour management that produces results at landscape level. One way of doing so may be to make higher payments for measures in the landscape carried out in collaboration between several land users. The Swedish National Heritage Board makes the assessment that the county administrative boards can be suitable in the role of initiating and coordinating collaborative landscape management, but that municipalities and business associations can play important roles at local level. The report's conclusions also outline a proposal for a simplified structure for environmental payments. The intention is to strengthening the interaction between cultural heritage and biodiversity. This proposal is based on the objectives of preserving and highlighting natural and cultural environments, of

recreating and developing them and of making use of their qualities in the development of places and rural areas. The rules for payments should also be reviewed so that they do not, for example, exclude farmers in certain regions of Sweden, as has been the case in the past. Other action that may be justified is supporting the development of entrepreneurship in the management of natural and cultural environments and encouraging cooperation between farmers and non-profit organisations in various ways.

### **A focus on results and values can contribute**

The Swedish National Heritage Board makes the assessment that results- and value-based payments can contribute to a greater efficiency and cost-effectiveness compared to the previous forms of payments, which were based on costs for measures. However, further investigative work is required on how to design such a system in purely practical terms. The conclusions from the Swedish Board of Agriculture's pilot on results- and value-based payments are important for the development of future payments. Auction procedures appear as a possible alternative to flat-rate payments in connection with primarily one-off measures such as restoration of cultural environments.



## Sammanfattning

I denna rapport redovisas en utvärdering av ett antal utvecklingsområden, som kan bidra till att ersättningar till natur- och kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram får en högre måluppfyllelse och kostnadseffektivitet än vad motsvarande ersättningar i tidigare svenska program har haft. Utvärderingens slutsatser och rekommendationer kan sammanfattas i tre huvudpunkter.

### Utgå från de regionala förutsättningarna

Ersättningar till natur- och kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram bör utgå från de regionala förhållandena och förutsättningarna men ha relevanta nationella mål och utpekade värden som riktmärken. En bättre regional precision kan bidra till både kostnadseffektivitet och högre måluppfyllnad. Länsstyrelserna föreslås få rollen att prioritera och avtala med lantbrukarna om eftersträvat resultat utifrån förutsättningarna i de regionala odlingslandskapen. För att säkra likabehandling mellan länen bör de regionala prioriteringarna göras utifrån en tydlig nationell ram. Villkoren för ersättningarna bör vidare utformas så att målkonflikter balanseras. För detta kan praktiska metoder behöva utvecklas, som gör det möjligt att förena konkurrensutsatt jordbruk med skötsel av natur- och kulturmiljöer efter varierande förutsättningar i olika delar av landet.

### Premiera skötsel som ger effekter på landskapsnivå

För att i högre grad bidra till att uppnå de nationella målen för kulturmiljöarbetet och miljö kvalitetsmålen bör det även vara möjligt att gynna skötsel som ger resultat på landskapsnivå. Ett sätt att göra det kan vara att ge högre ersättning för åtgärder som görs i samverkan mellan flera brukare eller underlätta för kollektiva ansökningar. Riksantikvarieämbetet bedömer att länsstyrelserna kan vara lämpliga i rollen för att initiera och koordinera samverkande landskapsskötsel, men även kommuner och företagareföreningar kan spela betydelsefulla roller på det lokala planet. I rapportens slutsatser skisseras även ett förslag på en förenklad struktur för miljöersättningarna för att samspelet mellan olika ägoslag vad gäller kulturmiljövärden och biologisk mångfald ska bli tydligare. Förslaget bygger på målsättningar om att bevara och synliggöra natur- och kulturmiljöer, att återskapa och utveckla

dem samt att använda kvaliteterna i plats- och landsbygdsutvecklingen. Reglerna för ersättningarna bör även ses över så att de inte missgynnar lantbruksföretag i vissa regioner så som tidigare varit fallet. Det kan vidare vara befogat att stödja utveckling av entreprenörskap i skötsel av natur- och kulturmiljöer samt att på olika sätt uppmuntra samverkan mellan lantbrukare och ideella organisationer.

### **Fokus på resultat och värden kan bidra**

RAÄ bedömer att resultat- och värdebaserade ersättningar kan bidra till högre måluppfyllelse och kostnadseffektivitet jämfört med åtgärds- och kostnadsbaserade ersättningar. Det krävs dock fortsatt utredning om hur ett sådant system rent praktiskt ska utformas. Slutsatserna från Jordbruksverkets pilotstudie om resultat- och värdebaserade ersättningar är i detta sammanhang viktiga för utveckling av framtida ersättningar. Auktionsförfaranden framstår som ett möjligt alternativ till schablonersättningar, framförallt i samband med engångsåtgärder som restaurering av kulturmiljöer.

# 1. Inledning

De mångskiftande agrara landskap vi ser idag är resultaten av flera hundra år av samspel mellan jordbruksproduktion och naturgivna förhållanden. Mångfalden och föränderligheten i landskapen beror på faktorer som fluktuerande efterfrågan på jordbruksprodukter, teknisk utveckling, förändrade former av markanvändning och djurhållning och, i slutändan, individuella och kollektiva beslut nästan oändligt upprepade genom historien, som svar på sådana faktorer. De stenmurar, vägar, diken, alléer med mera, vilka vi idag uppskattar som kulturmiljöer, är rester av tidigare skeden i processer som fortfarande pågår i landskapen. Kulturmiljöerna kommer lätt i vägen för dagens lantbrukare när de behöver rationalisera driften för att produktionen ska bli lönsam.

Bevarade, välskötta kulturmiljöer i jordbrukslandskapen är källor för tolkning och omtolkning av det förflutna. Samtidigt är kulturmiljöerna livsmiljöer för växter och djur som bidrar med viktiga ekosystemtjänster, till exempel pollination. De bidrar till attraktiva boendemiljöer och är även ”produktionsmedel” för turism- och besöksnäringen. Detta är argument för att lantbrukare bör få ekonomisk ersättning från samhället för att bevara och sköta kulturmiljöer på sina marker i stället för att ta bort dem när de rationaliserar produktionen. Den bakomliggande tanken är att bönderna inte bara producerar mat, utan även allmännyttiga landskapskvaliteter.

Bevarande och skötsel av landskapselement och gräsmarker bör således vara lönsamma alternativ när jordbrukarna överväger hur de ska effektivisera och anpassa livsmedelsproduktionen till marknadernas varierande efterfrågan. I det nu gällande landsbygdsprogrammet 2014–2020 finns olika ersättningar som direkt eller indirekt kan antas bidra skötseln av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapen. Det är miljöersättningar till betesmarker och slätterängar, restaurering av betesmarker och slätterängar samt fåbodar, liksom miljöinvesteringar för att återställa och restaurera kulturmiljöer i renskötselområdet. Företags- och projektstöd för att vårda hembygdsgrändar och andra natur- och kulturmiljöer kan även de potentiellt bidra till positiva effekter. Lokalt ledd utveckling genom LEADER kan inbegripa projekt inom kulturarvsområdet och kan då även räknas till de styrmedel som kan ha direkta, positiva effekter för förvaltningen av kulturmiljöer. Utöver styrmedlen med sådana direkta effekter kommer ersättningar som betalas ut för att hålla jordbruksmarken i hävd och som kan ha indirekta positiva effekter för kulturmiljöernas förvaltning.

I landsbygdsprogrammet för 2007–2013 fanns vid sidan av de nämnda ersättningarna även möjlighet för lantbrukare att söka miljöersättning för skötsel av natur- och kulturmiljöer, såsom stenmurar, alléer, överloppsbyggnader med mera, som låg i anslutning till gårdens åkermark. De kunde även söka ersättning för skötsel av så kallade utvalda miljöer som bland annat syftade till skötsel och restaurering av regionalt prioriterade kulturmiljöer som stenmurar, trädgårdsgårdar och överloppsbyggnader. I landsbygdsprogrammet 2014–2020 finns inga motsvarigheter till *Miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer* och till ersättningen *Utvald miljö*.

## 1.1 Motiv

Under 2015–2016 genomförde Riksantikvarieämbetet (RAÄ) en utvärdering av *Miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer* och ersättningen *Utvald miljö*.<sup>1</sup> RAÄ drog på grundval av utvärderingen slutsatsen att de båda ersättningsformerna, som fanns fram till 2014, i allt mindre utsträckning hade bidragit till att en mångfald av kulturmiljöer hade bevarats, använts och utvecklats under programperioden. RAÄ drog samtidigt slutsatsen att det i framtiden behövs någon form av ersättning för att målen för kulturmiljöer i odlingslandskapen ska kunna nås. Sådana framtida ersättningar bör dock ha högre måluppfyllelse och en större kostnadseffektivitet än de tidigare ersättningarna. Genom den forskningsöversikt och omvärldsstudie, som utgjorde en del av utvärderingen, identifierades ett antal utvecklingsområden som antogs kunna bidra till detta.<sup>2</sup> RAÄ rekommenderade att förutsättningarna för utvecklingsområdena borde utredas vidare.

Motivet för denna utvärdering är att fördjupa analysen av dessa utvecklingsområden, som handlar om (1) förutsättningarna för regional anpassning av ersättningarna, (2) värde- och prissättningens betydelse för måluppfyllnad och kostnadseffektivitet, (3) förutsättningarna för att utveckla ersättningarnas landskapsperspektiv samt (4) att bredda målgruppen av aktörer som kan komma ifråga för ersättningar.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att utvärdera de fyra utvecklingsområden som beskrivs i kapitel 1.1 och att lämna rekommendationer om huvuddragen för framtida ersättningar till natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, så att de bidrar till hög måluppfyllelse samtidigt som de är kostnadseffektiva. Följande frågor ska besvaras:

1 RAÄ 2016b.

2 RAÄ 2016b.

1. Vilken är bakgrunden till att det fanns ersättningar till kulturmiljöer i tidigare landsbygdsprogram och hur har ersättningarna fungerat i relation till målen för kulturmiljöer?
2. Bidrar ersättningar som kan anpassas till regionala prioriteringar och urval till högre måluppfyllnad än ersättningar där urvalet görs centralt för hela landet?
3. Hur kan ersättningar utformas så att de bidrar till hög måluppfyllelse samtidigt som de är kostnadseffektiva?
4. Kan helhetssynen i skötseln stärkas så att efterfrågade kvaliteter uppnås inom större sammanhängande landskapsutsnitt och så att måluppfyllelsen totalt sett blir högre?
5. Kan ersättningar utformas så att fler aktörer än lantbrukare kan ta del av ersättningar för landskapsvård?

### 1.3 Metoder

Undersökningen av de fem frågeställningarna bygger på litteratur- och dokumentstudier, en enkät riktad till länsstyrelserna, fallstudier av ersättningar i två EU-medlemsstater samt en sammanställning och bedömning av ett urval styrmedel på miljöområdet som svarar mot utvecklingsområdena.

Litteratur- och dokumentstudierna belyser bakgrunden till urvalet av ersättningsberättigade miljöer och utformningen av ersättningarna i tidigare landsbygdsprogram. Vidare belyses förutsättningarna för regionala urval samt sambanden mellan skötsel av kulturmiljöer, attraktionskraft för boendemiljöer och besöksnäring samt hävdberoende biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

I enkäten till landets 21 länsstyrelser ombads respektive myndighet att bedöma ett antal frågor som dels rör urvalet ersättningsberättigade landskapselement i tidigare landsbygdsprogram, dels de studerade utvecklingsområdena. Likaså har intervjuer genomförts med Lantbrukarnas riksförbund (LRF) med frågor som rör utformning av framtida ersättningar relaterade till de studerade principerna.

I den europeiska utblicken studerades principerna för utformningen av ett urval ersättningar i landsbygdsprogrammen för Nederländerna och de tyska delstaterna Thüringen och Rheinland-Pfalz. De utvalda ersättningsarnas utformningsprinciper motsvarar något eller några av de studerade utvecklingsområdena.

Agrifood har på uppdrag av RAÄ sammanställt ett urval kända ekonomiska styrmedel på miljöområdet som svarar mot de studerade utvecklingsområdena. Sådana styrmedel som har prövats och i någon mån utvärderats har prioriteras i syfte att ge ett underlag för bedömning av ersättningsarnas kostnadseffektivitet.

## 1.4 Avgränsningar

Utvärderingen ska inriktas mot ersättningar för skötsel av natur- och kulturmiljöer inom ramen för jordbrukspolitiken och lämna rekommendationer i relation till samhällsnytta och effekter på relevanta mål.<sup>3</sup> Den ska vidare fördjupa studien av utvecklingsområdena, men inte lägga fram färdiga förslag på miljöersättningarnas konstruktion. Utvärderingen kan däremot sammanställa och rekommendera sådana typer av utformningar som tillgodoser de aspekter som kan anses vara viktiga för ändamålsenliga och samhällsekonomiskt kostnadseffektiva ersättningar.

Utvärderingen är avgränsad till att endast studera miljöersättningar för kulturmiljöer under tidsperioden 1995 fram till 2017. De mål som utvärderingen är baserad på är avgränsad till kulturmiljömålen samt de miljömål som har tydliga kopplingar till kulturmiljövärden.

Utvärderingen har valt att inte utreda effekterna av åtgärds- och kostnadsbase-erade ersättningar då erfarenheter och effekter om dessa typer av ersättningar redan är väl dokumenterat genom regelbundna utvärderingar av de svenska landsbygdsprogrammen.

## 1.5 Bedömningsgrunder

RAÄ bedömer att väl fungerande miljöersättningar för kulturmiljöer i odlingslandskapet bidrar till hög måluppfyllelse samtidigt som de är kostnadseffektiva.

Med *hög måluppfyllelse* menas att den efterfrågade effekten uppnås, i detta fall att kulturmiljöer i odlingslandskapet sköts på ett ändamålsenligt sätt i hela landet. Med detta menas att åtgärderna maximerar de långsiktiga positiva effekterna på kulturmiljöerna och bidrar till uppfyllandet av både kulturmiljömålen och miljömålen. De eftersträlvade skötleffekterna för kulturmiljöer i odlingslandskapet är att landskapselement, överloppsbyggnader och gräsmarker med mera sköts så att dess kvaliteter ur kulturmiljösynpunkt bevaras och att de är synliga och tillgängliga i landskapen.

Med *hög kostnadseffektivitet* menas att ersättningen bidrar till en hög måluppfyllelse till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Ersättningen ska därmed vara så budgeteffektiv som möjlig i relation till uppnådda mål.

I bedömning av de olika ersättningsformerna kan även framtida transaktionskostnader<sup>4</sup>, omkostnader<sup>5</sup>, fördelningseffekter<sup>6</sup> och brukaracceptans<sup>7</sup> komma att beaktas.

<sup>3</sup> Se kapitel 1.6.

<sup>4</sup> Avser kostnader som uppkommer vid ett ekonomiskt utbyte, till exempelvis vid inskaffande av en ny ersättningsform.

<sup>5</sup> Avser bland annat på administrativa kostnader, personalkostnader och materialomkostnader m.m.

<sup>6</sup> Avser på de effekter som resulterar i att olika aktörer gynnas olika mycket av ersättningen.

<sup>7</sup> Avser stödmottagarnas acceptans av ersättningen.

## 1.6 Relevanta mål

”Alla, oavsett bakgrund, upplever att de kan göra anspråk på det kulturarv som format Sverige” – så lyder den vision för kulturmiljön som RAÄ tagit fram på uppdrag av regeringen. Visionen är avsedd att ge en övergripande riktning mot ett inkluderande kulturmiljöarbete. Den omfattar kulturmiljöarbetet inom jordbrukspolitiken likaväl som annat kulturmiljöarbete.<sup>8</sup> Visionen är baserad på målen för det statliga kulturmiljöarbetet som lyder:

### Målen för det statliga kulturmiljöarbetet

- Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

### Miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Målet har två preciseringar om kulturmiljöer som lyder:

- Biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade.
- Kultur- och bebyggelsemiljöer i odlingslandskapet är bevarade och förutsättningarna finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.

---

<sup>8</sup> RAÄ 2016a.

## Miljö kvalitetsmålet En god bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Preciseringen för kulturmiljö som är relevant i detta sammanhang är:

- Kulturvärden i bebyggd miljö. Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas.

## Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

De preciseringar som är direkt relevanta i detta sammanhang är:

- Det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
- Även preciseringarna om fungerande grön infrastruktur, gynnsam bevarandestatus för biologisk mångfald samt ekosystemtjänster, är relevanta eftersom de gynnas av att kulturmiljöer i odlingslandskapet bevaras och stärks.



## 2. Bakgrunden till utformningen av ersättningar till kulturmiljöer

Under de tjugo år Sverige har varit medlem i EU har de periodvisa landsbygdsprogrammen och ersättningarna till kulturmiljöer genomgått flera förändringar. I detta kapitel beskrivs bakgrunden till de olika ersättningarna till kulturmiljöer, utgångsläget i det första miljöprogrammet 1995, hur ersättningarna till kulturmiljöer har bedömts i utvärderingar och hur de stegvis förändrats fram till det landsbygdsprogram som gäller under perioden 2014–2020. Avslutningsvis redovisas länsstyrelsernas svar på enkätfrågor om den regionala relevansen av det urval landskapselement som var ersättningsberättigade i tidigare landsbygdsprogram.

### 2.1 Bakgrund i avregleringen av jordbruket

Ersättningarna till natur- och kulturmiljöer i miljö- och landsbygdsprogrammen som följde av EU-medlemskapet 1995 har sina närmaste föregångare i olika ersättningar som infördes strax före och efter 1990 års livsmedelspolitiska beslut.<sup>9</sup> Beslutet innebar att vissa prisregleringar på jordbruksprodukter som funnits sedan 1930-talet avskaffades och att jordbruksproduktionen i högre utsträckning än tidigare underställdes marknadens efterfrågan och prissättning. De tidigare prisregleringarna syftade bland annat till att hålla den svenska livsmedelsproduktionen på en nivå som skulle säkerställa att landet var självförsörjande på livsmedel i händelse av avspärrning i krig och orostider. Regeringen pekade på att livsmedelspolitikens måluppfyllnad behövde bli bättre<sup>10</sup> och ville genom propositionens olika förslag till åtgärder bland annat ge miljö- och landskapsfrågorna en större tyngd.<sup>11</sup> Regeringen antog att avregleringen skulle komma att innebära att jordbruksföretagen stod med en överkapacitet. Betydande arealer som bidrog till att hålla landskapen öppna, och som innehöll natur- och kulturvärden, skulle komma att föras över från jordbruk till annan användning. Regeringen ansåg att samhället borde ta ett ökat ansvar för att hålla sådana marker i fortsatt hävd och föreslog i propositionen en ersättning för landskapsvårdande insatser.<sup>12</sup> Länsstyrelsernas skulle träffa avtal med jordbrukarna om att de, mot viss ersättning för ett sådant landskapsvårdande arbete, skulle fortsätta hävden av marker som i produktionshänseende var överflödiga.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Prop. 1989/90:146.

<sup>10</sup> Av Prop. 1989/90:146, kap. 2.3 framgår att effektiviteten bedömdes i förhållande till ett beredskapsmål, ett inkomst-, ett konsument- och ett miljö- och resursmål samt ett regionalpolitiskt mål.

<sup>11</sup> Prop. 1989/90:146, kap. 3.6.

<sup>12</sup> Prop. 1989/90:146, s. 106.

<sup>13</sup> Prop. 1989/90:146, s. 110.

## Starkt negativ trend ända sedan 1800-talet

Redan före 1990 års livsmedelspolitiska beslut diskuterades, framför allt i naturvårdskretsar, den sedan början av 1800-talet starkt negativa trenden för landets ängar och betesmarker.<sup>14</sup> I diskussionen föddes den för tiden radikala idén att betala brukarna för att de uppfyllde vissa skötselvillkor. Systemet, kallat *Naturvård i odlingslandskap* (NOLA), initierades i mitten av 1980-talet och innebar ett nytänkande även internationellt sett.<sup>15</sup> Regeringen införde därefter, med NOLA som förebild, fler ersättningar med syftet att skapa förutsättningar för rikare och mer varierade odlingslandskap i hela landet. De var ämnade att bevara de mest skyddsvärda biotoperna, kulturmiljöerna och landskapstyperna.<sup>16</sup> Regeringen betonade dock att grunden för en väl fungerande landskapsvård måste vara ekonomiskt bärkraftiga jordbruksföretag.<sup>17</sup>

## Svenskt system för miljöersättningar redan före 1995

Vid EU-inträdet 1995 fanns således redan ett svenskt system för miljöersättningar. Dagens svenska miljöersättningssystem är alltså inte ett resultat av EU-inträdet. Det system som fanns 1995 har dock anpassats och ökat i omfattning efter EU-inträdet.<sup>18</sup> Ersättningarna i det svenska systemet före 1995 var:

- *Landskapsvård ersättning* (LOLA) betalades ut för fortsatt hävd av landskap som innehåller natur- och kulturmiljövärden av nationellt intresse.<sup>19</sup>
- *Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet* (NOLA) skiljde sig från landskapsvård ersättningen genom att den i första hand var avsedd för objekt med mycket höga natur- och kulturvärden. Ersättning utgick främst till betesdrift av ogödslad naturbetesmark med värdefull flora.
- *Kulturvårdsinsatser i odlingslandskapet* (KOLA) var ett anslag för vård av odlingslandskap och fornlämningar som främst användes för hävd av kulturlandskap med stora museala värden.
- Fram till 1 juli 1992 fanns även ersättningsformen *Nya inslag i landskapet* (NYLA) som var avsedda att ersätta markägare för att återskapa naturvärden och öka variationen i odlingslandskapet i landets slättbygder, exempelvis genom anläggande av nya åkerholmar, våtmarker, pilevallar eller andra trädplanteringar.

14 Emanuelsson 2003, s. 506

15 Emanuelsson 2003, s. 508.

16 Prop. 1989/90:146, s. 110.

17 Prop. 1989/90:146, s. 111.

18 Emanuelsson 2003, s. 508.

19 De berörda statliga verken utarbetade Allmänna råd för användning av medel för bevarande av odlingslandskap.

Som grund för prioritering av områden som kunde komma i fråga för de olika ersättningarna upprättade länsstyrelserna länsvisa program för bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden.<sup>20</sup>

## Uppföljning av livsmedelspolitikens miljöeffekter växlades över till CAP

Regeringen gav Naturvårdsverket, dåvarande Lantbruksstyrelsen (numera Jordbruksverket) samt Riksantikvarieämbetet i uppdrag att följa miljöeffekterna av 1990 års livsmedelspolitiska beslut.<sup>21</sup> De tre myndigheterna utarbetade ett program för uppföljning av byggnader, markslag och landskapselement i odlingslandskapet. Programmet benämndes *Livsmedelspolitikens miljöeffekter* (LiM). Uppföljningen byggde bland annat på tolkning av IR-flygbilder samt landskaps- och bebyggelseinventeringar enligt modeller som utvecklades i samverkan mellan de tre myndigheter som delade uppdraget. När Sverige anslöt till EU 1995 kom LiM:s uppföljningsprogram att växlas över till att följa miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Definitionerna av de markslag och landskapselement som gjorts för IR-flygbildstolkningen i LiM-projektet överfördes till CAP och blev berättigade ersättning i de nya miljö- och landsbygdsprogrammets arealersättningar.<sup>22</sup>

## 2.2 Komplex struktur syftade till helhetssyn och regionala perspektiv

Det första svenska miljöprogrammet för jordbruket godkändes av EU-kommissionen 1995. Programmet var utformat i linje med miljö kvalitetsmålen och innehöll flera åtgärder för bevarande av odlingslandskapets kulturmiljövärden och biologiska mångfald. Åtgärderna för natur- och kulturmiljöer kan uppfattas som komplexa. Bland annat fanns specialdestinerade ersättningar till olika gräsmarker beroende av typ och värdeklass (slätteräng, naturbetesmark, vall) samt till vad åtgärderna syftade (bevara eller återskapa). Det fanns ersättningar för bevarande av ett öppet odlingslandskap i skogsbygder i hela landet och i norra Sverige generellt, för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer och för traditionell odling av bruna bönor på Öland.<sup>23</sup>

20 Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet upprättade allmänna råd för de länsvisa programmen för bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturvärden, bl.a. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, 0349-1439 ;1991:1.

21 Prop. 1989/90:146, s. 102.

22 Naturvårdsverket 2005, ss. 20-26.

23 SOU 1999:78, ss. 47-59.

## Avancerade regler för värdering och urval

Reglerna för värdering och urval av landskapselement berättigade till ersättningen var komplicerade. Med anledning av de regionala variationerna i förekomsten av landskapselement delades landet in i tre zoner med olika kvalifikationsgränser. Gården var grunden för bedömningen av elementens kulturmiljövärde. Den skulle ha ett byggnadsbestånd som i huvudsak anslöt till regionala byggnadstraditioner och landskapselement i en minsta omfattning som bestämdes av kvalifikationsgränsen i respektive zon. Det var alltså gårdens byggnadsbestånd och dess totala bestånd av landskapselement som låg till grund för bedömningen av elementens kulturmiljövärde. Men enbart de landskapselement som låg i eller i anslutning till åkermark gav stödpoäng och därmed möjlighet till ersättning för skötseln. Skötselanvisningarna var detaljerade och brukaren måste sköta alla landskapselement som kvalificerade för stödpoäng, även de som inte ingått i den ursprungliga ansökan.<sup>24</sup> Programmets utformning, med dess specialdestinerade ersättningar, värdeklasser och komplicerade regler för värdering och urval av landskapselement, ger intryck av att försöka spegla komplexiteten i den historiska markanvändningen och dess anpassningar till olika regionala förutsättningar.

## Samverkande ersättningar för hävd av hela miljöer

I en utvärdering från 1997 påpekas att de olika miljöstöden tillsammans syftade till lyfta fram kulturhistoriskt värdefulla lämningar i ett regionalt perspektiv.<sup>25</sup> De olika ersättningarna till olika markslag och landskapselement var tänkta att samverka och gynna en hävd som tog tillvara hela miljöer. Dock konstaterades att de olika ersättningarna riskerade att slå ut varandra genom en regel som fanns om att de samlade miljöersättningarna till en lantbrukare inte fick överskrida ett visst belopp per hektar. Regeln belastade särskilt mindre jordbruksföretag och uppfattades som ett potentiellt hinder för att nå miljömålen.<sup>26</sup>

## Regler missgynnade små gårdar och lämningar efter historiskt bruk av slättermarker

I 1997 års utvärdering framgår att andelen jordbruksföretag per län som ansökte om ersättningen för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer varierade mellan 4-25 procent, med övervikt för länen i de södra delarna av landet. Utvärderingen anger att den låga anslutningen i vissa län kan förklaras av kvalifikations-

24 SOU 1999:78, ss. 47-59.

25 RAÅ 1997, s. 4.

26 RAÅ 1997, ss. 6-7. Max. beloppet för 1996 var 3850 kr per hektar.

gränsen, skötsel mängden samt en större andel EU-skeptiker bland lantbrukarna. I Svealand och Norrland hade brukarna heller inte sagt upp NOLA och Landskapsvårdsavtal från perioden före EU-inträdet, vilket också antogs vara en bidragande orsak till lägre anslutning.<sup>27</sup> I utvärderingen framgår emellertid även att endast 70 procent av de norrländska landskapselementen var ersättningsberättigade. I övriga delar av landet var mellan 87-95 procent av landskapselementen ersättningsberättigade.<sup>28</sup> Möjligheterna att uppnå stödpoäng i vissa län påverkades vidare av att många av företagen inte nådde upp till kvalifikationsgränsen på grund av att de var för små till storleken alternativt hade för få landskapselement inom sina ägor.<sup>29</sup>

Sett till landet som helhet var 11 procent av samtliga typer av landskapselement inte ersättningsberättigade. De omfattades därför inte av skötsel mål för vegetation eller underhåll av konstruktioner. I 1997 års utvärdering konstateras att regionala skillnader i landskapselementens konstruktion eller material gjorde att vissa regioner var särskilt missgynnade.<sup>30</sup> Som ovan nämnts var, i jämförelse med övriga landet, en betydligt lägre andel av de norrländska landskapselementen ersättningsberättigade. Uppgifterna i utvärderingen tyder på att reglerna för ersättning i många fall undantog landskapselement som uppkommit genom historiskt bruk av våtmarker, damm- och översilningsängar m.m. för slätter av hö till vinterfoder.<sup>31</sup> I utvärderingen framhölls också att ersättning för underhåll av i synnerhet ängslador, men även bodar och sommarladugårdar, skulle vara av stor betydelse såväl ekonomiskt som kulturhistoriskt för Norrland.<sup>32</sup> Med detta i åtanke, och vid betraktande av skillnaderna mellan de belopp som totalt sett utgick exempelvis till zon 1 Slätten och till zon 3 Norrland, ger 1997 års utvärdering intrycket att reglerna för ersättningen till natur- och kulturmiljöer i alla fall monetärt gynnade skötseln av agrarlandskapen i vissa regioner framför andra.<sup>33</sup>

## Stödet till ett öppet odlingslandskap av mycket stor betydelse

I 1997 års utvärdering analyserades också samvariationen mellan olika former av ersättningar. I bland annat Stockholms, Uppsala och Södermanlands län var det vanligt att kombinera ersättningar till betes- och slättermarker och ersättningar för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Kombinationen ersättningar till

27 RAÄ 1997, ss. 17-18.

28 RAÄ 1997, s. 28, figur 10.

29 I RAÄ 1997 på s. 32 anger bl.a. länsstyrelserna i Gävleborgs, Värmlands samt Göteborgs- och Bohus län att gränsen var avgörande för den låga anslutningen i dessa län.

30 RAÄ 1997, s. 29.

31 RAÄ 1997, ss. 24-25 och ss. 29-30.

32 I RAÄ 1997 på s. 31 påpekas att alternativa regler för ersättningar som i högre utsträckning innefattade till exempel ängslador skulle innebära att den totala kostnaden för ersättningar i zon 3 Norrland skulle öka med 7,6 miljoner kronor. Det vill säga från 18 miljoner kronor till 26,6 miljoner kronor. Detta tyder på att det inte saknades potentiellt ersättningsberättigade landskapselement i de norrländska agrarlandskapen.

33 I RAÄ 1997, figur 10, s. 28 framgår att den totala summan som utgick till zon 1 Slätten uppgick till 130 miljoner kronor.

öppet odlingslandskap och bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer var istället vanligare i Västerbotten, Värmland, Göteborgs- och Bohuslän, Kopparberg och Jämtland.<sup>34</sup> En förklaring är att ersättningen till ett öppet odlingslandskap endast kunde sökas för marker i stödområdena i landets skogsbygder och i Norrland generellt. Den komplicerade klassificeringen av ersättningen till ängs- och betesmarker bidrog till att lantbrukare i stödområdena avstod från att söka sådan ersättning.<sup>35</sup> Istället valde de att hålla sina marker anslutna till ersättningen för ett öppet odlingslandskap.<sup>36</sup> Sett till ansluten areal, antal brukare och utbetalade belopp dominerade ersättningen till öppet odlingslandskap (vall respektive betesmark) över ersättningen till natur- och kulturmiljöer i Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Väster- och Norrbottens län.<sup>37</sup> I 1997 års utvärdering konstateras också att i de norra delarna av landet var stödet till ett öppet odlingslandskap av mycket stor betydelse för skötseln av kulturmiljön.<sup>38</sup>

## 2.3 Uredning för att förtydliga syftet och förenkla genomförandet

I Miljöprogramutredningens uppdrag<sup>39</sup> ingick bland annat att föreslå förenklingar av reglerna för ersättningarna till kulturmiljöer. Anslutningen till ersättningarna var visserligen i enlighet med målen, men i en analys av måluppfyllelsen för till exempel betesmarksersättningen framhölls att det komplicerade systemet troligen bidragit till att många lantbrukare avstått från att söka.<sup>40</sup>

### En gemensam ersättningsform för betesmarker och slåtterängar i hela landet

Utredaren föreslog en generell grundersättning till ängs- och betesmarker med möjlighet till tillägg för marker med höga värden. En sammanslagning skulle bidra till en minskad komplexitet i miljöprogrammet samt medföra förenklingar av den administrativa hanteringen. För jordbrukarna skulle den medföra förenklat ansökningsförfarande och genomförande av åtagandena.<sup>41</sup> Utredaren drog även slutsatsen att miljöstödet skötselvillkor hade lett till en alltför stor likriktning av skötseln av ängs- och betesmarkerna och att åtgärdens syfte i vissa fall till och

34 RAÄ 1997, s. 19.

35 Jordbruksverket 1999, s. 113.

36 Jordbruksverket 1999, s. 68.

37 Jordbruksverket 1999, bilaga 6.

38 RAÄ 1997, s. 24.

39 SOU 1999:78.

40 SOU 1999:78, ss. 88-89 och där anförd litteratur.

41 SOU 1999:78, s. 106.

med motverkats. Mot bakgrund av detta förespråkade utredaren en övergång till en tillämpning av avbetningskravet som tillåter en större variation i betestryck utan att natur- och kulturvärdena påverkas negativt. I bakgrundsbeskrivningen till den föreslagna förenklingen finns även en ojämn regional fördelning där södra och mellersta Sveriges slätt-, skogs- och mellanbygder dominerade i fråga om ansökningar och utbetalade medel medan Norrlands andel var jämförelsevis mycket blygsam.<sup>42</sup>

## Bättre koppling mellan skötselinsats och ersättning

Utredaren föreslog förändringar av ersättningen till natur- och kulturmiljöer med avsikt att minska komplexiteten i ersättningsformen och tydliggöra syftet genom direkt koppling mellan skötselinsats och ersättning. Jordbrukarna skulle få en bättre överblick över regelverket, ett enklare ansökningsförfarande och genomförande av åtagandena. Förslaget ansågs vidare leda till förenklingar avseende handläggning av ansökningar, information, kontroll och tillämpning av regelverket.

## God anslutning men regional obalans

I motiven för utredningens förslag konstaterades att anslutningen till ersättningen till natur- och kulturmiljöer hittills varit långt över den förväntade. Detta kunde bland annat förklaras av att intresset bland lantbrukare att sköta kulturmiljöer var stort. Andra förklaringar som erbjöds var att ersättningen var mer intressant för stora jordbruksföretag i slättbygd samt att förekomsten av ersättningsberättigade landskapselement underskattats i dessa bygder. Samtidigt som anslutningen var god uppvisade den även stora regionala variationer med en betydligt lägre anslutningsgrad i norra Sverige och på Gotland.<sup>43</sup> Som orsaker till den ojämna regionala fördelningen diskuterades framför allt den tidigare zoneringsgränser.<sup>44</sup>

## Nya mål, regler och definitioner

Utredarens förslag inbegrep nya mål för åtgärden och förändrade regler för kvalificering. Till skillnad mot tidigare skulle kvalificeringen enbart grundas på en minsta förekomst av ersättningsberättigade landskapselement, det vill säga landskapselement i eller i direkt anslutning till åkermark. Kvalifikationsgränsen föreslogs vara enhetlig för hela landet.<sup>45</sup> Vissa av de ersättningsberättigade landskapselementen omdefinierades. Bland annat föreslogs en vidare definition av överloppsbyggnader

42 SOU 1999:78, ss. 93-94. I Sveriges södra och mellersta slättbygder (75 000 ha) och skogs- och mellanbygder (270 000 ha) var sammanlagt 345 000 ha ängs- och betesmarker anslutna. Motsvarande areal i Norrland var drygt 30 000 ha.

43 SOU 1999:78, ss. 118 ff och där anförd litteratur.

44 SOU 1999:78, ss. 122-123.

45 SOU 1999:78, s. 129.

som även inbegrep bland annat ängslador och sommarladugårdar.<sup>46</sup> När det gäller förslagen i övrigt höll de som rörde nya skötselvillkor en detaljeringsnivå som var lika hög som förslagen till ersättningsnivåer var precisa (kronor per styck, meter och hektar).<sup>47</sup>

Förslaget om den vidare definitionen av landskapselement ger intryck av att ha gett jordbrukarna i Norrlandslänet ökade förutsättningarna att ta del av ersättningen. Samtidigt kan den förenklade kvalificeringen och reglerna om placering i åker ha utgjort en begränsning. Ängslador och andra spår efter den arealomfattande norrländska höproduktionen, till exempel dämmen, kanaler och diken för över-silningsängar<sup>48</sup> kan ändå ha exkluderats. Detsamma gäller även för lämningar efter linproduktion och fåbodbruk som var omfattande i delar av Norrland.<sup>49</sup>

## Öppet odlingslandskap blev miljövänlig vallodling

Utredaren föreslog att miljöersättningarna för öppet odlingslandskap och flerårig vallodling skulle ersättas med en generell grundersättning för hela landet, kombinerad med en regionalt anpassad tilläggsersättning i stödområdena. Målen för ersättningen skulle vara att främja en miljövänlig markanvändning, minska växtnärläckage samt att förbättra eller upprätthålla landskapet och förhindra omfattande nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och södra Sveriges skogs- och mellanbygder. Därmed skulle miljöersättningen för vallodling även bidra till att uppnå ett av de viktigaste politiska målen för jordbruket i norra Sverige, nämligen att upprätthålla jordbruksproduktionen för att bevara ett öppet landskap.<sup>50</sup>

## RAÄ framhöll landskapselement i betes- och slåttermarker

RAÄ tillstyrkte i sitt yttrande över Miljöprogramutredningen förslaget om att slopa kvalificeringssystemet med tre zoner. RAÄ tillstyrkte även utredningens förslag om att länsstyrelserna i sin handläggning utifrån kontrollerade underlag ska bedöma om landskapselementen var ersättningsberättigade. Detta antogs åtgärda en osäkerhet som hittills rått i tillämpningen. RAÄ framhöll behovet av att länsstyrelserna förstärker den antikvariska kompetensen i samband med utbildningsinsatser och hänvisade till en uppföljning av skötselplaner som tagits fram inom ramen för kampanjen *Markernas mångfald*. Uppföljningen visar att kulturmiljöaspekterna hittills fått ett dåligt genomslag både kvalitativt och kvantitativt.

46 SOU 1999:78, ss. 131-132.

47 SOU 1999:78, ss. 114-116.

48 RAÄ 1998b, s. 24.

49 RAÄ 1998a, ss. 20-23 och 28-32.

50 SOU 1999:78, ss. 155-172.



RAÄ påpekade vidare att fornlämningslokaler, bevarade hägnadssystem och husgrunder i lika hög grad som biologiska värden bör kunna ligga till grund för beslut om tilläggsstöd för betes- och slättermarker. Skötseln av överloppsbyggnader bör omfatta grundläggande underhåll av själva byggnaden och inte enbart den omgivande renen. Vidare påpekades att den föreslagna ersättningen var för låg för att stimulera underhåll av byggnaden, samt att möjligheter enligt LBU-förordningen<sup>51</sup> att lämna ersättning även till byggnader utanför åkermark bör utnyttjas. RAÄ framhöll avslutningsvis att vid restaurering av betes- och slättermarker bör såväl landskapselement som hägnadssystem och ängslador kunna vara ersättningsberättigade.<sup>52</sup>

## 2.4 Sammanhållen syn saknades på ersättningarna

Under 2002–2003 genomfördes en halvtidsutvärdering av det då gällande landsbygdsprogrammet.<sup>53</sup>

### Stärk landskapsperspektivet och anpassningsbarhet

I halvtidsutvärderingen framhölls att det saknades en sammanhållen syn på ersättningar till betesmarker och slätterängar och deras omgivningar. Ett tydligare landskapsperspektiv borde vid sidan av dessa även inrymma andra miljöersättningar. Utvärderaren föreslog därför att länsstyrelserna med omedelbar verkan skulle upprätta landskapsplaner och börja tillämpa ett tydligare landskapsperspektiv. Genom detta ansågs att skyddet av sällsynta arter och andra särskilda värden, liksom anpassningen till lokala förhållanden, skulle kunna förbättras.

### Samla hanteringen av natur- och kulturvärden

RAÄ lämnade två förslag till halvtidsutvärdering 2002–2003. Ett av förslagen handlade om att införa en ersättning för landskapselement i betesmarker och slätterängar. I betänkandet föreslogs att Jordbruksverket i samråd med RAÄ inför kommande programperiod 2007–2013 skulle ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa en ersättning för landskapselement i betesmarker och slätterängar.<sup>54</sup>

Det andra av RAÄ:s förslag till halvtidsutvärderingen handlade om en samlad hantering av natur- och kulturvärden. Detta skulle enligt förslaget åstadkommas genom att ersättningar för betesmarker och slätterängar, landskapselement i odlingslandskapet och den föreslagna ersättningen till landskapselement i betesmar-

51 Förordningen (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder.

52 RAÄ 1999a; 1999b.

53 SOU 2003:105.

54 SOU 2003:105, ss. 477–480.

ker och slåtterängar samlades till en övergripande ersättningsform. RAÄ bedömde att förslaget skulle innebära en förenklad handlägningsprocess med mindre risk för felaktigheter. Den samlade benämningen ”Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet” skulle tydliggöra vad åtgärderna syftade till, med betydligt större relevans än tidigare.<sup>55</sup> Utvärderaren kommenterade att en sådan ordning i hög grad motsvarade det landskapsperspektiv som utredningen förordade. Förslaget borde därför beaktas i beredningen av programmet inför nästa period.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket föreslogs få i uppdrag att utreda hur ett brett landskapsperspektiv skulle kunna tillämpas i kommande programperiod 2007-2013. Genom detta skulle olika ersättningsformer kunna förstärka varandra inom större geografiska områden. Ekologiska, kulturhistoriska och sociala perspektiv och även näringspolitiska aspekter borde innefattas. Införandet av ett landskapsperspektiv, menade utredaren, skulle kunna råda bot på bristande kopplingar, dels mellan insatser i programmet, dels till insatser utanför detta.<sup>56</sup>

## Öka anslutningen till ersättning för skötsel av landskapselement

Enligt halvtidsutvärderingen 2003 hade ersättningen till natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet visserligen en omfattande anslutning sett till arealen. Men för att målen skulle kunna nås krävdes att antalet anslutna jordbruksföretag ökade. Med anledning av detta föreslog utvärderaren sänkt kvalifikationsgräns. Utvärderaren bedömde att en sänkning kunde öka anslutningen och ge en bättre regional balans.<sup>57</sup> En sänkning antogs även kunna bidra till att fler mindre lantbruk anslöt sig.<sup>58</sup>

Vid sidan av detta föreslogs i nämnda utvärdering att åtgärdsplaner eller särskilda skötselkrav skulle införas för landskapselement i marker med särskilt höga natur- och kulturvärden från och med 2005. I samband med detta föreslogs även att en tilläggsersättning skulle införas. Inför kommande programperiod föreslogs vidare att RAÄ inom ramen för sitt uppdrag skulle utreda och föreslå ett program för hur odlingslandskapets äldre ekonomibyggnader kunde tas tillvara.<sup>59</sup>

## Befria miljövänlig vallodling från krav på djurhållning<sup>60</sup>

I halvtidsutvärderingen 2003 uppgavs att anslutningen till ersättningen var högre liksom måluppfyllelsen för ersättningsformens miljöaspekt. Ersättningen hade till-

55 SOU 2003:105, bilaga 3. I RAÄ:s bedömning av förslagens konsekvenser på sidorna 538-539 återges flera fördelar.

56 SOU 2003:105, ss. 477-480.

57 Andelen anslutna jordbrukare i Norrlandslänet var fortfarande låg i förhållande till resten av landet. SOU 2003:105, ss. 89-91.

58 SOU 2003:105, ss. 480-482.

59 SOU 2003:105, ss. 480-482.

60 I SOU 2003:105 benämns Miljövänlig vallodling även Miljöersättning till ett öppet och varierat odlingslandskap.

sammans med andra stöd bidragit till att motverka nedläggningen av jordbruk och jordbruksmark. Trots detta uppfattade utredaren flera signaler om att anslutningen inom Norrland<sup>61</sup> hämmades av reglerna om djurinnehav. Utredaren föreslog till Jordbruksverket att grundersättningen för miljövänlig vallodling i dessa områden befrias från de tidigare kraven på djurinnehav.<sup>62</sup>

## 2.5 Förlorad idé om samverkande ersättningar

De ersättningar i landsbygdsprogrammet 2007-2013 som ämnade bidra till skötselns av odlingslandskapens kulturmiljökvaiteter känns i stora drag igen från föregående programperiod. De förefaller i stort följa de förslag som lämnades 1999 av Miljöprogramutredningen, i alla fall vad gäller benämningarna på ersättningarna.<sup>63</sup> En ny ersättningsform – *Utvald miljö* – tillkom under perioden. Syftet var att ge länsstyrelserna ett instrument för att prioritera regionala insatser i relation till flera nationella miljökvaitetsmål.

### Allt färre brukare kunde söka betesmarksersättningen

Ersättningen till biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker bedömdes vid halvtidsutvärderingen 2010 generellt sett ha goda effekter.<sup>64</sup> Kulturmiljöaspekten kan dock uppfattas som väsentligt underordnad biologisk mångfald både i själva resultatindikatorerna och i den genomgång av dem som slutsatsen bygger på.<sup>65</sup> Jönköping, Kalmar, Skåne, Västra Götaland och Östergötland var de län som hade den största arealen mark ansluten till ersättningen<sup>66</sup> medan Gävleborg, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland hade jämförelsevis mycket liten areal.<sup>67</sup> Dock ska sägas att för den del av ersättningen som rör betesmark på fåbodar så låg Jämtland och Dalarna i topp. Samtidigt minskade arealen fåbodbete kraftigt under perioden 2007-2009.<sup>68</sup>

Vid halvtidsutvärderingen 2010 gjordes iakttagelsen att minst 2 400 hektar av de 8 000 hektar ängar som fått ersättning fördelade sig på små arealer som skötte av småföretag, enskilda personer eller föreningar. När reglerna för gårdsstödet

61 Stödområdena 1-3.

62 SOU 2003:105, s. 484.

63 Se kapitel 2.1-2.4.

64 SLU 2010, s. 128. När utvärderingen betraktas i efterhand kan skillnader uppfattas mellan bedömningen utifrån omfattnings- och resultatindikatorerna och underlagsrapporternas bedömningar av de kvalitativa effekterna på den biologiska mångfalden. De senare är inte lika entydigt positiva. Se kapitel 3.

65 SLU 2010, ss. 116-128.

66 Ersättningsberättigade marker var betesmark med allmänna och särskilda värden, slåtteräng med allmänna och särskilda värden, alvar-, skogs- och fåbodbete, betesmarker och slåttermarker på svårtillgängliga platser samt mosaikmarker.

67 SLU 2010, s. 120.

68 SLU 2010, s. 122, tabell 3.8.

ändrades i Sverige 2010 var brukare med en areal under fyra hektar inte längre berättigade till ängs- och betesmarksersättning. Utvärderaren bedömer att regeländringen kan ha drabbat skötseln av ängarna relativt hårt eftersom minst 30 procent (sannolikt fler) av brukarna inte längre kunde få gårdsstöd för ängsmarken eller resterande del av jordbruksmarken.<sup>69</sup> Färre brukare hade av allt att döma möjligheter att söka ersättning för skötseln av ängs- och betesmarker.

## Förändrad betesmarksdefinition försvagade landskapsperspektivet

I halvtidsutvärderingens diskussion om betesmarksersättningens effekter konstateras att landskapsperspektivet hade försvagats i programmet för 2007–2013.<sup>70</sup> Vikten av ett stärkt landskapsperspektiv, som framhölls i halvtidsutvärderingen 2003,<sup>71</sup> hade inte fått genomslag.<sup>72</sup> Ändringen gjordes efter att EU-kommissionen kritiserat Sverige för att stöd tidigare beviljats för mark som enligt kommissionen inte var jordbruksmark, bland annat på grund av antalet träd. En utvärdering 2012 visar att arealen ansluten betesmark troligtvis minskade med 30 000 hektar till följd av regeländringen. Samma utvärdering visade att sju procent av den betesmarksareal som var fortsatt ansluten fanns hos brukare som övervägde att inte längre söka betesmarksersättning.<sup>73</sup>

När det gäller skötseln så fanns både positiva och negativa effekter. Regeländringen innebar att jordbrukarna hade röjt mer, vilket var positivt genom att igenväxningen av betesmarkerna är betydande. Till de negativa sidorna hörde att jätteträd och grova träd hade avverkats i minst lika stor utsträckning som andra träd. Därmed förlorades stora natur- och kulturvärden som inte går att återskapa inom överskådlig tid. Mindre ytor upp till 1 000 kvadratmeter betraktades inte längre som ersättningsberättigande, vilket ledde till den försvagning av landskapsperspektivet som även uppmärksammades i halvtidsutvärderingen 2010.<sup>74</sup> Tendenser till en minskad variation i betesmarkerna syntes redan 2012, vilket bedömdes vara ett problem för miljömålsuppfyllelsen och art- och habitatdirektivet. Utvärderaren framhöll att det var viktigt att arbeta för en annan hantering av betesmarkerna i de kommande förhandlingarna om EU:s framtida jordbrukspolitik.<sup>75</sup>

Intrycket är att ängs- och betesmarksersättningens betydelse för den samlade förvaltningen av odlingslandskapens kulturmiljöer, och till målen för kulturmil-

69 SLU 2010, s. 124 och där refererad litteratur.

70 SLU 2010, s. 133.

71 Se kapitel 2.4.

72 SLU 2010, s. 133.

73 Jordbruksverket 2012a.

74 Jordbruksverket 2012a; SLU 2010 s. 133.

75 Jordbruksverket 2012a.

jöarbetet, hade försvagats. De främsta skälen är effekterna av de ovan refererade svenska regeländringar, ett försvagat landskapsperspektiv samt den fortsatt tydliga tendensen till slagsida mot södra Sverige, som även beskrevs i tidigare utvärderingar 1997 och 2003.<sup>76</sup> Betesmarkersättningens bidrag till de nationella målen för kulturmiljöarbetet, och till ursprungsidén från 1995 om samverkande ersättningar, hade av allt att döma försvagats under de 15 år som gått.

### **Minskad anslutning till ersättningen till natur- och kulturmiljöer och sjunkande måluppfyllnad**

Vid halvtidsutvärderingen 2010 konstaterade utvärderaren att under första halvan av programperioden hade inget av målen för ersättningen att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet uppnåtts. Mellan 2006 och 2009 minskade istället anslutningen både när det gäller arealer, antal brukare och omfattning av landskapselementen. Utvärderaren såg heller inga utsikter att målen skulle vara möjliga att nås under resterande del av programperioden. Bland förklaringarna till den minskande anslutningen märks regeländringar, ändrade definitioner och att den komplicerade ersättningen, med många olika typer av element som kräver olika skötsel, innebar en betydande risk att göra fel både vid ansökan och vid utförande av den praktiska skötselåtgärden. Detta innebar en risk för avdrag på ersättningen som antogs ha varit avskräckande. I kombination med ett tidskrävande ansökningsförfarande och låg ersättning bidrog detta sannolikt till att lantbrukare avstod från att ansöka om ersättning eller att förnya åtagandet.<sup>77</sup> RAÅ drar likartade slutsatser i 2016 års utvärdering av ersättningen.<sup>78</sup>

### **Begränsat spektrum av kulturmiljöer**

Halvtidsutvärderingen 2010 gör konstaterandet att ersättningen riktar sig till ett relativt begränsat spektrum av kulturmiljöer som står att finna i landets olika odlingslandskap, med betoning på kulturmiljöer i åkermark. Vidare påpekas att varken immateriella eller kvalitativa värden beaktas. Ersättningen vilar helt på ersättning för kvantitativ skötsel (meter, antal etc.). Vidare påpekas att det finns få eller inga studier som specifikt handlar om skötsel av kulturvärden i åkermark. Utredaren drar dock slutsatsen att ersättningen, tack vare sin relativt stora om

<sup>76</sup> Se kapitel 2.1-2.4.

<sup>77</sup> SLU 2010, ss. 147-148.

<sup>78</sup> RAÅ 2016b.

fattning, ändå haft en viss effekt på att bevara och sköta kulturmiljöer. Effekten bedöms dock ha avtagit till följd av den minskade anslutning och omfattning som skett under programperiodens första del från 2007. Vad gäller biologisk mångfald, menar utvärderaren, är effekterna av skötseln oklar. Vissa arter gynnas men effekterna är inte ensidigt positiva. Ny forskning visar att vissa arter till och med missgynnas av skötseln.<sup>79</sup>

Avslutningsvis föreslår utvärderingen 2010 några åtgärder med syftet att tydligare kommunicera reglerna för ersättningen och vad som behöver göras för att uppfylla dessa.<sup>80</sup> Bland annat föreslås att reglerna för ersättningen ska klargöras. Frågan om behov av förbättringsåtgärder kom dock i en helt ny dager, genom att landsbygdsprogrammet från 2014 inte innehåller någon motsvarighet till ersättningen till natur- och kulturmiljöer.

## Utvalda miljöer för regionala prioriteringar

Under perioden 2007-2013 infördes ersättningar som syftade till att göra regionala prioriteringar möjliga i relation till ett flertal olika nationella miljö kvalitetsmål.<sup>81</sup> Motiven var desamma som för de ovan beskrivna ersättningarna till *Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker, Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet* samt *Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet*. Ett tjugotal olika miljöinvesteringar och miljöersättningar fanns inom ramen för de regionalt prioriterade ersättningarna.<sup>82</sup> Länsstyrelserna och Sametinget skulle med utgångspunkt i regionala program prioritera vilka av de tjugo insatserna som beviljades medel. Därigenom uppkom regionala skillnader både mellan vilka ersättningar och vilka belopp som beviljades i olika delar av landet.<sup>83</sup> Utvärderaren konstaterar att många nya och olika, ersättningsberättigade insatser hade införts inom de regionalt prioriterade ersättningarna. Flera av insatserna saknade indikatorer och mål för resultat. Det var svårt eller omöjligt att analysera resultat och uppnådda effekter på biologisk mångfald och kulturmiljöer.<sup>84</sup>

När det gäller till exempel miljöinvesteringen för restaurering av betesmarker och slätterängar var det förhållandevis små arealer som fick ersättning. Utvärde-

79 SLU 2010, ss. 149-151.

80 SLU 2010, s. 151.

81 Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Myllrande våtmarker, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt Levande kust och skärgård och Ett rikt växt- och djurliv.

82 Se SLU 2010, s. 159, tabell 3.16.

83 SLU 2010, ss. 157-159.

84 SLU 2010, ss. 159-165.

raren gör bedömningen att just denna form av miljöinvestering därigenom bidrog endast i liten grad till att uppnå miljömålen.<sup>85</sup> Utvärderaren föreslog att ersättningen i framtiden ändras så att den ger högre ersättning för restaureringsprojekt som behandlar stora, sammanhängande arealer. Positiv särbehandling av stora marker vore till gagn för den biologiska mångfalden genom att stora arealer minskar risken för att arter isoleras och det gör bevarandearbetet mer stabilt på lång sikt.<sup>86</sup> Den goda potentialen för den biologiska mångfalden som finns i att restaurera igenväxande betesmarker och slätterängar framgår på flera olika håll i litteraturen.<sup>87</sup> I nuvarande landsbygdsprogram för 2014-2020 finns dock ingen motsvarighet till regionalt prioriterade ersättningar (*Utvald miljö*).

### Vallodlingens betydelse för Norrland tappades bort

Ersättningen till extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet var under perioden 2007-2013 uppdelad i två delar, nämligen:

- a) som berättigade till ersättning i skogsdominerade områden och hade som mål att främja den biologiska mångfalden, samt
- b) som berättigade till ersättning i de södra delarna av Sverige med en mer intensiv jordbruksproduktion för att minska växtnäring förlusterna.<sup>88</sup>

Del a syftade till att bidra till ett öppet och varierat odlingslandskap som gynnade odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer och kunde endast sökas i de skogsdominerade områdena.<sup>89</sup> Del b kunde bara sökas i de intensiva jordbruksområdena i södra Sverige.<sup>90</sup>

Måluppfyllnaden för del a var god, 97 procent för grundersättningen och 88 procent för tilläggsersättningen och med sammanlagt runt 30 000 anslutna brukare.<sup>91</sup> I diskussionen om effekter påpekas att ersättningen till extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet var landsbygdsprogrammets största ersättning. Trots detta förelåg för utvärderingen inga studier som behandlade dess effekt på biologisk mångfald. Utvärderaren diskuterade vidare om ersättningen var befogad.

85 SLU 2010, s. 167.

86 SLU 2010, ss. 168-169.

87 Bl.a. Skånes 1996.

88 SLU 2010, s. 218. "Del A var vidare uppdelad på en grund- och en tilläggsersättning där tilläggsersättningen var kopplad till ett visst antal djurenheter per hektar. För att marken skulle få tilläggsersättning måste den också ha grundersättning. Extensiv vallodling där liggetiden och intervallen mellan vallbrotten är förlängda bidrar dessutom till att minska växtnäringssläckaget samt den negativa påverkan av användning av bekämpningsmedel (del B)."

89 Stödområde 1-5.

90 Stödområde 9; SLU 2010, s. 218.

91 SLU 2010, ss. 220-221.

Detta då den konkurrerade med ängs- och betesmarksersättningen samtidigt som den riskerar att homogenisera ett redan homogent landskap. Utredaren framhöll att ersättningens existens därför borde utredas.<sup>92</sup>

I 1997 års utvärdering tillmättes ersättningen till det öppna landskapet (sedermera kallad extensiv vallodling för miljön<sup>93</sup>) ur kulturmiljösynpunkt en mycket stor betydelse för landets norra delar. Den antogs gynna skötseln av det öppna odlingslandskapet i de norra delarna av landet. I relation till andra stöd riktade mot kulturmiljöer lyftes stödet till det öppna odlingslandskapet fram som det kanske viktigaste för norra Sverige.<sup>94</sup> Denna aspekt faller dessvärre helt i bakgrunden i 2010 års halvtidsutvärdering, där istället riskerna för biologisk mångfald av ett homogeniserat landskap lyfts fram. Visserligen påpekas att de negativa effekterna för biologisk mångfald kan minskas genom krav på insädd av blommor i vallen. Det mildrar dock inte intrycket av att ursprungsidén om samverkande ersättningar för skötseln av kulturmiljöer gradvis tappades bort även när det gäller ersättningen till öppet odlingslandskap, alias extensiv vallodling för miljön, under perioden mellan 1995-2014.

## 2.6 Regler och struktur medförde problem

I syfte att belysa de regionala perspektiven ombads samtliga länsstyrelser att i enkätform bedöma en uppsättning frågor som är direkt kopplade till utvärderingens övergripande frågor<sup>95</sup>. 18 av 21 länsstyrelser har besvarat enkäten. Länsstyrelserna i Gotland, Kalmar och Uppsala län har inte besvarat enkäten. En sammanställning av hela enkäten och länsstyrelsernas bedömningar finns i bilaga 1.

### Det nationella urvalet speglar den regionala förekomsten

En sammanställning av länsstyrelsernas bedömning av enkätens fråga 2, om de ersättningsberättigade landskapselementens betydelse för länets odlingslandskap visar att 17 av de 21 landskapselementen bedömdes betydelsefulla i minst hälften av länen (figur 1). På grundval av detta drar RAÄ slutsatsen att urvalet ersättningsberättigade element i stort sett speglade förekomsten i olika delar av landet.

92 SLU 2010, ss. 223-224; Jordbruksverket 2016c. Se kapitel 2.3.

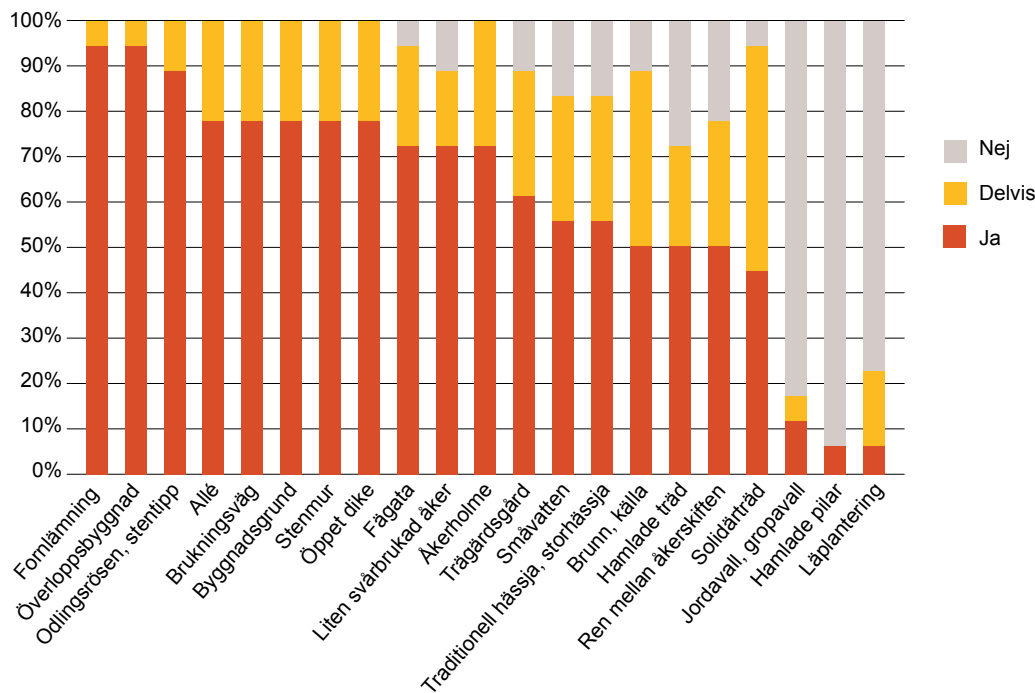
93 Se kapitel 2.3.

94 Se kapitel 2.2.

95 Se kapitel 1.



## 2. Vilka av nedan listade landskapselement som var ersättningsberättigade 2007-2013 bedömer ni är betydelsefulla kulturmiljöer i ert län?



Figur 1. Bedömningar från 18 länsstyrelser av de 21 typer av landskapselement som var ersättningsberättigade till och med 2013 och dess betydelse för respektive län. Sorterat i fallande ordning med de landskapselement som flest länsstyrelser bedömer vara betydelsefulla längst till vänster. Jordavall, gropavall, hamlade pilar och läplanteringar var relevanta företrädesvis i Skåne, Blekinge och Västra Götalands län.

### Regelverk snarare än urval gjorde att kulturmiljöer inte kom med

Resultatet i enkäten indikerar att själva urvalet inte ensamt kan förklara den regionala snedfördelning som framkom i RAÄ:s utvärdering av den tidigare miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer.<sup>96</sup> På fråga 3, om det saknades några typer av ersättningsberättigade kulturmiljöer under programperioden 2007-2013 som hade kunnat bidra till bättre måluppfyllnad för länets odlingslandskap, bedömer fem av länsstyrelserna att det saknades enstaka miljöer.<sup>97</sup> En länsstyrelse bedömer att det saknades ett flertal.<sup>98</sup> Fråga 5 rör eventuella konsekvenser av att det saknades ersättningsberättigade element. Länsstyrelsen i Dalarnas län bedömer att fåbo-

96 RAÄ 2016b.

97 Det gäller Länsstyrelserna i Blekinges län, Östergötlands län, Västerbottens län, Västernorrlands län och Dalarnas län.

98 Länsstyrelsen i Norrbottens län.

dar utan djur riskerar att försvinna, Länsstyrelsen i Norrbotten att odlingslandskapet utarmas på historiska delar och detaljer; variationen minskar starkt.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påpekar i sitt svar på fråga 4, om vilka kulturmiljöer som saknades i tidigare program, att det var ersättningsens regelverk snarare än urvalet av landskapselement som gjorde att vissa kulturmiljöer inte kom med. Länsstyrelsen i Västerbottens län gör ett liknande påpekande i sitt svar på fråga 5, om avsaknad av vissa typer av element i ersättningen, nämligen att det var svårt för länets bönder att kvalificera sig för ersättning. Få bönder sökte därför stödet. Påpekandena från Länsstyrelserna i Västernorrlands län och Västerbottens län stödjer iakttagelser från tidigare utvärderingar som diskuteras i föregående avsnitt.<sup>99</sup>

### Indelning i ägoslag hämmande för helheten i landskapsbilden

I enkätens fråga 24 ombads länsstyrelserna att lämna övriga synpunkter på utformningen av framtida ersättningar för skötsel av kulturmiljöer. Flera av svaren på fråga 24 stödjer iakttagelser i föregående kapitel.<sup>100</sup> Länsstyrelserna i Gävleborgs län och Norrbottens län framhåller att ersättningen till underhåll av överloppsbyggnader inom *Utvald miljö* i tidigare program hade stor betydelse för länets odlingslandskap. Länsstyrelsen i Hallands län framhåller återigen att små gårdar i skogsbygden ofta inte uppnådde miniminivån för att erhålla bidrag. Länsstyrelsen i Jämtland pekar på landskapsbilden och vikten av att försöka komma bort från att räkna enskilda element. Sett till helheten i landskapsbilden kan indelningen i ägoslag vara hämmande, menar Länsstyrelsen i Jämtlands län.

<sup>99</sup> Kapitel 2.2-2.5.

<sup>100</sup> Kapitel 2.2-2.5.

## 3. Förutsättningar för regional anpassning

I EU-kommissionens<sup>101</sup> prognoser för Europas framtida utveckling framhålls två generella utvecklingstrender hos den europeiska jordbrukspolitiken. Den ena tänkbara utvecklingen är en ökad grad av liberalisering av jordbruksmarknaden i Europa vilket förväntas resultera i ett avskaffande av CAP. Istället avses den internationella marknaden utgöra den reglerande funktionen för landsbygdsutvecklingen. Den andra utvecklingstendensen är en ökad regionalisering av den europeiska jordbrukspolitiken via nationella landsbygdsprogram. I ett sådant scenario kan regionalt anpassade politiska regleringar vara de styrande krafterna för landsbygdsutvecklingen. I detta kapitel beskrivs förutsättningarna för ersättningar som anpassas till regionala förutsättningar och prioriteringar.

### 3.1 EU-kommissionen har delvis drivit på

Åtta medlemsländer har valt att decentralisera jordbrukspolitiken genom helt eller delvis regionalt utformade landsbygdsprogram och miljöersättningar.<sup>102</sup> Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Finland, Portugal och Belgien har valt att helt utforma regionala landsbygdsprogram.<sup>103</sup> I bland annat Nederländerna och Irland har regionaliseringen av jordbrukspolitiken skett genom en regionalisering inom ett övergripande nationellt landsbygdsprogram.<sup>104</sup>

Decentraliseringen av jordbrukspolitiken har delvis drivits på av EU-kommissionens intresse av att anpassa ersättningar utifrån regionala behov och förutsättningar. Detta speglas exempelvis i införandet av prioriterade åtgärder för svårbrukade områden i Europa (LFA) och Natura 2000-områden. Under senare tid har även intresse riktats mot begreppet *High Nature Value Farming* (HNVF) där fokus ligger på bevarande av viktiga naturvärden genom anpassat jordbrukande. Fokus inom den europeiska jordbrukspolitiken har förskjutits från marknads- och produktionsinsatser till en starkare betoning av landsbygdsutveckling och landskapsvård. I samband med detta har även efterfrågan på regionalt anpassade åtgärder ökat.

101 European Commission 2007.

102 RAÄ 2016b, ss. 54-56

103 European Commission 2007.

104 RAÄ 2016b.

## 3.2 Förordning stödjer nationella, regionala eller lokala prioriteringar

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling (landsbygdsutvecklingsförordningen)<sup>105</sup> medger både regionala landsbygdsprogram och stöd i enlighet med regionala eller lokala specifika behov och prioriteringar. Enligt artikel 6.2 får medlemsstaterna lämna in antingen ett samlat program för hela territoriet eller en uppsättning regionala program. Om en medlemsstat lämnar in regionala program ska programplaneringen för åtgärder eller typer av insatser antingen ske på nationell eller på regional nivå. Samstämmigheten mellan strategierna i de nationella och regionala programmen ska säkerställas.<sup>106</sup> Enligt artikel 28.1 ska medlemsstaterna göra stöd tillgängliga inom sina territorier i enlighet med nationella, regionala eller lokala specifika behov och prioriteringar.<sup>107</sup>

## 3.3 Ökad delaktighet, effektivitet och samordning

I utredningen Miljöersättningar och landsbygdsutveckling skisserade en av utredarna ett antal framtida modeller för att miljöersättningarna bättre ska kunna bidra till landsbygdsutvecklingen.<sup>108</sup> Utredaren menar att den kanske viktigaste aspekten för att utveckla miljöersättningar i framtiden rör frågan om vem som har initiativet när det gäller konkret tillämpning i en bygd av olika former av miljöersättningar. Initiativet har hittills legat hos de centrala myndigheterna. Detta har motiverats av att de har den expertis som krävs för att garantera att utformningen av miljöersättningarna ska möta de nationella miljömålen. Företrädare för principen om ett underifrånperspektiv har å andra sidan pekat på att om initiativen istället kommer från lokal nivå, kan arbetet bli effektivare och samordnas bättre med annat arbete i en bygd. Människors delaktighet blir större vilket får positiva sociala återverkningar. Utredaren betonar att det är viktigt att inte polarisera de båda synsätten. De bör istället kombineras. Det är viktigt att nationella mål får en ordentlig draghjälp av ersättningar som är utformade utifrån regionala och lokala behov.

105 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling [från Europeiska jordbruksfondens för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005].

106 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 6.2.

107 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28.1.

108 Emanuelsson 2006.

### 3.4 Odlingslandskapen är regionalt särpräglade

RAÄ genomförde 1996 en regionalgeografisk studie med avsikten att skapa underlag till ett kulturmiljöprogram för Sverige.<sup>109</sup> Studien var bland annat tänkt att ligga till grund för bevarandepanläggningen. Syftet var att i ett nationellt jämförande perspektiv studera hur topografi, markanvändning och bebyggelse med mera, bidragit till att skapa regionalt särpräglade odlingslandskap i olika delar av landet.<sup>110</sup> Utredaren beskriver uppgiften som att tolka geografiska strukturer och historiska processer, att "... placera in detaljer från olika historiska sammanhang i en aktuell miljömässig helhet."<sup>111</sup> Utredaren påpekar vidare att landskapet inte vet av något stillestånd. Därför är aktuella processer lika viktiga som de historiska för förståelsen av hur relationen mellan människa och landskap har utvecklats under den tid som landskapet har varit bebott. Utifrån fem olika grundförutsättningar för värdering av landskapet beskriver utredaren ett femtiotal olika regioner i Sverige. Beskrivningen utgår från den aktuella landskapsbilden i olika delar av landet, samt de spår som jordbruket genom historien har avsatt i de olika landskapstyperna. I den nationella studiens efterföljd gjordes flera länsvisa studier som fördjupar analysen av agrarlandskapen i de olika regionerna.<sup>112</sup>

### 3.5 Nya funktioner motiverar bevarande

I forskningsöversikten *Europeiska agrarlandskap* problematiserar författaren frågor om form och funktion.<sup>113</sup> Författaren utgår från tanken att det finns en utbredd förståelse av hur landskapet ser ut i olika delar av världen, till exempel ett "typiskt" holländskt landskap. Våra föreställningar svarar dock ofta mot landskapet som ett slags kuliss. De tusenåriga vinbergen och de romantiska vinbyarna längs Rhen kan ytligt sett svara mot sådana idealbilder, men de är till sitt innehåll numera funktionellt anpassade till mekaniserad vinproduktion.

Genom mer än tusen år var tilltagande regional och lokal diversifiering och mångfald av former snarast en regel. Jordbrukets industrialisering innebär att trenden nu istället går från mångfald till uniformitet och standardisering. Turister och besökare från städer och tätorter efterfrågar å andra sidan landsbygder som speglar ett agrarsamhälle i harmoni med sig själv och med naturen, evigt och oföränderligt. En sådan förståelse lämnar inte alltid utrymme för landskap som formas av dagens industriella metoder i lantbruket. Hundratusentals gårdar och byar i Euro-

109 RAÄ 1996.

110 RAÄ 1996, ss. 16-22.

111 RAÄ 1996, s. 17.

112 RAÄ 1998a, RAÄ 1998b, RAÄ 1998c, RAÄ 1999c, RAÄ 2000 samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2002.

113 Helmfrid 2000, ss. 4-5.

pa är dessutom idag tömda på sina ursprungliga funktioner, kanske även på invånare. De förfaller och försvinner om de inte bebos av pendlare eller sommargäster.

Författaren till forskningsöversikten *Europeiska agrarlandskap* tycks mena att denna trend, där den agrara produktionen i landskapet industrialiseras eller förloras, och helt nya funktioner som sommarboställen eller pendlarförorter uppstår, kan leda till att landskapet förytligas och förflockas. Landskapet tappar kopplingarna mellan formerna och de processer som en gång i tiden frambringade dem. Men till detta resonemang bör läggas att även om spåren av det förflutna kan tyckas reducerade till kulisser i dagens landskap är nya funktioner en förutsättning för att kulturmiljöer som förlorat sina ursprungliga funktioner alls ska kunna bevaras. Och dagens jordbruk, om än industriellt och med vissa miljömässiga nackdelar, är en av förutsättningarna att sköta om dem.

Landskapselementens former och funktioner kan även diskuteras i termer av ekosystemtjänster. Elementen är livsmiljöer för växter och djur, och de bidrar till att skapa attraktiva miljöer för turister, sommarboende och pendlare. Att se landskapselementen utifrån dess bidrag till ekosystemtjänsterna innebär fler argument för att bevara och sköta dem. Formerna får funktioner och samhällsnyttor som förvisso är helt andra än de var i dåtiden när de skapades. Inte desto mindre stärker de nya funktionerna argumenten för att formerna ska bevaras för framtiden, så att de även fortsättningsvis kan vara källor till tolkningar och omtolkningar av det förflutna – det vill säga deras primära funktion ur kulturmiljösynpunkt. En förutsättning för att de ska bli just detta, och inte bara tomma kulisser som författaren till *Europeiska agrarlandskap* befarar, är att skötseln av kulturmiljöerna tar utgångspunkt i de förutsättningar som den regionala eller lokala agrarhistorien ger.<sup>114</sup>

### 3.6 Regionalt och lokalt anpassad skötsel ger bättre måluppfyllnad

Skötseln av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapen ska bidra till de nationella målen för kulturmiljöarbetet, men även till miljökvalitetsmålen om *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *En god bebyggd miljö*.<sup>115</sup> I detta avsnitt sammanfattas några utvärderingar och studier i relation till de nämnda målområdena med kommentarer rörande de regionala förutsättningarna<sup>116</sup> som utgångspunkt för skötseln. Avslutningsvis görs ett par internationella utblickar.

114 Se kapitel 3.4 och där refererad litteratur.

115 Se kapitel 1.5-1.6.

116 Se kapitel 3.3-3.5.

## Bevarande, synlighet och tillgänglighet viktigast ur kulturmiljösynpunkt men förutsättningarna är olika

De eftersträvade skötsel effekterna för kulturmiljöer i odlingslandskapet är att landskapselement, överloppsbyggnader och gräsmarker med mera sköts så att dess kvaliteter ur kulturmiljösynpunkt bevaras och att de är synliga och tillgängliga i landskapen. De eftersträvade effekterna är i princip desamma i hela landet, men förutsättningarna för att uppnå dem kan se olika ut i olika regioner. Historiskt skiljer sig odlingslandskapen formmässigt åt mellan olika regioner.<sup>117</sup> Till de formmässiga skillnaderna hör att olika markslag i historisk tid ofta var multifunktionella. Ängs- och hagmarker och ibland även åkrar utnyttjades vid sidan av foder- och spannmålsproduktion även för att gynna fruktträd och bärbuskar med mera.<sup>118</sup> Ur kulturhistorisk synvinkel kan det således, beroende på de regionala och lokala traditionerna, vara eftersträvansvärt att bevara bärande träd, buskar och vissa vedväxter i ängs- och betesmarker, vid stenmurar etcetera. Skötsel av landskapselement och gräsmarker i dagens landskap med syftet att bevara och utveckla dess kulturmiljö kvaliteter bör ta hänsyn till sådana lokala och regionala drag i den historiska markanvändningen.

Utgångspunkter för att beskriva kulturmiljöerna och bedöma dess bevarandestatus, synlighet och tillgänglighet kan, med den ovan nämnda regionala särprägel i minnet, tas i redovisningen av RAÄ:s projekt *Kulturmiljöövervakning genom NILS-programmet* (KMÖ-NILS).<sup>119</sup> KMÖ-NILS syftade till att utveckla en långsiktig kulturmiljöövervakning med utgångspunkt i det så kallade NILS-programmet<sup>120</sup> och inbegriper bland annat metoder för uppföljningsinventeringar av landskapselement, byggnader och forn- och kulturlämningar. För inventeringarna utvecklades definitioner, riktlinjer och variabler för att beskriva egenskaper, skötselstatus och synlighet hos landskapselement, byggnader, fornlämningar och markslag. För landskapselementen anges till exempel riktlinjer för att beskriva typ (t.ex. allé, stenmur), dess utsträckning och utbredning, bedömningen av igenväxningen i tre klasser (inte alls igenväxt, delvis igenväxt, helt igenväxt) samt bedömning av synlighet ur ett horisontellt perspektiv.<sup>121</sup> För byggnader anges på motsvarande sätt riktlinjer för beskrivning av byggnadstyp (bostad, husdjursbyggnader av olika slag etc.) och skötselstatus för tak, stomme, fasad och grund.<sup>122</sup> För markslag anges definitioner ur kulturmiljösynpunkt för bland annat permanenta betesmarker och slätterängar.<sup>123</sup>

117 Se kapitel 3.3-3.5 och där refererad litteratur.

118 Se t.ex. RAÄ 1998c; RAÄ 1999c.

119 RAÄ 2011.

120 Miljöövervakningsprogrammet Nationell inventering av landskapet i Sverige vid SLU.

121 RAÄ 2011, Bilaga 1 – Definitioner och beskrivningsvariabler landskapselement samt Bilaga 8 – Kulturmiljövariabler i Lill-NILS-programmet för småbiotoper.

122 RAÄ 2011, Bilaga 2 – Beskrivningsvariabler byggnader.

123 RAÄ 2011, Bilaga 4 – Marktyp.

Metoden för kulturmiljöövervakning och inventering har hittills inte kommit till användning som det var tänkt. Men de definitioner och beskrivningsvariabler som utvecklades kan utgöra utgångspunkter även för att beskriva önskvärda tillstånd för kulturmiljöerna till följd av skötsel. För detta syfte har de tagits som utgångspunkter för att formulera preliminära indikatorer för kulturmiljöer i Jordbruksverkets pilotprojekt om resultat- och värdebaserade ersättningar.<sup>124</sup> KMÖ-NILS definitioner och beskrivningsvariabler kan, tillsammans med erfarenheterna från Jordbruksverkets pilotprojekt, utgöra en befintlig och i viss utsträckning beprövad grund för utveckling av nya indikatorer för framtida ersättningar till kulturmiljöer.

### Betydelsen för platsutveckling är argument för regional anpassning

Jordbruksverket gjorde 2016 en litteraturoversikt med syftet att kartlägga kunskapsläget om jordbrukets betydelse för en levande landsbygd. En av litteraturoversiktens frågeställningar handlar om vilken betydelse odlingslandskapet och dess natur- och kulturmiljövärden kan anses ha för att skapa attraktiva miljöer för boende och rekreation och därtill relaterat företagande.<sup>125</sup> Bland litteraturoversiktens sammanfattande slutsatser är särskilt en intressant i det här sammanhanget, nämligen att landsbygdsutveckling mer är en fråga om platsutveckling än om utveckling av enskilda sektorer. Jordbrukets livsmedelsproduktion förefaller ha en relativt svag effekt på den lokala och regionala ekonomin. Detta genom att förädlingsindustrier för livsmedel vanligtvis finns i tätorter och städer. Jordbrukets produktion av varierade landskap, med natur- och kulturmiljöer, bidrar däremot till att bevara och utveckla platser och att skapa miljöer med potential att attrahera både boende och besökande. Som sådana kan miljöerna ligga till grund för företagande inom andra näringar och en ökad integration mellan olika näringar. Sett i detta perspektiv är produktionen av levande, varierade odlingslandskap jordbrukets kanske viktigaste bidrag till landsbygdsutvecklingen.<sup>126</sup> Slutsatsen om jordbrukets betydelse för platsutvecklingen stödjer argumenten för en regional anpassning av urval och skötsel av kulturmiljöer. För att kulturmiljöerna ska bidra till platsutvecklingen, och inte, som författaren till forskningsöversikten *Europeiska agrarlandskap* befarar, bara bli tomma kulisser utan historisk förankring, kan det uppfattas som högst väsentligt att skötsel som görs mot statlig ersättning ska utgå från de regionala och lokala landskapens förutsättningar och särdrag.<sup>127</sup>

124 Se kapitel 4.6.

125 Jordbruksverket 2016a, s. 2.

126 Jordbruksverket 2016a, ss. 23-25.

127 Se kapitel 3.3-3.5.



## Inte självklart att skötsel gynnar den biologiska mångfalden

I en av underlagsrapporterna till slututvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 konstateras att det inte är självklart hur landskapselementen ska skötas för att gynna eller bevara mångfalden på bästa sätt.<sup>128</sup> Det finns en tydlig geografisk aspekt i fråga om hur mycket igenväxningsvegetation som bör röjas bort. I skogsbygder, med överflöd på träd och buskar, kan det vara önskvärt att röja och ta bort igenväxningsvegetation. I fullåkerslandskap däremot, med brist på träd och buskar, bidrar viss igenväxning till variation och livsmiljöer. Om träd och buskar röjs i för stor omfattning minskar antalet småbiotoper som är viktiga för fåglar och andra arter. Skötseln kommer i sådana fall att minska den biologiska mångfalden. Detta beror, enligt utvärderaren, troligen på en kombination av minskande boplatser och födotillgång för exempelvis fåglar. I fullåkerslandskap med hög anslutning till ersättning till natur- och kulturmiljöer kan därmed antalet arter generellt vara lägre än i landskap med låg anslutning.<sup>129</sup>

Maskinell röjning kan i värsta fall innebära att all vedartad vegetation tas bort, även bärande träd och buskar, eller träd som skulle kunna utvecklas till solitärträd.<sup>130</sup> Om bärande träd och buskar eller framtida solitärträd tas bort är det inte gynnsamt för de biologiska värdena och på sikt inte heller för utvecklingen av kulturmiljövärden. I vilken mån stenmurar, där buskvegetationen röjs maskinellt med några års mellanrum, höjer landskapets kulturhistoriska värde kan vidare betraktas som oklart, enligt utvärderaren.<sup>131</sup> Till detta bör läggas att det finns en skillnad mellan röjning av vedartad vegetation (igenväxningsvegetation) och hävd av fältskiktsvegetation. Erfarenheter visar att kvarstående fjolårsvegetation i hög grad skyler till exempel stenmurar.<sup>132</sup>

## Likriktad skötsel av betesmarker ger negativa effekter

I halvtidsutvärderingen 2010 konstaterar utvärderaren att det finns regionala skillnader i effekter av betesmarksersättningen på den hävdberoende biologiska mångfalden. I skogslänen kan betesmarksersättningen tillsammans med extensiv vallodling och kompensationsbidrag, ha lett till att spannmålsodlingen minskar vilket antogs vara negativt för de arter som är beroende av ett landskap med större

128 Jordbruksverket opublicerad, ss. 119-129.

129 Jordbruksverket opublicerad, ss. 119-129.

130 Maskinell är inte med automatik dålig. Det går att spara viktiga träd och buskar om planeringen är god och tydlig kommunikation om vilka resultat röjningen ska leda till.

131 Jordbruksverket opublicerad, ss. 119-129.

132 Muntlig uppgift från David Ståhlberg, Jordbruksverket, utifrån erfarenheterna från Jordbruksverkets pilotstudie i Falbygden om resultat och värdebaserade ersättningar. Se vidare kapitel 4.6.

inslag av aktivt brukad åkermark<sup>133</sup>. I södra Sverige däremot, är effekten av betesmarkersättningen på den biologiska mångfalden enhälligt positiv.<sup>134</sup>

Redan i miljöprogramutredningen 1999 diskuterades frågor om att skötselvillkoren för ängs- och betesmarkersättningen hade lett till en alltför stor likriktning av skötseln och att åtgärdens syfte i vissa fall till och med motverkats. Mot bakgrund av detta förespråkade utredaren en övergång till en tillämpning av avbetningskravet som tillät en större variation i betestryck.<sup>135</sup> Frågan diskuteras även i underlagen till slututvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007-2013.<sup>136</sup> En likriktad skötsel av betesmarkerna kan ha lett till minskad biologisk mångfald på landskapsnivå. I vissa regioner är dock istället brist på betesdjur ett större problem. Mot bakgrund av bland annat detta drar utvärderaren slutsatsen att skötselvillkoren för betesmarker och ängar i framtiden bör ha ett starkare landskapsperspektiv och en större flexibilitet för att skötseln ska kunna optimeras i relation till lokala förhållanden. Därmed skapas förutsättningar för en större variation i vegetationsstrukturen. 2013 kvarstod alltså av allt att döma de problem med likriktad skötsel av betesmarker som uppmärksammades 1999 i miljöprogramutredningen.

### Skötselkrav för landskapselement kan minska mångfald i slättbygder

Ersättningen till skötsel av landskapselement uppvisade enligt halvtidsutvärderingen 2010 både regionala skillnader och skillnader mellan olika arter när det gäller effekter på den biologiska mångfalden. Utvärderaren påpekar att en stor andel av ersättningen för skötsel av landskapselement gick till södra och sydöstra Sveriges slättbygder. I dessa områden behöver variationen i landskapet öka. Ersättningens skötselkrav kan emellertid, som ovan nämnts, vara negativ för flera arter och därmed för artmångfalden i slättlandskapen.<sup>137</sup> Denna målkonflikt vad gäller skötseln i slättbygderna uppmärksammades redan 1999 i miljöprogramutredningen. Utredaren föreslog då som lösning av konflikten att en variation mellan marker där igenväxningsvegetationen röjts bort, och marker där den inte röjts bort, skulle vara möjliga att upprätthålla av det skälet att miljöersättningen inte hade som mål att omfatta samtliga jordbruksföretag. Vidare föreslogs förändringar i skötselkraven som ansågs kunna medverka till att variationen mellan röjda och oröjda marker vidmakthölls.<sup>138</sup> Miljöprogramutredningens förslag tycks dock inte, att döma av halvtidsutvärderingen drygt tio år senare, ha påverkat förutsättningarna för biologisk mångfald i slättbygdernas odlingslandskap.

133 Denna befarade, negativa effekt bör dock ställas i relation till frågan om ett intensivt, spannmålsinriktat jordbruk kan sägas ha varit utmärkande för skogslänen i tidigare skeden av historien. Jämför kapitel 3.4.

134 SLU 2010, ss. 114-135.

135 SOU 1999:78, s. 106.

136 Jordbruksverket opublicerad, ss. 104-119.

137 SLU 2010, ss. 138-151.

138 SOU 1999:78, s. 133.

### 3.7 Nederländska och tyska ersättningar premierar resultat efter förutsättningar

De tidigare svenska miljöersättningarnas kvalitativa effekter på biologisk mångfald kan av genomgången ovan sägas vara osäker. Av tidigare utvärderingar framgår att tillämpningen av nationellt likriktande skötselvillkor, avbetningskrav med mera har haft negativa effekter på den biologiska mångfalden i vissa regioner.<sup>139</sup> Nederländerna och vissa tyska förbundsstater har valt en annan väg där regionala prioriteringar spelar en framträdande roll.

#### Regionala förutsättningar grund för skötsel

Ett alternativ till nationella skötselåtgärder är att ersättningar istället utgår för att premiera uppnådda resultat utifrån de förutsättningar som råder regionalt och lokalt. Nederländerna tillämpar en sådan princip genom ett utvecklat samspel mellan certifierade kollektiv av lantbrukare, den nationella regeringen och de regionala beslutsorganen (*provincial governments*). Regeringen i Haag upprättar övergripande, nationella mål och förteckningar över de indikatorer som ska gynnas av statligt finansierad landskapsskötsel. De regionala beslutsorganen som har operativt ansvar för natur- och kulturmiljövården prioriterar och kompletterar vid behov det nationella urvalet med utgångspunkt i regionala målsättningar. De gör även urvalet av de områden i regionen där olika åtgärder kan antas bli mest effektiva. De regionala prioriteringarna utgör grunden för skötselplaner och utformningen av avtal mellan staten och jordbrukarkollektiven. De regionala beslutsorganen ansvarar för uppföljning vart tredje år, som även de baserar sig på de prioriterade indikatorerna.<sup>140</sup>

#### Jordbrukarnas kunskaper tas tillvara

Kärnpunkten i den nederländska modellen är att vända den negativa trenden för jordbrukslandskapets biologiska mångfald genom att stärka effekterna av ersättningarna på landskapsnivå. För att uppnå detta ansågs, förutom den kollektiva modellen för ersättningar, även de regionala organens prioriteringar och koordinerande roll som viktiga. Även de enskilda lantbrukarna får en viktig roll genom de kunskaper de har om de egna markerna. Lantbrukarna kan erbjuda kollektiven lämpliga marker och skötsel av dessa för leverans av fågelhabitat eller andra kvaliteter, som de landskapsövergripande skötselplanerna syftar till att bevara och utveckla.<sup>141</sup>

139 T.ex. SOU 1999:78, s. 106; Emanuelsson 2003; SOU 2003:105, ss. 77-78; Jordbruksverket opublicerad.

140 Ministry of Economic Affairs 2016.

141 Ministry of Economic Affairs 2016.

## Tyska ersättningar anpassas till förutsättningarna genom urval av indikatorarter

I Tyskland har åtta delstater en typ av resultatbaserade miljöersättningar med syftet att bevara eller öka artrikedomen i gräsmarker<sup>142</sup> med helt olika förutsättningar. Antingen har den tidigare intensiteten i brukandet varit hög (ogräsbekämpning, plöjning och gödsling). Eller så varierar de regionala eller lokala klimat-, jordarts- och växtförhållandena. I båda fallen mäts resultaten och fastställs utbetalningen genom kontroll av ett förutbestämt antal indikatorarter (kärnväxter). I till exempel Thüringen tillämpas en ersättning för att hålla nedläggningshotade vallar, som tidigare var intensivt brukade, i fortsatt drift med metoder som på sikt ska kunna öka artrikedomen. För marker med denna kvalitet behöver lantbrukaren årligen deklarerat förekomst av minst fyra av de förutbestämda indikatorarterna. I Thüringen finns, liksom i Rheinland-Pfalz och Baden-Württemberg, även ersättningar som är inriktade mot att behålla artrikedomen i gräsmarker som genom historien varit extensivt brukade. För sådana gräsmarker behöver lantbrukaren kunna deklarerat åtta eller ännu fler indikatorväxter beroende på dess kvaliteter och nivån för ersättningen. Ersättningarna anpassas efter de aktuella förutsättningarna genom antalet och urvalet av indikatorväxter.<sup>143</sup>

## 3.8 Högre träffsäkerhet och måluppfyllnad men mer administration befaras

Länsstyrelserna ser fördelar med möjligheterna att anpassa skötsel till regionala förhållanden men pekar även på vikten av att säkerställa likabehandling mellan länen.<sup>144</sup> Även Lantbrukarnas riksförbund (LRF) framhöll likabehandlingen vid en diskussion om enkätfrågorna vid ett möte i januari 2017. I det följande redovisas iakttagelser i LRF:s och länsstyrelsernas bedömningar tillsammans.

### Potentiellt positiva sidoeffekter

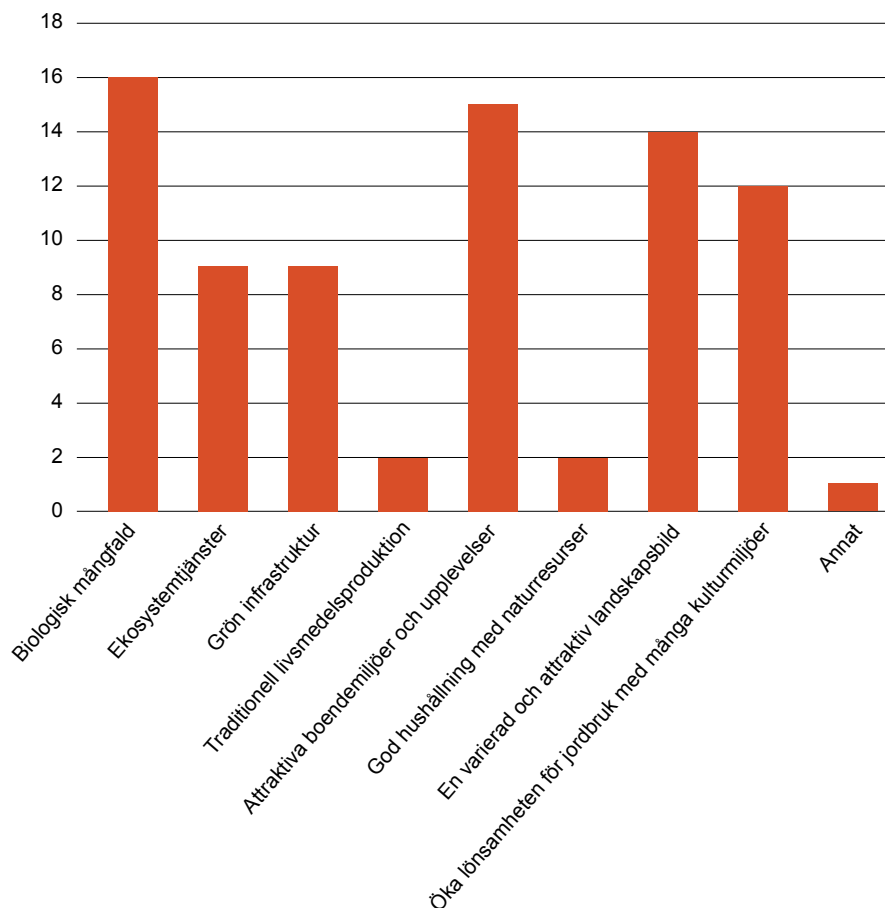
I figur 2 presenteras länsstyrelsernas bedömningar av vilka de positiva sidoeffekterna är av ersättningar till jordbrukets kulturmiljöer. LRF framhåller i sin bedömning biologisk mångfald, ekosystemtjänster, attraktiva boende och upplevelser, en varierad och attraktiv landskapsbild samt en ökad lönsamhet för jordbruk med många kulturmiljöer.

142 Inklusive tidigare odlingsvallar.

143 Intervjuer i Tyskland 2016-10-24-2016-10-25; Agrifood 2017; se bilaga 2 och 4.

144 En sammanställning av hela enkäten och länsstyrelsernas bedömningar finns i bilaga 1.

## 21. Vilka positiva sidoeffekter bedömer ni är de viktigaste hos ersättningar till jordbrukets kulturmiljöer?



Figur 2. Bedömningar från 18 länsstyrelser av vilka sidoeffekter ersättningar till kulturmiljöer i odlingslandskapet har. Antal svar per effektkategori. 1-5 svar kunde anges.

## Skötselvillkoren hade brister i relation till de regionala förutsättningarna

På enkätens fråga 6 om skötselvillkoren för de ersättningsberättigade landskapselementen under perioden 2007-2013 var ändamålsenliga för länet svarade fem län bestämt ”ja”, tio län svarade ”delvis” och tre bestämt ”nej”. I fritextsvaren på frågorna 7-8 pekar de 13 län som uppger att skötselvillkoren delvis eller inte alls var ändamålsenliga på två huvudsakliga problem. För det första var villkoren orimliga i förhållande till ersättningens storlek. För det andra var regler för ersättning och skötselvillkor inte helt ändamålsenliga för de målsättningar de skulle bidra till. Flera länsstyrelser lämnar bedömningar som tyder på att de tidigare ersättningsernas skötselvillkor hade brister i relation till de regionala förutsättningarna.

Länsstyrelsen i Skånes län anför att reglerna om igenväxningsvegetation å ena sidan var för hårda. Vegetationen utgjordes ofta av blommande/bärande buskar (slån, fläder, hagtorn) och grova trädstammar (asp, sälg) som är av stor betydelse för artrikedomen i landskap med hög andel åkermark. Länsstyrelsen i Skåne pekar vidare på en regional aspekt av historien i landskapet. Så sent som 1900-talets början tycks det ha varit vanligt med ganska mycket vegetation i de skånska stenmurarna. Lantbrukare har berättat om hur träden och buskarna användes i hushållningen. I stora delar av Skåne byggdes inte heller stenmurarna genom kallmurning, utan var mer enkelt hoplagda. Träd och buskar skadade inte sådana enkla stenmurar på samma sätt som var fallet med de kallmurade. Detta kan ha bidragit till att träd och buskar tilläts växa i stenmurarna.<sup>145</sup>

Länsstyrelsen i Skåne pekar å andra sidan på att landskapselementen i sig kunde komma till skada i marker där vegetationstillväxten är kraftig. Det är svårt att återställa t.ex. en stenmur där det växer tätt med träd och buskar längs hela sträckan, till en öppen solbelyst miljö. Rotsystemen gör att sly kommer tillbaka ganska snart efter den årliga röjningen. Röjningen innebär förlorade kvaliteter som bärande buskar, grova stammar, blommande salixarter med mera. Kraftigt igenväxta objekt som är i behov av restaureringsarbete bör därför ha en särskild form av stöd och inte vara med i ett rent skötselstöd.<sup>146</sup>

Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att smågårdar i skogslandskapet gick miste om ersättning på grund av att de inte nådde upp till minimivån för ersättning. Länsstyrelsen i Jämtlands län svarar att skötselanvisningarna var alltför detaljerade och att de inte tog hänsyn till regionala variationer. Länsstyrelsen i Västra Götalands län pekar på att skötsel av överloppsbyggnader enbart handlade om att röja vegetation kring byggnaden, inte på att säkerställa tak, grund eller väggar. Ersättningen upplevdes som för låg för att motivera sådana insatser.<sup>147</sup>

## Motverkade i vissa fall förutsättningar för biologisk mångfald

På fråga 9 om skötselvillkoren för de ersättningsberättigade landskapselementen under perioden 2007-2013 kom i konflikt med andra miljömål svarade tio av 18 länsstyrelser bestämt ”nej”, fyra svarade bestämt ”ja” och tre ”delvis”. I förekommande fall uppstod konflikterna främst mellan *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande sjöar och vattendrag*.<sup>148</sup>

145 Länsstyrelsen i Skånes fritextsvar på enkätens fråga 7 (se bilaga 1). Uppgifterna, om vegetation i de skånska stenmurarna, underbyggs även av historisk forskning om det skånska och halländska landskapen. Stora delar av utmarkerna i Skåne och Halland bestod ännu under 1800-talet av skoglösa ljunghedar. I Halland är det belagt att inägomarkerna (åker och ängar) även användes för produktion av klenvirke och foder genom hamlade träd, skottskogar m.m. Se RAÄ 1999c.

146 Länsstyrelsen i Skånes fritextsvar på enkätens fråga 8. Se bilaga 1.

147 Fritextsvar på enkätfråga 7. På vilket sätt var skötselvillkoren inte ändamålsenliga för ert län? Se bilaga 1.

148 Enkätfråga 10. ”Vilken eller vilka miljömål berördes av denna målkonflikt?” Se bilaga 1.

I fritextsvaren på fråga 11 angående på vilket sätt skötselvillkoren kom i konflikt med andra mål anför till exempel Länsstyrelserna i Blekinge, Halland och Stockholm att växtlighet som togs bort utefter vattendrag och diken förändrade mikroklimatet vilket kunde störa flora och fauna. Vidare påverkades skuggningen. Träd och buskar skuggar och skyddar fiskar, groddjur och insekter som lever i eller intill sjöar, vattendrag och diken. Ett antagande kan vara att skuggningen är av särskild betydelse i bygder som domineras av åkermark.

### **Säkerställ likabehandling**

På enkätens fråga 12 om var urvalet av ersättningsberättigade kulturmiljöer bör fastställas förespråkar elva länsstyrelser att det ska ske regionalt. Sju ser hellre att det sker nationellt och att centrala myndigheter gör urvalet. I fritextkommentarerna framhåller Länsstyrelsen i Stockholms län att det är mest rättvist om urvalet görs nationellt av centrala myndigheter. Det är svårt att motivera varför en sak gäller på ena sidan länsgränsen men inte på andra sidan. Även LRF pekar på behovet av likabehandling och anser därför att en nationell ram för urvalet bör fastställas. Det kan dock finnas skäl att kunna lägga till eller dra ifrån den nationella ramen utifrån de regionala förutsättningarna.

### **Högre träffsäkerhet och måluppfyllnad men risk för tyngre administrativ börda**

I tabell 1 nedan följer en sammanställning av länsstyrelsernas svar på enkätens fråga 23 där de ombads bedöma för- och nackdelar med ersättningar som kan anpassas till regionala prioriteringar.

Län	Fördel	Nackdel
Blekinge	Flexibelt.	Orättvist, rörigt.
Dalarna	Möjlighet att bättre bevara för regionen viktiga miljöer.	–
Gävleborg	Fördelarna är att det blir igenkännbart och begripligt för brukarna. Om ingen regional prioritering görs finns risk för att man inför skötsel som saknar historisk förankring. Med regionala urval går pengarna till åtgärder som bevarar länets kulturmiljöprofil.	Finns inga nackdelar.
Halland	Fördel att stärka och bevara regionala och lokala variationer.	–
Jämtland	Regionala prioriteringar anpassar mer till hur det ser ut i odlingslandskapet och får en större träffsäkerhet i hela landet, mindre felsökningar, leder till mindre administration. Enklare för sökanden. Enklare att förstå och känna igen sig i värdena, leder till en ökad anslutning. Större träffsäkerhet ger möjlighet att ge högre ersättning.	Kan bli en högre kostnad för administrationen, men borde ändå ge en högre kvalitet.
Jönköping	Fördelar är god lokalkännedom, anpassningen till det regionala området blir större. Enklare att göra punktinsatser.	Vi kan inte se några nackdelar, all samverkan mellan sökare och myndigheter leder till högre måluppfyllelse.
Kronoberg	Regional anpassning för att stärka konkurrenskraft vid mkt kulturmiljöer.	Något mer administration sett ur nationellt helhetsperspektiv.
Skåne	Ersättningen blir kanske mer "mitt i prick" vad man behöver, men ...	Ökar den administrativa bördan med Handlingsplan (eller motsvarande), översyn av denna varje år, m m. Fördelar uppväger inte kostnaden med administrationen.
Stockholm	Möjlighet att lyfta regionalt viktiga element för regionen.	"Orättvist" över länsgränser.
Södermanland	Att man kan bevara det som är unikt för länet är en fördel.	Men nackdelen är att det blir olika hantering och oklara regler mellan regioner.
Västerbotten	Informationen till sökande kan anpassas och förenklas utifrån regionala förhållanden. Stödet kan styras till regionalt prioriterade kulturmiljöer.	En regional anpassning kan innebära en ökad arbetsinsats för länsstyrelserna för att genomföra regionaliseringen. Kan bli förvirrande för sökanden i gränsområden.
Västernorrland	Det är lättare att motivera ersättningen för alla inblandade. Kulturelementen har en tydlig regional prägel.	Krångligare administration.
Värmland	Det är en fördel att man kan anpassa efter regionala förhållanden. Ökar möjligheterna till gott genomförande och förståelse hos målgruppen.	–
Västra Götaland	Det är viktigt att regionalt prioritera ersättningarna eftersom det är på regional nivå som kunskapen finns.	Nackdelen är givetvis att detta sätt blir mer administrativt omfattande i förhållande till att köra en nationell standard.
Östergötland	Det lokala kulturarvet lyfts och synliggörs.	–

Tabell 1. Sammanställning av länsstyrelsernas svar på enkätens fråga 23 där de ombads bedöma för- och nackdelar med ersättningar som kan anpassas till regionala prioriteringar.



## 4. Förutsättningar för måluppfyllnad och kostnadseffektivitet

I detta kapitel beskrivs förutsättningarna för måluppfyllnad och kostnadseffektivitet genom olika former för värdering, prissättning och premiering av uppnådda resultat. Avslutningsvis redovisas länsstyrelsernas och LRF:s bedömningar av enkätens frågor om möjliga utformningar av framtida ersättningar.

### 4.1 Olika ersättningsformer

Utöver traditionella kostnads- och åtgärdsbaserade ersättningar finns ett flertal typer av ersättningsformer som kan bidra till ökad måluppfyllnad och kostnadseffektivitet. I exempelvis Tyskland och Nederländerna, kan landskapselement skötas som en del av ekologiska fokusarealer (EFA). Ett annat alternativ som ofta tillämpas utanför Europa är miljöauktioner, även kallat utbudsaktioner, där leverantörerna av miljötjänsten får delta i budgivning. Utöver detta finns även resultat- och värdebaserade ersättningar.

Resultatbaserade ersättningar bygger på grundtanken att stödmottagarna får ersättning i relation till uppnådda resultat av kulturelementens mängd och kvalitet värderade i enlighet med utpekade målsättningar. Ersättningsens storlek bestäms därigenom av både de ursprungliga förhållandena (dvs. om rikt på kulturelement) och skötseln över tid. Hos värdebaserade ersättningar är ersättningsnivån anpassad utifrån miljöns uppskattade samhällsvärde. Det innebär att miljöer som bedöms ha höga natur-, kultur- och sociala värden ges högre ersättning än sådana miljöer med lägre samhällsvärde, oavsett vilken typ av skötsel som genomförs.<sup>149</sup>

---

149 Jordbruksverket 2015:12.

## 4.2 Resultat- och värdebaserade ersättningar är möjliga

Enligt EU:s landsbygdsutvecklingsförordning<sup>150</sup> är syftet med de miljöinriktade stöden att främja en hållbar samhällsutveckling på landsbygden och tillmötesgå samhällets ökande behov av tjänster på miljöområdet. Stöden avser att täcka samtliga eller delar av de merkostnader och inkomstbortfall som uppkommit till följd av åtagandet och får endast täcka åtaganden som går utöver bindande normer och krav i enlighet med principen om att förorenaren ska betala.<sup>151</sup> Ytterligare regleringar är att miljöersättningen inte får överlappa med tvärvillkoren för direktstödet och kan täcka upp emot 20 procent av de ersättningsgrundande transaktionskostnaderna (för kollektiva åtgärder 30 procent).<sup>152</sup>

Så länge som ersättningen inte överskrider summan av kostnader och inkomstbortfall bedömer EU-kommissionen att det inte finns någon konflikt mellan de regleringar som lyfts i förordningen och resultatbaserade ersättningar.<sup>153</sup> Kommissionen föreslår tre olika alternativ på hur ersättningsnivån för resultatbaserade ersättningar kan utformas. Antingen att ersättningsnivån baseras på kostnaderna av förlorat inkomstbortfall till följd av de jordbruksmetoder som använts, alternativt utifrån den alternativkostnad som kan uppstå för att upprätthålla nuvarande resultat, eller utifrån merkostnaden av genomförd förvaltning av ett visst område.<sup>154</sup>

Enligt Jordbruksverkets bedömning finns även utrymme för värdebaserade ersättningar inom ramen för nämnda EU-förordning. Detta under förutsättning att ersättningsnivån inte överstiger de extra kostnader som uppstår för att leverera miljötjänsten.<sup>155</sup> Vad gäller WTO:s regelverk och specifikt nuvarande jordbruksavtal finns i princip utrymme att införa ersättningar som överstiger extrakostnader. Dock kan dessa typer av ersättningar komma att regleras av ett stödtak.<sup>156</sup>

150 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling [från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005].

151 Förordning (EU) 1305/2013, skäl 22.

152 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28.6 och 43.

153 Förordning (EU) 1305/2013; Jordbruksverket 2015, ss. 21-31.

154 EU-kommissionen, 2017.

155 Jordbruksverket 2015, ss. 21-31.

156 Jordbruksverket 2015, ss. 21-31.

### 4.3 Resultatbaserade ersättningar blir allt vanligare i Europa

I Europa har resultatbaserade miljöersättningar blivit mer vanligt förekommande sedan början av 2000-talet både inom och utanför CAP. I Frankrike, Irland, Schweiz, Tyskland och Österrike finns resultatbaserade ersättningar för ökad biologisk mångfald med fokus på gräsmarker. I Schweiz och Tyskland finns även resultatbaserade ersättningar riktade mot att öka den biologiska mångfalden hos vingårdar och fruktodlingar. I Nederländerna finns hybridformer av resultatbaserade ersättningar för antal häckande fåglar i odlingslandskapet. I de nordligaste delarna av Sverige och Finland finns resultatbaserade ersättningar som syftar till att gynna förekomsten av rovdjur i renskötselområdet.<sup>157</sup>

Värdebaserade ersättningar är inte lika vanligt förekommande i Europa. I England och Irland förekommer emellertid hybridbaserade värdeersättningar som ger högre ersättning för skötsel av vissa regionalt prioriterade områden. Dessa miljöersättningar bygger på olika typer av nivåsystem där områden som bedöms generera högre miljö- eller samhällsvärde erhåller en högre ersättning.<sup>158</sup>

### 4.4 Tyska delstater premierar artrikedom

Sedan början av 2000-talet har ett flertal tyska förbundsländer, däribland Thüringen och Rheinland-Pfalz, valt att införa resultatbaserade ersättningar baserade på artrikedom (kärnväxter) i gräsmarker<sup>159</sup>. Syftet är att minska belastningen på intensivt brukande gräsmarker, stärka den biologiska mångfalden och samtidigt stödja mjölk- och köttproduktionen. Motivet till att skifta från åtgärds- till resultatbaserade ersättningar är att lägga större fokus på prestation, ge en ökad flexibilitet för lokalanpassad skötsel samt att uppnå högre miljönytta.<sup>160</sup>

### Lantbrukare tilldelas ersättning utifrån antalet indikatorarter

Miljöersättningen innebär att lantbrukaren får ersättning utifrån uppnådda resultat, vilket bedöms utifrån antalet indikatorarter som förekommer i gräsmarkerna. För att lantbrukaren ska erhålla ersättning krävs, beroende på gräsmarkernas förutsättningar, att minst fyra, eller fler, regionalt prioriterade kärnväxter förekommer i gräsmarkerna. De prioriterade indikatorarterna tas fram av de olika delstaterna och anpassas utifrån förbundsländernas olika växtzoner. Ersättningsnivån beräknas utifrån jordbrukarnas inkomstförlust och merkostnader att genomföra åtgärderna.

157 Underwood 2014; Agrifood 2017.

158 RAÄ 2016b, ss. 54-56.

159 Inklusiv tidigare odlingsvallar.

160 Se bilaga 2.

Åtagandet sträcker sig över en femårsperiod. Det är lantbrukaren själv som en gång per år besiktigar och rapporterar in uppnådda resultat till förvaltande myndighet. Fem procent av de anslutna jordbruken väljs sedan ut för kontroll av den förvaltande myndigheten.<sup>161</sup>

### Den resultatbaserade ersättningen har tagits emot positivt

År 2014 var i delstaten Thüringen 34 000 hektar, motsvarande 21 procent av de stödberättigade gräsmarkerna, anslutna till miljöersättningen.<sup>162</sup> I Rheinland-Pfalz samma år var 30 000 hektar, motsvarande 19 procent av de stödberättigade gräsmarkerna, anslutna.<sup>163</sup>

Miljöersättningen har uppfattats som ett lyckat exempel på en resultatbaserad ersättning. Ersättningen har en hög acceptans bland tyska lantbrukare som framhåller ersättningen som tydlig och flexibel där de tillåts sköta markerna efter egen kompetens och erfarenheter. De tyska jordbrukarna har även upplevt att de har fått en ökad förståelse och kunskap om biodiversitet i och med miljöersättningen. Jordbrukarna ställer sig likaså positiva till egenkontroller även om det inneburit en del merarbete.<sup>164</sup>

### Miljöersättningen anses bidra till högre miljönytta

Än är det för tidigt att se vilka exakta miljöeffekter ersättningen haft på den biologiska mångfalden i de båda tyska delstaterna. Bevarandestatusen hos tyska gräsmarker bedöms emellertid ha förbättrats sedan ersättningen infördes.<sup>165</sup> Det som hittills konstaterats är att antalet indikatorarter har en hög korrelation till det totala antalet kärlväxter i gräsmarker, som i sin tur har hög korrelation till antalet djurarter och ekosystemtjänster i området. Den kritik som riktas mot miljöersättningen är att kraven på antalet indikatorarter är för låga för gräsmarker med hög artrikedom, vilket riskerar att bidra till att den biologiska mångfalden bevaras men inte ökar.<sup>166</sup>

161 Se bilaga 2.

162 Intervjuer i Thüringen, 2016-10-24.

163 Intervjuer i Rheinland-Pfalz, 2016-10-25.

164 Intervjuer med tyska jordbrukare, 2016-10-24 - 2016-10-25, se bilaga 2.

165 Matzdorf och Lorenz 2010, ss. 535-544.

166 Underwood 2014, s. 13.

## 4.5 Resultat- och värdebaserade ersättningar kan ge högre kostnadseffektivitet

Resultat- och värdebaserade ersättningar avser att skapa incitament att bevara och utveckla de miljökvantiteter som samhället efterfrågar och på ett effektivt sätt finansiera de områden som kan generera efterfrågade miljönyttor. Rent teoretiskt skulle detta innebära ett mer kostnadseffektivt system eftersom offentliga resurser enbart spenderas för de åtgärder som uppnått efterfrågade resultat för de områden som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma att sköta. På så sätt blir även dödvikten för en resultat- och värdebaserad ersättning lägre än för kostnads- och åtgärdsbaserade ersättningar.<sup>167</sup>

Erfarenheterna från Tyskland tyder på att den resultatbaserade ersättningen bidragit till en högre kostnadseffektivitet.<sup>168</sup> Inledningsvis hade dock ersättningen höga transaktionskostnader då den krävde att både kontrollanter, rådgivare och lantbrukare behövde utbildas i att känna igen de prioriterade indikatorerna. De administrativa kostnaderna för den förvaltande myndigheten minskade dock i och med att jordbrukarna själva kontrollerar och deklarerar uppnådda resultat i samband med den årliga ansökan om ersättning. Den resultatbaserade ersättningen bedöms i längden vara mer kostnadseffektiv än den tidigare åtgärdsbaserade ersättningen.

Utifrån erfarenheterna i Sverige, med den nationella resultatbaserade ersättningen för rovdjursförekomst i renskötseområdet, har å andra sidan de administrativa kostnaderna snarare ökat i samband med att länsstyrelsen måste genomföra kontroller av antal rovdjur i området.<sup>169</sup> Det kan förklaras av att bland annat varg, lodjur och järv m.fl. tillhör statens vilt vilket medför att ansvaret för åtgärder åligger länsstyrelsen.<sup>170</sup> Resultat- och värdebaserade ersättningar är alltså inte nödvändigtvis mer kostnadseffektiva i sin utformning än kostnads- och åtgärdsbaserade ersättningar. Om kostnaderna att genomföra kontroller blir höga kan det riskera att överstiga vinsterna med att ha uppnått högre måluppfyllelse i en viss typ av åtgärd.<sup>171</sup> För att kunna skapa ett så kostnadseffektivt system som möjligt förutsätter värde- och resultatbaserade ersättningar att resultatindikatorerna är lätta att mäta och kontrollera, för både kontrollanter och stödmottagare.

167 Jordbruksverket 2015, s. 11; Agrifood 2017, se bilaga 4.

168 Se bilaga 2.

169 Agrifood 2017, se bilaga 4.

170 Jaktlagen 1987:259 § 25, jaktförordning SFS 1987:905 §§ 33 ff. Naturvårdsverket NFS 2002:18 om statens vilt.

171 Agrifood 2017, se bilaga 4.

## 4.6 Pilotprojekt för utveckling av resultat- och värdebaserade miljöersättningar

Under hösten 2016 initierade Jordbruksverket ett pilotprojekt kallat *Utveckling av resultat- och värdebaserade miljöersättningar*. Syftet med projektet är att undersöka de operativa förutsättningarna att införa resultat- och värdebaserade miljöersättningar (RBE/VBE) i framtida svenska landsbygdsprogram. Tyngdpunkten i projektet ska vara en flerårig pilotstudie för att testa resultat- och värdebaserade miljöersättningar i praktiken. Pilotstudien, som är avgränsad till bevarande och skötsel av landskapselement och brynmiljöer, ska ge empiriska svar på frågor om framförallt praktisk utformning av indikatorer, administration och brukaracceptans.

Resultaten från pilotstudien ska sättas in i ett större sammanhang genom mer teoretiska analyser där även litteraturstudier och erfarenheter från andra länder kommer att användas. I analyserna kommer frågor om bland annat prissättning, kontroller och stödutbetalning samt indikatorutveckling för att mäta resultat inom skilda miljöområden att behandlas (t.ex. utveckling och bevarande av natur- och kulturvärden, retention av växtnäring samt förbättring eller bibehållande av markstruktur). Ersättningen i pilotförsöket omfattar dels en grundersättning som betalas ut till lantbrukaren om denne har vissa typer av kulturmiljöer, dels värdetillägg utifrån förekomst av specifika kvaliteter. För att erhålla värdetillägg krävs att lantbrukaren uppnår efterfrågade resultat genom att visa att denne har värdefulla kulturmiljöer enligt indikatorbedömningen. Principiellt viktigt är att lantbrukaren är fri att välja tillvägagångssätt. Skötselanvisningar kommuniceras alltså enbart som goda råd och inte som bindande villkor. Man kan därmed få högre ersättning om man har många, tidigare välskötta eller på annat sätt värdefulla element, och genom att sköta dessa väl. Underförstått ingår i konceptet att tillvarata de kunskaper och den kreativitet som lantbrukarna själva besitter. Målsättningen med projektet är att tillhandahålla tillräckligt mycket underlag för att bedöma om det är motiverat att införa resultat- och värdebaserade miljöersättningar i åtminstone mindre omfattning i det svenska landsbygdsprogrammet i nästa programperiod (efter 2020).<sup>172</sup>

## 4.7 Auktionsförfarande kan vara ett alternativ

Användning av auktionsförfarande i kombination med miljöersättning har hittills varit relativt ovanligt i EU. I andra delar av världen har auktioner dock använts under en längre tid för att fördela miljöersättningar, bland annat i USA, Australien och Tyskland.

172 Jordbruksverket projektdirektiv 2016-02-26. Utveckling av resultat och värdebaserade miljöersättningar. Övergripande projektdirektiv.

## Miljönyttan fördubblades

USA införde redan 1986 ersättningar i miljöprogrammet *Conservation Reserve Program* (CRP) till lantbrukare som slutar bruka marker med stark erosionsbenägenhet eller som på annat sätt är miljömässigt känsliga. Jordbrukarna skriver kontrakt på 10-15 år om att inte använda marken. Istället ska den täckas med gräs, buskar och träd. Deltagarna väljs ut genom ett auktionsförfarande där markägaren lägger ett dolt anbud med förslag på åtgärder som kan vidtas och hur stor ersättning markägaren begär för att upphöra med produktionen. Anbudet ligger till grund för myndigheternas uträkning av miljönyttan (Environmental Benefit Index – EBI). Anbud med högst EBI beviljas och markägaren får en årlig ersättning som motsvarar det lagda budet. Olika markägare får således olika stor ersättning, som betalas ut för åtgärder och inte för resultat. Utvärderingar visar att införandet av anbud och EBI nästan fördubblade miljönyttan med CRP utan att kostnaderna för programmet ökade. Exemplet visar vidare att betydande miljövinster kan uppnås genom större precision i ersättningarna.<sup>173</sup>

## Prissättning efter kvalitetsnivå

Ett mer näraliggande exempel finns i regionen Northeim i tyska Niedersachsen. Där genomfördes under 2004-2006 försök med regionalt anpassade, marknadsbaserade ersättningar för att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster på gräsmarker. Bakgrunden var att den standardiserade ersättningsnivå som tillämpats tidigare överkompenserade vissa lantbrukare, medan andra fick alldeles för låg kompensation. Försöket innebar att jordbrukarna nu istället fick ersättning anpassad till den ekologiska kvaliteten de bidrog med. Kvaliteten mättes med antal av ett urval förutbestämda kärlevväxter. Fördelningen av ersättningar avgjordes genom att lantbrukaren lämnade ett dolt anbud på priset för att erbjuda en viss ekologisk kvalitetskategori på de egna gräsmarkerna. Varje kvalitetskategori hade en förutbestämd budget. De lagda anbuden accepterades i tur och ordning från de lägsta och uppåt tills budgeten var slut. Erfarenheterna från experimentet bedömdes positiva även bland jordbrukarna. Vid det andra auktionsförfarandet påföljande år ökade antalet anbud betydligt. Det tyska försöket bidrar med generellt intressanta insikter. Jordbrukarna bedömdes själva ha kunskaper att avgöra vilken kvalitet de kunde bidra med och de levde de även upp till. Vid kontroll visade det sig att de allra flesta även levde upp till kvalitetskraven. Generellt samvarierade storleken på de anbud jordbrukarna lämnade med den kvalitetsnivå som de erbjöd. Marknadspriset var högre på hög ekologisk kvalitet.<sup>174</sup>

173 Agrifood 2017, ss. 8-9, se bilaga 4.

174 Agrifood 2017, ss. 9-10, se bilaga 4.

## Potential att förbättra måluppfyllelse och kostnadseffektivitet vid engångsåtgärder

Frågan om auktioner kan vara ett alternativ till förutbestämda och enhetliga ersättningar utreddes så sent som 2017 av Agrifood på uppdrag av projektet CAP:s miljöeffekter<sup>175</sup> och de teoretiska grunderna har tidigare analyserats av Naturvårdsverket.<sup>176</sup> Agrifood framhåller i sina slutsatser att auktionsförfaranden kan bidra till både en ökad miljönytta och kostnadseffektivitet, men att vinsten av auktioner är mer tveksam i de fall man har god kännedom om jordbrukarnas kostnader och när jordbrukarna har relativt lika förutsättningar för att leverera samma typ av miljötjänst. Naturvårdsverkets rapport analyserar två former av auktioner. I båda fallen kontrakterades de budgivare som lämnade de lägsta buden. Antalet kontrakt begränsades i ena fallet av att en förutbestämd, kvantitativ målsättning uppnåddes, i det andra att den avsatta budgeten förbrukades. Naturvårdsverket kommer fram till liknande slutsatser som Agrifood och betonar att auktioner inte generellt bidrar till ett mer kostnadseffektivt system, men att utnyttjandet av auktioner är att föredra i de fall ersättningskostnaderna varierar och är svåra att fastställa. Dock poängteras att jämfört med förutbestämda och enhetliga ersättningar har auktioner potential att förbättra måluppfyllelsen.

En faktor som påverkar kostnadseffektiviteten är i vilken utsträckning aktörerna har möjlighet att förutsäga utfallet av auktionen. Om det tidigare har funnits en förutbestämd ersättning eller när det tidigare har genomförts en auktion ökar sannolikheten för att utfallet kan förutsägas och därmed försämrats budgeteffektiviteten. Denna iakttagelse gjordes i det tyska exemplet från regionen Northeim som nämns ovan.<sup>177</sup> I regel måste man också räkna med att auktioner medför högre transaktionskostnader för såväl aktörer som myndigheter. För att effektiviteten ska bli bättre med auktioner bör anbud/ersättningarna blir så pass låga så att det kompenserar för de högre transaktionskostnaderna.

## Graden av konkurrens påverkar

En annan viktig faktor är att det råder tillräcklig konkurrens mellan budgivarna. Ett skäl till att avge ett lågt anbud är risken att budet annars inte accepteras. För bevarande- och skötselåtgärder på enskilt ägda marker kan objekten de riktas mot anses vara unika som i sin tur medför en låg grad av konkurrens. Auktioner innebär ändå en möjlighet för myndigheterna att få en bättre information om aktörernas kostnader. Utbetalningarna skulle av den anledningen kunna minimeras.

175 Agrifood 2017, se bilaga 4.

176 Naturvårdsverket 2014.

177 Agrifood 2017, ss. 9-10, se bilaga 4.



Utredaren pekar dock på att om myndigheterna kan skaffa sig den informationen på annat sätt försvagas argumenten för auktioner.<sup>178</sup> Ett argument för auktioner kan å andra sidan ändå vara möjligheten att upprätthålla en konkurrens vad gäller priset för miljötjänsten. Detta förefaller vara belyst i det amerikanska exemplet ovan, genom användningen av EBI för att bestämma miljönyttan. En lantbrukare som sätter för högt pris riskerar att inte få sitt anbud accepterat genom att kostnadseffektivitet blir för låg. Lantbrukaren ställs därmed inför valet att antingen sänka sitt pris för miljötjänsten eller att skaffa sig inkomsten genom produktion på markerna istället. Det förefaller då rimligt att lantbrukarens val även påverkas av alternativkostnaden för att avstå bruket av marken.

## 4.8 Landskapselement kan även skötas som ekologiska fokusarealer

I Tyskland och Nederländerna genomförs skötseln av landskapselement som en del av förgröningskravet om att avsätta ekologiska fokusarealer (EFA) inom EU:s direktstödsförordning.<sup>179</sup> I Nederländerna framhålls potentialen i EFA för skötsel av kanal- och dämmningsvallar, trädrader, häckar och andra typer av fältbegränsningar. I polderområdenas torv- och gräsmarker är EFA även ett medel för att bevara landskapsbilden genom att gynna odling av lågt växande grödor istället för fodermajs och för att röja igenväxning av övergivna, historiska gårdslägen.<sup>180</sup> Enligt direktstödsförordningen kan medlemsstaterna implementera EFA-kravet genom att välja genomförande på landskapsnivå med så kallat gemensamt genomförande. Det kan göras genom att en myndighet får mandat att välja ut prioriterade områden och åtgärder<sup>181</sup> eller genom att lantbrukare på eget initiativ får välja ut och genomföra åtgärder tillsammans<sup>182</sup>. Båda punkterna uppmuntrar till samverkan. Nederländerna har som enda medlemsstat vid sidan om Polen valt att öppna upp för samverkande åtgärder inom ramen för artikel 46.6. Möjligheten att samverka om EFA har dock hittills inte attraherat de nederländska lantbrukarna annat än i marginell omfattning. Troligen beror det på att vinsten för de enskilda lantbrukarna med att skapa gemensamma EFA-områden är begränsad.<sup>183</sup> Ard Mulders och Jan Gerrit Deelen, vid Ministerie van Economische Zaken (MI-NEZ) i Haag, anser att det finns behov av bättre samspel mellan gårdsstödet förgröningsvillkor och landsbygdsprogrammets miljöersättningar.<sup>184</sup>

178 Naturvårdsverket 2014.

179 Ekologiska fokusarealer enligt artikel 46 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare.

180 RCE 2016, ss. 9-13.

181 Artikel 46:5.

182 Artikel 46:6.

183 Se kapitel 5 nedan om fördelar med samverkan inom landsbygdsprogrammet.

184 Intervju i Nederländerna 2017-02-7.

## Ekologiska fokusarealer och ekosystemtjänster

I Sverige är kravet på ekologiska fokusarealer i princip begränsat till de intensivt brukade södra och mellansvenska slättbygderna.<sup>185</sup> Naturvårdsverket utreder i projektet *Ekologiska fokusarealer och ekosystemtjänster*<sup>186</sup> bland annat frågan om gemensamt genomförande av ekologiska fokusarealer under nuvarande eller anpassade regler skulle kunna främja pollinering och biologisk skadedjursbekämpning genom ”rätt åtgärder på rätt plats”. Enligt preliminära resultat skulle samverkan enligt nuvarande regler leda till att den totala arealen EFA minskar, vilket totalt sett skulle vara negativt för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Samverkan mellan lantbrukare kring att avsätta exempelvis obrukade fältkanter i ett intensivt brukat åkerlandskap antas dock i en vidare kontext ha potential att stärka ekosystemtjänster på landskapsnivå. I det fortsatta arbetet kommer bland annat kvalitetsmättet om sammanhängande arealer utredas i relation till andra mått som tar fasta på till exempel blomresurser. Samverkan antas även öka medvetenhet och kunskap om ekosystemtjänster hos grupper av lantbrukare och göra rådgivning och kontroll billigare. Projektet kommer att göra en skattning av transaktionskostnaderna på grundval av de kostnader som finns enligt nuvarande stödsystem.<sup>187</sup>

## Enkät tyder på svalt intresse bland lantbrukare

I RAÄ:s utvärdering av den tidigare miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer genomfördes en enkät med frågor till lantbrukare bland annat om vilka ersättningsformer de skulle föredra för skötsel av landskapselement i framtiden. Att döma av enkätsvaren är svenska lantbrukare mindre intresserade av förgröningen och EFA som alternativ till miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet för skötsel av landskapselement.<sup>188</sup>

## 4.9 Tydliggör syftet och skapa bättre återkoppling

Sammanställningen av länsstyrelsernas enkätsvar<sup>189</sup> visar på att tio av 18 svaranden anser att ersättningar bör utbetalas utifrån att önskvärda resultat är uppfyllda i förhållande till de efterfrågade kvaliteterna som finns i odlingslandskapet.<sup>190</sup> Totalt sju av 18 länsstyrelser anser att ersättning snarare bör utbetalas utifrån att samtliga åtgärder är utförda i enlighet med skötselvillkoren. Detta kan tolkas som om att

185 Jordbruksverket 2016:18.

186 Clough m.fl. in press.

187 Clough et. al. in press.

188 RAÄ 2016b, ss. 94-95.

189 Se länsstyrelsernas enkätsvar i bilaga 1.

190 Se fråga 13, Anslutna jordbrukare bör få ersättning utifrån att:

det hos länsstyrelserna finns ett visst intresse för en resultatbaserad utformning. Även LRF ser vissa fördelar med ett system som lyfter fokus mot målet för åtgärder. De framhåller att ett sådant system eventuellt kan bidra till att tydliggöra syftet med att sköta landskapselement och att skapa en bättre återkoppling till brukarna om resultat av skötseln.

Många av länsstyrelserna ställer sig kritiska till att ersättningsnivån ska baseras på regionalt prioriterade områden i landet, ett system som kan liknas med det som tillämpas i England. Däremot ser länsstyrelserna fördelar med att prioritera regionalt värdefulla kulturmiljöer. Totalt tio av 18 länsstyrelser anser att ersättningsnivån ska vara högre för skötsel av vissa regionalt prioriterade typer av kulturmiljöer i länen.<sup>191</sup>

Ett flertal länsstyrelser framhåller i fritextsvar att det borde ges större möjligheter för jordbrukarna att själva kunna välja ut prioriterade kulturmiljöer inom sina markområden. Likaså framhålls att ersättningsnivån på ett tydligare sätt ska relateras till arbetsbördan att sköta eller restaurera ett element. Exempelvis stenmurar och åkerholmar framhålls som mer tidskrävande landskapselement.

I motsats till detta anser sju av 18 länsstyrelser att ersättningen bör vara lika för alla kulturmiljöer i hela landet. Detta går i linje med LRF:s ställningstagande om att ersättningsnivån för respektive landskapselement bör vara lika hög i hela landet och efterfrågar ett enhetligt ersättningssystem.

## Gemensamma överenskommelser mellan länsstyrelse och lantbrukare efterfrågas

14 av 18 länsstyrelser anser att bäst lämpad skötsel uppnås genom att lantbrukare och länsstyrelsen gemensamt kommer överens om lämpliga åtgärder.<sup>192</sup> Två av länsstyrelserna har svarat att skötselvillkoren bör utformas på nationell nivå av centrala myndigheter som fastställer tydliga instruktioner och skötselplaner.<sup>193</sup> Endast en länsstyrelse anser att lantbrukare själva kan åläggas ansvar att utforma lämpliga skötselåtgärder med tillägget att planen ska godkännas av länsstyrelsen.<sup>194</sup> I fritextsvaren påpekar Länsstyrelsen i Norrbottens län att skötselplaner bör vara regionalt anpassade men att det samtidigt bör finnas centrala riktlinjer för dessa skötselplaner. Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att jordbrukarna ska ges större frihet att kunna välja ut prioriterade kulturmiljöer inom sina marker.

LRF menar att för den enskilde företagaren är en överenskommelse mellan lantbrukare och länsstyrelsen att föredra. Risken blir mindre att företagaren gör

191 Se fråga 16, Ersättningen bör vara:

192 Se fråga 14, Lämplig skötsel av kulturmiljöer uppnås genom att:

193 Länsstyrelserna i Kronobergs län och Västmanlands län.

194 Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

fel, antingen utifrån villkor eller utifrån risken att skada kulturmiljöer. LRF lyfter även vikten av att gemensamma överenskommelser underlättar för en anpassad skötsel utifrån enskilda kulturmiljöers behov och jordbrukarnas kapacitet och resurser att kunna utföra en viss typ av åtgärd.

## Utbildning och rådgivning framhålls som en viktig förutsättning

Med en god rådgivning kan det möjliggöra för att centrala myndigheter inte nödvändigtvis behöver fastställa nationella skötselvillkor utan kan förlita sig på att lantbrukarna har kompetens att kunna leverera efterfrågade resultat. I enkät och intervjuer med länsstyrelser och LRF framhålls utbildning och rådgivning som viktig för att uppnå målsättningarna med ersättningen. Hälften av länsstyrelserna, nio av 18 stycken, framhåller att utbildning och rådgivning i huvudsak bör tydliggöra målsättningarna med en viss skötsel.<sup>195</sup> En tredjedel av länsstyrelserna, sex av 18, framhåller att utbildning och rådgivning både behöver tydliggöra målsättning och relevanta skötselåtgärder för att jordbrukarna ska skapa förståelse till hur skötsel och målbild hänger samman.

## Egenkontroll och självdeklaration ett möjligt förfarande

Åtta av 18 länsstyrelser ställer sig positiva till att ersättning betalas ut först när lantbrukare genomfört egenkontroller och deklarerat att målen för ersättningen uppnåtts.<sup>196</sup> En tredjedel av länsstyrelserna, sex av 18, lyfter att ersättning snarare ska ske i form av schablonmässiga förskottsbetalningar som kan återkrävas i händelse att lantbrukaren inte uppfyllt målen för ersättningen.

Länsstyrelserna i Stockholm och Blekinge efterfrågar en kombination av de två alternativen där lantbrukaren själv genomför egenkontroller och självdeklarationer i kombination med en efterkontroll av ett urval lantbrukare. Felaktig skötsel som uppdagas i samband med efterkontrollerna kan medföra återbetalning av hela eller delar av ersättningen. Likaså LRF efterfrågar en kombination av de båda svarsalternativen där de föreslår att en andel av schablonbeloppet utbetalas i förskott och att det slutgiltiga ersättningsbeloppet betalas ut i samband med att de genomförda åtgärderna deklarerats.

195 Se fråga 18, Utbildning och rådgivning bör:

196 Se fråga 15, Utbetalning av ersättning bör ske:

## 5. Förutsättningar för helhetssyn och samverkan

I detta kapitel presenteras erfarenheter och lärdomar av ersättningar som genom olika samverkansformer premierat ett helhetsperspektiv hos miljöersättningar med huvudfokus mot landskapsvård.

### 5.1 Kollektiva ersättningar i Europa

Kollektiva insatser där både lantbrukare och andra intressenter har möjlighet att gemensamt bidra till skötseln för större landskapsavsnitt finns i dagsläget hos några EU-medlemsstater. Metoden har uppmärksammats i Europa som ett framgångsrikt sätt för att genomföra bevarandeinsatser för biologisk mångfald eller hantera negativa miljöeffekter.<sup>197</sup> I Frankrike finns exempelvis en kollektiv miljöersättning vad gäller bevarandeinsatser för utrotningshotade arter. I Nederländerna bygger miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet på kollektiva insatser kopplade till olika livsmiljöer för fåglar i odlingslandskapet. Syftet med den kollektiva ansatsen är att öka miljöersättningarnas effekter på landskapsnivå.<sup>198</sup>

### 5.2 Gemensamma åtaganden ger miljömässiga fördelar

EU:s landsbygdsutvecklingsförordning<sup>199</sup> medger stöd för att utveckla landskapsperspektivet genom samverkan mellan olika aktörer. Bland skälen för att ge kollektiva stöd anges de synergieffekter som uppstår till följd av gemensamma åtaganden inom en jordbrukargrupp i många fall leder till miljö- och klimatomfattiga fördelar. I artikel 28 i förordningen uttrycks att stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk ska beviljas jordbrukare, grupper av jordbrukare eller grupper av jordbrukare och andra markförvaltare som frivilligt förbinder sig att genomföra ett eller flera åtaganden kopplade till miljö- och klimatvänligt jordbruk. Definitionen av jordbruksmark definieras av medlemsstaterna själva och ska inbegripa, men inte

<sup>197</sup> Prager 2014.

<sup>198</sup> Dijksma 2013.

<sup>199</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling [från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005] skäl 22.

begränsas till, den jordbruksareal som definieras i artikel 2<sup>200</sup> i samma förordning. Där det bedöms som motiverat för att uppnå vissa miljömål får stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk även beviljas till andra markförvaltare eller grupper av andra markförvaltare.<sup>201</sup> I samma artikel framhålls även att då det bedöms som nödvändigt kan stöden även ta hänsyn till ökade transaktionskostnader i och med kollektiva åtaganden. Om åtagandena görs gemensamt av en grupp av jordbrukare eller grupper av jordbrukare och andra markförvaltare kan ersättningen ersätta upp emot 30 procent av de tillkomna extrakostnaderna.<sup>202</sup>

Enligt artikel 35.2c ska stöd ges till samarbete för att utveckla och/eller marknadsföra turismtjänster med anknytning till landsbygdsturism. I artikel 35.2g anges att stöd ska beviljas för gemensamma angreppssätt när det gäller miljöprojekt och pågående miljöarbete som inbegriper bevarande av odlingslandskap.<sup>203</sup>

Även i EU:s direktstödsförordning finns stöd för samverkan i reglerna om ekologiska fokusarealer.<sup>204</sup> Medlemsstaterna får tillåta att jordbrukare att samverka för att uppfylla förordningens krav, förutsatt att de berörda områdena med ekologiskt fokus gränsar till varandra.<sup>205</sup>

### 5.3 Samverkan kan motiveras ur fler perspektiv

I utredningen Miljöersättningar och landsbygdsutveckling<sup>206</sup> framhåller en av författarna miljöersättningar med ett utvecklat landskapsperspektiv. Sådana ersättningar kan bygga på samverkan mellan flera olika markägare. De kan motiveras ur såväl naturvårds- och kulturmiljövårdsperspektiv som med tanke på rekreation och friluftsliv. Ett exempel kan vara att bevara och utveckla större områden med betes- och slättermarker som kan fungera som besöksmål för turism och strövområden för rekreation. Samverkan mellan bönder i ett landskap underlättar utvecklingen och marknadsföringen av företag som bygger på de kvaliteter i landskapet som byggs upp genom den gemensamma skötseln. Ett sådant perspektiv skulle med fördel kunna involvera andra grupper än lantbrukare i landsbygdsutvecklingen. Det kan kopplas till kommunernas arbete med landsbygdsutveckling eller till att personer som står utanför arbetsmarknaden slussas in i de areella näringarna alternativt till entreprenörskap för landskapsskötsel. Avslutningsvis skisserar författaren ett antal modeller för framtiden, bland annat styrmedel för att stimulera skötsel

200 Artikel 2f: jordbruksareal: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor i enlighet med definitionen i artikel 4.

201 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28.2.

202 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28.6.

203 Förordning (EU) 1305/2013, artiklarna 35.2c resp. 2g.

204 Se kapitel 4.8.

205 Förordning (EU) 1307/2013, artikel 46.6.

206 Emanuelsson 2006.

av sammanhängande landskap, anbudsförfarande för upphandling av skötsel för att åtgärda brister i landskapet i förhållande till samhällsmålen, samverkan mellan kommuner, bönder och boende för att utveckla natur- och kulturmiljökvaliteter i landskapet, samt utveckling av böndernas roll som ”experter” eller konsulter på landskapskötsel med mera.

## 5.4 Länsstyrelserna har en viktig roll

Jordbruksverket konstaterar att god samverkan, till exempel genom koordinering av ansökningar om miljöersättningar, kan öka effekten av miljöåtgärder. I en rapport från projektet CAP:s miljöeffekter från 2013 beskrivs framgångsfaktorer och fallgropar för miljöåtgärder i samverkan utifrån fem fallstudier.<sup>207</sup> Jordbruksverket framhåller att länsstyrelserna har en viktig roll att fylla som initiativtagare, koordinator, katalysator och drivkraft. En rekommendation utifrån de fem fallstudierna är att varje länsstyrelse inrättar en tjänst som samverkanskoordinator med specifik kompetens inom bland annat processledning.

Både nationella och regionala myndigheter bör också ägna kraft åt att samverka internt. En länsstyrelse uppfattas som en relevant samverkanspartner bara i den mån som samverkan fungerar inom myndigheten, till exempel mellan rådgivare och stödkontrollanter. Samverkan kräver vidare engagemang och kompetens på flera nivåer. För det första måste de rätta externa förutsättningarna finnas i form av exempelvis startfinansiering. För det andra måste berörda parter organisera sig på ett sätt som gör att man skapar goda förutsättningar att lära av varandra och gå från ord till handling. Här har processledningen en viktig funktion att fylla. För det tredje måste de möten som ordnas uppfylla vissa grundläggande kvalitetskrav. Det är en fråga om att skapa tillit, bland annat genom ökad delaktighet och ett ömsesidigt lärande om varandras perspektiv. Oavsett om det handlar om samverkan inom myndigheter, mellan myndigheter och lantbrukare, eller mellan lantbrukare på en specifik plats, så ställs generella krav på interaktionen.

## 5.5 Söne mads betesförening får ersättning kollektivt

I Sverige är kollektiva ersättningar inom landsbygdsprogrammet ännu relativt ovanliga genom att ersättningarna i första hand riktar sig till enskilda jordbruksföretag. Trots det finns exempel på att miljöersättningar betalas ut till andra än enskilda lantbrukare även med dagens system. Ett exempel på detta finns i Söne mad vid Väneren i Västergötland. Söne mad betesförening skrev kontrakt med drygt 30 markägare i syfte att göra ett före detta militärt övningsområde tillgänglig för kol-

<sup>207</sup> Jordbruksverket 2013.

lektivt bete. Föreningens inkomst utgörs av miljöersättningar till betesmarker. Föreningen får ersättning per hektar givet att tillräckligt bete bedrivs och att ett antal kompletterande miljöåtgärder genomförs. Intäkterna föreningen får fördelas mellan markägare och djurägare. Myndigheterna inspekterar att vegetationen uppfyller kraven regelbundet. Det som lyfts fram som en framgångsfaktor är att konflikter har kunnat undvikas genom enkla och tydliga regler samt en kultur av att man hjälps åt inom kollektivet. Det kollektiva brukandet av Söne mad har möjliggjort att mycket av det traditionella kulturlandskapet återskapats och bidragit till att öka den biologiska mångfalden i området.<sup>208</sup>

## 5.6 Miljöersättningar i Nederländerna har hög samhällsnytta

År 2016 införde Nederländerna ett nytt miljöersättningsprogram baserat helt och hållet på kollektiva åtgärder där lantbrukare gemensamt i kollektiv ansvarar för naturvårdsanpassad skötsel av större landskapsavsnitt. Fokus för den naturvårdsanpassade skötseln är framförallt markhäckande vadarfåglar. Utformningen av kollektiva miljöåtaganden är inget nytt fenomen i Nederländerna utan där har man en lång tradition av att lantbrukare samarbetar mot gemensamma intressen. Motivet bakom den kollektiva utformningen var att stärka den långsiktiga hållbarheten och utveckla flexibiliteten hos miljöersättningarna samt utforma mer kostnadseffektiva miljöersättningar.<sup>209</sup>

### Kollektiva åtgärder utförs genom jordbrukskollektiv

Totalt finns det 40 kollektiv anslutna till det nederländska landsbygdsprogrammet. Kollektiven kan uppgå till några hundra enskilda lantbrukare, men storleken varierar. Det finns stora regionala skillnader i anslutningsgrad och det är främst små lantbruksföretag på 30-40 hektar som väljer att ansluta sig. Enbart certifierade kollektiv har möjlighet att söka miljöersättning. Syftet med certifikatet är att visa att kollektivet har kompetens och administrativ kapacitet att hantera EU-stöd. Utöver lantbrukare har även andra markägare och intresseorganisationer rätt att ansluta sig till ett kollektiv.<sup>210</sup>

Den nederländska miljöersättningen består av två olika avtalsnivåer. Först genomför de certifierade kollektiven en inventering över vilka förutsättningar som finns i området de förvaltar. Sedan skriver kollektivet avtal med respektive lant-

<sup>208</sup> Agrifood 2017, se bilaga 4.

<sup>209</sup> Ministry of Economic Affairs, 2016., se bilaga 3.

<sup>210</sup> Ministry of Economic Affairs, 2016., se bilaga 3.



brukare där varje enskild lantbrukares aktiviteter och ersättningsnivå ska framgå. Därefter skriver kollektivet ett avtal med den förvaltande myndigheten där det framgår vilka typer av aktiviteter som kollektivet avser att genomföra under en sexårsperiod för att uppnå de nationella och regionala miljömålen.<sup>211</sup>

Kollektivet ansvarar för att kontinuerligt rapportera in genomförda åtgärder och resultat samt årligen ansöka om utbetalning av medel från den förvaltande myndigheten.<sup>212</sup> Ersättningsnivå baseras utifrån en genomsnittlig ersättning per hektar grundad på det skötta områdets areal. Ersättningen utbetalas till kollektivet som i sin tur distribuerar ut pengarna till medlemmarna inom kollektivet.<sup>213</sup> Om ett kollektiv misslyckas med att uppnå ålagda aktiviteter minskas ersättningsnivån för den aktivitet som kollektivet inte uppnått målen för. Kollektivet ansvarar själv att vidta sanktioner vid bristande skötsel.<sup>214</sup>

## Ökat lokalt ansvar har bidragit till ökad tillit aktörer emellan

I och med kravet på certifiering har kollektivens roll professionaliserats och gett dem mandat att själva ansvara för upprättandet av en förvaltningsplan över de aktiviteter och skötselåtgärder som kollektivet avser att genomföra. All aktivitet och skötsel som kollektivet utför ska registreras i en databas som sköts av den förvaltande myndigheten. På så sätt har myndigheten möjlighet att anpassa kontrollerna på plats utifrån kollektivets utförda skötselåtgärder och olika arters häckningsperioder.<sup>215</sup> Planerade aktiviteter och skötselåtgärder inom kollektiven går att justera under året under förutsättning att detta rapporteras in minst två veckor i förväg till den förvaltande myndigheten. Därmed har den kollektiva ersättningen bidragit till ett utökat lokalt ansvar med ökad flexibilitet att kunna anpassa skötseln efter lokala behov och förutsättningar.<sup>216</sup>

## Landskapsperspektiv upplevs bidra till högre samhällsnytta

Trots att det ännu är för tidigt att bedöma om miljöersättningen lett till en ökning av fågelbeståndet i Nederländerna, bedöms den kollektiva utformningen ändå ha bidragit till en ökad samhällsnytta.<sup>217</sup> Det är inte svårt att få lantbrukare att engagera sig kollektivt och det är ovanligt att lantbrukare inom kollektiv inte fullföljer sina åtaganden. Den kollektiva utformningen framhålls bidra till att skapa en

211 Ministry of Economic Affairs, 2016.

212 Ministry of Economic Affairs, 2016.

213 Agrarisch natuuren landschapsbeheer, 2016.

214 Intervjuer i Nederländerna, 2017-02-07 - 2017-02-08, se bilaga 3.

215 Intervjuer i Nederländerna, 2017-02-07 - 2017-02-08, se bilaga 3.

216 Agrarisch natuuren landschapsbeheer, 2016.

217 Intervjuer med kollektiv i Amsterdam, 2017-02-08, se bilaga 3.

inbördes social kontroll i kollektiven där jordbrukarna känner ett ansvar gentemot andra lantbrukare att genomföra sina åtaganden.<sup>218</sup> Social kontroll tenderar att bidra till en ökad måluppfyllelse genom att det ökar efterlevnaden av specifika åtgärder bland lantbrukare med lågt miljö- eller kulturmiljöintresse. De negativa effekterna av social kontroll är att systemet kan upplevas som tvingande.<sup>219</sup>

Den kollektiva utformningen har bidragit till att ersättningen når ut till en bredare målgrupp och att större, sammanhängande landskapsavsnitt än tidigare sköts genom riktade åtgärder.<sup>220</sup> I och med ett utökat landskapsperspektiv hos miljöersättningarna kan aktiviteterna lokalt anpassas till de livsmiljöer som bedöms ha goda förutsättningar att gynna fågelbeståndet inom det område kollektivet förvaltar. Det i sin tur bedöms bidra till en högre miljönytta där miljöersättning enbart betalas ut för de åtgärder utförda i landskapsavsnitt som bidrar till den efterfrågade samhällsnyttan.<sup>221</sup>

## Kollektiva ersättningar skapar stordriftsfördelar

Den kritik som riktas mot det kollektiva systemet är att den nederländska modellen är relativt komplex i sin struktur vilket i slutändan kan resultera i ett mer kostsamt system.<sup>222</sup> Det resultat som den nederländska staten redovisar pekar emellertid på att den sammanlagda implementeringskostnaden för kollektiven är ungefär av samma storlek som det tidigare individbaserade stödet. Kostnaderna för myndigheterna har minskat med två tredjedelar i och med det kollektiva systemet.<sup>223</sup> Detta kan till stor del förklaras av att hanteringen av ansökningarna har minskat från cirka 13 500 till 40 stycken.<sup>224</sup> Många kollektiv anställer koordinatörer som både kan agera som rådgivare och utföra det administrativa arbetet med ansökan vilket i sin tur bidragit till att minska antalet misstag som uppkommer vid ansökningsomgångarna. Denna utformning har bidragit till att jordbrukarna inte behöver lägga administrativ tid på ansökningsprocesser, tid som istället kan läggas på skötselåtgärder.<sup>225</sup> Även lärdomarna från Söne mad visar på att kollektiva åtgärder tenderar att skapa stordriftsfördelar i och med att ansökan och omkostnader för att utföra åtgärder kan delas mellan ett flertal aktörer.<sup>226</sup>

218 Intervjuer i Nerländerna, 2017-02-07 - 2017-02-08, se bilaga 3.

219 Agrifood 2017, se bilaga 4.

220 Ministry of Economic Affairs, 2016.

221 Intervjuer i Nederländerna, 2017-02-07 - 2017-02-08 se bilaga 3.

222 Terwan, 2013.

223 Intervjuer i Haag, 2017-02-07, se bilaga 3.

224 Ministry of Economic Affairs, 2016.

225 Intervjuer i Amerfoort, 2017-02-08, se bilaga 3.

226 Agrifood 2017, se bilaga 4.

## 5.7 Intresse finns för kollektiva ersättningar

De 21 länsstyrelserna i Sverige ombads i enkäten bedöma för- och nackdelar med kollektiva ersättningar.<sup>227</sup> Sammanställningen av enkätsvaren visar att tio av 18 länsstyrelser har svarat ”ja” på frågan om ersättningen bör vara högre om flera lantbrukare gör gemensamma åtaganden som leder till skötsel av kulturmiljöer i större landskapsavsnitt.<sup>228</sup> Totalt sju av 18 länsstyrelser har svarat ”nej” på denna fråga. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att principerna med en kollektiv utformning är intressant men att det i praktiken kan vara svårt att genomföra kollektiva åtgärder. I fritextsvaren lyfter dock Länsstyrelsen i Jämtlands län fram behovet att en utökad hänsyn till helheten av landskapsbilden.

I intervjuer med LRF framhålls att behoven och förutsättningarna för kollektiva åtgärder behöver utredas vidare. De fördelar som LRF ser med en kollektiv utformning är att det möjliggör för vissa lantbrukare att specialisera sig mot kulturmiljövård och landskapsskötsel.

---

227 Se bilaga 1.

228 Se fråga 17, Ersättningen bör vara högre om flera jordbrukare gör gemensamma åtaganden som leder till skötsel av kulturmiljöer i större landskapsavsnitt?

## 6. Förutsättningar för fler aktörer

I Europa är trenden att antalet traditionella jordbrukare minskar, både i absoluta tal och i relation till den totala arbetskraften. Denna utveckling speglas även i att antalet jordbruksföretag minskar samtidigt som storleken på jordbruksföretagen ökar i många länder. Variationen i hur lantbrukare driver sitt jordbruk har också förändrats. Allt färre väljer att jobba heltid som lantbrukare och väljer istället att arrendera ut mark eller arbetar endast deltid.<sup>229</sup> Även i Sverige har sedan länge funnits en utveckling mot att jordbruksföretagen blir färre till antalet men större såväl arealmässigt, som i djurantal och omsättning.<sup>230</sup> Det innebär att det blir allt färre aktörer som kan bidra med att sköta om kulturmiljöer i odlingslandskapet. I detta kapitel beskrivs förutsättningarna att involvera fler aktörer än lantbrukare i landskapsvärden.

### 6.1 Oklart om stöd får beviljas även till andra än markförvaltare

I EU:s landsbygdsutvecklingsförordning,<sup>231</sup> artikel 28 uttrycks att stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk ska beviljas jordbrukare, grupper av jordbrukare eller grupper av jordbrukare och andra markförvaltare.<sup>232</sup> Om det är vederbörligen motiverat för att uppnå mål på miljöområdet får stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk även beviljas andra markförvaltare eller grupper av andra markförvaltare.<sup>233</sup>

Förordningen är inte helt tydlig vad gäller möjligheterna att lämna stöd till ideella organisationer. I det tekniska underlaget till det nu gällande landsbygdsprogrammet föreslås några miljöinvesteringar för biologisk mångfald, kulturmiljöer och rekreation som inte kom med i landsbygdsprogrammet för 2014-2020.<sup>234</sup> Som målgrupp för sådana miljöinvesteringar anges markägare eller andra som är intresserade av att genomföra en miljöinvestering. Investeringen förutsätter alltid markägarens tillåtelse. I renskötseområdet är målgruppen samebyar, enskilda personer och sameföreningar.

229 European Commission 2007.

230 Jordbruksverket 2016.

231 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling [från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005].

232 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 2f: jordbruksareal: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor i enlighet med definitionen i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013.

233 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28.2.

234 Jordbruksverket 2012, kapitel 5.2.4.

## 6.2 Svenska markägare, entreprenörer, föreningar och boende samverkar

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tagit initiativ till projektet *Mångfaldig Samverkan*. Tanken med projektet är att alla med konstruktiva idéer ska kunna vara delaktiga i projektet, som syftar till att restaurera naturbetesmarker i länet. I de totalt 28 delprojekt som hittills startats deltar djurhållare, skogsägare, landsbygdsboende, entreprenörer, föreningar, intresseorganisationer och myndighetspersoner. Alla som har idéer ska kunna bidra med kunskap och vilja att bidra till lösningar. Delprojektens gemensamma mål är att restaurera 500 hektar naturbetesmarker. Gruppen i Östad i Bullarebygden har restaurerat 18 hektar naturbetesmarker.<sup>235</sup>

## 6.3 Volontärer och näringsliv gör insatser för landskapen

Jordbrukskollektiven i Nederländerna arbetar tillsammans med regionala myndigheter, kommuner, entreprenörer inom besöksnäring och friluftsliv samt organisationer för kulturmiljövård och landskapsförvaltning.<sup>236</sup>

### Volontärer stödjer med praktiskt arbete

Ett stort antal volontärer stödjer jordbrukskollektivens arbete med miljötjänster i Nederländerna. Volontärinsatserna kan till exempel bestå i att ornitologiska föreningar eller intresserade privatpersoner hjälper jordbrukskollektiven att märka ut fågelbon för att skydda dem i den pågående markanvändningen eller att inventera och följa upp antalet häckande fåglar. De kan också bestå i konkret landskaps-skötsel som att hamla träd, sköta gräsmarker etcetera. Volontärernas insatser och jordbrukskollektivens verksamhet koordineras bland annat av anställda volontärkoordinatorer i någon av de regionala eller nationella organisationerna för landskapsvård, till exempel Landchap Noord-Holland och Het Groninger Landschap.<sup>237</sup>

### Näringsliv bidrar ekonomiskt

De nederländska organisationerna för landskapsvård bedriver en bred verksamhet. De är opinionsbildande intresseorganisationer i frågor om landskapen som kol-

235 [www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland](http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland) och [Bohuslänningen](http://Bohuslänningen) 12 april 2011, s. 7.

236 RCE 2016, ss. 14-15.

237 [www.landschappen.nl/provinciale-organisaties/](http://www.landschappen.nl/provinciale-organisaties/)

lektiv resurs, de äger och förvaltar markegendomar och de bedriver uppdragsverksamhet som förutom volontärkoordinering även erbjuder rådgivning och praktiska skötselåtgärder för markförvaltare och lantbrukare. Organisationerna är genom månadsgivare och medel från till exempel det Nederländska postkodlotteriet oberoende av statlig finansiering. Den rikstäckande *Vereniging Nederlands Cultuurlandschap* erbjuder näringslivet att bidra monetärt eller praktiskt till organisationens landskapsvårdande insatser genom företagens program för samhällsarbete (Corporate Social Responsibility - CSR)<sup>238</sup>.

### Brett engagemang ger acceptans för ersättningar

Samverkan i Nederländerna mellan jordbrukskollektiven, civilsamhällets organisationer och näringslivet innebär ett brett engagemang för arbetet med att förvalta landskapskvaliteter. Det bidrar även till att civilsamhället är direkt involverat i jordbrukskollektivens miljö- och landskapsvårdsarbete. Detta har i sin tur bidragit till en större acceptans i samhället i stort för de skattefinansierade miljöersättningarna.<sup>239</sup>

## 6.4 Ersättningar innebär krav på administrativ kapacitet

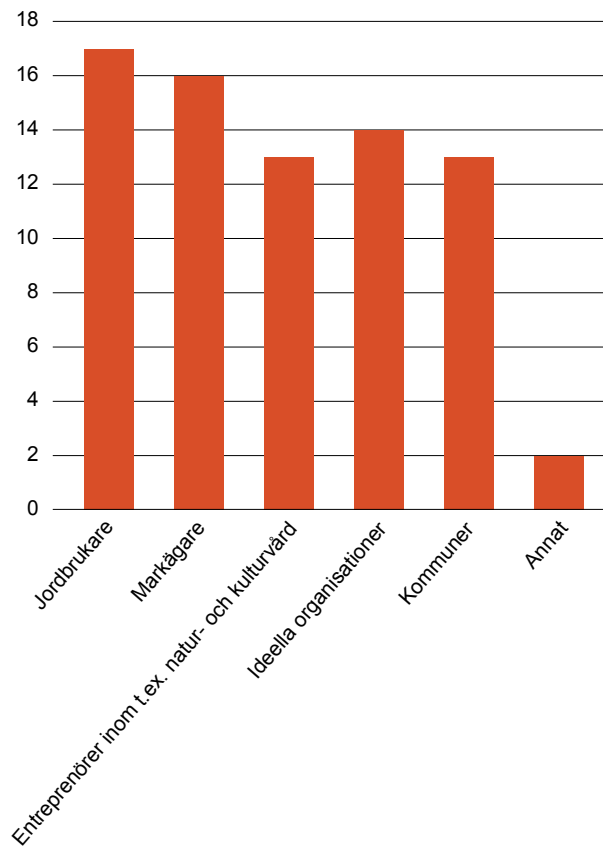
Länsstyrelserna är generellt positiva till att målgruppen för ersättningar vidgas i framtida landsbygdsprogram. Det finns ett stöd för tanken att entreprenörer och ideella organisationer ska kunna vara mottagare av ersättning.

LRF framhåller att lokala LRF-föreningar och samfälligheter kan bidra till en utveckling där fler aktörer blir delaktiga i förvaltningen av landskapskvaliteter. Men de ser inga fördelar med att skapa nya former av organisationer för landskapskötseln. LRF ser istället specialisering genom företagande och entreprenörskap som en framkomlig väg. Till exempel att lantbrukare eller företagare väljer att specialisera sig på landskapskötsel på uppdrag av andra lantbrukare och markägare. En fråga som LRF lyfter i sammanhanget är om jordbrukarna är villiga att tillåta andra människor att komma in på de egna markerna och utföra åtgärder? En annan fråga är om ideella organisationer generellt har kapacitet att administrera miljöersättningar? LRF menar att ideella organisationer nog kan vara relevant aktörer, men miljöersättningen innebär att de behöver kompetens och resurser för att ingå och fullfölja avtal och att ta hand om ekonomi.<sup>240</sup>

238 [www.nederlandslandscultuurlandschap.nl/](http://www.nederlandslandscultuurlandschap.nl/)

239 Ministry of Economic Affairs 2016.

240 Muntliga uppgifter från möte med LRF 20/1 2017.

**20. Vilka bör kunna ta del av ersättningen till kulturmiljöer?**

Figur 3. Bedömningar från 18 länsstyrelser av frågan vilka som bör kunna ta del av ersättningar till kulturmiljöer. Flera alternativ kunde väljas.

## 7. Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från kapitel 2–6 i relation till utvärderingens frågeställningar.

### 1. Vilken är bakgrunden till att det fanns ersättningar till kulturmiljöer i tidigare landsbygdsprogram och hur har ersättningarna fungerat i relation till målen för kulturmiljöer?

I det första miljö- och landsbygdsprogrammet 1995 fanns avsikter om att olika specialdestinerade ersättningar för skötsel av natur- och kulturmiljöer tillsammans skulle bidra med både helhetssyn och flexibilitet för anpassning till regionala förhållanden. Genomgången i kapitel 2 indikerar att avsikterna har gått förlorade genom olika förändringar under de tjugo år som gått sedan det första landsbygdsprogrammet. Det har skett stegvis med början i de visserligen välmotiverade förenklingar av ersättningarna som genomfördes efter förslag från Miljöprogramutredningen. Flera förslag om att förbättra de olika ersättningsformerna har därefter framförts i efterföljande utvärderingar. Några av de föreslagna förändringarna har införts,<sup>241</sup> andra däremot inte.

Genomgången i kapitel 2 visar att det har genomförts vissa andra regeländringar rörande de stöd som tänktes samverka, vilka av tidigare utvärderingar att döma har varit kontraproduktiva för ersättningarnas bidrag till kulturmiljömålen. *Utvald miljö* och *Miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer* finns inte alls i nuvarande landsbygdsprogram från 2014. Kulturmiljöeffekten hos ängs- och betesmarkersättningen och ersättningen till extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet har gradvis försvagats av flera regeländringar som har genomförts genom åren. Detsamma kan därmed även sägas om den samlade effekten av landsbygdsprogrammet i förhållande till de nationella målen för kulturmiljöarbetet.

Enkäten visar att urvalet av ersättningsberättigade landskapselement i tidigare ersättningar i princip var rimligt sett ur länens perspektiv. Några länsstyrelser gör bedömningarna att reglerna för ersättningarna har verkat exkluderande både för vissa grupper av brukare. Länsstyrelsernas bedömningar styrker iakttagelser i de olika utredningar och utvärderingar som refereras till i kapitel 2. Reglerna snarare än urvalet är den rimliga förklaringen till den regionala snedfördelningen i anslutningen.<sup>242</sup>

241 T.ex. Utvald miljö under föregående programperiod 2007–2013.

242 RAÄ 2016b.



## 2. Bidrar ersättningar som kan anpassas till regionala prioriteringar och urval till en högre måluppfyllnad än ersättningar där urvalet görs centralt för hela landet?

Av litteraturgenomgången, studier av tyska och nederländska ersättningar, länsstyrelsernas enkätsvar samt diskussionerna med LRF som redovisas i kapitel 3 framgår att det finns argument för regionala prioriteringar av ersättningsberättigade objekt och att skötseln ska utgå från regionala och lokala förutsättningar. Det framgår vidare att en nationell standardhantering utan regionala anpassningar kan innebära målkonflikter både inom målet för *Ett rikt odlingslandskap* och i relation till andra mål, främst målet om *Ett rikt växt- och djurliv*.

Genomgången av litteratur samt de nederländska och tyska delstudierna tycks underbygga två antaganden. Det första är att urvalet av ersättningsberättigade miljöer och skötselregimer som anpassas till regionala, lokala eller andra förutsättningar har större potential än nationella standardföreskrifter att gynna både regionalt/lokalt präglade kulturmiljöer och dito hävdberoende, biologisk mångfald. Antagandet stöds av kändedomen om att jordbrukets markanvändning och produktion genom historien alltid har anpassats till topografi, lokalklimat etcetera. Denna anpassning tillsammans med varierande naturgeografiska förhållanden har gett upphov till regionalt, ibland lokalt, särpräglade odlingslandskap.<sup>243</sup> Då är det logiskt att också dagens urval och skötsel tar hänsyn till samma förutsättningar som har skapat miljöerna. Till detta kommer att det finns betydande regionala, ofta även lokala skillnader i klimat och vegetationstillväxt. Detta leder över till det andra antagandet om att jordbrukarnas kunskaper om de egna markerna förbises av alltför rigida, nationellt likriktande skötselvillkor. Jordbrukarnas kunskaper om de egna markerna bör tas tillvara i genomförandet av skötseln så att framtida miljöersättningar tydligt och mätbart bidrar till samhällets målsättningar – inte bara till ett programmatiskt fullföljande av nationella, standardiserade skötselkrav.

## 3. Kan ersättningar utformas så att de bidrar till hög måluppfyllelse samtidigt som de är kostnadseffektiva?

Genomgången i kapitel 4 belyser resultat- och värdebaserade ersättningar, auktionsförfarande och ekologiska fokusarealer och deras respektive potential att bidra till måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. De sammanfattande iakttagelserna nedan bygger på detta kapitel och där refererad litteratur.

Det är möjligt att införa resultat- och värdebaserade ersättningar inom ramen för såväl EUs som WTO:s regelverk, så länge ersättningsnivån inte överstiger

---

243 Se kapitel 3.4.

kostnaderna för uppnådda resultat. Iakttagelserna från Tyskland och Agrifoods studie indikerar att genom ett resultat- och värdebaserat system ökar flexibiliteten hos ersättningen. Därmed möjliggör de för lokalanpassade åtgärder som kan bidra till en ökad måluppfyllnad. Ersättningen tenderar även att ha en hög brukaracceptans och kan även minska den administrativa bördan för länsstyrelser i de fall jordbrukarna genomför egenkontroller av uppnådda resultat. Denna typ av ersättning kan även bidra till en högre kostnadseffektivitet då ersättning enbart betalas ut i det fall efterfrågade effekter är uppnådda. Dock kan de ekonomiska riskerna för lantbrukaren och kostnaderna vid kontroll bli högre vid resultat- och värdebaserade ersättningar än vid åtgärdsbaserade.<sup>244</sup>

Iakttagelser i studien genomförd av Agrifood visar att även auktioner kan vara ett intressant alternativ för att öka miljönyttan. Enligt studien kunde miljönyttan per satsad krona fördubblas jämfört med fast prissättning. Jordbrukarna satte sitt pris för skötseln efter de kvalitetsnivåer de hade förutsättningar att leverera. Samtidigt visar Naturvårdsverkets rapport på att även om potentialen att förbättra måluppfyllelse bedöms som god så garanterar auktioner inte en högre kostnadseffektivitet eftersom det förutsätter att det finns konkurrens mellan budgivarna.

Genom att kravet på ekologiska fokusarealer i Sverige i princip är begränsat till de intensivt brukade södra och mellansvenska slättbygderna saknar detta alternativ potential att utjämna de regionala skillnader som var tydliga med tidigare och befintliga miljöersättningar. Därmed bedömer RAÄ att detta alternativ saknar potential att bidra till måluppfyllnaden för kulturmiljöer.

Tio av 18 länsstyrelser ställer sig positiva till ett ersättningssystem där ersättningen är högre för skötsel av regionalt prioriterade kulturmiljöer. LRF framhåller istället ett mer enhetligt nationellt system där ersättningsnivån ska vara lika hög i hela landet. Både länsstyrelsen och LRF efterfrågar en ökad flexibilitet hos miljöersättningarna där jordbrukarna tillsammans med länsstyrelsen ska ha möjlighet att välja ut prioriterade kulturmiljöer i behov av skötsel. Genom en resultat- och värdebaserad ersättning möjliggörs för ett mer flexibilitet system som innebär att åtgärderna, utifrån en nationell ram, kan anpassas utifrån behoven i landskapet och jordbrukarnas förutsättningar. På så sätt kan miljöersättningen även bidra till högre samhällsnytta. Riskerna med ett sådant system är, som LRF och flera länsstyrelser påpekar, att det kan utmana principen om likabehandling. Det kan även bidra till ökade administrativa kostnader för länsstyrelserna.

Resultatet i denna utvärdering visar på att förutsättningar för att skapa en resultatbaserad ersättning finns. Både länsstyrelsen och LRF ställer sig relativt positiva till ökat fokus på resultat. I enkätundersökningen till länsstyrelsen efterfrågas även ett ökat fokus på rådgivning som en viktig del i att skapa ökad förståelse och

244 Se bilaga 2 och 4.

engagemang hos lantbrukare. Erfarenheterna från Tyskland visar på att resultatbaserade ersättningar tenderar att bidra till ökad förståelse för åtgärdernas samhällsvärde och ofta har hög acceptans bland lantbrukare. Om fler är villiga att ansluta till miljöersättningen ökar det även måluppfyllelsen hos ersättningen, givet att det finns outnyttjade budgetmedel. Erfarenheterna från Tyskland tyder även på att resultatbaserade ersättningar likaså kan bidra till en högre kostnadseffektivitet.

Det finns delade meningar om prissättningen ska relateras till arbetsinsats eller samhällsnytta. Både länsstyrelser och LRF lyfter vikten av att ersättningen bör relateras till arbetsbördan, då man upplevt att tidigare ersättningsnivå var för låg i relation till kraven på skötselåtgärder. Vissa kulturmiljöer bedöms som mer tidskrävande att sköta än andra. Dock ställer de sig inte negativa till att även ta hänsyn till hur olika kulturmiljöer värderas i termer av kollektiva nyttor. Det går att i detta fall tänka sig ett system liknande det som Jordbruksverket för närvarande testat i den ovan nämnda pilotstudien. I studien betalas högre ersättning till kulturmiljöer som bedöms ha höga samhällsvärden. För att därutöver få ytterligare ersättning krävs att landskapselementen sköts så att önskvärda resultat uppnås. På så sätt tas hänsyn till den ökade arbetsbörda det innebär att vårda landskapselementet även om inga villkor ställs om tillvägagångssätt för resultatuppfyllelsen.

Det finns olika uppfattningar om huruvida det är relevant att prioritera kulturmiljöer som bedöms ha ett högre samhälls- eller kulturmiljövärde genom värde- eller auktionsbaserade ersättningar alternativt att skapa ett nationellt enhetligt system där jordbrukarna ska ha samma möjlighet att erhålla lika hög ersättning oavsett var i landet de befinner sig. Fördelen med att ge högre ersättning till regionalt alternativt lokalt prioriterade kulturmiljöer är att det möjliggör för en högre måluppfyllnad och kostnadseffektivitet hos miljöersättningen då den betalas ut för skötsel för de kulturmiljöer som bedöms ha ett högt samhällsvärde. Det som talar för ett enhetligt system är att det kan upplevas som ett mer rättvist bland lantbrukare och öka brukaracceptansen till miljöersättningen.

Det finns fortfarande frågor att utreda om resultat- och värdebaserad ersättning. I Agrifoods kartläggning av olika stödformer för miljöersättningar framhålls att en viktig förutsättning för resultatbaserade ersättningar är att de resultat som ersättningen avser att uppnå även ska vara mätbara. Om så inte är fallet måste andra typer av mätbara indikatorer som korrelerar med det önskvärda målet användas.<sup>245</sup> I exempelvis Tyskland har antalet arter av ett urval kärlväxter visat sig ha en hög korrelation med artdiversitet generellt och har därför bedömts som en god övergripande indikator för biologisk mångfald.

---

245 Se bilaga 4.

Ytterligare en viktig förutsättning är att resultatbaserade ersättningar kräver att önskvärda resultat kan definieras och att tydliga mätbara mål kan upprättas.<sup>246</sup> Det uppnådda resultatet måste även vara relativt enkelt att mäta, särskilt om den regelbundna kontrollen av resultatet förväntas utföras av lantbrukare. Vid tillfällen där osäkerheten kring resultat bedöms som stor, exempelvis beroende på årsmån, och där lantbrukare kan riskera att bli utan ersättning är alternativet att skapa ett hybridssystem, i likhet med det system LRF och vissa länsstyrelser förespråkar. På så sätt kan ett grundbelopp utbetalas utifrån genomförda åtgärder och där uppnådda resultat genererar en extra ersättning.

#### **4. Kan helhetssynen i skötseln stärkas så att efterfrågade kvaliteter uppnås inom större sammanhängande landskapsutsnitt och så att måluppfyllelsen totalt sett blir högre?**

I redovisningen av enkäten i kapitel 2 bedömer Länsstyrelsen i Jämtlands län att ersättningarnas indelning i ägoslagen åker, äng och betesmark kan ha hämmat helheten i landskapsbilden. Ersättningarnas regelverk tycks, enligt andra länsstyrelsernas bedömningar, ha utgjort hinder för små lantbrukare i exempelvis de norrländska länen och i den halländska skogsbygden att kvalificera sig för ersättning.<sup>247</sup> Uppdelning i ägoslag med tillhörande regelverk kan alltså antas ha motverkat en helhetssyn på landskapen och hindrat lantbrukare i stora delar av landet att söka ersättning för skötsel av regionens typiska kulturmiljöer. Länsstyrelsernas bedömningar stöds även av litteraturgenomgången, särskilt då av utvärderingen 1997 och av förslaget i 2003 års halvtidsutvärdering om att samla ersättningarna till kulturmiljöer.<sup>248</sup> Ett sätt att stärka helhetssynen vore att undanröja dessa hinder i framtida ersättningar.

Iakttagelserna i kapitel 5 tyder på att samverkan lantbrukare emellan ofta bidrar till att stärka helhetsperspektivet hos miljöätgårderna. Utredningar visar på att genom samverkan kan större sammanhängande landskapsavsnitt ingå i samma ersättning vilket även bidrar till att öka landskapsperspektivet hos miljöätgårdar. Erfarenheter hos länsstyrelser pekar likaså mot ett intresse av att utöka landskapsperspektivet hos miljöersättningar inom det svenska landsbygdsprogrammet. Den utveckling som syns hos många medlemsstater är miljöersättningar som bygger på samverkan mellan flera olika markägare. I EU:s landsbygdsutvecklingsförordning finns även specifikt utformade stöd för samarbete mellan lantbrukare eller andra markförvaltare.

<sup>246</sup> Se bilaga 2 och 4.

<sup>247</sup> Kapitel 2.6.

<sup>248</sup> Kapitel 2.4.

Utmaningen med kollektiva ersättningar är att de kräver en upparbetad struktur för samverkan mellan olika aktörer. I Nederländerna har jordbrukarna tillsammans med intresseorganisationer gått ihop och skapat fristående kollektiv som blivit en viktig aktör inom det politiska landskapet. I Sverige finns dock inte samma typ av sociala struktur som främjar lantbrukare att ingå samarbeten som det finns i Nederländerna. Det som krävs är en aktör som kan fungera som nod eller koordinator för att bistå och stödja lantbrukare att ingå samarbeten. I Jordbruksverkets utredning<sup>249</sup> framhålls länsstyrelsernas viktiga roll som koordinator och drivkraft. Även till exempel lokala LRF-föreningar kan bidra med att stödja lantbrukare att ingå samarbeten.

En förutsättning för att uppnå en framgångsrik samverkan är att de rätta externa förutsättningarna finns på plats. Erfarenheterna från Nederländerna visar på att en grundläggande förutsättning för ett kollektivt system är att tillit finns eller kan skapas aktörer emellan. Till detta hör även att tydliga regler och strukturer tas fram så att olika ansvarsområden tydliggörs för samtliga parter i ett samarbete.

En fördel med kollektiva ersättningar är att de kan skapa stordriftsfördelar då det möjliggör för flera aktörer att gemensamt gå ihop och dela på resurser. Kollektiva ersättningar tenderar även att bidra till högre samhällsnytta genom att de, liksom värdebaserade ersättningar, kan understödja riktade insatser inom ett landskapsavsnitt där insatserna anpassas utifrån behoven i landskapet. En nackdel med kollektiva ersättningar är att de kan medföra högre transaktionskostnader när brukarna ska samordna sig. En annan, eventuell risk är att få insatser blir gjorda om brukarna inte lyckas fördela intäkter, uppgifter och kostnader mellan sig. Kollektiva ersättningar kan även bidra med att skapa en intern social kontroll mellan de involverade aktörerna. Med hänsyn till måluppfyllelsen hos miljöersättningar kan detta betraktas som något positivt då den sociala pressen tenderar att bidra till att efterlevnaden hos åtgärden ökar. Baksidan av en intern social kontroll är att systemet kan komma att upplevas som tvingande för vissa aktörer.

## 5. Kan ersättningar utformas så att fler aktörer än lantbrukare kan ta del av ersättningar för landskapsvård?

Det är oklart i vilken utsträckning EU-förordningar tillåter ideella organisationer att stå som mottagare av miljöersättningar. Det troliga är dock att detta är förenat med ett ansvar som överstiger många ideella organisationers administrativa kapacitet. Det är därför sannolikt mer effektivt att satsa på att utveckla samverkan mellan markägare, entreprenörer och ideella organisationer enligt de modeller för utvecklad samverkan som diskuteras med koppling till den föregående fråga 4 och i kapitel 6.

249 Jordbruksverket 2013.

Det finns inspirerande exempel i bland annat Sverige och Nederländerna på att samverkan mellan myndigheter, markägare, entreprenörer och ideella organisationer kan spela en betydande roll i landskapsskötseln. De svenska åtgärderna handlar om att samverka för att röja och sätta i stånd marker för bete och slätter så att hävdberoende arter och andra kvaliteter ska ha möjlighet att utvecklas och sprida sig. Nederländska volontärer hjälper jordbrukarkollektiven både att praktiskt genomföra åtgärder och att samla in underlagsdata för bedömning av resultaten av genomförda åtgärder, till exempel genom att märka ut fågelbon och räkna antal häckande indikatorarter. Det senare påminner i många avseende om "crowd-sourcing".

## 8. Slutsatser, rekommendationer och konsekvenser

RAÄ:s slutsatser och rekommendationer tar sina utgångspunkter i de sammanfattande iakttagelserna i kapitel 7. De övriga myndigheterna i projektet *CAP:s miljöeffekter*<sup>250</sup> ställer sig bakom RAÄ:s slutsatser och rekommendationer. Detta innebär dock inte att myndigheterna är slutligt bundna till rekommendationerna.

### 8.1 Utgå från de regionala förutsättningarna

Ersättningar i framtida landsbygdsprogram bör utgå från de regionala förutsättningarna men vara i enlighet med relevanta nationella mål och utpekade värden. Villkoren för ersättningarna bör utformas så att målkonflikter balanseras.

#### Låt de regionala förutsättningarna påverka prioriteringarna

En mångfald av kulturmiljöer speglar samhällets och den historiska utvecklingens komplexitet, står det i propositionen *Kulturmiljöns mångfald*<sup>251</sup>. I relation till jordbrukspolitikerna och miljöersättningarna innebär detta att ersättningarna ska bidra till att en mångfald av kulturmiljöer i jordbruksmarker i hela landet bevaras, används och utvecklas.

RAÄ:s utvärdering 2016 av miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer<sup>252</sup> påvisade betydande regionala skillnader i anslutningen. Föreliggande utvärdering tyder på att villkoren för ersättningen är förklaringen till de regionala skillnaderna. Målen för miljöersättningarna är och har varit nationella men med avsikt att även avspegla den regionala särarten. Sett till den faktiska fördelningen, som framgår av 2016 års utvärdering och i genomgången i kapitel 2, har detta inte uppnåtts. Exempelvis förefaller de norra delarna av Sverige att redan inledningsvis ha missgynnats av de dåvarande kvalifikationsgränserna och gällande villkor, där bland annat många jordbruksföretag bedömdes vara för små.<sup>253</sup> Genom jämnare regional fördelning av antalet anslutna jordbruksföretag bör förutsättningarna för måluppfyllnaden öka.

250 Jordbruksverket, Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten.

251 Prop. 2012/13:96.

252 RAÄ 2016b.

253 Kvalifikationsgränsen sänktes emellertid 2007 vilket kan ha bidragit till att förbättra förutsättningarna för till exempel de norrländska jordbruksföretagen.

RAÄ drar slutsatsen att miljöersättningarna visserligen har möjliggjort många kulturmiljöers bevarande och skötsel men utifrån den ojämna regionala fördelningen kan det dock diskuteras i vilken utsträckning ersättningarna verkligen har bidragit till att en mångfald av kulturmiljöer bevarats, använts eller utvecklats. Det kan ifrågasättas om ersättningarna, med deras regelverk, verkligen ger, eller gav, tillräckliga möjligheter att ta tillvara spåren av den agrara historien i alla delar av landet. Det bör därför, i framtida landsbygdsprogram, bli möjligt att i högre utsträckning än tidigare prioritera regionalt framträdande kvaliteter.

RAÄ föreslår att länsstyrelserna i framtiden får i uppdrag att göra de regionala prioriteringarna och att de, med utgångspunkt i en nationell ram som bygger på de nationella målen och de landskapselement, byggnader och gräsmarker som hittills varit ersättningsberättigade, preciserar det regionala utbudet av ersättningar. De regionala prioriteringarna behöver vara långsiktiga för att skapa trygghet hos lantbrukarna kring vad som gäller och föreslås gälla även över programperioderna. Mindre justeringar bör dock kunna göras där så är påkallat. De regionala prioriteringarna kan förslagsvis utgå från tidigare nämnda regionalgeografiska studier av agrarlandskapen ur ett nationellt perspektiv, kompletterat med agrarhistoriska länsöversikter.<sup>254</sup> Ett alternativ, eller ytterligare komplement, som flera län själva föreslagit i sina enkätsvar är regionala kulturmiljöprogram eller kulturmiljöprofiler.

Enkätsvaren visar att några länsstyrelser uppfattar att vissa kulturmiljöer saknades bland de miljöer som tidigare var ersättningsberättigade. Det kan därför vara befogat med bristanalyser för att klarlägga om, och i så fall vilka, landskapselement och andra objekt som i olika regionala perspektiv kan behöva läggas till den nationella ramen över ersättningsberättigade landskapselement, i syfte att förbättra måluppfyllnaden.<sup>255</sup>

## Konsekvenser

RAÄ bedömer att de jordbruksföretag som tidigare exkluderats av ersättningarnas regelverk kan få bättre möjligheter att kvalificera sig för ersättningar. De regionala prioriteringarna kan minska exkluderingen av lantbrukare, som några av länsstyrelserna påtalar i enkäten, samt den regionala snedfördelningen som framgår av RAÄ:s utvärdering av den tidigare miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer<sup>256</sup>. Bättre regional precision skulle därmed komma att bidra till högre måluppfyllelse av kulturmiljömålen och miljömålen, *Ett rikt odlingslandskap*, *En god bebyggd miljö*, och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Att gå från ett nationellt enhetligt ersättningssystem till ett regionalt anpassat system kan emellertid medföra utökade omkostnader. I enkäten befarar flera

254 Se kapitel 3.4.

255 Bristanalysen kan med fördel kombineras med övningar i värdering och urval enligt RAÄ 2015b.

256 RAÄ 2016b.



av länsstyrelserna att regionala prioriteringar kan leda till en ökad administrativ börda. RAÄ bedömer att om de regionala prioriteringarna bygger på befintliga nationella urval samt regionala ställningstaganden och policydokument är det inte nödvändigtvis så att prioriteringarna i sig behöver öka tyngden i den administrativa bördan jämfört med tidigare.<sup>257</sup> Länsstyrelserna i Jämtland och Värmland bedömer i sina enkätsvar att ersättningarna kan bli enklare att förstå och känna igen sig i för jordbrukarna, möjligheterna till ett gott genomförande ökar och fler kan vilja ansluta sig. En större precision i de regionala urvalen, i kombination med ett framtida system för resultat- och värdebaserade ersättningar alternativt auktioner, kan antas ge större kostnadseffektivitet och utrymme för högre ersättning.<sup>258</sup>

### Kunskaper om lokala förutsättningar kan överbrygga målkonflikter

RAÄ bedömer utifrån iakttagelserna för utvärderingens fråga 2<sup>259</sup> att de regionala, ibland lokala, förutsättningarna bör ligga till grund för utformningen av skötseln. De nationella målen bör vara vägledande, men för att anpassa skötseln på ett lämpligt sätt till de lokala och regionala förhållandena bör jordbrukarnas kunskaper om de egna markerna tas tillvara. Genom detta kan skötseln effektivare bidra till de nationella målsättningarna, och till att överbrygga målkonflikter, än om den utförs enligt nationellt enhetliga standardföreskrifter. RAÄ bedömer att jordbrukarna och länsstyrelserna är lämpliga parter för att avtala om vilka resultat och kvaliteter som ska uppnås genom ersättningarna.<sup>260</sup> I avtalen bör motiven till att bevara och sköta vara tydligt uttalade.

### Konsekvenser

Länsstyrelserna och LRF lyfter frågor om likabehandling mellan länen, vilka är relevanta både i relation till regionala prioriteringar och anpassningar av skötseln efter förutsättningar. En ökad regionalisering kan medföra olika tolkningar av målsättningar mellan olika länsstyrelser och ett mindre rättssäkert system. Det kan i sin tur leda till negativa fördelningseffekter och icke-likvärdig behandling. RAÄ bedömer att behovet av likabehandling kan mötas genom den ovan nämnda nationella ramen för de regionala prioriteringarna samt genom tydliga riktlinjer för hur den ska tillämpas. Näraliggande paralleller är användningen av listor med indikatorarter i Tyskland eller art- och habitatdirektivet som underlag för

257 Länsstyrelserna gör en snarlik typ av prioritering när de beviljar bidrag till kulturmiljövårdande insatser från anslaget 7:2 bidrag till kulturmiljövård.

258 Se avsnitt 8.2.

259 Bidrar ersättningar som kan anpassas till regionala prioriteringar och urval till en högre måluppfyllnad än ersättningar där urvalet görs centralt för hela landet?

260 Bedömningen stöds av länsstyrelsernas svar på enkätens fråga 14, där 14 av 18 svarande förordar ett sådant upplägg.

de regionala/lokala anpassningar i Nederländerna.<sup>261</sup> Att utfallet blir olika mellan fastigheter och regioner innebär dock inte nödvändigtvis att det skett snedfördelning eller olika behandling, utan kan även ha sin grund i ojämna fördelning av kulturhistoriska värden knutna till landskapselement i odlingslandskapet. Skillnader i ersättningsbelopp kan därför ses som befogade i den utsträckning det föreligger sådana skillnader.

## Utveckla metoder som förenar konkurrensutsatt jordbruk med skötsel av natur- och kulturmiljöer

De målkonflikter som framgår av genomgången av förhållandet mellan kulturmiljövärden och biologisk mångfald bör överbryggas genom skötselregimer som balanserar kulturmiljöernas bevarande, synlighet och tillgänglighet mot förutsättningarna att gynna livsmiljöer för pollinatörer, småfåglar med flera organismgrupper i odlingslandskapen. Ett konkret uttryck för en balanserad skötsel förefaller till exempel vara att bevara en varierande mängd blommande och bärande lövträd och buskar utefter stenmurar, brukningsvägar etcetera utifrån det landskapsekologiska behovet av sådan vegetation.

Jordbrukarna kan behöva stöd av forskningen i att utveckla metoder som förenar ett marknadsanpassat jordbruk med att bevara och sköta landskapselement, gräsmarker och därtill kopplad biologisk mångfald i olika delar av landet. Utvecklingen av sådana metoder, som är anpassade till jordbrukets aktuella drift och markanvändning, kan i viss mån ta sin utgångspunkt i de relativt goda kunskaper som redan finns om sambanden mellan den historiska markanvändningen och odlingslandskapens natur- och kulturmiljökvaiteter.<sup>262</sup> Kunskaperna om dessa samband behöver dock ställas i relation till förutsättningarna för dagens jordbruksdrift att bevara och utveckla nämnda kvaliteter. Rådgivning och information om skötsel och restaurering kan med fördel även organiseras av de försöks- och forskningsinstitutioner som utvecklat metoderna, alternativt av uppdragsverksamheter inom natur- och kulturmiljöområdet.

### Konsekvenser

Ett forsknings- och metodutvecklingsuppdrag till någon organisation med försöks- eller forskningsverksamhet kan förslagsvis finansieras genom Landsbygdsprogrammets medel för kunskapsöverföring och informationsinsatser.<sup>263</sup>

Om forsknings- och konsultverksamheter även tar över ansvaret för att ge rådgivning och information till jordbrukarna kan länsstyrelsernas roll förändras från

<sup>261</sup> Se kapitel 3.7.

<sup>262</sup> T.ex. CBM 2010, ss. 10-12.

<sup>263</sup> Jordbruksverket 2012c, s. 50.

att vara organisatörer till att utöva tillsyn. RAÄ uppfattar att detta i så fall kan bidra till att minska länsstyrelsernas administrativa omkostnader i relation till ersättningarna. Det kan på sikt även innebära att jordbrukarna får tillgång till ett bredare utbud av rådgivning- och informationstjänster.

## 8.2 Kostnadseffektivitet och måluppfyllnad kan uppnås på olika sätt

RAÄ bedömer att resultat- och värdebaserade ersättningar har potential att bidra till högre måluppfyllnad och kostnadseffektivitet för stöd riktat mot skötsel av natur- och kulturmiljöer. RAÄ bedömer att en resultat- och värdebaserad ersättning skulle kunna vara en lämplig ersättningsform för kulturmiljöer med utgångspunkt i att de är stationära och väl synliga i landskapet vilket underlättar vid kontroller. Detta minskar även risken att skötseln kan påverkas negativt av externa faktorer som är utom lantbrukarens kontroll. Det förutsätter dock att det är möjligt att utforma tydliga resultatindikatorer som är lätta att mäta. För att få klarhet i detta krävs mer erfarenheter från tillämpade försök kring hur ett sådant system rent praktiskt ska utformas. I syfte att få klarhet i dessa frågor har Jordbruksverket inom ramen för CAP:s miljöeffekter infört ett pilotprojekt i Västra Götaland där resultat- och värdebaserade ersättningar betalas ut mellan åren 2017-2019 (se vidare nedan).

Auktionsförfarande framstår som ett möjligt alternativ som kan bidra till en högre måluppfyllnad. Dock är det oklart om auktioner kan bidra till en högre kostnadseffektivitet. Auktioner kan vara ett relevant alternativ för platsspecifika åtgärder vars omkostnader är svåra att fastställa. RAÄ bedömer att auktioner kan tänkas vara lämpliga när det rör sig om engångsinsatser,<sup>264</sup> såsom restaurering av kulturmiljöer. För löpande skötsel av landskapselement där kostnaderna är relativt lätta att fastställa lämpar sig andra ersättningsformer bättre.

### Jordbruksverkets pilotstudie viktig för framtida utveckling

För frågan hur resultat- och värdebaserade ersättningar kan utformas spelar Jordbruksverkets pilotstudie en viktig roll för framtida utveckling av miljöersättningar.<sup>265</sup> Inte minst är det positivt att frågor om administration och brukaracceptans utreds. I pilotstudien analyseras även frågor om prissättning, kontroller och stödutbetalning. Ett annat viktigt område är att utveckla och testa indikatorer som ersättningen ska grundas på och som ska ge ekonomiska incitament att bevara och utveckla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Det är viktigt att resultaten

264 Se Naturvårdsverket 2014.

265 Se kapitel 4.6.

från pilotstudien i ett nästa steg överförs till ett större sammanhang. Enkätsvaren visar att flera länsstyrelser uppfattade att ersättningsnivån för *Miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer* var för låg i relation till arbetstiden det tog att utföra kraven i skötselvillkoren. Det bidrog till att vissa jordbrukare avstod från att ansöka om ersättning för skötsel av kulturmiljöer<sup>266</sup>. Det kan därför vara befogat att hos framtida stöd skapa ersättningar som kostnadseffektivt bidrar till målen samtidigt som de är attraktiva för lantbrukare att ansluta sig till.

### Konsekvenser

Genom resultat- och värdebaserade ersättningar finns potential att få effektivare resursfördelning, tydligare incitament för skötsel av kulturmiljöer samt högre brukaracceptans, vilket i sin tur leder till högre måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Dock bör påpekas att resultat- och värdebaserade ersättningar i sig inte minskar de administrativa kostnaderna för länsstyrelser. Men om sådana ersättningar bygger på ett system med egenkontroller och självdeklarationer kan den administrativa bördan för myndigheterna minska jämfört med idag. Urval av kontrollgrupper kan göras genom specifikt utformade riskanalyser såsom man valt att göra i Tyskland och Nederländerna där egenkontroller och självdeklarationer används.

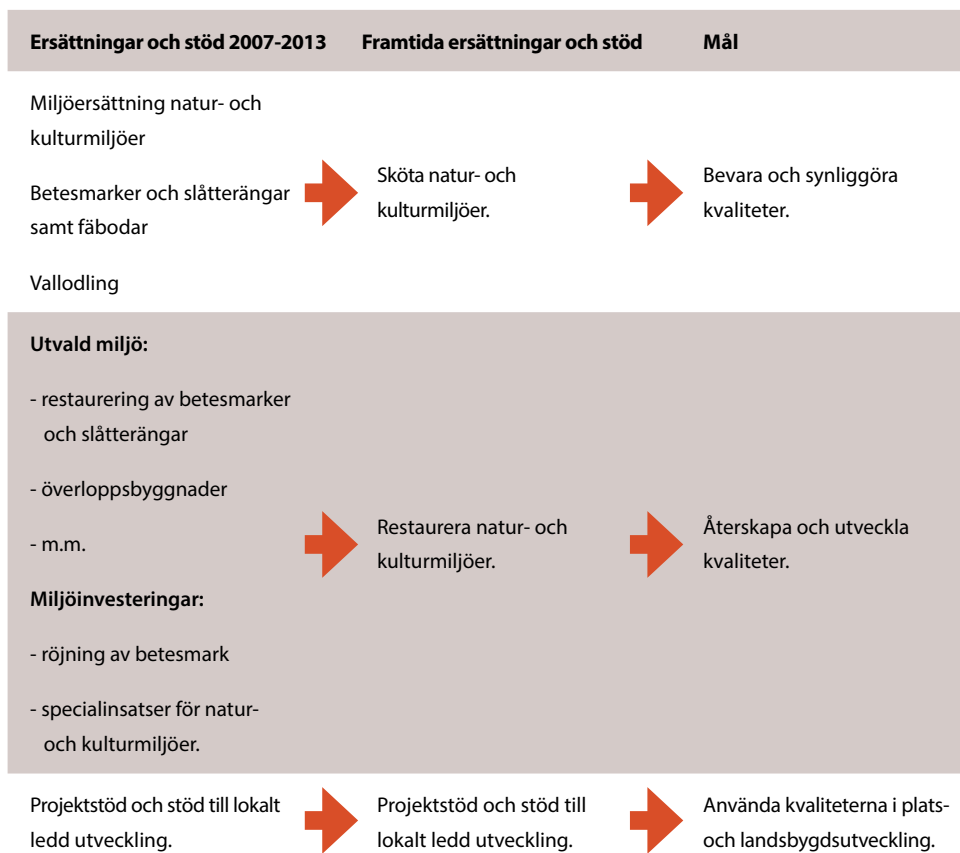
## 8.3 Premiera skötsel av helheter och använd kvaliteter i platsutvecklingen

För att ersättningarnas bidrag till de nationella målen för kulturmiljöarbetet och miljö kvalitetsmålen ska bli bättre bör det vara möjligt att premiera skötsel som ger effekter på landskapsnivå. Ett sätt att göra det är att premiera samverkan mellan brukare, markägare och andra potentiella stödmottagare. Kvaliteterna som uppnåtts genom skötsel och restaurering bör tas tillvara i plats- och landsbygdsutvecklingen, till exempel genom ytterligare utväxling inom landsbygdsprogrammets projekt- och företagsstöd, samt medel för lokalt ledd utveckling.

### Förenkla ersättningarnas struktur och undanröj hinder för helhetssyn

En mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på landskapet ger förutsättningar för att kulturmiljön kan tas tillvara i samhällsutvecklingen. Utmaningen är att lyckas skapa ersättningar som förmår bidra till uppfyllandet av en helhetssyn och som främjar bilden av historiens dynamik och förändring snarare än verkar konserverande och i värsta fall stereotypiserande.

266 RAÄ 2016b.



Tabell 2. Principskiss över föreslagen förenkling av ersättningar till kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram med utgångspunkt tagen i Jordbruksverkets tekniska underlag för landsbygdsprogrammet 2014–2020.<sup>267</sup>

RAÄ föreslår att sådana miljöersättningar som är av omedelbar betydelse för förvaltningen av kulturmiljöer ska förenklas på så vis att de presenteras i tre huvudtyper av ersättningar med målsättningarna att bevara och synliggöra natur- och kulturmiljöer, att återskapa och utveckla dem samt att använda kvaliteterna i plats- och landsbygdsutvecklingen.<sup>268</sup> Förslaget bygger på iakttagelser i kapitel två att ersättningarnas uppdelning i ägoslag, med tillhörande regelverk, utgör ett hinder för att ta tillvara helheter i landskapen. Uppdelningen och reglerna försvårade även för lantbrukare i vissa delar av landet från möjligheterna att till fullo söka ersättning för skötsel av regionens typiska kulturmiljöer. Framförallt mindre lantbruksföretag påverkades av detta.

<sup>267</sup> Jordbruksverket 2012c.

<sup>268</sup> Se tabell 2.

Förutom löpande skötsel bör en framtida ersättning även inbegripa möjligheter att finansiera restaurering av gräsmarker, alléer och överlopsbyggnader med mera.<sup>269</sup> Av skäl som framfördes av länsstyrelserna i enkäten<sup>270</sup> bör åtgärder för löpande skötsel och restaureringsåtgärder åtskiljas i separata former av ersättningar. Till detta kommer en tredje form av ersättning, förslagsvis de befintliga projekt- och företagsstöden samt lokalt ledd utveckling, för vilka målet ska vara att nyttiggöra de kvaliteter som skötts och restaurerats med de två förstnämnda ersättningarna, i plats- och landsbygdsutvecklingen. Förslaget inbegriper de befintliga resurser som läggs på miljöersättningarna för olika markslag, bland annat till extensiva vallar, ängs- och betesmarker och fåbodar. Det kan även övervägas om resurser motsvarande den tidigare *Miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer* och till *Utvald miljö* ska läggas till för att komplettera resurserna.<sup>271</sup>

### Konsekvenser

RAÄ bedömer att en sammanläggning av resurserna ger förutsättningar för en högre måluppfyllnad i relation till målen för det statliga kulturmiljöarbetet. Genomgången av utvärderingar av landsbygdsprogrammets ersättningar från 1995 och framåt<sup>272</sup> ger även stöd för bedömningen att en förenklad struktur för ersättningar, med möjligheter till regional anpassning, även kan ge högre måluppfyllnad i relation till miljömålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv* samt *En god bebyggd miljö*.

Ett nytt ersättningssystem kan medföra ökade initialkostnader. RAÄs förslag bygger dock på färre antal ersättningar eller en enklare, mer pedagogisk presentation av ersättningarna än vad som hittills varit fallet. RAÄ föreslår vidare att lantbrukare gemensamt kan gå ihop och göra en ansökan som omfattar flera företag<sup>273</sup>. Därmed minskar antalet ansökningar. RAÄ bedömer att transaktionskostnaderna för myndigheter och lantbrukare blir lägre med färre ersättningar än, som varit hittills varit, med flera olika ersättningar som utgår för olika markslag.

EU:s regelverk förefaller inte utgöra något hinder för att slå samman ersättningar för skötsel av kulturmiljöer (överlopsbyggnader, landskapselement och grässvålar) oavsett på vilket markslag de för tillfället råkar vara belägna. Enligt Förordning (EU) 1305/2013 artikel 28.1 uttrycks att medlemsstaterna ska göra stöd tillgängliga inom sina respektive territorier, i enlighet med nationella, regionala eller lokala specifika behov och prioriteringar. Förordning (EU) 1305/2013, artikel 2f definierar jordbruksareal som den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor i enlighet

269 Förutsättningarna för att restaurera igenväxande, eller till och med granplanterade gräsmarker förefaller vara goda sett till exempelvis Skånes 1996.

270 Se kapitel 2.6 och 3.8.

271 Se figur 2.

272 Se kapitel 3.6.

273 Se kapitel 5.

med definitionen i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013. Enligt Förordning (EU) 1305/2013, artikel 28 ska stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk beviljas lantbrukare och andra markförvaltare som frivilligt förbinder sig att genomföra ett eller flera åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk på jordbruksmark som ska definieras av medlemsstaterna. Medlemsstaternas definition ska inbegripa, men inte begränsas till, den jordbruksareal som definieras i artikel 2<sup>274</sup> i samma förordning.

## Ge högre ersättning för samverkande åtgärder i landskapen

Länsstyrelserna bör i framtida ersättningsystem ges möjlighet att betala högre ersättning till grupper av brukare, som samverkar i skötsel av landskapselement, byggnader och gräsmarker med syfte att bevara och utveckla prioriterade kultur- miljö- och kvaliteter i sammanhängande landskapsutsnitt. Genom att införa samverkande insatser kan större hänsyn tas till helheter i landskapet, något som i dag upplevs saknas inom de svenska miljöåtgärderna.

### Konsekvenser

RAÄ bedömer att ersättningar som är utformade så, att länsstyrelserna kan välja att premiera skötsel som ger effekter på landskapsnivå, på sikt leder till högre måluppfyllnad och till att fler synergivärden kan tas till vara. Det innebär en möjlighet att gynna skötseln av vidsträckt kulturmiljöer eller linjära landskapselement som ingår i flera olika lantbrukares markägor. Detta kan bidra till att uppnå de nationella kulturmiljömålen, samt till miljömålen *Ett rikt odlingslandskap*, och *Ett rikt växt- och djurliv*.

## Ge länsstyrelserna i uppdrag att initiera och koordinera samverkan om landskapsskötsel

Exempel på kollektiva ansatser för att åstadkomma ett stärkt helhetsperspektiv på skötseln av landskapets kvaliteter finns i stor skala genom miljöersättningsystemet i Nederländerna och i liten skala genom västgötska Söne mads betesförening. Det svenska exemplet visar att det är möjligt med kollektiva ansatser även i Sverige och med nuvarande regler. Det som dock särskiljer Sverige från Nederländerna är att det ofta saknas upprättade sociala strukturer för samverkan. I detta arbete kan länsstyrelserna bli viktiga nav för att initiera, katalysera samverkan mellan lantbrukare och andra aktörer. Även kommuner och lokala LRF-, samfällighets- och företagarföreningar kan vara viktiga agenter på det lokala planet.

274 Förordning (EU) 1305/2013, artikel 2f: jordbruksareal: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor i enlighet med definitionen i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013.

### Konsekvenser

För att samverkan ska fungera effektivt krävs bland annat att tillit kan skapas aktörer emellan. Det förutsätter att ansvarsområden tydliggörs och tydliga regler för samverkan utformas. RAÄ bedömer att framgångsrik samverkan i skötseln av prioriterade natur- och kulturmiljöer kan ge ökade kvaliteter i större landskapsutsknitt och engagera fler aktörer i landskapsförvaltningen. Samverkan kan på så sätt bidra till att uppnå de nationella kulturmiljömålen samt miljömålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

### Stöd utveckling av entreprenörer i skötsel av natur- och kulturmiljöer

För att professionalisera samverkan aktörer mellan bör i framtida ersättningssystem enskilda lantbrukare och entreprenörer kunna specialisera sig på landskapskötsel på uppdrag av andra lantbrukare och markägare. En förebildlig modell kan vara dagens system med maskinstationer, där vissa lantbrukare specialiserar sig på att hålla maskinpark och utföra exempelvis skörd på uppdrag av andra lantbrukare.

### Konsekvenser

RAÄ bedömer att en utvecklad specialisering kan bidra till ökad kvalitet hos skötselåtgärder samtidigt som det effektiviserar markskötseln. Det kan även underlätta för att svårskötta landskapselement sköts om i de fall dessa kräver en viss typ av utrustning och kompetens. Detta ger förutsättningar för högre måluppfyllnad och kan även bidra till kostnadseffektiviteten genom att det innebär stordriftsfördelar. Ett system enligt förslaget kräver dock tydliga nationella riktlinjer för hur betalning och kontroll av genomförd skötsel ska hanteras så att det går i linje med EU-förordningen. Eventuella risker med att entreprenörer övertar ansvaret för skötsel av kulturmiljöer kan vara att de kan tänkas leda till att markägare förlorar kontakt och kunskap till kulturmiljöer och i lägre utsträckning tar ansvar för dessa miljöer inom sina marker.

### Utveckla samverkan mellan lantbrukare och ideella organisationer

Det statliga kulturmiljöarbetet ska leda till att det finns en mångfald av kulturmiljöer och att alla människor har möjlighet att "kulturarva". Det vill säga att använda spår eller avtryck av mänskligt liv genom tiderna för att skapa förståelse för tillvaron och det sammanhang man befinner sig inom. Avsikten med utformningen och tillämpningen av olika styrmedel är att säkerställa detta för alla, oavsett bakgrund och utgångspunkter.



Utvärderingen av frågan om fler aktörer kan ta del av ersättningar för landskapsvård visar att de gällande EU-förordningarna troligen endast i begränsad omfattning medger ideella organisationer som direkta mottagare av miljöersättningar. Troligen överstiger det administrativa ansvaret för att hantera sådana ersättningar även många ideella organisationers administrativa kapacitet. De skulle i så fall behöva öka den egna, administrativa kapaciteten. Därför vore det effektivare och mer omedelbart att på olika sätt uppmuntra och utveckla samverkan mellan markägare, entreprenörer och ideella organisationer enligt de modeller för samverkan som diskuteras med koppling till utvärderingens fråga 5 och i kapitel 6. Genomgången visar att det finns inspirerande exempel både i Sverige och i Nederländerna på att samverkan mellan myndigheter, markägare, entreprenörer, och ideella organisationer kan spela en betydande roll i landskapsskötseln. Ornitologiska och botaniska föreningar, naturskydds- och hembygdsföreningar, hushållningssällskap och privatpersoner med intresse för friluftsliv och landskapsvård med flera kan samarbeta med intresserade lantbrukare och andra markägare i att sköta ängar och betesmarker eller hamla träd enligt traditionella metoder. Med inspiration från Nederländerna kan de inventera och bokföra skötselstatus hos exempelvis landskapselement, byggnader och gräsmarker, förekomst av indikatorarter såsom fåglar som kan ligga till grund för jordbrukarnas egenkontroller och självdeklarationer. Länsstyrelser, kommuner, lokala/regionala företagarföreningar och till exempel hembygdsföreningar kan spela viktiga roller som koordinatörer för samverkan enligt de nämnda förebilderna.

### **Konsekvenser**

Utvecklad samverkan mellan jordbrukare och civilsamhällets organisationer innebär en möjlighet för fler aktörer att bidra till landskapsförvaltningen. Måluppfyllnaden i relation till de nationella kulturmiljömålen ökar genom att samverkan bidrar till att alla, oavsett bakgrund, upplever att de kan göra anspråk på det kulturarv som format Sverige. Samtidigt är det viktigt att beakta att allt kulturarvande (se ovan) inte alltid bidrar till hållbar samhällsutveckling. Tvärtom kan kulturarvande ibland motverka hållbar samhällsutveckling. Kulturarvande kan även leda till målkonflikter mellan brukar(inifrån)-perspektiv, besökar(utifrån)-perspektiv och/eller den som väljer ut landskapselement och bestämmer ersättningarnas utformning (uppifrån). Känsla av tillhörighet och regional identitet kan bli exkluderande. Därför är det viktigt att se till att systemen fungerar och att statliga medel inte går till kulturarvande som exkluderar eller rentav syftar till att motverka ett hållbart samhälle.

## 9. Fortsatt arbete

- Inled försök i mindre skala med de föreslagna utvecklingsområdena att anpassa urval och skötsel, att premiera samverkan och att involvera fler aktörer i landskapsförvaltningen.
- Se över landsbygdsprogrammets struktur av ersättningar med utgångspunkt i det ovan skisserade förslaget till förenklingar. Överväg i vilken utsträckning programmets ersättningsstruktur kan förenklas genom sammanslagning alternativt en mer pedagogisk presentation av nuvarande och tidigare ersättningar till natur- och kulturmiljöer.<sup>275</sup>
- Berörda myndigheter föreslås få ett gemensamt uppdrag att utveckla resultat och effektindikatorer för synlighet, tillgänglighet, bevarandegrad och artrikedom. Utgångspunkter kan som föreslagits ovan bland annat tas i RAÄ:s utredning om Kulturmiljöövervakning genom NILS<sup>276</sup> samt preliminära indikatorer för Jordbruksverkets pilotprojekt om värde och resultatbaserade ersättningar. Kopplat till detta behöver rutiner för uppföljning och utvärdering utvecklas som gör det möjligt att följa upp och aggregera regionala prioriteringar i syfte att utvärdera dem mot de nationella målen.
- Länsstyrelserna föreslås inför kommande programperioder att vid behov göra bristanalyser för länets agrara kulturmiljöer, samt att värdera och göra urval som kan ligga till grund för regionalt prioriterade landskapselement och gräsmarker berättigade till högre ersättning. Utgångspunkt för prioriteringen kan exempelvis tas i RAÄs metod *Värdering och urval*.<sup>277</sup>
- Ett forsknings- och metodutvecklingsuppdrag föreslås till någon organisation med försöks- eller forskningsverksamhet. Uppdraget föreslås finansieras genom landsbygdsprogrammets medel för kunskapsöverföring och informationsinsatser. Syftet ska vara att utveckla metoder som förenar konkurrensutsatt jordbruk med skötsel av natur- och kulturmiljöer. Så kallade traditionella brukningsmetoder är värdefulla för skötsel av reservat och för civilsamhällets ideella insatser. De är emellertid svåra att inrymma i konkurrensutsatta företag. Kunskaperna om de traditionella brukningsmetoderna behöver kompletteras med forskning och metodutveckling i frågor om hur landskapselementens och grässvållarnas kvaliteter kan bevaras och utvecklas i dagens rationella markanvändning och produktion. Lantbrukare blir också allt färre. Metoderna bör kunna tillämpas även av andra än lantbrukare, till exempel entreprenörer med flera.

275 Kapitel 8.3.

276 RAÄ 2011.

277 RAÄ 2015b.

## 10. Referenser

### 10.1 Litteratur

- Agrarisch natuuren landschapsbeheer 2016. The relationship between objectives, rules and requirements for Agricultural Nature and Landscape Management 2016.
- Agrifood 2017. Nya stöd till natur- och kulturmiljöer – vad kan vi lära av andra? Agrifood economics centre. Fokus nr. 2017:1.
- Allen m.fl. 2014. Biodiversity protection through result based remuneration of ecological achievement, Report prepared for the European Commission, DG Environment, No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.
- CBM 2010. Biohistoria löser naturvårdsknuten. I: Biodiverse från Centrum för biologisk mångfald. Årgång 15, nr 3 2010, s. 10-12.
- Clough, Y., Dänhardt, J., Nilsson, L., Alkan Olsson, J., Brady, M., Hristov, J., Olsson, P. och Smith, H. in press. Ekologiska fokusarealer i samverkan. Effekter på ekosystemtjänster, jordbruk och myndigheter. Naturvårdsverket.
- Dijkma, S. 2013. Farmers' groups and the Common Agricultural Policy: Progress report on four CAP-pilots, the Dutch Ministry of Economic Affairs.
- Emanuelsson, U. 2003. Effekter av miljöersättningen till betesmarker och slätterängar. Centrum för biologisk mångfald, Sveriges lantbruksuniversitet. I: Ett levande kulturlandskap. SOU 2003:105, bilaga 2.
- Emanuelsson, U. 2006. Miljöersättningar och landsbygdsutveckling. I: SOU 2006:106. Fakta – omvärld – inspiration. s. 111-136.
- European Commission 2007, Scenario 2020 – Scenario study on agriculture and the rural world, GD Agriculture and Rural Development.
- European Commission 2014, Factsheet on 2014-2020 national framework for rural development in Germany, [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/de/factsheet-national-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/de/factsheet-national-framework_en.pdf), hämtad den 10 november 2016.
- Förordning (EU) 1305/2013. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005. Europeiska unionens officiella tidning L 347/487.
- Förordning (EU) nr 1307/2013. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009.
- Helmfrid, S. 2000. Europeiska agrarlandskap. En forskningsöversikt. Kulturgeografiska institutionen. Stockholms universitet.

Irminger Street, T., Prentice, Honor C., Hall, K., Smith, H. and Olsson, O. 2014. Removal of woody vegetation from uncultivated field margins is insufficient to promote non-woody vascular plant diversity. <http://www.elsevier.com>.

Jordbruksverket 1997. Utvärdering och översyn av det svenska miljöprogrammet för jordbruket. Jordbruksverket. Rapport 1997:10.

Jordbruksverket 1999. Miljöeffekter i Sverige av EU:s jordbrukspolitik. Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter. Rapport 1999:28. Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Jordbruksverket 2004. Tre nya miljöersättningar – Hur blev det? Rapport 2004:5.

Jordbruksverket 2006. Kulturhistoriska bidrag och särdrag – uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer, Rapport 2006:10.

Jordbruksverket 2010. Nya regler kring träd och buskar i betesmarker – hur påverkas miljön genom förändrade röjningar? Rapport 2010:8

Jordbruksverket 2012a. Hur påverkas natur- och kulturvärden av en striktare betesmarksdefinition? Rapport 2012:20

Jordbruksverket 2012b. Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras? Jordbruksverket rapport 2012:24.

Jordbruksverket 2012c. Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020. Rapport 2012:15c.

Jordbruksverket 2013. Miljöåtgärder i samverkan. Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket. Jordbruksverket rapport 2013:31.

Jordbruksverket 2014. Vilka sysselsättnings-, miljö och samhällsekonomiska effekter har jordbruksstöden? Rapport 2014:20.

Jordbruksverket 2015. Högre ersättning för högre miljönytta? Är resultat- och värdebaserade miljöersättningar förenliga med WTO:s och EU:s regelverk? Rapport 2015:12

Jordbruksverket 2016a. Jordbrukets betydelse för en levande landsbygd – En litteraturoversikt.

Jordbruksverket 2016b. Jordbruket i siffror: Mjölkkor och mjölkföretag i nordnorden 1983–2015, Tillgänglig: <https://jordbruketsiffror.wordpress.com/tag/antal-mjolkforetag/>, hämtad den 9 november 2016.

Jordbruksverket 2016c. Bra vällersättning och kompensationsstöd? – Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin? Utvärderingsrapport 2016:6

Jordbruksverket opublicerad. Slututvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013. Temarapport 2. Opublicerat manus.

Keenleyside m.fl. 2014. Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environmental schemes 2014–20. Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Europeiska unionens officiella tidning L 227/19.

Kuhn, G. m.fl. 2009. Agrarumweltmaßnahmen für das Grünland – Wie wirkt sich das bayerische Kulturlandschaftsprogramm auf die Artenvielfalt aus?, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft Institut für Agrarökologie, Ökologischen Landbau und Bodenschutz, Freising. Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht (2011) PAULa Vertragsnaturschutz: Grünland, Mainz.

LiM 1998. LiM-projektets slutrapport. Utvärdering av livsmedelspolitikens miljöeffekter. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksentikvarieämbetet.

Länsstyrelsen i Västra Götaland 2002. Agrarhistorisk länsöversikt över Västergötland och Dalsland. Länsstyrelsen i Västra Götaland publikation 2002:14

Matzdorf och Lorenz. 2010. How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? – An empirical analysis in Germany. Land Use Policy, No 27 (2), ss. 535-544. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (2015) Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums: Rheinland-Pfalz, 2014-2020, 2014DE06RDRP017, European Commission.

Ministry of Economic Affairs 2016. The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications.

Naturvårdsverket 2005. Odlingslandskap i förändring. En uppföljning av LiM:s referensområden. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksentikvarieämbetet. Rapport 5420.

Naturvårdsverket 2014. A(u)ktion för bättre miljö? Bättre miljö till lägre kostnader med auktioner inom Landsbygdsprogrammet? Naturvårdsverket rapport 6598. 2014.

Prager, K. 2014. Agri-environmental collaborative for landscape management in Europe, Current Opinion in Environmental Sustainability, Volume 12:59-55

Prop 1989/90:146. Regeringens proposition 1989/90:146 om livsmedelspolitiken.

RAÄ 1996. Odlingslandskap och landskapsbild. Studier till Kulturmiljöprogram för Sverige.

RAÄ 1997. Utvärdering av miljöstöden. RAÄ och Statens Historiska museer.

RAÄ 1998a. Agrarhistorisk landskapsanalys över Gävleborgs län. Länsöversikt. Landskapsprojektets rapport 1998:5.

RAÄ 1998b. Agrarhistorisk landskapsanalys över Norrbottens län. Länsöversikt. Landskapsprojektets rapport 1998:6.

RAÄ 1998c. Kronobergs län: agrarhistorisk landskapsanalys, länsöversikt Landskapsprojektets rapport 1998:1.

RAÄ 1999a. Yttrande 1999-08-18 över underlag till landsbygdsprogram för 2000-2006, betänkande Jordbruk och miljönytta SOU 1999:78 samt förslag till miljöstöd för oljeväxtodling. RAÄ dnr. 301-3603-1999.

RAÄ 1999b. Yttrande 1999-09-16 över underlag till landsbygdsprogram för 2000-2006 samt betänkande Jordbruk och miljönytta SOU 1999:78. RAÄ dnr. 301-3603-1999.

RAÄ 1999c. Agrarhistorisk landskapsanalys över Hallands län. Länsöversikt. Landskapsprojektets rapport 1999:7.

- RAÄ 2000. Agrarhistorisk landskapsanalys över f.d. Göteborgs och Bohus län: Länsöversikt. Landskapsprojektets rapport 2000:8.
- RAÄ 2011. Kulturmiljöövervakning genom NILS-programmet. Redovisning av metodutvecklingsarbetet under åren 2008-2010 samt våren 2011.
- RAÄ 2015a. Positiva effekter av medel till kulturmiljövård. <http://kulturarvsdata.se/raa/samla/html/8380>
- RAÄ 2015b. Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2015-01-19.
- RAÄ 2016a. Vision för kulturmiljöarbetet till 2030.
- RAÄ 2016b. Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer? En utvärdering av ersättningar till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013.
- RCE 2016. Heritage as an aspect of the Common Agricultural Policy. Cultural Heritage Agency. Ministry of Education, Culture and Science.
- Section 4.5.2.4 of DG AGRI Guidance document: technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-20 (November 2014), Brussels.
- Skånes, H. 1996. Landscape Change and Grassland Dynamics. Retrospective Studies Based on Aerial Photographs and Old Cadastral Maps During 200 Years in South Sweden. The Dept. of Physical Geography. Stockholm University Dissertation Series. Dissertation No. 8,
- SLU 2010. Bilaga: Axel 2 – utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet. I: Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Sveriges lantbruksuniversitet.
- SOU 1999:78. Jordbruk och miljönytta. Nytt program för jordbruket. Betänkande av miljöprogramutredningen.
- SOU 2003:105. Ett levande kulturlandskap. Redovisning av uppdrag att genomföra en utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden.
- Söderman, A.M.E., Ekroos, J., Hedlund, K., Olsson, O. and Smith, H. G. 2016. Contrasting effects of field boundary management on three pollinator groups. The Royal Entomological Society, Insect Conservation and Diversity.
- Terwan, P., 2013. The Netherlands case study: Water, Land & Dijken Association, OECD, Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action, (COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2010)11/FINAL).
- Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2014. KULAP 2014: Maßnahme G1 – Artenreiches Grünland, Anleitung zur Beurteilung einer Grünlandfläche, Calbe. Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2015) Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums: Thüringen, 2014-2020, 2014DE06RDRP023, European Commission.
- Underwood, E. 2014. Result-indicators used in Europe: result-based payments for biodiversity-Supplement to Guidance Handbook. Prepared for European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046. Institute for European Environmental Policy, London.

## 10.2 Muntliga referenser

### Tyskland

24/10 2016

**Agrargenossenschaft Hörseltal, Hörselberg-Hainich, Thüringen**

Geschäftsführer des Agrarbetriebes Herrn Andersek.

Dr. Tina Baumgärtel, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft

Volker Rieman, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft,

Maik Schwabe, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft.

Michael Gewalt, Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft,

Dr. Rainer Opperman, Institut für Landschaftsökologie u. Naturschutz, Singen.

24/10 2016

**Tierzuchtgenossenschaft Ernstroda, Friedrichroda, Thüringen**

Aufsichtsratsvorsitzenden des Agrarbetriebes Herrn Hölzer

25/10 2016

**Dienstleistung Zentrum Ländlicher Raum (DLR), Bad Kreuznach,  
Rheinland-Pfalz**

Julia Arndt (DLR)

Frau Horn vom Landesamt für Umwelt

Frau Hohn-Braun, MWVLW

Frau Brigitte Leicht und Frau Mons, MUEEF

Frau Arndt und Herr Paulen, DLR RNH

Herr Dr. Gunter Mattern, Vertragsnaturschutzberater Landkreis Donnersbergkreis.

25/10 2016

**Landwirtschaftlichen Betrieb Christian Tschoepke, Schönbon,  
Rheinland-Pfalz**

Betriebsleiter Christian Tschoepke.

### Sverige

20/1 2017

**Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Stockholm**

Thomas Bertilsson, enhetschef Äganderätt och Näringspolitik

Sofia Björnsson, expert jordbrukspolitik och landsbygdsutveckling.

## **Nederländerna**

**7/2 2017**

**Ministerie van Economischen Zaken (MINEZ), Haag**

Jan Gerrit Deelen

Aard Mulders

**8/2 2017**

**Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Amersfoort**

Henk Baas, RCE

Edwin Raap, Natuurlijkezaken

Gerrit-Jaan van Herwarden, Landschappen NL

**8/2 2017**

**Collectief Noord-Holland Zuid (ACNHZ), Amstelven**

Mark Kuiper, coordinator ACNHZ

Aad van Paassen, volunteercoordinator Landschappen NL.



## **11. Bilagor**

- 1. Sammanställning av enkät till länsstyrelserna**
- 2. Fördjupad studie Tyskland**
- 3. Fördjupad studie Nederländerna**
- 4. Nya stöd till natur- och kulturmiljöer  
– vad kan vi lära av andra?**

# Enkät

**Datum** 2016-11-15

**Klassificering** 3.5.1

**Dnr** 2571-2016

**Version** 1.0

**Avdelning** Km

**Enhet** Kmu

**Författare** Michael Frisk,  
Evelina Stadin och Anna  
Lihammer

## Bilaga 1: Enkät om ersättningar för skötsel av odlingslandskapets kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram

Enkäten genomförs av Riksantikvarieämbetet inom ramen för Jordbruksverkets, Riksantikvarieämbetets, Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens gemensamma regeringsuppdrag att följa CAP:s miljöeffekter. Även länsstyrelserna medverkar i genomförandet av uppdraget.

### Underlag för utformning

Syftet är att sammanställa och analysera underlag som belyser länsstyrelsernas syn på utformningen av ersättningar för skötsel av kulturmiljöer i nästa landsbygdsprogram från 2021. Den riktar sig till samtliga länsstyrelser.

### Hur ser länsstyrelsen på utvecklingsmöjligheter?

Frågorna i enkäten ställs i första hand i relation till de potentiella utvecklingsområden som identifierades i en nyligen genomförd utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i landsbygdsprogrammet 2007-2013. De nämnda utvecklingsområdena handlar om förutsättningarna för regionaliserade ersättningar, resultat- och värdebaserade ersättningar, ett utvecklat landskapsperspektiv genom samverkan mellan brukare samt en breddad målgrupp. Avslutningsvis ber vi er även att ange en kontaktperson på länsstyrelsen som vi vid behov kan göra en uppföljande intervju med.

### Webbenkäten tar ca 20 minuter att fylla i

Du startar den genom att klicka på länken nedan. Dina svar sparas automatiskt. Det innebär att om du pausar undersökningen innan du hunnit besvara alla frågor kan du fortsätta där du slutade genom att klicka på länken och fortsätta vid ett senare tillfälle.

### Kontakt

Har ni frågor eller kommentarer som inte inryms i enkäten är ni välkomna att kontakta utvärderare Michael Frisk, michael.frisk@raa.se, 08-5191 8238 alternativt Evelina Stadin, evelina.stadin@raa.se, 08-5191 8572.

### Vi behöver länsstyrelsens svar senast den 15 december 2016

Tack för din medverkan!  
Med vänlig hälsning  
Riksantikvarieämbetet

# Sammanställning svar på enkätens frågor

## 1. Jag svarar för Länsstyrelsen i ... län

Blekinge län	1
Dalarnas län	1
Gotlands län	0
Gävleborgs län	1
Hallands län	1
Jämtlands län	1
Jönköpings län	1
Kalmar län	0
Kronobergs län	1
Norrbottnens län	1
Skåne län	1
Stockholms län	1
Södermanlands län	1
Uppsala län	0
Värmlands län	1
Västerbottens län	1
Västernorrlands län	1
Västmanlands län	1
Västra Götalands län	1
Örebro län	1
Östergötlands län	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

**2. Vilka av nedan listade landskapselement som var ersättningsberättigade 2007-2013 bedömer ni är betydelsefulla kulturmiljöer i ert län? Ange länsstyrelsens bedömning per landskapselement i listan nedan.**

Ersättningsberättigat element	Ja	Delvis	Nej	Total
Allé	14	4	0	18
Brukningssväg	14	4	0	18
Brunn, källa	9	7	2	18
Byggnadsgrund	14	4	0	18
Fornlämning	17	1	0	18
Fägata	13	4	1	18
Trägårdsgård	11	5	2	18
Hamlade pilar	1	0	17	18
Hamlade träd	9	4	5	18
Jordavall, gropavall	2	1	15	18
Liten svårbrukad åker	13	3	2	18
Läplantering	1	3	14	18
Odlingsrösen, stentipp	16	2	0	18
Ren mellan åkerskiften	9	5	4	18
Småvatten	10	5	3	18
Solidärträd	8	9	1	18
Stenmur	14	4	0	18
Traditionell hässja, storhässja	10	5	3	18
Åkerholme	13	5	0	18
Öppet dike	14	4	0	18
Överloppsbyggnad	17	1	0	18

### 3. Saknades det några typer av ersättningsberättigade kulturmiljöer under programperioden 2007-2013 som hade kunnat bidra till bättre måluppfyllnad för länets odlingslandskap?

Ja, ett flertal	1
Ja, enstaka	5
Nej	10
Vet ej	2
<b>Total</b>	<b>18</b>

Om svar **ja, ett flertal** alternativt **ja, enstaka** på fråga 3:

### 4. Vilka kulturmiljöer saknades i den tidigare ersättningen?

Fritext:

Vi tycker att det snarare var regelverket som gjorde att kulturmiljöer inte kom med än att vissa specifika element saknades

Fäbodstugor (bostadshusen)

Fossil åker kopplade till topställena i skogsmark

Jag kan inte exakt vilka typer som var med, men ersättningarna för att sköta vissa element var väldigt låga och har bla därför inte använts. Hässja och hässjning är ett exempel.

Öppna diken kring åkermark

Fruktodlingar

Om svar **ja, ett flertal** alternativt **ja, enstaka** på fråga 3:

### 5. Vilka konsekvenser har det fått för kulturmiljöerna i odlingslandskapet i ert län?

Fritext:

Ersättningen ansågs inte tillräckligt stor för att motivera merarbetet.

Fäbodan utan djur har också ett högt kulturvärde grundat på det historiska brukandet och som riskerar att försvinna.

Igenväxning

Odlingslandskapet utarmas på historiska delar och detaljer, variationen minskar starkt.

Svårt för länets bönder att nå upp till kvalificerande nivå för ersättning. Det har lett till att få bönder har sökt stödet.

Inga

## 6. Var skötselvillkoren för de ersättningsberättigade landskapselementen under perioden 2007-2013 ändamålsenliga för ert län?

Ja	5
Delvis	10
Nej	3
Vet ej	0
<b>Total</b>	<b>18</b>

Om svar **Nej** och **Delvis** på fråga 6:

## 7. På vilket sätt var skötselvillkoren inte ändamålsenliga för ert län?

Fritext:

Smågårdar i skogslandskapet nådde inte upp till miniminivån och gick miste om bidrag, för många element för att nå miniminivån

Mycket arrendemark där man kanske inte förfogar helt över skötseln, svårskötta stenmurar och rösen.

Se svar på fråga 4

Naturvärden kopplade till fåtskiktet riskerar försvinna utan krav på slätter eller bete.

Sly i diket hade ingen bra hantering.

Känner ej till i detalj, troligen är de ersättningen som är det allra viktigaste.

Åkerholmar, här var kravet på röjning för hårt.

alltför detaljerade, tog ej hänsyn till regionala variationer

Skötsel av tex överloppsbyggnader var endast fokuserad på vegetation kring bygganden, inte på att säkerställa tak, grund eller väggar. Ersättning för låg för att motivera insatser.

För låg ersättning kontra arbetsinsats. För omfattande åtagande när man inte kunde välja ut delar att söka för. Delvis svårtolkade skötselvillkor.

För hårda regler om så kallad igenväxningsvegetation. I områden med stor andel åker har det som kallades igenväxning i skötselreglerna ett naturvärde genom att utgjordes av sådant som blommande/bärande buskar (slån, fläder, hagtorn) grova trädstammar (asp, sälg). Det verkade också ha funnits ganska mycket vegetation i stenmurarna redan under tidigt 1900-tal. Ibland berättade lantbrukaren om hur träden och buskarna använts i hushållningen. I stora delar av Skåne byggdes inte stenmurarna genom kallmurning, utan var mer enkelt ihoplagda, så träd och buskar skadade inte stenmurarna på samma sätt. Kanske var det därför mer ok att ha mycket träd och buskar i stenmurarna.

Fältskiktet på åkerrenarna skulle skötas vilket gjorde att de ofta avbrändes, vilket i sin tur skadade florin och faunan. Detta ändrades dock efterhand.

Nerdragningen av skötselersättningen från tidigare stödperioder var olycklig. Vissa element kräver ganska mycket skötsel och ersättningen motsvarar inte alls insatsen för skötseln. Gäller t ex för åkerholmar, där det ofta krävs en mycket arbete för att hålla undan igenväxning.

Om svar **Nej** och **Delvis** på fråga 6:

## 8. Vilka förbättringar skulle ni föreslå?

Fritext:

Färre landskapselement för att nå miniminivå högre stödnivå för att få bättre kvalitet på utförda åtgärder

Borde kunna få välja mera vad man vill/kan sköta. Högre ersättningsnivå för svårskötta element.

Enkla och lättillgängliga stödregler som inriktas på de mest intressanta kulturelementen.

Krav på bete eller slätter där höga naturvärden finns - förutsätter högre ersättningsnivå.

Samma regler som för betesstödet när det gäller igenväxning (t ex sly i diken).

Ersättning anpassat till arbetstid?

Tillåta fler blommande och bärande buskar på åkerholmar.

Målstyrning, och se på helheter

Högre ersättning och att byggnadens tak, väggar och grund är säkerställda från t ex läckage.

Se ovan.

1. Det behövs regler där hänsyn tas till alla olika värden hos en biotop/kulturelement. Natur- och kulturvärden måste på något vis vägas samman. 2. Objekt som är så igenväxta att de inte kan skötas genom vanlig skötsel, utan det mer är frågan om restaureringsarbete, ska inte vara med i ett skötselstöd för kulturmiljöer. Så även om alla kulturelement på gården måste vara med, så ska inte restaureringsobjekt vara med. Det är svårt att återställa en stenmur t ex där det växer tätt med stora träd och buskar längs hela sträckan, till en öppen solbelyst miljö. De starka rotsystemen gör att det kommer tillbaka tätt med sly ganska snabbt efter den årliga röjningen. Och i stället har man förlorat en miljö som hade naturvärden i form av t ex bärande buskar, grova stammar, blommande salixarter med mera.

Detta åtgärdades redan under föregående program.

För att stödet ska bli ändamålsenligt och verkligen ge effekt tror vi att det bästa är om den sökande får ett besök och en skötselplan där det framgår vilka element som ingår, hur det ska skötas och vilken ersättning som ges. Där ersättningen också kan variera beroende på skötselinsats.

**9. Upplevde ni att skötselvillkor för de ersättningsberättigande landskaps-  
elementen under perioden 2007-2013 kom i konflikt med andra miljömål?**

Ja	4
Delvis	3
Nej	10
Vet ej	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

Om svar **Ja** eller **Delvis** på fråga 9:

**10. Vilket eller vilka miljömål berördes av denna målkonflikt?**

Ett rikt odlingslandskap	6
Levande skogar	0
Levande sjöar och vattendrag	3
Ett rikt djur- och växtliv	5
God bebyggd miljö	1
Myllrande våtmarker	0
Storslagen fjällmiljö	0
Hav i balans samt levande kust och skärgård	0
Ingen övergödning	1
Begränsad klimatpåverkan	0
Annat	0
<b>Total</b>	<b>16</b>



Om svar **Ja** eller **Delvis** på fråga 9:

### 11. På vilket sätt kom skötselvillkor i konflikt med miljömål?

Fritext:

Skötsel av diken medförde att fiskevattnens behov av skuggning försvann. Alléer, konflikt mellan kulturmiljöperspektiv på allén som landskapselement och naturvårdens syn på allén som biologisk miljö för t ex skalbaggar.

Att t.ex. stenmurar skulle röjas rena från sly kunde ibland hamna i konflikt med önskan att fåglar m.m skulle kunna söka skydd i buskar och snår vid stenmurar, diken mm

För hård röjning ger färre blommande och bärande buskar vilket ger mindre mångfald.

ex fick inte använda överloppsbyggnader till det de är byggda för.

Det tydligaste var att röjning av träd- och buskvegetation gjordes på ett sådant sätt och i sådan omfattning att det förekom att värdefulla naturmiljöer förstördes.

Buskar och träd skulle bort från stenmurar, vilket skadade djurliv bla törnskator. Vid öppna vattendra och diken togs växtlighet bort, vilket förändrade mikroklimatet i dessa vilket störde flora och fauna.

• För hårda krav på att öppna diken måste vara rena från igenväxning. Viss busk gynnar t ex fåglar och småvilt. • Röjning av öppna diken har inte alltid varit populärt hos fiskfolket. Träd, busk skuggar vattendrag, skyddar fisk, groddjur och insekter som är beroende av sjöar och vattendrag.

**Välj det påstående som länsstyrelsen mest instämmer med.**

### 12. Urval av ersättningsberättigade kulturmiljöer bör fastställas:

Nationellt av centrala myndigheter	7
Regionalt av länsstyrelser	11
Annat	0
<b>Total</b>	<b>18</b>

### 13. Anslutna jordbrukare bör få ersättning utifrån att:

Önskvärda resultat är uppfyllda i förhållande till efterfrågade kvalitéer	10
Samtliga åtgärder är utförda i enlighet med villkoren för skötsel	7
Annat	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

**14. Lämplig skötsel av kulturmiljöer uppnås genom att:**

Jordbrukarna själva bedömer och utformar lämpliga åtgärder	1
Tydliga instruktioner och skötselplaner fastställs av centrala myndigheter	2
Jordbrukare och länsstyrelsen gemensamt kommer överens om lämpliga åtgärder	14
Annat	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

**15. Utbetalning av ersättning bör ske:**

I form av förskottsutbetalning av schablonbelopp som kan återkrävas i händelse av felaktig skötsel	6
När jordbrukaren själv har kontrollerat och deklarerat att målen för skötseln har nåtts	8
Annat	4
<b>Total</b>	<b>18</b>

**16. Ersättningen bör vara:**

Högre för skötsel av alla kulturmiljöer inom vissa regionalt prioriterade områden	0
Högre för skötsel av vissa regionalt prioriterade typer av kulturmiljöer i hela länet	10
Lika hög för alla typer av kulturmiljöer i hela landet	7
Annat	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

**17. Ersättningen bör vara högre om flera jordbrukare gör gemensamma åtaganden som leder till skötsel av kulturmiljöer i större landskapsavsnitt:**

Ja	10
Nej	7
Annat	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

**18. Utbildning och rådgivning bör:**

Huvudsakligen tydliggöra målsättningarna med skötseln	9
Huvudsakligen tydliggöra metoderna för skötseln	1
Inte prioriteras som åtgärd	0
Annat	8
<b>Total</b>	<b>18</b>

**19. Motivera gärna era svar på frågorna ovan: frivillig**

Fritext:

Fråga 14. Vi förordar punkt 1 men med tillägg att planen ska godkännas av länsstyrelsen.

Tänk på att det ska vara enkelt på riktigt! Både för den sökande och för administrationen. Det måste vara kostnadseffektivt för att få ett bra utfall.

P18: Målsättning viktigast men även varför det är viktigt att bevara dessa. Bidrar till ett sammanhang och större förståelse för syftet. Stärker motivationen hos lantbrukaren genom att man förstår värdet av vad man har och gör. Även att visa på metoder bör ingå i rådgivningen. Även andra än lantbrukare bör kunna söka ersättningen, ex entreprenör, hembygdsföreningar etc.

Det är viktigt att uppbyggnaden av ersättningen hålls så enkel som möjligt. För varje område där bedömning ska göras, kommer det dels att bli problem för de sökande som ska sätta sig in i reglerna, och för myndigheten som får lägga mycket resurser på möten etc om likabedömning. Flera av förslagen ovan har möjligen någon positiv effekt, men innebär samtidigt mycket administration, mer än vad det är värt.

De kvarvarande aktiva jordbrukare bör få så mycket stöd och rådgivning som möjligt för att märka med skötseln av kulturlandskapet. Ersättningsnivåerna bör höjas för att öka intresset.

Fråga 12: Mest rättvist. Svårt att motivera varför en sak gäller på ena sidan länsgränsen men inte på andra sidan. Fråga 13: För svårt att kontrollera annars. Fråga 14: Vi ser gärna att den sökande får ett besök och en skötselplan första året i åtagandeperioden, det skulle lösa många problem och också ge ett mycket bättre resultat. Mer om det under fråga 24. Fråga 15: Vår förslag troligen för adm betungande och kostsamt. Om inte genomförbart, som tidigare istället med utbet varje enskilt år. Fråga 16: Vissa element mer skötselkrävande. Bra om det fanns möjlighet till högre bidrag då större skötselinsatser behöver göras på element som tex Åkerholmar där igenväxningen kan vara stor. Typ som ett restaureringsersättning som kan lämnas innan det övergår i en skötselersättning. Fråga 17: Intressant om det går att lösa praktiskt. Fråga 18: Önskvärt med besök och skötselplan år 1 och att jordbrukaren då får utbildning och rådgivning om både målsättning och metoder för skötseln.

**20. Vilka bör kunna ta del av ersättningen till kulturmiljöer? Flera alternativ kan väljas.**

Jordbrukare	17
Markägare	16
Entreprenörer inom t.ex. natur- och kulturvård	13
Ideella organisationer	14
Kommuner	13
Annat	2

**21. Vilka positiva sidoeffekter bedömer ni är de viktigaste hos ersättningar till jordbrukets kulturmiljöer? Välj 1-5 alternativ.**

Biologisk mångfald	16
Ekosystemtjänster	9
Grön infrastruktur	9
Traditionell livsmedelsproduktion	2
Attraktiva boendemiljöer och upplevelser	15
God hushållning med naturresurser	2
En varierad och attraktiv landskapsbild	14
Öka lönsamheten för jordbruk med många kulturmiljöer	12
Annat	1

**22. Utveckla gärna om ni har eventuella reflektioner om önskvärda sidoeffekter hos ersättningar till kulturmiljöer:**

Fritext:

Viktigt att beloppen för utförda åtgärder är relevant för själva insatsen.

Skapa arbetstillfällen, Hållbar landsbygd, viktigt för turism och friluftsliv, bevara vår kulturhistoria

De jordbruk som bedrivs i mindre skala innehåller oftast högre kulturmiljövärden, därför är dessa stöd en viktig faktor för att dessa jordbruk ska kunna vara livskraftiga och kunna konkurrera med jordbruk som är mer stordriftsinriktade.

Ett välskött kulturlandskap kan leda till ökad trivsel och stolthet hos de boende, utgöra incitament till ökat engagemang i kulturlandskapet, bidra till ökad turism.

Kulturstödet och skötsel av landskapselement kan leda till en bredare förståelse för och uppmärksamhet kring landskapets innehåll, historia och vikten av adekvat skötsel. Att landskapselement i odlingslandskapet sköts främjar inte bara förståelsen för vårt kulturarv i ett brett perspektiv i landskapskonventionens anda utan också biologisk mångfald, grön infrastruktur och flera ekosystemtjänster. Ett välskött landskap uppfattas dessutom ofta som vackert vilket kan attrahera besökare, vilket kan få stor betydelse ekonomiskt för möjligheterna att verka på landsbygden. Kopplingarna mellan naturvård och kulturmiljövård kan pedagogiskt underlättas och olika landskaps traditionella multifunktionalitet kan främjas.

### 23. Vilka för- och nackdelar bedömer ni att det finns med ersättningar som anpassats till regionala prioriteringar?

Fritext:

Fördel att stärka och bevara regionala och lokala variationer

Fördel: Regional anpassning för att stärka konkurrenskraft vid mkt kulturmiljöer. Nackdel: Något mer administration sett ur nationellt helhetsperspektiv.

Fördelarna är att det blir igenkännbart och begripligt för brukarna. om ingen regional prioritering görs finns risk för att man inför skötsel som saknar historisk förankring. Med regionala urval går pengarna till åtgärder som bevarar länets kulturmiljöprofil. Finns inga nackdelar.

Fördel är att det är lättare att motivera ersättningen för alla inblandade. Kulturelementen har en tydlig regional prägel. Nackdel - krångligare administration

Fördelar är god lokalkännedom, anpassningen till det regionala området blir större. Enklare att göra punktinsatser. Vi kan inte se några nackdelar, all samverkan mellan sökare och myndigheter leder till högre måluppfyllelse.

Fördel: Möjlighet att bättre bevara för regionen viktiga miljöer.

Att man kan bevara det som är unikt för länet är en fördel. Men nackdelen är att det blir olika hantering och oklara regler mellan regioner.

Det lokala kulturarvet lyfts och synliggörs.

Fördelar: regionala prioriteringar anpassar mer till hur det ser ut i odlingslandskapet och får en större träffsäkerhet i hela landet, mindre felsökningar, leder till mindre administration. Enklare för sökanden. Enklare att förstå och känna igen sig i värdena, leder till en ökad anslutning. Större träffsäkerhet ger möjlighet att ge högre ersättning. Nackdelar: kan bli en högre kostnad för administrationen, men borde ändå ge en högre kvalitet

Det är viktigt att regionalt prioritera ersättningarna eftersom det är på regional nivå som kunskapen finns. Nackdelen är givetvis att detta sätt blir mer administrativt omfattande i förhållande till att köra en nationell standard.

Det är en fördel att man kan anpassa efter regionala förhållanden. Ökar möjligheterna att till gott genomförande och förståelse hos målgruppen.

Nackdel: Ökar den administrativa bördan med Handlingsplan (eller motsvarande), översyn av denna varje år, m m. Fördel: Ersättningen blir kanske mer "mitt i prick" vad man behöver, men det uppväger inte kostnaden med administrationen.

Fördelar: Informationen till sökande kan anpassas och förenklas utifrån regionala förhållanden. Stödet kan styras till regionalt prioriterade kulturmiljöer. Nackdelar: En regional anpassning kan innebära en ökad arbetsinsats för länsstyrelserna för att genomföra regionaliseringen. Kan bli förvirrande för sökanden i gränsområden.

Fördelar: Flexibelt Nackdelar: Orättvist, rörigt

Nackdel: "Orättvist" över länsgränser. Fördel: Möjlighet att lyfta regionalt viktiga element för regionen.

## 24. Har ni på länsstyrelsen några reflektioner vad gäller utformningen av eventuella ersättningar för skötsel av kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram?

Fritext:

Små gårdar med små arealer måste kunna få del av ersättningen. Det kan t ex handla om att förhindra igenväxning i skogsnära områden.

Gör det enkelt för myndighet och brukare.

Utformningen var över lag bra i förra programperioden. Dock för många objekt som kunde ge stöd och för låg ersättningsnivå

Återinför stöd till överloppsbyggnader! Har haft stor betydelse och effekt i länet.

Håll det enkelt och lättbegripligt!

Att det ska vara skötselplaner som görs i samverkan med den som söker och ska åta sig att sköta elementen. Att man ska få söka för de element som man själv prioriterar. Ersättningarna ska vara i proportion till det arbete och den kostnad man lägger ned. Om det är möjligt att få tillval som ett ettårigt åtagande borde man kunna få extra för bete eller slätter runt elementen för högre miljönytta. Som ett val i befintligt åtagande.

På tok för låg ersättning i föregående program - måste höjas för det man väljer att stödja i kommande program.

Valfriheten för den som söker är viktig så att den kan välja objekt som sköts. Tydlighet i regler och skötsel är viktigt.

Tydliggöra mål och syften om vad som ska skötas och att det verkligen är kulturmiljöer som prioriteras.

Stöd till ekonomibygnader bör återinföras. Flera delar av Utvald miljö var bra. Höja ersättning för landskapsvårdande insatser, tex skötseln av landskapselement.

Det ska vara enkel administration.

Måste vara enklare utformning. Helheten är viktig. Landskapsbilden. Rådgivningen är viktig. Försöka komma bort från att räkna enskilda element som är både administrativt krävande och krångligt. Om man ser till landskapsbilden så kan indelningarna i ägoslag vara hämmande.

Måste vara mer fokuserad på att gynna "de mindre" lantbruken. Rådgivning och stöd bör gå hand i hand och det är genom fältbesök och direktkommunikation med brukaren som kulturmiljövärden kan uppmärksammas och diskuteras på ett gynnsamt sätt. Höja stödnivåerna rejält för vissa element, t ex stenmurar för att motverka den trend som gör att fler och fler tar bort stenmurar för att rationalisera jordbruksmarken. Ha relativt "låga" grundstöd för att de bara ser till att de finns kvar, men rejäla stöd om de dessutom gör vårdande insatser, t ex nytt tak på överloppsbyggnad, röjning/bränning kring stenmurar, lagning av stenmurar etc.

Det är bra om det kommer tillbaka någon form av ersättning.

För att göra en så enkel ersättning som möjligt, och inte belasta de som vill utföra skötseln med mer "krångel" än nödvändigt, skulle man behöva förenkla definitionen av vad som klassas som kulturelement. Ett förslag är att alla kantzoner, i form av linje- eller punktelement, får samma ersättning. Man skulle också kunna lägga skötselkravet på en enkel nivå med ganska vida ramar för vad som är godkänt. Att myndigheten styr väldigt snävt exakt hur skötseln ska se ut, kostar mycket för alla inblandade och det är tveksamt om det är det bästa i längden.

Högre ersättningar är nödvändiga för att det ska vara motiverande att söka stödet. Skötselvillkoren var bra och tillräckliga i förra programperioden.

Hade man kunnat välja endast en del av gården för att söka bidrag istället för hela skulle det nog göra att fler sökte. Mindre komplicerad process. Mycket och bra rådgivning är viktigt för att skapa förståelse och engagemang.

Vi tror att om ett nytt Natur- och kulturmiljöstöd ska få bra effekt med ersättning till rätt element som behöver det upprättas en skötselplan i samråd med lantbrukaren och att den som upprättar skötselplanen har rätt kompetens. Då kommer rätt element med i åtagandet från start, lantbrukaren kan få rådgivning om hur elementen ska skötas och varför (mål och metoder). Bra om det kan kombineras med högre ersättning där det krävs en större insats för att "plocka fram" ett element. T ex kan det vara förenat med höga kostnader att röja en åkerholme eller en igenvuxen stenmur etc. Bra om det går att variera ersättningsnivåerna efter hur stora skötselinsatser som krävs för respektive element. Det har varit ett problem i tidigare stödperioder att det är för mycket felaktiga element som lantbrukaren söker och får stöd för, såsom öppna diken, brukningsvägar, brunn, källa. Just för öppna diken är det viktigt, annars kommer varenda dike med i ansökan. Bra om det är ekonomiskt och administrativt möjligt att få till ett återbesök sista året för att se att målen är uppfyllda med skötseln och att om allt är bra kanske få en bonus.

**25. Riksantikvarieämbetet avser att genomföra ett antal intervjuer i anslutning till enkätundersökningen. Om ni skulle vara intresserade av att ställa upp på en intervju vänligen fyll i namn och kontaktuppgifter nedan:**

## Bilaga 2: Fördjupad studie Tyskland

Tyskland har 13 federala landsbygdsprogram med en total budget på 9,45 miljarder.<sup>1</sup> I Tyskland omfattas skötsel av landskapselement av tvärvillkoren inom ramen för gårdsstöden i pelare 1.<sup>2</sup> Utöver tvärvillkoren i pelare 1 finns miljöersättningar inom ramen för pelare 2 som avser att bevara och utveckla det tyska kulturlandskapet. Miljöersättningarnas utformning varierar beroende på olika delstaters förutsättningar och behov.

I delstaten Thüringen i östra Tyskland kan jordbrukare få miljöersättning för att sköta landskapselement såsom häckar och trädrader i åkermarker i syfte att förebygga erosionsrisk. Likaså har Thüringen investeringsstöd för att sköta och tillgängliggöra naturparker och nationalparker, samt miljöersättningar i syfte att gynna den biologiska mångfalden i fruktträdgårdar, gräsmarker och vallodlingar.<sup>3</sup> I delstaten Rhineland-Pfalz i sydvästra Tyskland finns miljöersättningar riktade mot förvaltning och underhåll av regionala fruktträdgårdar och vinodlingar. Utöver detta finns, såsom i Thüringen, en miljöersättning för att gynna den biologiska mångfalden i gräsmarker och vallodlingar.<sup>4</sup>

### Resultatbaserade ersättningar i Tyskland

Den första resultatbaserade ersättningen infördes i delstaten Baden-Württemberg i södra Tyskland. Bakgrunden till att en resultatbaserad ersättning infördes var på grund av ett ökat missnöje till de föregående åtgärdsbaserade ersättningarna. Parallellt med detta hade man i Tyskland konstaterat ett ökat behov av ett mer

#### Resultatbaserad ersättning

Med en resultatbaserad ersättning åsyftas: "att ersättningen relateras till prestationen av förutbestämda resultat, där jordbrukaren eller markägaren har tillåtelse att själv välja ut bäst lämpade skötselåtgärder för att uppnå sagda resultat." Källa: Keenleyside m.fl., 2014, EU-kommissionen, sid. 1. (egen översättning)

extensivt jordbrukande av gräsmarker. Det resulterade i att delstaten Baden-Württemberg valde att genomföra en pilotstudie för att utforma en miljöersättning som skulle bidra till att minska intensivt brukande gräsmarker samtidigt som ersättningen avsåg att stödja mjölk- och köttproduktionen.

1 Factsheet on 2014-2020 national framework for rural development in Germany 2014.

2 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

3 Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2015.

4 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten 2015.



Pilotstudien resulterade i en resultatbaserad miljöersättning som syftade till att gynna biodiversiteten i gräsmarker och vallodlingar. Insatserna riktade sig främst till ängar och betesmarker som kräver en fortlöpande skötsel och underhåll.

Resultaten från pilotsstudien bedömdes som lyckade och kom att inspirera fler tyska förbundsländer att införa en motsvarande miljöersättning i sina landsbygdsprogram.<sup>5</sup> I dagsläget finns en motsvarande miljöersättning i förbundsländerna Thüringen, Rhineland-Pfalz, Niedersachsen-Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bayern, Sachsen och Hessen.<sup>6</sup>

## Motiv till en resultatbaserad miljöersättning

Motivet bakom att införa resultatbaserade ersättningar i Tyskland var att göra en tydligare koppling mellan ersättning och prestation, där målsättningen med skötseln betonades snarare än skötselkraven. Denna ersättningsform bedömdes ge jordbrukare en ökad flexibilitet i sin skötsel av miljön. Avsikten var att uppnå en högre miljönytta genom att möjliggöra för olika typer av skötselåtgärder som kunde anpassas till lokala förhållanden.<sup>7</sup>

Ersättningen har bidragit med att integrera landskapsvärden som en del av jordbruksproduktionen och ökat jordbrukarnas medvetenhet om jordbrukets ekosystemtjänster. Den resultatbaserade utformningen framhålls på ett smidigt sätt möta EU:s krav på redovisande av miljöersättnings miljö- och climateffekter. Likaså bedöms miljöersättningen bidra till en lägre dödvikt eftersom endast de lantbrukare som har möjlighet att uppnå önskvärda resultat för vissa typer av gräsmarker har möjlighet att ansluta sig till ersättningen.<sup>8</sup>

## Indikatorer och ersättningsens utformning

Uppnådda resultat mäts utifrån antal indikatorarter inom ett visst område. Rekommenderat från EU-kommissionen är att välja ut representativa indikatorer för området som är lätta att identifiera och mäta, samtidigt som de inte bör vara känsliga för extern påverkan från faktorer bortom lantbrukarnas egenkontroll.<sup>9</sup>

I exempelvis Thüringen utgör miljöersättningen en del av landsbygdsprogrammets miljöåtgärd KULAP (Kulturlandschaftsprogramms). Ersättningen baseras på en indikatorlista på 32 prioriterade kärleväxter.<sup>10</sup> I Rhineland-Pfalz är miljöer-

<sup>5</sup> Allen m.fl. 2014, ss. iv-vi.

<sup>6</sup> Underwood 2014, s. 9.

<sup>7</sup> Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

<sup>8</sup> Keenleyside m.fl. 2014, s. 4.

<sup>9</sup> Keenleyside m.fl. 2014, ss. 10-11.

<sup>10</sup> Intervjuer med tjänstemän i Thüringen 2016-10-24.

sättningen en del av miljöprogrammet PAULa (Programm Agrar, Umwelt, Landschaft). Rhineland-Pfalz har en indikatorlista på totalt 35 kärlväxter. Indikatorlistan skiljer sig åt för gräsmarker i högländerna och gräsmarker i lågländerna.<sup>11</sup>

För att uppmuntra till att den biologiska mångfalden både bevaras och utvecklas har delstaterna i Tyskland valt att dela upp miljöersättningarna i olika ersättningsnivåer. Dessa ersättningsnivåer sätter ett minimikrav på ett minst antal indikatorväxter där högre krav ställs på mer artrika områden. Antalet indikatorarter kan därmed variera mellan fyra till åtta stycken beroende på gräsmarkens förutsättningar. Lantbrukare som har en högre ersättningsnivå har inte tillåtelse att under en programperiod byta till en lägre ersättningsnivå. Däremot har lantbrukarna rätt till att höja sig en nivå.<sup>12</sup>

Ersättningen i Thüringen syftar till att bidra till att öka den biologiska mångfalden i gräsmarker med relativt låg biodiversitet. Miljöersättningen uppdelad i två olika stöd, ett riktat mot mer artrika gräsmarker (G11) och ett riktat mot betesmarker och odlingsvallar (G12).<sup>13</sup> I Rhineland-Pfalz är miljöersättningen uppdelad i två olika stöd, slätterängar och betesmarker samt näringsfattiga gräsmarker.<sup>14</sup> Till skillnad från Thüringen syftar miljöersättningen i Rhineland-Pfalz till att förbättra bevarandeinsatser för den biologiska mångfalden i gräsmarker som redan bedöms ha relativt hög biodiversitet.<sup>15</sup>

Miljöersättningen är för båda regionerna uppdelad utifrån torra, halv-torra och fuktiga gräsmarker. Tillsammans med en rådgivare beslutas utifrån flygbilder om vilka gräsmarker som är relevanta för miljöersättningen. För att lantbrukaren ska vara berättigad ersättning krävs att denne hittar minst tre individer av samma indikatorart på sin gräsmark. Indikatorarterna är utvalda utifrån att de är representativa kärlväxter för respektive delstat. Svåridentifierade arter har valts bort och snarlika arter som är svåra att särskilja har grupperats samman i gemensamma artgrupper.<sup>16</sup>

Miljöersättningarna bygger på femåriga åtaganden. För att lantbrukaren ska erhålla ersättning krävs det att denne brukar eller använder jorden minst en gång

### Ersättningsnivåer

#### Thüringen

G11: 240 €/ha för minst sex indikatorarter.

G12: 180 €/ha för minst fyra indikatorarter.

#### Rhineland-Pfalz

Slätterängar och betesmarker:

190 €/ha för minst fyra indikatorarter.

Näringsfattiga gräsmarker:

225 €/ha för minst åtta indikatorarter.

11 Intervjuer med tjänstemän i Rhineland-Pfalz 2016-10-25.

12 Keenleyside m.fl. 2014, s. 27.

13 Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2014.

14 Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht 2011.

15 Allen m.fl. 2014, s. 20

16 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

vart femte år. Gräsmarkerna får inte besprutas med bekämpningsmedel. Däremot får för vissa gräsmarker användning av gödsel förekomma.<sup>17</sup>

Ersättningsnivåerna för resultatbaserade ersättningar beräknas, såsom för åtgärdsbaserade ersättningar, utifrån det uppskattade inkomstbortfallet och merkostanden. Det innebär att lantbrukaren får ersättning baseras på dennes förlust av inkomst av att inte bruka marken mer intensivt.<sup>18</sup>

## Administration och kontroller

Resultatbaserade ersättningar kräver enkla, transparenta och tillitliga metoder för kontroll av uppnådda resultat. Detta har visat sig öka lantbrukarnas förtroende för resultatbaserade ersättningar och även underlättat för bedömning av ersättningens operativa kostnader.<sup>19</sup>

I både Thüringen och Rhineland-Pfalz genomför lantbrukarna egenkontroller av uppnådda resultat en gång om år. De påträffade kärlväxterna ska dokumenteras och noteras i protokoll som sedan skickas in till förvaltande myndighet. I Rhineland-Pfalz behöver protokoll enbart skickas in till den förvaltande myndigheten under första året. Resterande protokoll ska sparas av lantbrukaren inför eventuella myndighetskontroller.<sup>20</sup>

I både Thüringen och Rhineland-Pfalz genomför den förvaltande myndigheten kontroller av cirka fem procent av de anslutna lantbrukarna under en programperiod. Urvalet av lantbrukare sker utifrån en riskanalys. I Rhineland-Pfalz genomförs kontroll av kontrollant tillsammans med rådgivare. De indikatorer som kontrollanten hittar vid kontroll behöver inte nödvändigtvis vara de arter som lantbrukaren noterat i sitt protokoll. Huvudsaken är att gräsmarken visar på hög artrikedom genom att inneha en hög grad av indikatorer.<sup>21</sup> I Thüringen uppskattades cirka 14 procent av den kontrollerade jordbruksarealen inte uppfylla det antalet indikatorer som fastställs i ansökan. Dessa jordbruk blev därmed återbetalningsskyldiga den ersättning som de tidigare beviljats.<sup>22</sup>

Uppskattad arbetstid för lantbrukaren att genomföra ansökan och självkontroll är 40 timmar fördelat på 20 arbetsdagar, vid en uppskattad markyta på 800 ha.<sup>23</sup> I Rhineland-Pfalz upplevdes den resultatbaserade ersättningen kräva mer av lantbrukarnas arbetstid än åtgärdsbaserade miljöersättningar.<sup>24</sup>

17 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

18 Section 4.5.2.4 of DG AGRI 2014.

19 Keenleyside m.fl. 2014, s. 12.

20 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz, 2016-10-24 - 2016-10-25.

21 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rhineland-Pfalz, 2016-10-24 - 2016-10-25.

22 Intervjuer med jordbrukare i Thüringen, 2016-10-24.

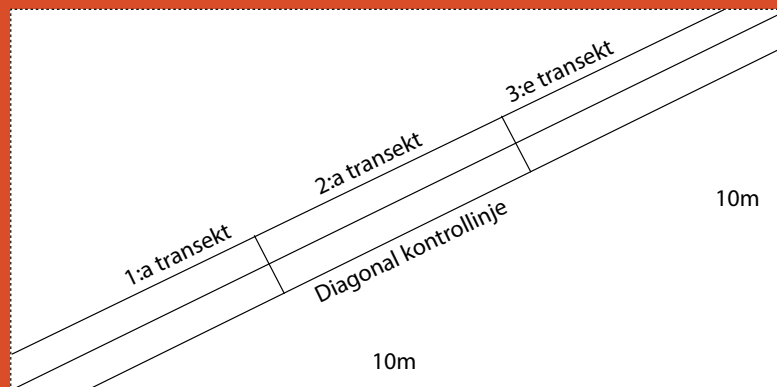
23 Intervjuer med jordbrukare i Thüringen, 2016-10-24.

24 Intervjuer med jordbrukare i Thüringen, 2016-10-24.

## Självkontroller

Självkontrollerna sker i juni månad varje år. Kontroller sker utifrån diagonala kontrollinjer som i förväg markerats ut på en karta. Kontrollinjerna måste ligga minst tio meter från fältkanten.

Fältkontroller ska ske inom ett område på två meter vardera om kontrollinjen. Varje gräsmark delas in i ett antal kontrollsektorer. I Thüringen påverkas antalet kontrollsektorer av storleken på gräsmarkens yta och kan variera mellan en till tre transekter. I Rhineland-Pfalz delas varje gräsmark upp i tre kontrollsektorer oavsett ytstorlek. Denna kontrollmetod har visat sig effektiv och uppskattas fånga upp 80 procent av artrikedomen i gräsmarker större än en hektar.



*Exempel på kontrollschema för fält*

## Ersättningen har bidragit till bättre bevarande av biodiversiteten

Än är det för tidigt att se vilka miljöeffekter ersättningen har haft på biodiversiteten i Tyskland. Bevarandestatusen hos gräsmarkerna bedöms emellertid ha förbättrats sedan ersättningen infördes.<sup>25</sup> Det som konstateras i Thüringen är att vissa arter ökat under föregående programperiod, samtidigt som andra arter minskat i antal.<sup>26</sup> Den biologiska mångfalden har successivt ökat i Rhineland-Pfalz sedan 2008. Om det är ersättningens förtjänst eller om det beror på andra externa faktorer är i dagsläget svårt att bedöma.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Matzdorf och Lorenz 2010, ss. 535-544.

<sup>26</sup> Intervjuer med tjänstemän i Thüringen 2016-10-24.

<sup>27</sup> Intervjuer med tjänstemän i Rhineland-Pfalz 2016-10-25.

Antalet indikatorarter har visat sig ha en hög korrelation med det totala antalet kärlväxter i gräsmarker och har en hög korrelation med djurarter och ekosystemtjänster.<sup>28</sup> I Bayern är detta samband framförallt tydligt i gräsmarker med ekologisk jordbruksproduktion. Forskarna har dock inte kunnat fastställa ifall miljöersättningen har kunnat bidra med att utveckla biodiversiteten i gräsmarker eller om ersättningen enbart bidrar till bevarandestatusen hos dessa gräsmarker.<sup>29</sup> Kritiken som riktats mot miljöersättningen är att den främst bidrar till att bibehålla hävden hos gräsmarker med låg produktivitet, snarare än att öka den biologiska mångfalden i gräsmarker med hög artrikedom.<sup>30</sup> Vissa delstater har även kritiserats för att ha för låga indikatorkrav vilket kan bidra till att den biologiska mångfalden i gräsmarker med hög biodiversitet kan försämrats. EU-kommissionen rekommenderar att justera ersättningarna genom olika typer av ersättningsnivåer anpassade efter olika gräsmarker för att öka flexibiliteten hos ersättningen.<sup>31</sup>

## Ersättningsens kostnadseffektivitet

De resultatbaserade miljöersättningarna krävde initialt högre operativa kostnader i form av utökade personalkostnader vid anställning av rådgivare. Likaså innebar miljöersättningen inledningsvis en högre transaktionskostnad då den krävde att kontrollanter, rådgivare och lantbrukare genomgick utbildningar för att lära känna igen indikatorarterna.<sup>32</sup> Enligt EU-kommissionen tenderar resultatbaserade ersättningar att initialt ha högre transaktionskostnader än åtgärdsbaserade ersättningar. Kommissionen rekommenderar att dessa extra transaktionskostnader beräknas med i ersättningen där 20 procent av extrakostnader tillåts beräknas med vid bedömning av ersättningsnivå enligt EU-regleringen.<sup>33</sup>

De administrativa kostnaderna för den förvaltande myndigheten har emellertid minskat i och med att lantbrukarna själva besiktigar och rapporterar in resultaten.<sup>34</sup> De resultatbaserade ersättningarna har benägenhet för att vara mer kostads-effektiva än åtgärdsbaserade ersättningar då de administrativa och operativa kostnaderna i längden tenderar att bli lägre.<sup>35</sup>

28 Underwood 2014, s. 13.

29 Kuhn m.fl. 2009.

30 Underwood 2014, s. 14.

31 Keenleyside m.fl. 2014, s. 27.

32 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen och Rheinland-Pfalz, 2016-10-24 - 2016-10-25.

33 Keenleyside m.fl. 2014 s. 29.

34 Underwood 2014.

35 Keenleyside m.fl. 2014, s. 32.

## Framgångsfaktorer och utmaningar i Tyskland

2014 var 472 jordbrukare, med en yta på 34 000 hektar, anslutna till miljöersättningen i Thüringen. Detta motsvarade cirka 20 procent av de stödberättigade gräsmarkerna. Inför 2015 höjdes ersättningsnivån för miljöersättningen vilket ökade antalet anslutna lantbrukare till 621 stycken. Parallellt med detta minskade dock den anslutna gräsmarksarealen till 32 000 hektar, motsvarande 19 procent. Av alla beviljade ansökningar uppskattas 14 procent av dessa utgöras av ersättningen G11 med fyra indikatorarter.<sup>36</sup> I Rhineland-Pfalz var 286 lantbrukare, med en yta på 30 000 hektar, anslutna till miljöersättningen 2014. Det motsvarade cirka 25 procent av alla jordbrukare som hade stödberättigade gräsmarker.<sup>37</sup>

I båda förbundsstaterna har den resultatbaserade ersättningen uppfattats som lyckad och tagits emot positivt bland både lantbrukare och myndigheter. Lantbrukarna framhåller att de uppfattar miljöersättningen som mer begriplig och tydlig än tidigare miljöersättningar. De framhåller även det som positivt att de tillåts sköta sina marker utifrån egna erfarenheter och kompetenser. Det som framhålls som tilltalande hos miljöersättningen är flexibiliteten att sköta markerna efter egna behov och förutsättningar.<sup>38</sup> I Thüringen var det inledningsvis dock svårt att få jordbrukare att intressera sig för miljöersättningen. Orsaken bakom det låga intresset framhölls vara en följd av den då låga ersättningsnivån. Därför valde man inför programperioden 2014-2010 att höja ersättningsnivån samtidigt som mål-sättningen för ersättningen sänktes.<sup>39</sup>

Egenkontroller har visat sig vara ett framgångsrikt koncept i Tyskland. Lantbrukare har ställt sig positiva till egenkontroller trots att det inneburit en större arbetsbörda.<sup>40</sup> Det som framhålls som negativt med egenkontroller är att dessa förväntas genomföras under en snävt tilltagen tidsperiod i juni månad, en tid på året då jordbrukets dagliga produktionsverksamhet kräver mycket uppmärksamhet.<sup>41</sup>

Enligt EU-kommissionens bedömning är indikatorerna karaktäristiska arter för Tyskland, lätta att känna igen och har en hög korrelation till biodiversitet. Arterna antas fungera bra som indikatorer för skötsel av gräsmarker då många av indikatorarterna är känsliga för bekämpningsmedel eller för intensiv slätter.<sup>42</sup> Utmaningen i Tyskland har varit att försöka utforma en ersättning som inte enbart bidrar till att bevara utan även utveckla den biologiska mångfalden i gräsmarker. Den kritik som kommissionen lyft fram mot indikatorerna är att dessa kräver botanisk kunskap hos jordbrukarna och anses inte som lämpliga indikatorer för mätning av bevarandestatus för gräsmarker med höga naturvärden och unik flora.<sup>43</sup>

36 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen 2016-10-24.

37 Intervjuer med tjänstemän i Rhineland-Pfalz 2016-10-25.

38 Intervjuer med tjänstemän och jordbrukare i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

39 Intervjuer med tjänstemän i Thüringen 2016-10-24.

40 Keenleyside m.fl. 2014, s. 14.

41 Intervjuer med jordbrukare i Thüringen och Rhineland-Pfalz 2016-10-24 - 2016-10-25.

42 Underwood 2014, ss. 13-14.

43 Ibid s. 14.

## Bilaga 3: Fördjupad studie Nederländerna

Nederländernas har ett förhållandevis litet landsbygdsprogram. Cirka 800 miljoner euro, motsvarande 90 procent, av Nederländernas totala EU-budget är avsatt för gårdsstöd inom pelare 1. Nederländerna har för landsbygdsprogrammet en budget på 80 miljarder euro varav hälften av medlen finansieras via statliga medel.<sup>1</sup>

Sedan januari 2016 har lantbrukare genom ersättningen för ekologiska fokusarealer inom pelare 1 även möjlighet att räkna in skötsel av landskapselement. Genom att finansiera skötsel av landskapselement genom ersättningen för ekologiska fokusarealer har det möjliggjort att man når ut till fler lantbrukare och kan på så sätt möjliggöra för att fler landskapselement i odlingslandskapet sköts om. Dock har detta medfört att den nederländska staten har haft problem med dubbelfinansiering mellan de två pelarna. För att komma runt detta problem har man utarbetat fram ett förslag att ersättningarna inom pelare 1 även ska omfatta kollektiva åtgärder. Detta förslag har emellertid hittills inte antagits av lantbrukarna något nämnvärt då de upplever det som mindre lönsamt att sköta ekologiska fokusarealer gemensamt.<sup>2</sup>

### Jordbruksföreningar i Nederländerna

Redan under tidigt 1990-tal skapades på initiativ av lantbrukarna så kallade jordbruksföreningar i Nederländerna. Föreningarna gick under benämningen «miljökooperativ» och hade ett brett fokusområde på landskaps- och miljöåtgärder. Sedan 2000-talet har den nederländska staten förordat kollektiva miljöåtgärder inom landsbygdsprogrammet. År 2015 fanns det cirka 160 regionala miljökooperativ i Nederländerna. I och med det nya miljöersättningen kom dessa miljökooperativ att slås ihop till 40 kollektiv.

(Ministry of Economic Affairs, 2016)

### Bakgrunden till den kollektiva utformningen

År 2016 införde Nederländerna ett nytt miljöprogram i sitt landsbygdsprogram riktad mot natur- och landskapsutveckling. Miljöprogrammet, Agrarisch natuur en landschap beheer 2016 (ANLb2016), baseras helt och hållet på kollektiva

<sup>1</sup> Raap 2015.

<sup>2</sup> Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

åtgärder där lantbrukare gemensamt i kollektiv ansvarar för skötseln av större landskapsavsnitt.<sup>3</sup> Införandet av den kollektiva utformningen föregicks av fyra pilotstudier mellan åren 2011 och 2013.<sup>4</sup>

De miljöersättningar som infördes under programperioden 2014–2020 avsåg att säkerställa en gynnsam bevarandestatus för olika arter och utveckla en god vattenkvalitet i odlingslandskapet.<sup>5</sup> Avsikten med miljöersättningen var att professionalisera den sociala strukturer som redan fanns på landsbygden i form av kollektiv. Motivet bakom den kollektiva utformningen var att stärka den långsiktiga hållbarheten hos miljöåtgärder, utveckla flexibiliteten hos miljöersättningarna och på bättre sätt utnyttja lokal kompetens, samt utforma mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga miljöersättningar.<sup>6</sup>

## Professionalisering av kollektiv

Alla aktörer som äger jordbruksmark eller har rättigheter att sköta om jordbruksmark kan ansluta sig till ett kollektiv. Detta innebär att det inte är enbart lantbrukare, utan även andra markägare och intresseföreningar som har möjlighet att ansluta sig till ett kollektiv. Dock är det enbart de aktörer som uppfyller kraven för biodiversitet inom sina marker som har rätt att söka miljöersättning.<sup>7</sup>

År 2017 fanns totalt 40 kollektiv, motsvarande cirka 12 000 jordbruk, anslutna till det nederländska landsbygdsprogrammet. Miljöersättningen bygger på att markägare under en sexårsperiod gemensamt förvaltar ett landskapsavsnitt.<sup>8</sup>

Enbart certifierade kollektiv har möjlighet att söka miljöersättning. Regeringen har formulerat en rad krav som kollektiven måste uppfylla för att få ett certifikat. Certifikatet visar att kollektivet har kompetens och administrativ kapacitet att hantera EU-stöd.<sup>9</sup>

Få lantbrukare väljer att avstå från att delta, dock är det stora regionala skillnader i anslutningsgrad. Det är främst små lantbrukare på 30–40 hektar som väljer att ansluta sig till kollektiv medan stora jordbruk tenderar att lägga större fokus på produktion.<sup>10</sup>

3 Agrarisch natuuren landschapsbeheer 2016.

4 Ministry of Economic Affairs 2013.

5 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

6 Ministry of Economic Affairs 2016.

7 Agrarisch natuuren landschapsbeheer 2016.

8 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

9 Ibid.

10 Ibid.



## Ansvarsfördelning mellan stat, region och kollektiv

Den nederländska miljöersättningen är utformad utifrån två avtalsnivåer. Först skriver de certifierade kollektiven ett avtal med den förvaltande myndigheten där det framgår vilka typer av aktiviteter som kollektivet avser att genomföra under en sexårsperiod i syfte att uppnå de nationella och regionala miljömålen. Sedan skriver kollektivet avtal med respektive lantbrukare där varje enskild lantbrukares aktiviteter och ersättningsnivå ska framgå.<sup>11</sup>

### Miljöersättning riktad mot vadarfåglar

Sedan 1970-talet har det skett en minskning med 40 procent på antalet vadarfåglar i Nederländerna. Numera uppskattas 40 000 häckande fågelpar förekomma i Nederländerna. Syftet med ersättningarna är att skapa och upprätthålla viktiga livsmiljöer för prioriterade arter i Nederländerna. (Intervju med kollektiv, Amsterdam 2017-02-08).

Ersättningen är uppdelad utifrån fem olika typer av livsmiljöer: permanenta gräsmarker, fullåkerslandskap med inslag av småbiotoper, blå infrastruktur som exempelvis diken, grön infrastruktur såsom linjeelement samt miljöer knutna till vattenreglering. Varje provins väljer ut ett antal prioriterade arter som ska skyddas inom den egna regionen och vilka skötselåtgärder som är lämpliga för att uppnå dessa mål. (Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort, 2017-02-07 - 2017-02-08.)

På nationell nivå definieras nationella mål, pekas relevanta aktiviteter för biodiversitet ut samt där nationella riktlinjer för kontroll och sanktioner utformas. Det är den förvaltande myndigheten som ansvarar för genomförande av kontroller och utbetalning av ersättning till regionerna.<sup>12</sup>

På regional nivå pekas regionalt prioriterade områden och arter ut som bedöms vara relevanta för miljöersättningen. Likaså är det regionala myndigheterna (provincial governments) som beslutar om fördelning av medel mellan olika aktiviteter och är den instans som kontinuerligt har en dialog med kollektiven i respektive region. De regionala myndigheterna ansvarar för att varje år genomföra utvärderingar av uppnådda effekter.<sup>13</sup>

Kollektiven i sin tur ansvarar för att upprätta årliga förvaltningsplaner som bedömer vilka behov och förutsättningar som finns i området och som pekar ut de skiften inom kollektivet som berörs av aktiviteterna. Det är likaså kollektivet som ansvarar att rapportera in genomförda åtgärder och resultat samt årligen ansöka om utbetalning av medel från den förvaltande myndigheten.<sup>14</sup>

11 Ministry of Economic Affairs 2016.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

## Förvaltningsplaner och ersättningsnivåer

För varje kollektiv sammanställs en gemensam förvaltningsplan som ska godkännas av den förvaltande myndigheten. I förvaltningsplanen framkommer relevanta aktivitetsåtgärder och vilka målsättningar kollektivet avser att uppfylla. Under denna process kartläggs även behov av åtgärder inom kollektivet, vilka målsättningar som kollektivet har kapacitet att möta och hur många aktörer som är villiga att delta i aktiviteterna.<sup>15</sup> För varje lantbrukare utförs även en individuell skötselplan där alla aktiviteter och skötselåtgärder för området pekats ut. Dessa planer sammanställs i början av januari månad varje år och ska fungera som ett stöd vid utförandet av åtgärder inom kollektivet. Planerade aktiviteter och skötselåtgärder går att justera under året under förutsättning att detta rapporteras in minst två veckor i förväg till den förvaltande myndigheten.<sup>16</sup>

I den kollektiva förvaltningsplanen fastställs en minimi- och maximiytta som ska skötas hos livsmiljön. Miniminivån för skötsel är att livsmiljö årligen sköts om. Ersättningsnivå baseras utifrån en genomsnittlig ersättning per hektar av det omskötta områdets areal. Ersättningen utbetalas till kollektivet som i sin tur distribuerar ut pengarna till medlemmarna i kollektivet.<sup>17</sup> Lantbrukaren kan erhålla en extra hög ersättning om denne tvingas senarelägga en skörd om det finns fåglar i området. Den årliga ansökan om ersättning kan enbart ske för de åtgärder som hunnit genomföras inom kollektivet.<sup>18</sup>

Erfarenheten i Nederländerna är att många kollektiv väljer att i jordbrukarnas årliga förvaltningsplaner skriva kontrakt för en aningen större markareal än den markareal som framgår i kollektivet gemensamma förvaltningsplan. På så sätt kan kollektivet skapa en finansiell buffert vid händelse av felaktigheter i genomförd skötsel eller om en lantbrukare väljer att säga upp sitt avtal med kollektivet under en programperiod.<sup>19</sup>

## Administration och kontroller

All aktivitet som utförs registreras av kollektivet i en databas som sköts om av den förvaltande myndigheten. Informationen som förs in i databasen utgör grunden för fältkontroller. På så sätt har kontrollmyndigheten möjlighet att anpassa kontrollerna på plats utifrån kollektivets utförda skötselåtgärder och olika arters häckningssäsonger. I intervjuer med tjänstemän framkommer att det gemensamma IT-systemet upplevs ha bidragit till att öka flexibiliteten, minska misstagen och de administrativa kostnaderna.<sup>20</sup>

15 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

16 Agrarisch natuuren landschapsbeheer 2016.

17 Agrarisch natuuren landschapsbeheer 2016.

18 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

19 Ministry of Economic Affairs 2016.

20 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

Nationella fältkontroller genomförs på fem procent av de certifierade kollektiven, varav femtio procent av den anslutna arealen kontrolleras inom respektive kollektiv. Det innebär att två kollektiv blir slumpmässigt uttagna till kontroll varje år. Sammanlagt ska minst fem procent av den anslutna arealen kontrolleras nationellt. Utöver detta kontrolleras fem procent av alla aktiviteter för varje kollektiv. Urvalet för denna kontroll sker utifrån en kombinerad risk- och slumpanalys.<sup>21</sup> Framtida planer är att de nationella kontrollerna enbart ska bygga på riskanalyser då man tror att det skulle minska kostnaderna för ersättningen och fokusera kontrollerna på de områden där de gör mest effekt.<sup>22</sup>

De regionala certifieringsorganen genomför regelbundet revision av kollektivens administrativa verksamhet. Utöver detta väljer även många kollektiv att genomföra internkontroll av utförda åtgärder. Oftast sker dessa kontroller av inhyrda kontrollanter från regional nivå men kan även ske lantbrukare emellan.<sup>23</sup> Både kollektiv och tjänstemän framhåller att det är ovanlig att lantbrukare inte fullföljer sina åtaganden. Den sociala kontrollen inom kollektivet framhålls bidra till att lantbrukarna känner ett ansvar gentemot andra lantbrukare inom kollektivet och därmed bidrar till att alla är måna om att utföra sina åtaganden på korrekt sätt.<sup>24</sup>

Mätning av resultaten sker utifrån dels antal nästen, dels antal livsmiljöer ansluten till miljöersättningen. Om ett kollektiv misslyckas med att uppnå ålagda aktiviteter minskas ersättningsnivån för den aktivitet som inte har uppnått målen i den kollektiva förvaltningsplanen. Kollektivet ansvarar själva att vidta åtgärder vid bristande skötsel. Många av kollektiven har justerat den genomsnittliga individuella ersättningsnivån till en lägre nivå än den nationellt schablonmässiga ersättningsnivån som den förvaltande myndigheten utbetalar till kollektivet. Det medför att många kollektiv har en buffert där den individuella ersättningen till jordbrukarna inte påverkas om skötseln något är inte bedöms som tillräcklig. I andra kollektiv sker sanktioner gentemot den enskilda lantbrukaren som inte fullföljt sina åtaganden. Denna sanktion innebär vanligtvis att lantbrukaren blir utan ersättning.<sup>25</sup>

## Rådgivning och volontärer

Många kollektiv har en anställd koordinator som ansvarar för den administrativa funktionen inom kollektivet. Koordinatorerna har en rådgivande roll och ansvarar för att upprätta skötselavtal med de enskilda lantbrukarna och kontakt med myndigheterna.<sup>26</sup>

21 Ministry of Economic Affairs 2016.

22 Intervjuer med i Haag och Amersfoort, 2017-02-07 - 2017-02-08.

23 Ministry of Economic Affairs 2016.

24 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

25 Ibid.

26 Ibid.

Även regionala myndigheter och intresseorganisationer har en viktig roll i att erbjuda rådgivning och utbildning. Kollektiven har bidragit med att skapa en mer naturlig plattform för lantbrukare och intresseorganisationer att mötas och diskutera lösningar på gemensamma problem.<sup>27</sup>

Det nederländska systemet har även öppnat upp för att intresseorganisationer och volontärer har möjlighet att bidra till landskapsvården inom ramen för CAP. Många volontärgrupper hjälper till med att märka ut och flytta fågelbon i samband med skörd och slåtter. De arbetar även med att skapa rekreativa aktiviteter på landsbygden och deltar i olika forskningsprojekt. De har likaså en viktig funktion att övertala lantbrukare att delta i miljöersättningar.<sup>28</sup>

I Nederländerna finns totalt 300 volontärgrupper bestående av 9 000 personer som deltar varje år. Dessa grupper inventerar en yta på cirka 200 000 hektar, och observerar cirka 100 000 fågelbon per år. För vissa fågelarter krävs att volontärerna har expertkunskaper för att vara med under observationer. Populäriteten att delta i frivilliga aktiviteter varierar beroende på provins. Den trend som i dagsläget kan urskiljas är dock att antalet engagerade volontärer ökar i medelålder och minskar i antal engagerade.<sup>29</sup>

## Miljöeffekt

Den nederländska staten framhåller den kollektiva utformningen har bidragit till en högre måluppfyllelse vad gäller biodiversiteten i Nederländerna. I och med att ersättningen når ut till en bredare målgrupp bidrar det till att ett större landskapsavsnitt sköts om via riktade åtgärder. Delaktigheten av volontärer och intresseorganisationer framhålls även vara mycket viktiga för utfallet av bevarandeinsatser.<sup>30</sup>

Hittills har miljöersättningen inte inneburit någon förbättring för fågelbeståndet i Nederländerna. Utfallet har förklarats av den ökade intensifieringen av landsbygden och det ökade antalet rovdjur i odlingslandskapet, framförallt vad gäller kråkor.<sup>31</sup>

Regionen Amstelveen är en av få regioner i Nederländerna där utvecklingen av fågelbeståndet ökat. Nästan 90 procent av alla fågelbon blev kläckta förra året vilket är ett förhållandevis gott resultat. Sedan 2005 har rödspoven ökat från 31 procent till 81 procent.<sup>32</sup> Den negativ effekt som Amstelveen upplevt är att i samband med riktade åtgärder mot vadarfåglar har densiteten i antal bon i odlingslandskapet ökat. De har i sin tur skapat nya typer av utmaningar i form av att dessa bon blivit mer sårbara för rovdjur.<sup>33</sup>

27 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

28 Intervjuer med kollektiv i Amsterdam 2017-02-08.

29 Ibid.

30 Ministry of Economic Affairs 2016.

31 Intervjuer med kollektiv i Amsterdam 2017-02-08.

32 Ibid.

33 Intervjuer med i Haag och Amersfoort, 2017-02-07- 2017-02-08.

## Kostnadseffektivitet

Den kritik som riktas mot det nederländska systemet är att modellen är relativt komplex i sin struktur vilket i slutändan kan resultera i ett mer kostsamt system.<sup>34</sup> Det resultat som framhålls av nederländska tjänstemän visar dock snarare på det motsatta. I och med det nya miljöprogrammet har de nationella administrativa kostnaderna minskat från 21 miljoner till 6,5 miljoner. I dagsläget finns det möjlighet att från EU-kommissionen erhålla 30 procent högre ersättning vid kollektiva åtgärder i syfte att ersätta ökade transaktionskostnader. I dagsläget bedöms det dock inte finnas något behov av detta tillägg då den genomsnittliga transaktionskostnaden för kollektiv bedöms ligga runt 10 procent.<sup>35</sup>

Cirka 15 procent av kollektivens budgetar går till administrativ verksamhet. Många kollektiv anställer koordinatörer som gör det administrativa arbetet med ansökan och upprättar interna avtal vilket har minskat antalet misstag vid nya ansökningsomgångar.<sup>36</sup>

Den sammanlagda implementeringskostnaden att införa ett kollektivt stöd bedöms vara ungefär att samma storlek som vid ett individbaserat stöd. Dock har de administrativa kostnaderna för myndigheterna minskat med en tredjedel sedan 2016. Minskningen av de administrativa kostnaderna kan främst förklaras av att man genom införande av en koordinator och ett gemensamt IT-system uppnått en bättre kommunikation mellan kollektiv och förvaltande myndighet. Hantering av ansökningar har minskat från cirka 13 500 till totalt 40 ansökningar.<sup>37</sup>

Den kollektiva utformningen upplevs även öppna upp för ett mer flexibelt system där jordbrukarna har möjlighet att anpassa åtgärderna utifrån lokala förhållanden och behov. I och med att kollektiven väljer ut de områden inom kollektivet som är bäst lämpad för miljöåtgärder och har störst miljönytta bidrar det till både en högre kostnadseffektivitet samt en högre miljönytta hos miljöersättningen.<sup>38</sup>

## Framgångsfaktorer och utmaningar

Sammantaget har det kollektiva systemet minskat byråkratin, ökat samspelet mellan lantbrukare och intresseorganisationer, skapat större acceptans hos allmänheten för jordbrukarstöd och ökat provinsernas självbestämmande.<sup>39</sup>

34 Terwan, 2013.

35 Intervjuer med tjänstemän i Haag 2017-02-07.

36 Ibid.

37 Intervjuer med tjänstemän i Haag 2017-02-07.

38 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

39 Ibid.

Enligt både lantbrukare och tjänstemän har den kollektiva miljöersättningen tagits emot positivt bland de nederländska jordbrukarna. Nederländerna har sedan tidigare en lång tradition av att arbeta kollektivt inom jordbruket och det har inte varit svårt att få lantbrukare att engagera sig i kollektiv.<sup>40</sup> Certifieringskravet har inneburit en professionalisering av kollektiven och bidragit till att öka jordbrukarnas möjligheter att påverka utvecklingen av landskapsvärden i Nederländerna. Dock finns en farhåga att de ökade kraven på professionalism kan medföra att kollektiven kan komma att uppfattas som en förlängd arm av staten snarare än en plattform för lantbrukare och andra intressenter.<sup>41</sup>

Ersättningen har medfört ett regionaliserande av den nederländska jordbrukspolitiken vilket upplevs ha bidragit till högre samhällsnytta eftersom miljöersättningarna numera fokuseras på de livsmiljöer som bedöms ha goda förutsättningar att gynna fågelbeståndet. Det som dock framhålls som en farhåga är att ett regionaliserande av jordbrukspolitiken även kan innebära att regionerna utvecklas åt olika håll med skilda uppfattningar om vilka åtgärder som är mest prioriterade, vilket skulle riskera att minska samhällsnyttan hos miljöersättningen.<sup>42</sup>

Genom att involvera volontärer i landskapsvärden upplevs ersättningen ha bidragit med att minska glappet mellan stad och landsbygd. Likaså har bilden av lantbrukare förändrat från att utmålans som exploatörer till att betraktas som landskapsvårdare. Det lokala engagemanget bland volontärer upplevs även ha bidragit till skapa en regional identitet. I regioner med en tydlig regional identitet tenderar intresset att delta och engagera sig ideell vara högre än i andra regioner. Dock framhålls att intresset att engagera sig för landskapsvård har minskat i Nederländerna de senaste tio åren.<sup>43</sup>

Den kritik som riktas mot det nederländska systemet är att indikatorn, antal fågelbon, visat sig vara känslig för yttre faktorer. Ambitionen var till en början att ha större fokus på resultatbaserade ersättningar men detta var något som under processens gång kom att bli mer nedtonat. Den nederländska regeringen har ambitionen av att framöver vidareutveckla fokus på resultatindikatorer för ersättningen.<sup>44</sup>

Ersättningen är främst fokuserad på biodiversitet och mycket lite hänsyn tas till kulturmiljövärden. Nederländerna försöker att utforma ett system där skötsel av kulturmiljöer istället ska kunna finansieras utifrån ekologiska fokusarealer. Det är i dagsläget dock oklart om små landskapselement är ersättningsberättigande inom ramen för ekologiska fokusarealer. Den nederländska staten framhåller som

40 Intervjuer med kollektiv i Amsterdam 2017-02-08.

41 Ministry of Economic Affairs 2016.

42 Intervjuer med i Haag och Amersfoort, 2017-02-07 - 2017-02-08.

43 Ibid.

44 Intervjuer med i Haag och Amersfoort, 2017-02-07 - 2017-02-08.

framtida utmaningar att hitta en bättre balans mellan regional självreglering och nationell kontroll samt bättre balans för finansiering av kulturmiljöer mellan pelare 1 och pelare 2.<sup>45</sup>

Det kollektiva systemet har bidragit med att minska det administrativa arbetet för både förvaltande myndighet och lantbrukare. Likaså bedöms ersättningen ha bidragit till att skapa socialt engagemang, sammanhållning och tillit lantbrukare emellan.<sup>46</sup> Att involvera och skapa tillit mellan flera olika aktörer betraktas som en av de största utmaningarna med en kollektiv ersättning. Ofta är andra grupper än lantbrukare underrepresenterade inom kollektiven och inom vissa regioner finns en avsaknad av tillit lantbrukare och intresseorganisationer emellan. Många lantbrukare i Nederländerna har uppfattningen att miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet bör riktas mot markägare eller lantbrukare snarare än intresseföreningar. Den nederländska staten framhåller snarare att ersättning ska betalas ut till de aktörer som åtar sig att bidra till samhällsnytta. Systemet bygger på tillit mellan flera olika samhällspartners samtidigt som krav från EU-kommissionen förespråkar nationell kontroll. Interna kontroller inom kollektiven har visat sig skada tilliten mellan aktörerna inom kollektivet. Inom vissa kollektiv har man valt att hantera detta genom att två kollektiv går ihop och genomför kontroller åt varandra alternativt att man hyr in externa experter som genomför kontroller.<sup>47</sup>

---

45 Intervjuer med tjänstemän i Haag och Amersfoort 2017-02-07 - 2017-02-08.

46 Ibid.

47 Ibid.

## Nya stöd till natur- och kulturmiljöer – vad kan vi lära av andra?

*Riksantikvarieämbetet har börjat utarbeta nya stöd för kultur- och naturmiljöer. AgriFood Economics Centre bidrar till detta arbete genom att undersöka exempel på alternativa stödformer inom miljöområdet. Vi visar att det finns ett flertal exempel på ersättning som har potential att nå högre miljönytta, ökad kostnadseffektivitet och ökat stöd bland jordbrukare än traditionell åtgärdbaserad ersättning. Framförallt finns möjliga vinster med resultatbaserade stöd men även kollektiva ersättningar och ersättning i kombination med auktionsförfarande är intressanta alternativ. Det är dock svårt att hitta en ersättningsform som passar alla situationer. Varje falls specifika omständigheter måste därför beaktas när ersättningsform väljs.*

### Inledning

Ersättning för skötsel av natur- och kulturmiljöer var tidigare en del av Sveriges landsbygdsprogram. I det nuvarande programmet för period 2014-2020 har dock dessa stöd tagits bort. Utvärdering har visat att de tidigare stöden fungerade dåligt men samtidigt anses det finnas fortsatta behov av stöd för att skydda utvalda miljöer (Riksantikvarieämbetet, 2016). Om stöd inte ges riskerar mark med högt värderade landskapselement, till exempel alléer och stenmurar, att överges och växa igen.

Riksantikvarieämbetet har därför börjat utreda möjligheten att återinföra ersättningar för skötsel av odlingslandskapets kulturmiljöer. Ambitionen är att införa en ny form av ersättning som ger högre måluppfyllnad och bättre samhällsnytta än den tidigare ersättningen.

Denna skrift är en del av utarbetandet av de nya stöden och görs på uppdrag av Riksantikvarieämbetet. Här sammanställer vi exempel på ekonomiska styrmedel inom miljöområdet för att visa på alternativa stödformer. Syftet är inte att göra en heltäckande sammanställning av vilka miljöersättningar som finns. Istället har vi

valt att fokusera på relevanta exempel som är relativt väldokumenterade. I första hand har vi valt ut ersättningar som har utvärderats på något sätt. Dock kan vi redan nu konstatera att det ofta är svårt att uttala sig om olika ersättnings effekter då detta sällan har undersökts.

Nästa kapitel tar upp olika exempel på resultatbaserad ersättning. Detta följs av en beskrivning av olika kollektiva ersättningar samt ett kapitel som behandlar miljöersättning i kombination med auktionsförfaranden. Vi beskriver syftet med och utformningen av ersättningarna samt, i de fall det är möjligt, ersättningarnas effekt. Avslutningsvis diskuterar vi för- och nackdelar med olika ersättningsformer.

### Resultatbaserade stöd

Principiellt kan ersättningar för att främja miljö- eller kulturvärden utformas på två sätt<sup>1</sup>:

1. *Åtgärdbaserad ersättning*

Ersättning fås för att vidta en specifik åtgärd (t.ex. låta beta marken) som förväntas ha en positiv miljöeffekt (t.ex. bevara den biologiska mångfalden).

<sup>1</sup> Se Rabinowicz (2014) för mer information.



## 2. Resultatbaserad ersättning

Ersättning fås för att uppnå ett visst resultat (t.ex. minska kväveutsläpp) utan krav på att vidta en viss åtgärd.

De åtgärdsbaserade ersättningarna har traditionellt dominerat både i Sverige och EU (Burton och Schwarz, 2013). På senare tid har dock ett flertal länder genomfört försök med resultatbaserade ersättningar i syfte att uppnå högre miljönytta, ökad kostnadseffektivitet och ökad acceptans av ersättningen bland mottagare. Nedan ger vi exempel på fall med resultatbaserad ersättning i olika länder.

### **Ersättning för rovdjursförekomst i Sverige**

Sverige har sedan 1996 ett resultatbaserat ersättningssystem för rovdjursförekomst i renskötselområdet. Ersättning ges idag till samebyar för föryngring av järv, varg eller lodjur samt för förekomst av järv, lodjur, varg, björn och kungsörn. Länsstyrelsen ansvarar för inventeringarna av rovdjursförekomst och Sameetinget fördelar de medel som regeringen anvisar till samebyarna. Samebyarna väljer själva hur ersättningen ska användas. Ersättningen baseras på den uppskattade kostnaden för rovdjurens påverkan på rennärningen.<sup>2</sup>

I jämförelse med det tidigare ersättningssystemet som byggde på antalet rovdjursattacker har detta system flera fördelar. Framförallt ger systemet incitament att hålla rovdjuren vid liv eftersom de ges ett värde. Detta gör att bevarande av rovdjuren sätts i fokus på ett sätt som inte var fallet tidigare, vilket förhoppningsvis leder till minskad tjuvjakt. Ersättning ges innan rovdjursattacker äger rum och även om inga attacker sker. Det finns därför ingen osäkerhet kring utbetalning och ingen väntan krävs som vid ersättning ex-post. Kostnaderna är lägre för rensköterna för att de inte behöver leta efter dödade renar eller ansöka om pengar. En nackdel med resultatbaserade system är ofta kostnaden för resultatkontroll. Även i detta fall har

<sup>2</sup> För exakt information om ersättningsnivåer hänvisas till Sameetinget (2017)

myndigheterna fått ökade kostnader på grund av att Länsstyrelserna måste genomföra kontroller av rovdjursförekomsten. Den noggranna kontrollen samlar å andra sidan in empirisk data som kan vara mycket användbar för framtida rovdjursskydd och forskning.

Enligt Naturvårdsverket har ingen statlig utvärdering av ersättningssystemet gjorts.<sup>3</sup> Det är därför svårt att uttala sig om ersättningens effekter. Zabel och Holm-Müller (2008) ansåg dock att det inte var möjligt att hävda att ersättningen hade varit framgångsrik år 2008. Denna slutsats baserades på att det var svårt att se en ökning av antalet rovdjur över tiden. Enkätundersökning visade däremot att administrationen av ersättningen fungerade bra i samebyarna.

I en sammanställning av Franzén (2009) konstateras det också att erfarenheterna av ersättningssystemet i huvudsak är positiva. De avsatta medlen används och anslaget har höjts över tiden för att bättre möta efterfrågan. En återgång till tidigare system anses inte aktuell. En del problem nämns å andra sidan också. Ersättningen infördes till exempel utan formellt författningsstöd och samebyarna anses inte ha fått tillräckligt stor kompensation för medverkan i inventeringsarbetet. Under perioden 1996-2001 sattes ett årligt tak för ersättningen. Franzén avråder från detta eftersom man på förhand inte vet hur stora rovdjursstammarna kommer att vara. Det finns därför risk för att ersättningen blir för låg. Att ersättningsnivån är tillräcklig är viktigt för att minska den illegala jakten som fortfarande förekommer inom renskötselområdet.

### **Ersättning för skyddszoner i jordbruket i Sverige**

I en ny studie från AgriFood Economics Centre och Centrum för miljö- och klimatforskning vid Lunds universitet av Sidemo Holm och Brady (2016) föreslås ett resultatbaserat ersättningssystem för skyddszoner i jordbruket. Skyddszoner används i syfte att minska fosforläckaget

<sup>3</sup> Mailkontakt med Viltförvaltningsenheten.

från jordbruket till sjöar och vattendrag. Den nuvarande ersättningen baseras på skyddszonernas storlek och ges oavsett om zonerna inte minskar läckaget. Istället föreslås att ersättning ska ges utifrån hur mycket skyddszonen minskar fosforläckaget.

Med hjälp av datorsimulering visas att det föreslagna resultatbaserade systemet minskar läckaget upp till åtta gånger mer än det nuvarande åtgärdsbaserade systemet, givet att det utbetalda stödet är lika stort. Förutom att de föreslagna miljöstöden är mer effektiva ger de även ett mindre produktionsbortfall och därmed lägre kostnader för lantbrukaren. Detta beror på att det föreslagna systemet belönar lantbrukare för att anlägga skyddszonerna där de har störst effekt vilket gör att mindre mark tas i anspråk. Det föreslagna systemet bedöms vara fullt genomförbart. Kostnader för resultatkontroll kan hållas nere med hjälp datorsimulering och alla data som krävs är redan tillgängliga.

Även om ersättningssystemet inte används än kan det konstateras att detta är ett intressant exempel på hur högre effektivitet kan nås med hjälp av styrmedel som belönar faktiska resultat istället för åtgärder. I det nuvarande förslaget antas det att stödmottagarna är enskilda lantbrukare då fosforläckaget räknas ut på gårdsnivå.

### **Ersättning för artrika betesmarker, gräsmarker och slätterängar i EU**

Resultatbaserad ersättning för artrika marker används sedan en tid i EU. Vi ger här exempel på denna typ av ersättning från Tyskland och Frankrike. Exempel från andra länder kan hittas i en översikt gjord av Burton och Schwarz (2013).

#### **Baden-Württemberg, Tyskland**

Ett av de första försöken med resultatbaserade miljöersättningar i EU hittas i den tyska delstaten Baden-Württemberg. År 2000 påbörjades ett projekt med ersättningar för artrika betesmarker och slätterängar. Syftet var att bevara den biologiska mångfalden och ersättningssystemet

vände sig främst till områden som krävde fortsatt skötsel och måttlig förbättring av ängar och betesmarker, snarare än till områden som krävde restaurering eller kraftig förbättring. Ersättning gavs för förekomst av kärlväxter. Av totalt 28 på förhand utvalda kärlväxter krävdes att minst fyra fanns på utvalda kontrolltytor (Matzdorf och Lorenz, 2010). Storleken på ersättningen beräknades efter jordbrukarnas förlust av inkomst jämfört med om de hade brukat marken mer intensivt. Jordbrukarna ansvarade själva för kontrollen av förekomst av kärlväxter men myndigheterna gjorde stickprovskontroller (Rabinowicz, 2014).

Projektet infördes på grund av missnöje med det föregående åtgärdsbaserade ersättningssystemet. Jordbrukarna ansåg att det föregående systemet var för detaljstyrt, administratörer fann kontrollen av det krävande och ekologer ansåg att det inte levererade bättre biologisk mångfald (Rabinowicz, 2014).

Utvärdering visar att de utvalda kärlväxterna var starkt kopplade till det totala antalet arter och att ersättningssystemet fungerade väl. Det nya systemet uppfattades som mer meningsfullt, myndigheternas kontrollinsatser minskade och de miljömässiga effekterna blev bättre (Rabinowicz, 2014). Enkätundersökning visar också att jordbrukarnas inställning till naturvård blev mer positiv, att de allra flesta ville fortsätta att delta samt att kontrollkostnaderna för jordbrukarna var relativt låga. Antalet deltagande jordbrukare ökar även över tiden (Matzdorf och Lorenz, 2010).

Pilotprojekt har införts på flera platser i Tyskland sedan ersättningarna infördes i Baden-Württemberg. I det nuvarande tyska Landsbygdsprogrammet används liknande resultatbaserade ersättningar för gräsmarker i åtta regioner (delstater) inklusive Baden-Württemberg (Rabinowicz, 2014). Ersättningarna anpassas efter regionala förutsättningar genom valet av kontrollväxter.

## Frankrike

De framgångsrika försöken med resultatbaserad ersättning för betesmarker och slätterängar i Tyskland gjorde att även Frankrike införde ett liknande stöd i sitt Landsbygdsprogram för perioden 2007-2013 (de Sainte Marie, 2014a). HERBE07 är ett av miljöstöden och syftar till att bevara biologisk mångfald på gräsmarker.

Som i Tyskland ges ersättning för förekomst av specifika växter utan krav på särskild skötsel av marken. Minst fyra växter av de på förhand specificerade kontrollväxterna måste finnas på marken för att ersättning ska betalas ut och resultaten kontrolleras av inspektörer. Listan med kontrollväxter ska anpassas efter de regionala förutsättningarna. Staten finansierar endast projekt som ligger inom Natura 2000-områden, vilket gör att ersättningen riktas till specifika områden. Projekt även utanför Natura 2000-områden godtas men de får inget statligt stöd. Storleken på ersättningen beräknas efter jordbrukarnas förlust av inkomst jämfört med om de hade brukat marken mer intensivt. Ersättningen måste kombineras med en annan ersättningstyp<sup>4</sup> som framförallt syftar till att begränsa gödning (Frankrike, 2015). I praktiken kan man därför klassa HERBE07 som en hybrid ersättning som kräver både åtgärder och resultat för utbetalning.

Effekterna av ersättningen är svåra att uttala sig om eftersom de hittills inte har utvärderats. Man har dock varit tillräckligt nöjd med ersättningen för att behålla den i det nuvarande Landsbygdsprogrammet. Införandet av stödet var kontroversiellt då både miljöaktivister och myndigheter var tveksamma till ett resultatbaserat stöd (de Sainte Marie, 2014a). Riskerna med att överge skötselkrav ansågs höga. Antalet deltagare var år 2013 1300 jordbrukare och totalt var 20 000 hektar mark med i programmet. Intressant är också att två tredjedelar av de deltagande projekten fanns i Natura 2000-områden men två tredjedelar av den deltagande marken fanns utanför Natura 2000-områden. Ett relativt stort intresse fanns alltså

för projektet även i områden där statligt stöd inte gavs. Jordbrukarna har uppskattat att få ökad flexibilitet och ökat förtroende att sköta gräsmarkerna på de sätt som passar dem (de Sainte Marie, 2014b).

I området Massif des Bauges i norra Alperna kombinerades stödet med en tävling om den vackraste blomsterängen. Ursprungligen var syftet att utvärdera lämpligheten av de valda indikatorväxterna och jordbrukarnas acceptans av projektet (de Sainte Marie, 2014b). Tävlingen fick dock ett så bra mottagande att den spred sig över Frankrike. Idag är den del av den prestigefulla Allmänna jordbrukstävlingen (Concours Général Agricole). Hittills har cirka 2000 jordbrukare deltagit.<sup>5</sup> Tävlingen anses ha bidragit till att förändra jordbrukarnas inställning till bevarande av biologisk mångfald. Genom tävlingen har resultatbaserat tänkande och uppskattning av biologisk mångfald spridits även till jordbrukare som inte kan eller vill delta i HERBE07.

## Ersättning för att bevara ängsfåglar i Nederländerna

Efter framgångsrika försök under 1990-talet (Musters et al., 2001) infördes resultatbaserad ersättning för förekomst av ängsfåglar i Nederländernas Landsbygdsprogram för perioden 2000-2006.<sup>6</sup> Ersättningen utformades som en hybrid mellan resultat- och åtgärdsbaserad ersättning. Om det önskade resultatet uppnåddes betalades ersättning ut oavsett hur marken hade skötts. Om resultat inte uppnåddes fanns det möjlighet att få 85 % av ersättningen ändå givet att vissa skötselåtgärder hade genomförts. Storleken på ersättningen baserades på jordbrukarnas förlorade inkomst och extra kostnader för skötselåtgärder. Målgruppen för ersättningen var individer, kooperativ och juridiska enheter som arbetade med bevarande av biodiversitet i odlingslandskapet. I praktiken var det främst jordbrukskooperativ (Agrarische Natuurvereniging) som ansökte och de fungerade

<sup>5</sup> Se Concours Agricole (2016) för mer information om tävlingen.

<sup>6</sup> Information till detta avsnitt är hämtat från Europeiska Kommissionen (2016a) och (2016b) om inget annat anges.

<sup>4</sup> SOCLEH01, 02, 03

som en mellanhand mellan utbetalande myndighet och enskilda jordbrukare.

Ersättning gavs för antalet häckande fågelpar per 100 ha gräsmark. Varje område hade ett eget mål som baserades på det existerande antalet fåglar i området. Stöd gavs endast för 22 på förhand specificerade fågelarter. Inspektion av resultaten genomfördes av myndigheterna.

År 2004 infördes ett flertal förändringar av ersättningen. Viktigast är att det blev obligatoriskt att följa skötselkraven. Om det önskade resultatet även uppfylldes utbetalades en bonus på 15 %. I avtalen med kooperativ öronmärktes en del av budgeten till ersättning per fågelbo. Denna ersättning berodde på fågelartens sällsynthet, hur populär ersättningen var i området och antalet fågelbo. Jordbrukskooperativ fick inte heller längre fungera som mellanhand för utbetalning. Förändringarna infördes efter att Europeiska Kommissionen hade meddelat att ersättningsformen och utbetalningsförfarandet inte uppfyllde reglerna för den gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

Ett alternativt system där kooperativ fortfarande hade en ledande roll för bevarandet av ängsfåglar infördes år 2005. I västra delen av Nederländerna skickar jordbrukare självmant vidare en del av miljöersättningen som fås för en åtgärdsbaserad ersättning för bevarande av ängsfåglar till kooperativen. De betalar i sin tur sedan ut ersättning till enskilda jordbrukare efter antalet fågelbon på gräsmarker. Varje kooperativ bestämmer hur stor ersättning som fås per fågelbo baserat på fågelartens sällsynthet. Ett antal skötselkrav måste också följas men ersättning ges endast för resultat. Stora likheter finns alltså mellan denna och föregående ersättningsform. En viktig skillnad mellan systemen, förutom utbetalningsmekanismen, är hur resultatkontrollen utförs. Här är det jordbrukarna själva som rapporterar antalet fågelbon till kooperativet. Sedan skickar kooperativet ut volontärer för att kontrollera gräsmarken innan ersättning betalas ut.

Ersättningsystemens effekt på fågelbeståndet är oklar men man vet att fågelbeståndet fortsätter att minska i Nederländerna. Dock vet man inte om det hade minskat fortare eller långsammare utan ersättningen. Verhulst et al. (2007) studerar den sammantagna effekten av uppskjuten klippning och ersättning för fågelbon på förekomst av vadarfåglar. De hittar ingen effekt på förekomsten av vadarfåglar men en något högre förökningsdensitet än på konventionella gårdar. Bristen på tydliga effekter av ersättningen kan bero på att den valda indikatorn, antalet fågelbon, inte är den lämpligaste. Arbete pågår för att utreda om en annan indikator är lämpligare för att bättre bevara fågelbeståndet.

Jordbrukare och myndigheter har varit positiva till ersättningen. Inspektionen som genomfördes av myndigheterna uppfattades dock som kostsam. Jordbrukskooperativen har haft en stor del i att ersättningen har fått ett positivt mottagande bland jordbrukarna. Kooperativens deltagande gör att de enskilda jordbrukarnas kostnader är lägre än vad som annars hade varit fallet samtidigt som det är möjligt att få en bättre geografisk täckning av fågelhabitat. Kunskap om fågelarter och miljöbevarande insatser har spridits bland jordbrukare och kooperativ. Ingen definitiv statistik av ersättningsens täckning finns. Man uppskattar att 25 kooperativ är delaktiga och att de täcker en yta på cirka 150 000 ha.

I Nederländernas senaste Landsbygdsprogram riktar sig miljöersättningarna enbart till kollektiv. Effekter av detta är för tidigt att uttala sig om men den nya inriktningen på ersättningen kan ses som ett tecken på att de tidigare försöken med kollektiv ersättning anses framgångsrika.

### **Ersättning för minskat kväveläckage i Tyskland**

Den tyska staden Augsburg i Bayern har sedan decennier ett vattenreningsprogram för att minska kväveläckaget från jordbruket (Wezel et al., 2016). I slutet på 1980-talet upptäcktes höga

kvävehalter i dricksvattnet vilket gjorde att det sedan tidigare existerande vattenskyddsområdet utökades och skötselreglerna för bönder inom området skärptes. För jordbrukare vars mark låg nära vattenbolagets brunnar infördes även striktare regler gällande till exempel gödsling och växtskydd år 1991 för att minska kvävenivån i vattnet. Ersättning betalades ut baserad på de extra kostnaderna de nya åtgärderna medförde.

För jordbrukare vars mark låg inom vattenskyddsområdet, men inte nära en brunn, erbjöd det lokala vattenbolaget frivilliga åtgärdspaket mot ersättning.<sup>7</sup> Vattenbolaget renar inte vattnet då det går emot deras policy att förse kunderna med naturligt vatten. Att grundvattnet håller en hög kvalitet är därför essentiellt för bolaget. Nivån på ersättningen utarbetades tillsammans med jordbrukarna. Ersättning gavs för resultat, vilket i detta fall var kvävenivån i marken. Lägre kvävehalt innebar högre ersättning men det var också möjligt att få en straffavgift om kvävehalten var alltför hög. Ersättningen kopplades även till vetepriset vilket medförde att en ytterligare premie betalades ut om vetepriset steg över en viss nivå. Kopplingen till vetepriset gjorde att ersättningen anpassades om jordbrukarnas alternativkostnad för att följa åtgärdsprogrammet steg.

Kontroll av kvävenivåerna i marken utfördes en gång per år av vattenbolaget. Först togs prover från slumpmässigt utvalda åkrar hos alla jordbrukare i området, oavsett om de deltog i det frivilliga programmet eller inte. Proverna användes till att räkna ut ett referensvärde på markens kvävehalt. Sedan togs prover från alla deltagande jordbrukare. Dessa jämfördes med referensvärdet för att bestämma ersättningsnivån.

Utvärdering visar att programmet hittills har fungerat bra trots vissa inkörningsproblem. Jordbrukarna är idag generellt nöjda och cirka 75 % av behörig mark är ansluten till det frivil-

liga programmet. Detta anses bero på att ersättningen är satt på en, för jordbrukarna, acceptabel nivå, att flexibiliteten i form av olika åtgärdspaket har ökat över tiden, att jordbrukarna är med och förhandlar om hur ersättningen sätts och att "neutrala" parter (universitet) har varit med i utformningen av ersättningen. Vidare har kvävehalten i dricksvattnet tydligt minskat sedan programmet infördes, vilket har gjort att vattenkvaliteten numera bedöms som hög.<sup>8</sup>

Detta är ett av få exempel på samarbeten mellan jordbruket och privata företag när det gäller produktion av miljötjänster. Ett liknande känt fall finns i Frankrike där mineralvattenföretaget Vittel har betalat jordbrukare för mer miljövänliga åtgärder i syfte att bibehålla en hög vattenkvalitet (Perrot-Maitre, 2006). Något som också särskiljer detta projekt från många andra är den höga ambitionsnivån när det gäller resultatkontroll. Här visas att det är möjligt att kontrollera enskilda jordbrukares resultat regelbundet. Användning av referensvärden är även ett intressant alternativ för att jämföra olika jordbrukares resultat. Slutligen bör anpassningen av ersättningen efter rådande alternativkostnader lyftas fram. Varierande alternativkostnader kan vara problematiskt för alla ersättningstyper eftersom högre alternativkostnad kan leda till minskat intresse för miljöersättningen. Att ta alternativkostnaden för att följa åtgärdsprogrammet i beaktande i ersättningsutformningen kan vara ett sätt att förebygga eventuella avhopp.

## Miljö tjänster levererade av kollektiv

I ovan exempel från Nederländerna visades att miljöersättning som betalas till kollektiv istället för enskilda jordbrukare kan fungera bra. Här tar vi upp fler exempel på kollektiva ersättningar. Till skillnad från ovan är dessa främst åtgärdsbaserade.

<sup>7</sup> Vattenbolaget är en del av en privat företagsgrupp men staden Augsburg äger alla bolagets aktier.

<sup>8</sup> Noteras bör dock att vattenkvalitet är ett resultat som är relativt lätt att mäta vilket gör det lättare att uppnå. Se diskussion om resultatmätning under avsnitt Diskussion.

### **Söne mad**

I Sverige är kollektiva ersättningar inom Landsbygdsprogrammet ovanliga då det inte finns någon ersättning som särskilt riktar sig till kollektiv. Det är å andra sidan möjligt att betala ut ersättning till andra än enskilda jordbrukare även med dagens system. Ett exempel på detta hittas i Söne mad (OECD, 2013).

Söne mad vid Vätern i Västergötland har traditionellt nyttjats till bete. Från mitten av 1900-talet upphörde dock betet eftersom marken användes av flygvapnet. När flygvapnet lämnade området 1995 hade stora delar vuxit igen och förbuskats. Man såg därför gärna att betet av marken återupptogs för att höja markens kvalitet och för att bättre bevara den biologiska mångfalden. Problem uppstod eftersom det relativt lilla området hade drygt 30 markägare och långt ifrån alla hade djur. Detta gjorde det svårt att beta marken på ett effektivt sätt och gjorde utbetalning av miljöersättning komplicerad.

Lösningen blev bildandet av Söne mad betesförening. Föreningen skrev kontrakt med markägarna i syfte att göra marken tillgänglig för bete. Marken betas således kollektivt, vilket den för övrigt även hade gjorts till en bit in på 1900-talet. Föreningens inkomst utgörs av EU:s miljöersättningar. Ersättning fås per hektar givet att tillräckligt bete bedrivs och att ett antal kompletterande miljöåtgärder genomförs. Myndigheterna inspekterar att vegetationen uppfyller kraven regelbundet.

Föreningens intäkter delas mellan markägare och djurägare. Markägarna får en symbolisk kompensation och minst 10 % av nettoinkomsten om föreningen gör ett positivt resultat. Styrelsen bestämmer hur dessa 10 % fördelas mellan markägarna men vanligtvis bestäms ersättningen efter markens storlek. Resten (ca 90 %) av föreningens intäkter betalas till djurägarna och fördelas efter andelen betesdagar.

Det kollektiva brukandet av Söne mad har möjliggjort att mycket av det traditionella kultur-

landskapet har återskapats. Majoriteten av områdets markägare (28 stycken år 2013) har kontrakt med betesföreningen. Flera faktorer har bidragit till det lyckade utfallet. Föreningen skapar stordriftsfördelar då kostnader för till exempel ersättningsansökan och uppförande av stängsel delas. Konflikter har kunnat undvikas genom enkla och tydliga regler samt en kultur som karaktäriseras av hjälpsamhet. Det har också varit viktigt att marken är olönsam och egentligen inte har något alternativt användningsområde. Markägarnas alternativkostnad är därför mycket låg, vilket gör att de i princip inte har något att förlora på att skriva kontrakt med betesföreningen. I detta fall är även miljöersättningen troligen avgörande för hur marken nyttjas. Kvaliteten på betet på Söne mad är så låg att marken sannolikt inte skulle ha betalats om ersättning inte betalades ut.

### **Ersättning till kollektivt skötta gräsmarker i Frankrike**

I Frankrikes nuvarande Landsbygdsprogram för perioden 2014-2020 ges ersättning för skötsel av kollektivt skötta gräsmarker (Frankrike, 2015). Ersättningen kallas SHP02 och vänder sig till gräsmarker där minst två jordbrukare bedriver bete. Alla former av etablerade kollektiva enheter (föreningar, organisationer, kooperativ m.m.) utom förvaltningsbolag är behöriga att söka ersättning.

Ersättningen är kopplad till ovan nämnda HERBE07. Man måste därför uppfylla kraven på indikatorväxter enligt HERBE07 för att få ersättning. Dessutom måste en rad skötselåtgärder genomföras för att bibehålla markens ekologiska kvalitet. Möjlighet finns att anpassa ersättningen till lokala förhållanden, dels genom valet av indikatorväxter och dels genom valet av vilka kompletterande åtgärder som får göras på marken. Ersättning betalas ut per hektar och baseras på de kostnader skötselkraven medför.

Ingen utvärdering finns emellertid av hur väl ersättningen fungerar eftersom den nyligen har införts.

### **Ersättning till brukare av allmänningar i Storbritannien**

I Storbritannien pågår projekt för att bättre bevara allmänningar som används av många bönder. I Dartmoor pågår till exempel Dartmoor Farming Futures sedan år 2010 (Waldon, 2011). Detta projekt syftar till att bevara kollektiva varor på hedmark. Målgruppen är jordbrukare som använder delar av Dartmoor nationalpark som betesmark. Ersättning ges för genomförda åtgärder och baseras på förlorad inkomst.

Ersättningen utformas i nära samarbete med jordbrukarna som använder marken på ett relativt ovanligt sätt. De sökande föreslår själva ett antal miljömål relevanta för den specifika marken. Dessa kan till exempel vara förbättrad biologisk mångfald, luft- eller vattenkvalitet samt bevarande av kulturmiljöer. När målen är fastställda bestäms vilka åtgärder som krävs för att uppnå dem i samarbete med relevanta myndigheter.

En utvärdering har gjorts av de första resultaten av projektet (Silcock et al., 2013). Det är än så länge för tidigt att kunna uttala sig om miljöeffekter men man ser positivt på möjligheten att uppnå de önskade resultaten. Projektet anses även ha skapat sociala nyttor eftersom det har uppmuntrat samarbete och förbättrad förståelse för miljövänlig markskötsel bland deltagarna. Den relativt stora flexibiliteten i utformningen av ersättningen uppskattades också, särskilt möjligheten att själv kunna påverka vilka miljömål som ska nås. Två områden i Dartmoor är involverade i projektet. I det första området valde alla aktiva jordbrukare att delta. I det andra valde 26 % att delta men fler förväntas gå med under projektets gång.

Även i Wales finns möjlighet att få ersättning för jordbrukare som kollektivt levererar miljö-tjänster på allmänningar sedan 2012. Ersättningen är en del av Wales miljöersättningar inom Landsbygdsprogrammet och går under namnet Glastir Commons (Welsh Government, 2013). Målgruppen är föreningar för jordbru-

kare som bedriver bete på allmän mark.

Föreningarna ansöker om ersättning antingen för att införa begränsningar i djurtätheten eller för att inte bedriva bete på vintern. Ersättning fås alltså för specifika åtgärder och inte resultat. Utbetalningarna går i normalfallet till föreningen men individuella utbetalningar kan göras i vissa fall.

En utvärdering har gjorts av ersättningarnas första år men fokus är då på effekter av hela Glastirprogrammet och inte dess enskilda delar (Emmett et al., 2014). Det är därför än så länge svårt att veta vilken effekt Glastir Commons har haft på miljön. Man vet dock att jordbrukare har varit positivt inställda till ersättningsformen. Under programmets första år var 35 % av all allmän mark ansluten till Glastir Commons. Detta är en klar förbättring mot tidigare miljöersättningar som knappt lyckades ansluta 2 % av den allmänna marken (Davies, 2012).

### **Miljöersättning i kombination med auktionsförfarande**

Användning av auktionsförfarande i kombination med miljöersättning har hittills varit relativt ovanligt i EU. I andra delar av världen har auktioner dock använts under en längre tid för att fördela ersättning. Vi beskriver här tre välkända exempel från USA, Australien och Tyskland.

#### **USA**

Conservation Reserve Program (CRP) är USA:s största program för miljöersättningar och syftar till att stoppa jordbruksproduktion på mark som är erosionsbenägen eller miljömässigt känslig (Hellerstein et al., 2015). Vid införandet av CRP år 1986 var fokus främst att förhindra erosion men över tiden har fler miljömål (t.ex. vattenkvalitet och biologisk mångfald) inkluderats i programmet.

Jordbrukare skriver kontrakt på 10-15 år för att inte använda mark till produktion. Istället ska marken täckas med gräs eller trädplantering.

Deltagare väljs ut genom ett auktionsförfarande. Markägaren lägger ett dolt bud som innehåller vilka åtgärder som ska vidtas och hur stor ersättning som krävs för att upphöra med produktion. Marken får sedan ett värde på miljönytta som räknas ut med hjälp av ett index (EBI). EBI består av en samlad bedömning av vilka miljönyttor marken kan bidra med och kostnaden för markägarens föreslagna ersättning. Alla intressenters mark rankas enligt EBI och endast mark med de högsta EBI-värdena för en viss region accepteras i programmet.<sup>9</sup> Markägare vars bud accepteras får årlig ersättning som är lika hög som det accepterade budet. Olika markägare får därför olika stor ersättning. Ersättningen betalas ut för utförda åtgärder och inte för resultat.

Rankning av mark efter miljönytta med hjälp av EBI infördes 1990 i syfte att öka ersättningens effektivitet och att inkludera andra miljömål än enbart erosion. Tidigare hade fokus varit på att acceptera så mycket mark som möjligt till lägst kostnad. Det innebar att deltagare valdes ut genom att de lägsta buden accepterades utan att hänsyn togs till miljönytta (Lehman, 2005). Feather et al. (1999) har visat att införandet av rankning enligt EBI nästan fördubblade miljönyttan med CRP utan att kostnaderna för programmet ökade. Stora miljövinster uppnåddes alltså genom mer riktade ersättningar. Cirka 10 % av USA:s åkermark är med i CRP (Claassen et al., 2008).

### Australien

Även Australien har framgångsrikt arbetat med auktioner för att fördela miljöersättningar. Det första pilotprojektet, Bush Tender Trial, inleddes i delstaten Victoria år 2001 (Stoneham et al., 2003). Syftet med projektet var att bättre bevara restvegetation i det traditionella bushlandskapet. Ersättning betalades ut för specifika åtgärder och inte resultat.

Jordbrukare intresserade av att delta fick besök

<sup>9</sup> Ett budtak finns som reflekterar markens jordbruksvärde. Syftet med budtaket är att förhindra för höga ersättningsnivåer. Det finns även ett tak på hur stor areal en viss region kan ha med i programmet.

av en expert för att bedöma det ekologiska värdet av att bevara restvegetation på marken och för att diskutera möjliga miljöåtgärder (t.ex. sätta upp staket eller inte samla in ved). Sedan lämnade jordbrukarna in dolda bud som dels innehöll ett förslag på miljöåtgärder och dels ett förslag på hur stor ersättning som krävdes för att genomföra åtgärderna. För att välja ut vilka bud som skulle accepteras tog myndigheterna hänsyn både till det ekologiska värdet av att bevara restvegetation och den uppskattade effekten för de föreslagna åtgärderna. Precis som i det amerikanska exemplet gjordes en helhetsbedömning av varje bud och dess miljöeffekt som baserades på ett index. Bud med de högsta indexvärdena accepterades.

Projektet blev lyckat i fråga om deltagande. Av 98 inkomna bud accepterades 73 och hela budgeten utnyttjades. Att välja en auktion istället för att, som traditionellt, betala ut samma ersättning till alla var också mer kostnadseffektivt. Auktionerna gjorde att man fick större miljöeffekter för samma kostnad som tidigare. Då pilotprojektet fungerade bra följdes det av flera andra så kallade Bush Tenders i Victoria.<sup>10</sup> Australien har sedan dess också använt liknande auktionsmekanismer i andra delstater för olika miljöersättningar. Ett av de senaste projekten är Reef Trust Tender som syftar till att skydda Stora Barriärrevet mot kväveläckage från jordbruket.<sup>11</sup>

### Tyskland

I den tyska regionen Northeim i Niedersachsen genomfördes ett experiment mellan åren 2004 och 2006 med regionalt anpassade marknadsbaserade ersättningar för ekosystemtjänster (Klimek et al., 2008). Syftet var att bevara biodiversitet på gräsmarker. Den tidigare ersättningen gav alla jordbrukare samma ersättning. Den standardiserade ersättningsnivån sågs som problematisk eftersom den innebar att vissa jordbrukare överkompenserades medan andras kostnader för att genomföra åtgärder inte täck-

<sup>10</sup> Se Victoria State Government (2017)

<sup>11</sup> Se Australian Department of the Environment and Energy (2017a) och Australian Department of the Environment and Energy (2017b)



tes. För att lösa detta problem anpassades ersättningen efter jordbrukarnas individuella kostnader genom ett auktionsförfarande.

Jordbrukare fick ersättning för nivån av ekologisk kvalitet de bidrog med. Ekologisk kvalitet delades in i tre kategorier och baserades på förekomsten av kärlväxter på gräsmarker. Av 40 på förhand utvalda kärlväxter krävdes att minst åtta fanns på kontrolllytorna för att få ersättning för den lägsta kvalitetsnivån. För ersättning för högre kvalitetsnivåer krävdes ytterligare förekomst av vissa specifika arter.

Vem som fick ersättning avgjordes med hjälp av en auktion. Jordbrukare lämnade ett dolt bud (priset per hektar) för att erbjuda en viss ekologisk kvalitet för olika gräsmarker. Varje kvalitetskategori hade en på förhand bestämd budget och bud accepterades från det lägsta budet och uppåt tills budgeten tog slut. Då ersättningen var resultatbaserad betalades den ut till de jordbrukare vars bud hade accepterats först efter att inspektion gjorts av markerna. Auktionen upprepades för att undersöka hur repetition påverkade utfallet.

Erfarenheterna från experimentet var överlag positiva och antalet bud ökade från det första till det andra auktionsförfarandet. Dock gjorde den korta tidsperioden (ett år) att ersättningen lämpade sig bäst för att bibehålla ekologisk kvalitet på gräsmarker. Om förbättring av kvaliteten är målet behöver jordbrukarna få mer tid för att uppnå detta. Jordbrukarna bedömdes ha tillräcklig kunskap för att avgöra vilken kvalitet de kunde bidra med. Detta visade sig genom att de allra flesta levde upp till kraven som ställdes på gräsmarkernas kvalitet vid inspektion. En stor variation fanns mellan olika inlämnade bud och buden blev högre ju bättre kvalitet som fanns på gräsmarkerna. Vi kan tolka detta som att olika marker har olika förutsättningar för att bidra med ekologisk kvalitet och att högre kvalitet generellt kostar mer att underhålla. Jordbrukarna anpassade sina bud i den andra omgången av auktionen. Detta kan tolkas som att auktionsmekanismen var utformad på ett sätt som gjorde det möjligt att tjäna på att överdriva

sina kostnader.

## Diskussion

Traditionellt har ersättningar för att främja miljö- eller kulturmiljöer inom EU varit åtgärdsbaserade och vänt sig till enskilda jordbrukare. Det finns ett flertal anledningar till varför åtgärdsbaserade ersättningar har dominerat. Framförallt är de relativt lätta att införa och övervaka. De är också ofta acceptabla för jordbrukare eftersom ersättning fås innan åtgärder vidtas. Risken för jordbrukaren blir därmed låg. Ibland framförs det även att det råder brist på genomförbara alternativ (Burton och Schwarz, 2013).

Med denna skrift har vi visat att det i många fall finns alternativ till åtgärdsbaserad ersättning i form av resultatbaserade stöd. Vi har även visat att det finns möjlighet att uppnå både ekonomiska och miljömässiga vinster genom kollektiva ersättningar, bättre riktade ersättningar och auktionsförfarande. Eftersom de lokala förutsättningarna och målen man vill uppnå med att betala ut ersättning skiljer sig åt är det dock svårt att säga att ersättning alltid borde utformas på ett visst sätt. Vad vi istället väljer att göra här är att diskutera olika ersättningstyper och undersöka om de är särskilt lämpliga för vissa situationer.

### **Resultat- eller åtgärdsbaserat system?**

Det ökade intresset för resultatbaserade ersättningssystem har i huvudsak uppkommit för att åtgärdsbaserade ersättningsformer inte har gett önskade resultat. Den biologiska mångfalden fortsätter till exempel att försämrats trots att stora summor har betalats ut i åtgärdsbaserad ersättning inom ramen för EU:s Landsbygdsprogram i över 20 år (Rabinowicz, 2014; Burton och Schwarz, 2013). Huvudproblemet med åtgärdsbaserad ersättning är att ersättning betalas ut oavsett hur stor effekt den genomförda åtgärden har. I värsta fall betalas ersättning ut utan att någon positiv miljöeffekt uppnås.

Åtgärdsbaserade system har även kritiserats för att vara alltför detaljstyrda (t.ex. Rabinowicz, 2014; Riksantikvarieämbetet, 2016). Att begränsa jordbrukarnas möjlighet att bruka marken som de vill riskerar att skapa irritation och kan minska villigheten att delta i miljöarbetet (Burton och Schwarz, 2013). Det skapar även svårigheter att anpassa åtgärderna till jordbrukarens individuella förutsättningar, vilket ökar risken för att miljömålen uppnås på ett ineffektivt sätt.

Ur ett teoretiskt perspektiv har resultatbaserad ersättning många fördelar. Framförallt undviker man huvudproblemet med den åtgärdsbaserade ersättningen när man betalar först efter att resultat har uppnåtts. Ett resultatbaserat system ger även jordbrukaren ökad flexibilitet eftersom det inte ställer krav på att specifika åtgärder ska vidtas. Förutom att den ökade flexibiliteten gör att miljömålen kan nås på ett mer effektivt sätt när jordbrukare kan välja åtgärder efter de egna förutsättningarna signalerar det att man litar på jordbrukarens kompetens att sköta sina marker. Detta kan i sin tur ge ett ökat stöd och förståelse för naturvård. Vår genomgång av exempel på resultatbaserad ersättning visar också att jordbrukarna i de flesta fall har varit positivt inställda till att få ökad flexibilitet och deras kunskap om lämpliga miljöåtgärder har generellt varit god. Exempel finns dessutom på att den resultatbaserade ersättningen har gjort jordbrukare mer positivt inställda till naturvård (Matzdorf och Lorenz, 2013). Att ge jordbrukarna större inflytande har generellt uppskattats oavsett ersättningsform. En del ersättningsformer involverar jordbrukare redan i relativt tidiga skeden i ersättningsutformningen (t.ex. Wezel et al., 2016; Waldon, 2011).

Resultatbaserad ersättning är dock inte oproblematiske. Helt avgörande för hur väl ersättningen fungerar är att relevanta resultat är mätbara. Svårigheten att mäta resultat skiljer sig åt från fall till fall. Om man som i det tyska ovan nämnda exemplet vill minska kvävehalten i vattnet är resultatet som ska mätas uppenbart. Om man istället vill öka den biologiska mång-

falden kan det vara svårare att avgöra hur resultat ska mätas. Man kan då behöva ta hjälp av mätbara indikatorer som är korrelerade med det önskade målet. I de fall indikatorer behövs för att mäta resultat blir valet av dessa givetvis mycket viktigt. Om det är svårt att mäta resultat på ett korrekt sätt finns det lite som talar för att ett resultatbaserat system skulle vara mer effektivt än ett åtgärdsbaserat system. Ett resultatbaserat system har därmed högst potential när resultaten är relativt enkla att mäta.

Vid ett eventuellt resultatbaserat ersättningssystem för att bevara landskapselement behöver man definiera vilket resultat man vill uppnå för respektive landskapselement. Detta kan vara komplicerat och kräver noggrann analys. Frågor som exempelvis borde besvaras vid en sådan analys är vad som karaktäriserar ett välskött landskapselement och hur det specifika landskapselementets kvalitet ska mätas. Tydliga mätbara mål gynnar både jordbrukaren som lättare förstår vad som ska uppnås och myndigheten som ska kontrollera resultatet.

Givet att resultaten går att mäta på ett lämpligt sätt är det fortfarande inte självklart att ett resultatbaserat system är bättre än ett åtgärdsbaserat system. Ett ytterligare problem är hur risken fördelas mellan utbetalande myndighet och jordbrukare. Till skillnad från ett åtgärdsbaserat system där ersättning garanterat fås givet att vissa åtgärder genomförs, innebär ett resultatbaserat system en större risk för jordbrukaren. När betalning sker först efter att resultat kan uppvisas kan jordbrukaren gå miste om ersättning trots att stora insatser gjorts för att uppnå resultat. Det är exempelvis möjligt att yttre faktorer som jordbrukaren inte kan påverka, som väder och vind, gör att ersättning uteblir. Om risken för utebliven ersättning bedöms som hög kan det vara svårt att få jordbrukare att delta. Hur hög denna risk är beror på vilket resultat man vill uppnå och på jordbrukarnas individuella förutsättningar. Att bevara något i ett visst skick kan till exempel sannolikt vara associerat med en lägre risk än att förbättra kvaliteten på något.

Man kan även vända på resonemanget och fokusera på den utbetalande myndighetens risk. Denna bedöms vara hög i ett åtgärdsbaserat system eftersom man riskerar att betala mycket för något som inte ger resultat. I ett resultatbaserat system är myndighetens risk relativt låg då utbetalning endast görs om resultat uppnås, givet att resultaten mäts korrekt. Att myndighetens risk är låg spelar dock knappast någon roll om inga jordbrukare vill delta för att ersättningsystemet anses vara för osäkert. I fall där osäkerheten kring resultat är stor och jordbrukarna är mycket känsliga för risk är ett alternativ att införa ett hybridsystem där viss ersättning fås om åtgärder genomförs men en bonus betalas ut om även resultat uppnås. På detta sätt kan risken delas mellan deltagarna och myndigheten. Ett sådant system har till exempel använts i Nederländerna i syfte att bevara ängsfåglar.<sup>12</sup> När det gäller ett eventuellt resultatbaserat ersättningsystem för natur- och kulturmiljöer kan man tänka sig att ett sådant medför en relativt låg risk för jordbrukaren då det i många fall rör sig om bevarandeinsatser.

Ett resultatbaserat system kan medföra ökade kostnader för efterlevnadskontroll i jämförelse med ett åtgärdsbaserat system eftersom resultaten måste kontrolleras regelbundet. Om kostnaden för resultatkontroll är mycket hög finns det risk att denna överstiger vinsterna av den förhoppningsvis mer effektiva måluppfyllnaden.

### **När är auktioner ett intressant alternativ?**

Det är ofta svårt att veta vilken nivå på ersättning som är lämplig att ge jordbrukare för bevarande eller skapande av olika miljövärden. Problemet är att de som utformar ersättningen inte har information om hur hög kostnaden för att leverera miljötjänsterna är för jordbrukarna. Om ersättningen sätts för lågt kommer ingen att vilja söka, om ersättningen sätts för högt blir jordbrukarna överkompenserade. Det finns även fall när man skulle vilja ge jordbrukare olika ersättning för att de har olika förutsätt-

ningar att nå miljömålen. En standardiserad ersättning kan då uppfattas som orättvis och blir kostnadsineffektiv.

Auktioner är ett sätt att få reda på jordbrukarnas kostnader, vilket möjliggör effektiv prisättning av miljötjänster. Auktioner kan också sänka kostnaderna för myndigheten genom att man kan välja ut de mest kostnadseffektiva jordbrukarna. När efterfrågan på ersättning är högre än vad budgeten tillåter anses auktioner vara ett rättvist och transparent sätt att välja vem som ska få ersättning (Hellerstein et al., 2015).

Som visades i ovan exempel från Tyskland, USA och Australien kan auktioner utformas på många olika sätt beroende på vilket mål man har. Gemensamt är att jordbrukare får lämna in bud på vilken ersättning de behöver för att genomföra vissa åtgärder eller att nå specifika miljömål. Olika regler kan användas för att välja ut vilka bud som ska accepteras. Om man vill nå så många jordbrukare som möjligt till en så låg kostnad som möjligt kan man till exempel välja att acceptera de lägsta buden tills budgeten tar slut. Som visades i det amerikanska exemplet ovan är det också möjligt att ta hänsyn till miljöeffekten när bud accepteras för att få så stor effekt som möjligt för budgeten.

Vinsten av auktioner är mer tveksam när man har god kännedom om jordbrukarnas kostnader samt när jordbrukarna har relativt lika förutsättningar för att leverera miljötjänster. Om konkurrensen om ersättningen är låg minskar även auktionens förmåga att genom konkurrens driva ner priset och ge ett kostnadseffektivt utfall. Det finns då en risk att jordbrukarna överdriver sina kostnader om auktionen inte är designad på ett sätt så att man inte kan tjäna på att vilseleda. Att designa auktionen på ett strategiskt sätt borde dock vara teoretiskt möjligt. Målet med ersättningsystemet måste slutligen vara kompatibelt med auktionsförfarandet. Om kostnadseffektivitet till exempel inte är viktigt utan man endast vill nå så många jordbrukare som möjligt är auktioner inte ett bra alter-

<sup>12</sup> Ett teoretiskt resonemang om hur ett hybridsystem borde skapas hittas i Derissen och Quaas (2013).

nativ.

### Möjliga vinster med kollektiva ersättningar och riktade stöd

Att försöka sprida ersättningen "rättvist" över landet, så att olika områden får lika mycket ersättning, kan vara en ineffektiv lösning. Likaså kan målet att nå så många jordbrukare som möjligt vara en dålig idé. Risken finns att pengar då betalas ut till områden som inte behöver det, vilket gör att det finns mindre pengar över till områden där behoven är som störst. Givet att behovet av miljötjänster skiljer sig åt i olika delar av landet kan ett riktat stöd vara en möjlighet att öka effektiviteten. Eftersom budgeten i de allra flesta fall är begränsad är det viktigt att lägga resurserna på det som ger störst effekt. Att vinster kan göras med riktade stöd visade sig i det amerikanska exemplet ovan. När hänsyn började tas till miljönytta vid valet av vem som fick ersättning nästan fördubblades miljöeffekten utan att kostnaden ökade.

För att kunna använda sig av riktade ersättningar krävs information om var behovet av ersättning är som störst. Den främsta svårigheten

med riktade ersättningar är att denna information inte alltid är tillgänglig och att det kan vara dyrt att undersöka. För att riktade ersättningar ska löna sig i ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att kostnaden för informationsinhämtningen inte överstiger vinsterna av ersättningen.

Vinster kan även finnas med kollektiva ersättningar. Kollektiva ersättningar kan bidra med stordriftsfördelar genom till exempel lägre ansökningskostnader för den enskilda jordbrukaren och lägre administrationskostnad för myndigheten. I en del fall kan kollektiva ersättningar även skapa bättre förutsättningar för att nå miljömål som gynnas av stora sammanhängande landytor. När enskilda landremсор läggs ihop till större enheter blir det till exempel lättare att ta hänsyn till de sammanhang som olika arter befinner sig vilket i sin tur gynnar den biologiska mångfalden. Kollektiva ersättningar kan också skapa en social press som ökar efterlevnaden av specifika regler även bland de jordbrukare som har ett relativt lågt miljöintresse. Social press kan även vara negativt om jordbrukare känner sig tvingade att delta i något de inte vill. Problem kan uppstå vid konflikter inom kollektiven eller om kollektiven av

**Figur 1. För- och nackdelar med olika ersättningssystem**

<p><b>Resultatbaserat ersättningssystem</b></p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Betalar endast för resultat</li> <li>Ökad flexibilitet ger högre effektivitet</li> <li>Relativt enkelt att övervaka</li> <li>Högre stöd bland jordbrukare</li> </ul> <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Relativt hög risk för jordbrukaren</li> <li>Kan vara svårt att mäta relevanta resultat</li> </ul>	<p><b>Åtgärdsbaserat ersättningssystem</b></p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Låg risk för jordbrukaren</li> <li>Relativt enkelt att övervaka</li> </ul> <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ersättning betalas även om resultat uteblir</li> <li>Kan uppfattas som detaljstyrt</li> <li>Kan vara svårt att hitta åtgärder som ger önskat resultat</li> </ul>
<p><b>Auktionsförfaranden</b></p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kostnadseffektivt</li> <li>Möjliggör anpassning av ersättningen efter enskilda jordbrukares kostnader</li> </ul> <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fungerar bäst om efterfrågan på ersättning är hög</li> <li>Utformningen av auktionsmekanismen är viktig för att skapa strategisäkerhet</li> </ul>	<p><b>Kollektiva ersättningar</b></p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kan skapa större sammanhängande landområden som gynnar biologisk mångfald</li> <li>Möjliga stordriftsfördelar för både jordbrukare och myndighet</li> </ul> <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Risk för att eventuella konflikter inom kollektiven påverkar resultaten</li> </ul>

någon anledning utesluter jordbrukare som på ett effektivt sätt kunde bidra till att nå miljömålen. Av ovan exempel att döma verkar konflikter inom kollektiv som får ersättning dock inte vara ett stort problem.

## Slutsatser

Det finns många exempel som visar att traditionell åtgärdsbaserad ersättning till enskilda jordbrukare inte är det enda alternativet för att främja miljövärden. Enligt vår genomgång av olika miljöersättningar finns det goda argument för att prova något nytt både i teorin och i praktiken. Möjliga vinster finns i högre miljönytta, ökat stöd hos jordbrukarna och ökad kostnadseffektivitet. Dock bör det betonas att vinsterna är möjliga och inte givna. Diskussionen ovan pekar på att det är svårt att hitta en ersättningsform som passar alla situationer. Istället bör olika falls specifika förutsättningar beaktas när ersättningsform väljs. För- och nackdelar med de olika ersättningsystemen sammanfattas i Figur 1.

Oavsett vilket ersättningsystem man till slut väljer finns det några lärdomar man kan ta med sig. För det första ska man inte vara rädd för att prova sig fram. Många av de existerande alternativa ersättningsystemen har utvecklats över tiden. Pilotstudier har till exempel visat sig vara användbara för att utvärdera effekter innan ersättningen används i stor skala.

För det andra krävs utvärdering av ersättningens effekter för att veta om och hur bättre resultat kan nås i framtiden. Redan under ersättningens utformning bör man därför fundera över hur man skapar så bra förutsättningar som möjligt för utvärdering. Insamling av data är till exempel något som ska göras både före och efter ersättning betalas ut så att utvärdering blir möjlig.

## Referenser

- Australian Department of the Environment and Energy (2017a)  
<https://www.environment.gov.au/biodiversity/conservation/tender-and-auctions-conservation-payments>  
 Besökt 2017-01-09.
- Australian Department of the Environment and Energy (2017b)  
<https://www.environment.gov.au/marine/gbr/reef-trust/reef-trust-tender>  
 Besökt 2017-01-09.
- Burton, R. J. F. och Schwarz, G. (2013) Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30: 628-641.
- Claassen, R.; Cattaneo, A. och Johansson, R. (2008) Cost-effective design of agri-environmental payment programs: U.S. experience in theory and practice. *Ecological Economics* 65:737-752.
- Concours Agricole (2016) <http://www.concours-agricole.com/prairies/prairiesfleuries.html>  
 Besökt 2016 -12-16.
- Davies, A. (2012) The Glastir Stocktake. A report on the findings. Tillgänglig på:  
<http://gov.wales/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/farming/schemes/glastir/glastir-stocktake-outcomes/?lang=en>
- Derissen, S. och Quaas, M.F. (2013) Combining performance-based and action-based payments to provide environmental goods under uncertainty. *Ecological Economics* 85: 77-84.
- De Sainte Marie, C. (2014a) Rethinking agri-environmental schemes. A result-oriented approach to the management of species-rich grasslands in France. *Journal of Environmental Planning and Management* 57(5):704-719.
- De Sainte Marie C. (2014b) Results-based payments for "flowering Meadows" in France: Support tools and collective learning process. IEEP Conference on Results based Agri-environment Schemes: payments for

- biodiversity achievements in agriculture, Brussels 23-24 September 2014.
- Emmett B.E. and the GMEP team (2014) *Glastir Monitoring & Evaluation Programme*. First Year Annual Report to Welsh Government (Contract reference: C147/2010/11). NERC/Centre for Ecology & Hydrology (CEH Project: NEC04780). Tillgänglig på: <http://gov.wales/docs/drah/publications/140701-glastir-monitoring-evaluation-programme-annual-report.pdf>
- Europeiska Kommissionen (2016a) [http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreements-2000-2006-netherlands\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreements-2000-2006-netherlands_en.htm)  
Besökt 2016-12-16.
- Europeiska Kommissionen (2016b) [http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreement-agri-environment-cooperative\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreement-agri-environment-cooperative_en.htm)  
Besökt 2016-12-16.
- Feather, P.; Hellerstein, D. och Hansen L. (1999) *Economic valuation of environmental benefits of the targeting of conservation programs: the case of the CRP*. Agricultural Economic Report No. 778. Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- Frankrike (2015) *France - National Framework Programme 2014-2020*. Version 1.3. Frankrikes nationella Landsbygdsprogram för period 2014-2020.
- Franzén, R. (2009) *Förekomstrelaterat ersättnings-system i Sverige – erfarenheter och förslag till förbättringar*. Tillgänglig på Rovviltportalen: <http://www.rovviltportalen.no/multi-media/48469/Forekomstrelaterat-ersattningssystem-i-Sverige.pdf&content-disposition=attachment>
- Hellerstein, D.; Higgins, N. och Roberts, M. (2015) *Options for improving conservation programs: Insights from auction theory and economic experiments*. ERR-181, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington D.C.
- Klimek, S.; Richter gen Kemmerman, A.; Steinmann, H-H.; Freese, J. och Isselstein, J. (2008) Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands. A transdisciplinary approach. *Biological Conservation* 141: 2888-2897.
- Lehmann, P. (2005) *An Economic evaluation of the U.S. Conservation Reserve Program*. UFZ-Diskussionspapiere No 1/2005.
- Matzdorf, B. och Lorenz, J. (2010) How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? An empirical analysis in Germany. *Land Use Policy* 27:535-544.
- Musters, C.J.M.; Kruk, K.; De Graaf, H.J. och Ter Keurs, W.J. (2001) Breeding birds as a farm product. *Conservation Biology* 15(2):363-369.
- OECD (2013) *Providing agri-environmental public goods through collective action*. OECD Publishing, Paris.
- Perrot-Maitre (2006) *The Vittel payments for ecosystem services: a "perfect" PES case?* International Institute for Environment and Development, London.
- Rabinowicz, E. (2014) *Betalt för resultat – dags att testa nya miljöstöd i Sverige!* PM, AgriFood Economics Centre, Lund.
- Rikssantikvarieämbetet (2016) *Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer? En utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013*. Rikssantikvarieämbetet, Stockholm.
- Sametinget (2017) [www.sametinget.se/rovdjur](http://www.sametinget.se/rovdjur)
- Sidemo Holm, W. och Brady, M. (2016) *Skyddszoner i jordbruket – betalt för resultat?* AgriFood Policy Brief 2016:5. AgriFood Economics Centre, Lund.
- Silcock, P.; Brunyee, J. and Pring, J. (2013) *Dartmoor Farming Futures Project Evaluation*. Final Report prepared for Dartmoor National Park Authority and Natural England. Report No CC-P-587. Cumulus Consultants Ltd., Wormington.
- Stoneham, G.; Chaudhri, V.; Ha, A. och Strappazon, L. (2003) Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender trial. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47(7): 477-500.

- Sullivan, P.; Hellerstein, D.; Hansen, L.; Johansson, R.; Koenig, S.; Lubowski, R.; McBride, W.; McGranahan, D.; Roberts, M.; Vogel, S. och Bucholtz, S. (2004) *The Conservation Reserve program. Economic Implications for Rural America*. Agricultural Economic Report No. 834. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- Verhulst, J.; Kleijn, D. och Berendse, F. (2007) Direct and indirect effects of the most widely implemented Dutch agri-environment schemes on breeding birds. *Journal of Applied Ecology* 44:70-80.
- Victoria State Government (2017):  
<http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/environmental-action/innovative-market-approaches/bushtender>  
Besökt: 2014-01-09.
- Waldon, J. (2011) *Dartmoor Farming Futures*. Report to Dartmoor National Park Authority, Dartmoor Commoners' Council and Natural England.  
Tillgänglig på:  
<http://www.dartmoor.gov.uk/lookingafter/landmanagement/dartmoor-farming-futures>
- Welsh Government (2013) *Glastir Commons 2014*. Explanatory Booklet and How to Complete Guide.
- Wezel, A.; Zipfer, M.; Aubry, C.; Barataud, F. and Heißenhuber, A. (2016) Result-oriented approaches to the management of drinking water catchments in agricultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management* 59(2):183-202.
- Zabel, A. and Holm-Müller, K. (2008) Conservation performance payments for carnivore conservation in Sweden. *Conservation Policy* 22(2):247-251.





**Författare**

Anna Andersson

**Mer information**

Anna Andersson

Tel: 046-222 07 82

E-post: [anna.andersson@agrifood.lu.se](mailto:anna.andersson@agrifood.lu.se)

---

**Vad är AgriFood  
Economics  
Centre?**

**AgriFood Economics Centre** utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

**Publikationer**

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på [www.agrifood.se](http://www.agrifood.se).

**Kontakt**

AgriFood Economics Centre  
Box 730, 220 07 Lund

---



Riksantikvarieämbetet | 08-5191 80 00 | [registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se) | [www.raa.se](http://www.raa.se)