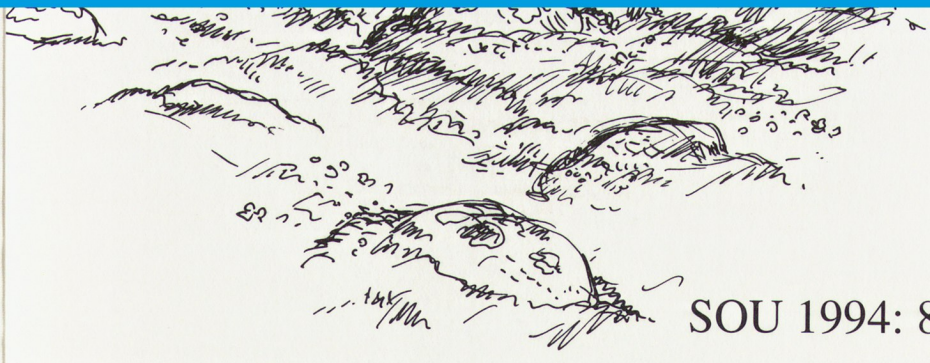
RefKB Occ SOU

Förstärkta miljö-insatser i jordbruket

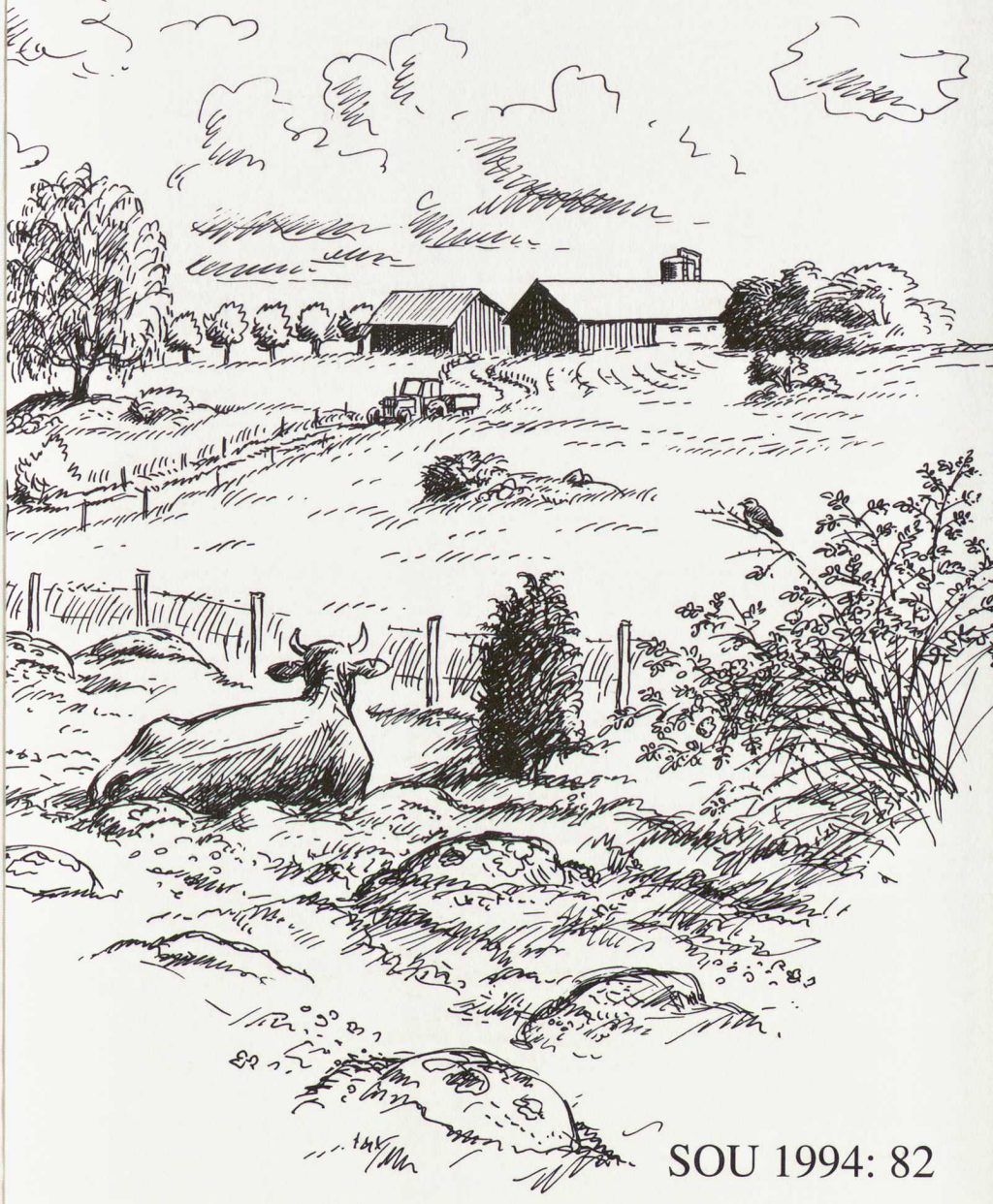
Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



SOU 1994: 82

RefRB Occ SOU

Förstärkta miljö-insatser i jordbruket



SOU 1994: 82

18

Statens offentliga utredningar
1994:82
Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljö-insatser i jordbruket

– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram

Betänkande av Jordbrukets miljöprogramutredning
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13707-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 25 november 1993 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Olsson, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om ett svenskt program för stöd enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarande av landskapet.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet den 15 januari 1994 departementsrådet Anders Lundin som särskild utredare.

Till sakkunniga förordnades den 24 januari 1994 direktör Börje Emilsson, universitetslektor Birgitta Juås och generaldirektör Per Wramner.

Till experter förordnades samma dag miljöekonom Svante Axelsson, departementssekreterare Johan Bodegård, lantbrukare Peter Einarsson, direktör Rune Frisén, avdelningschef Bengt O.H. Johansson, departementssekreterare Ann Lemne, avdelningschef Carl Johan Lidén, departementssekreterare Maria Malmlöf, civilingenjör Sören Persson och departementssekreterare Ann Uustalu.

Till sekreterare förordnades departementssekreterare Katrine Wiström.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1994:82) Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram.

Stockholm i juni 1994

Anders Lundin

/Katrine Wiström

Innehåll

Sammanfattning 9
1 Uppdraget 23
1.1 Direktiven 23
1.2 Betänkandets disposition 24

2 Inledning – problembeskrivning 27
2.1 Hållbar utveckling 27
2.2 Jordbrukets miljömål 29
2.3 Miljötillståndet i och miljöpåverkan av jordbruket 30
2.3.1 Biologisk mångfald och kulturvärden 30
2.3.2 Växtnäringsläckage 31
2.3.3 Bekämpningsmedel 33
2.3.4 Kadmium 34
2.3.5 Ammoniak 35
2.4 Sammanfattning 35

3 Den svenska jordbrukspolitiken 37
3.1 1990 års jordbrukspolitiska beslut 37
3.1.1 Förväntade effekter i odlingslandskapet av 1990 års livsmedelspolitiska beslut 39
3.2 Anpassningar av 1990 års livsmedelspolitiska beslut 41
3.2.1 Vegetabiliesektorn 41
3.2.2 Animaliesektorn 42
3.2.3 Regional- och miljöpolitik 44
3.2.4 Förväntade effekter i odlingslandskapet 44

4 EG:s jordbrukspolitik 45
4.1 EG:s gemensamma jordbrukspolitik 45
4.2 EG:s reform av jordbrukspolitiken år 1992 45
4.3 EG:s kompletterande åtgärder 47
4.4 EG:s miljöprogram för jordbruket 48
4.4.1 EG:s miljöprogram, förordning EEG 2078/92 48
4.4.2 Hittillsvarande erfarenheter 50
4.4.3 Handlingsfrihet 51
4.5 Sveriges möjligheter att påverka EG:s jordbruks- och miljöpolitik 52

5 Behov av olika insatser för att uppnå de svenska miljömålen för jordbruket ... 55
5.1 Förhandlingsresultatet i medlemskapsförhandlingarna .. 55
5.1.1 Vegetabiliesektorn ... 55
5.1.2 Animaliesektorn ... 56
5.1.3 Regionalpolitik ... 57
5.1.4 Skydd mot salmonella och djursjukdomar ... 57
5.2 Erfarenheter av hittillsvarande styrmedel inom några viktiga områden ... 58
5.2.1 Livsmedelspolitikens miljöeffekter ... 58
5.2.2 Växtnäringsläckage ... 59
5.2.3 Bekämpningsmedel ... 60
5.3 Förväntad skillnad mellan miljömål och miljötillstånd i olika delar av landet efter ett medlemskap ... 61
5.3.1 Förväntad skillnad i miljötillstånd efter ett medlemskap . 61
5.3.2 Förväntad skillnad mellan miljötillstånd och miljömål .. 62

6 Hur skall behoven tillgodoses – principer ... 65
6.1 Allmänna utgångspunkter ... 65
6.2 EG:s miljöersättning ... 67
6.3 Ekonomisk modell för utformningen av miljöersättning enligt EG:s förordning 2078/92 ... 68
6.3.1 Efterfrågan på kollektiva nyttigheter – fallande betalningsvilja ... 69
6.3.2 Utbud av kollektiva nyttigheter ... 70
6.3.3 Villkor för effektiv resursanvändning ... 70
6.3.4 Kommentarer till modellen ... 71
6.3.5 Empiriska skattningar av utbudet och efterfrågan på kollektiva nyttigheter (miljötjänster) ... 74

7 Programmet för ekonomisk bärkraft ... 75
7.1 Miljöersättning inom LFA i norra Sverige, miljöersättning-nord ... 75
7.1.1 Bakgrund ... 75
7.1.2 Motiv för miljöersättning-nord ... 77
7.1.3 Förslag till styrmedel ... 77
7.2 Miljöersättning inom LFA-områden i södra Sverige, miljöersättning-syd ... 80
7.2.1 Bakgrund ... 80

7.2.2 Motiv för miljöersättning-syd 81
7.2.3 Förslag till styrmedel 81

8 Resurshushållningsprogrammet 85
8.1 Ekologiskt jordbruk 85
8.1.1 Definition och bakgrund 85
8.1.2 Motiv för att stimulera ekologiskt jordbruk 86
8.1.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser 88
8.1.4 Förslag till styrmedel 90
8.1.5 Beräknad kostnad 105
8.2 Resurshushållande konventionellt jordbruk 109
8.2.1 Definition och bakgrund 109
8.2.2 Motiv för att stimulera resurshushållande konventionellt jordbruk 110
8.2.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser 111
8.2.4 Förslag till styrmedel 111
8.2.5 Beräknad anslutning och kostnad 125

9 Bevarandeprogrammet 127
9.1 Bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet 127
9.1.1 Definition och bakgrund 127
9.1.2 Motiv för att bevara biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet 130
9.1.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser 133
9.1.4 Förslag till styrmedel för bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet 136
9.1.5 Beräknad kostnad 157
9.2 Övriga åtgärder för att bevara biologisk mångfald – våtmarker, sprutningsfria kantzoner och utrotningshotade husdjursraser 158
9.2.1 Definition och bakgrund 158
9.2.2 Motiv för ersättning 159
9.2.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser 161
9.2.4 Förslag till styrmedel 163
9.2.5 Beräknad anslutning och kostnad 169
9.3 Åtgärder för att reducera växtnäringsläckage – extensiv vall, skyddszoner utmed vattendrag och fånggrödor 171
9.3.1 Definition och bakgrund 171

9.3.2 Motiv för att stimulera åtgärder för att reducera växtnäringsläckaget ... 172

9.3.3 Utvärderng av hittillsvarande insatser ... 173
9.3.4 Förslag till styrmedel ... 175
9.3.5 Beräknad anslutning och kostnad ... 179
9.4 Skogliga åtgärder ... 180

10 Utbildning och demonstrationsprojekt för lantbrukare . 185
10.1 Bakgrund och definition ... 185
10.2 Motiv för att stimulera utbildning och praktik avseende miljövänliga jord- och skogsbruksmetoder ... 185
10.3 Utvärdering av tidigare miljöutbildningar för jordbrukare ... 186
10.4 Förslag till utbildning ... 190

11 Beslut, kontroll och sanktionssystem ... 197
11.1 Avtal eller beslut ... 197
11.2 Kontroll ... 200
11.3 Sanktionssystemet ... 201

12 Administration ... 203
12.1 Myndigheternas nuvarande arbetsfördelning och samverkan ... 203
12.2 Utgångspunkter ... 204
12.3 Utredningens förslag ... 206

13 Uppföljning, utvärdering och omprövning ... 209
13.1 Löpande uppföljning ... 210
13.2 Samlad utvärdering och omprövning ... 211

14 Kostnader och finansiering ... 213
14.1 Behov av administrativa resurser ... 213
14.2 Finansiering ... 216

Litteraturförteckning ... 217

Bilagor
Bilaga 1 Direktiv ... 221
Bilaga 2 Förordning EEG 2078/92 ... 227
Bilaga 3 Värdering av miljövariabler som påverkas av jordbruksproduktion, L. Drake ... 233

Sammanfattning

Det svenska jordbruket uppfyller inte kravet på uthållighet. Det tillgodoser inte önskemålet om att kunna tillfredsställa dagens behov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina behov. Ju längre vi väntar med att ställa om jordbruket till ett uthålligt jordbruk desto dyrare blir processen. Men det finns anledning till optimism. Det råder politisk enighet om betydelsen av att jordbruket utvecklas i miljövänlig och resurshushållande riktning och att uppsatta mål nås.

Den snabbare ekonomiska tillväxten som ett EU-medlemskap beräknas medföra kan komma att negativt påverka tillståndet i miljön. Det blir därför nödvändigt att vidta mera långtgående miljöåtgärder vid ett EU-medlemskap för att inte försämra miljötillståndet i Sverige. Jordbruket är en sektor som i det sammanhanget kan axla ett vidgat miljöansvar.

Sveriges roll i det internationella miljöarbetet har länge varit aktiv och pådrivande. Sveriges deltagande i det internationella samarbetet grundas på vårt ansvar för den globala miljön som vi som ett av världens mera gynnande länder solidariskt måste utöva. Därutöver är Sveriges internationella agerande i vissa frågor särskilt viktigt för att kunna uppnå nationella miljömål. Det gäller framför allt gränsöverskridande luft- och vattenföroreningar. Jordbruket i många av de länder som ingår i EU är inte särskilt miljöanpassat. Ett EU-medlemskap skulle förbättra Sveriges möjligheter att påverka det internationella miljösamarbetet i allmänhet och samarbetet på jordbruksområdet i synnerhet.

Det finns alltså både nationella och internationella skäl att fortsätta den miljöanpassning av det svenska jordbruket som påbörjats. Dessa skäl förstärks av ett EU-medlemskap. Jordbruket är en av de sektorer där Sverige har goda förutsättningar att utveckla en nationell miljöpolitik som kan bli förebild för andra länder. Jordbruket kan därför bli en viktig del i en framtida strategi för det svenska miljöarbetet inom EU.

För att svara upp mot det miljöansvar som rimligen kan utkrävas har riksdagen uppställt vissa miljömål för jordbrukssektorn. Målen som de av utredningen föreslagna åtgärderna skall tillgodose är att bevara och utveckla biologisk mångfald och kulturvärden, bevara det levande och öppna landskapet, minska växtnäringsläckaget samt minska riskerna med användning av bekämpningsmedel.

Om vi ser till situationen i dag kan vi konstatera att det främst är föroreningar som innebär risker för människans hälsa. Inom utredningens område gäller det metaller i föda där kadmium i vete är det största problemet samt nitrat/nitrit i dricksvatten. Ca 100 000 personer har dricksvatten med höga nitrathalter vanligtvis orsakat av olämplig stallgödselhantering.

Användningen av marken har ingen direkt bäring på människans hälsa i snäv mening. Den är däremot mycket betydelsefull för möjligheterna till rekreation och turism och för vår upplevelse av landskapet. Situationen är helt annorlunda när det gäller det öppna och variationsrika landskapet. Där påverkar både föroreningar och markanvändningen den biologiska mångfalden och kulturvärdena.

Mycket talar för att jordbruket i Norrland och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder på sikt får svårt att konkurrera ekonomiskt med slättbygden. Utredningen har bedömt att dessa jordbruk kan komma att läggas ner i stor omfattning om inte motåtgärder vidtas. Den biologiska mångfalden och de kulturvärden som är knutna till det nu mångformiga jordbruket i dessa bygder kommer att drabbas. Om de naturliga, ogödslade betes- och slåttermarkerna läggs ner blir förlusten av biologisk mångfald särskilt stor.

Sambandet mellan ett miljöersättningsprogram och den övergripande jordbrukspolitiken är både uppenbar och påtaglig. Utredningen har inte strävat efter en fullständig kartläggning av detta samband. Däremot har utredningen gjort en bakgrundsbeskrivning för att förmedla konturerna av en helhetsbild.

I kapitel 2 diskuteras begreppet hållbar utveckling. I kapitlet understryks att många av de befintliga miljöproblemen bottnar i den sektoriserade ansvarsfördelningen som gör att de organisationer som har ansvar för miljöskydd och för förvaltning av naturresurserna är skilda från de som har ansvar för den ekonomiska förvaltningen. Efter en genomgång av jordbrukets miljömål samt av miljötillståndet i och mil-

jöpåverkan av jordbruket konstaterar utredningen att det svenska jordbruket i dag inte bedrivs uthålligt.

I kapitel 3 redogörs för utvecklingen av den svenska jordbrukspolitiken under 1990-talet. Effekterna av 1990 års jordbrukspolitiska beslut analyseras liksom de anpassningar av vegetabilie- och animaliesektorn som gjorts för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Anpassningen har minskat omställningssvårigheterna men hotet mot den traditionella jordbruksproduktionen kvarstår.

I kapitel 4 beskrivs EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Den reform av jordbrukspolitiken som beslutades i maj 1992 medförde bl.a. att s.k. kompletterande stödåtgärder infördes. EG:s miljöprogram för jordbruket (förordning EEG 2078/92) syftar till att minska jordbrukets miljöbelastning och till att bevara odlingslandskapet. En detaljerad redovisning av syftet, villkor och ersättningsregler görs. Utredningen noterar att förordningen hittills tillämpats flexibelt. Omfattningen och inriktningen av programmet förutsätts anpassas till medlemslandets specifika behov.

I kapitel 5 analyseras de behov av olika insatser som föreligger för att miljömålen för det svenska jordbruket skall uppnås. I kapitlet konstateras att det svenska miljötillståndet vid ett EU-medlemskap kommer att försämras något vad gäller växtnäringsläckage och riskerna med användning av bekämpningsmedel. Det innebär att utvecklingen i dessa avseenden går åt fel håll i förhållande till de av riksdagen fastställa målen. Därför bör åtgärder för att minska växtnäringsläckaget och användningen av bekämpningsmedel förstärkas. Marknadsordningarna inom EG:s gemensamma jordbrukspolitik är inte tillräckliga för att Sveriges mål att bevara den biologiska mångfalden och ett öppet landskap skall kunna nås. EG:s miljöersättningsprogram skapar emellertid goda förutsättningar för att nå målen.

I kapitel 6 utvecklas en ekonomisk modell för hur EG:s miljöersättningsförordning skall kunna tillämpas på ett effektivt sätt i Sverige. Utredningen har valt att betrakta miljöersättningsprogrammet som ett program där det offentliga köper vissa prestationer, kollektiva miljönyttigheter. Miljönyttigheterna saknar emellertid en marknad. För att det skall bli lönsamt att producera vissa, från samhällets synpunkt önskvärda, icke marknadsprissatta nyttigheter (t.ex. natur- och kulturvärden) betalar det offentliga en ersättning för dessa nyttigheter. I kapitlet specificeras de villkor som skall gälla för att samhället skall an-

ses köpa miljönyttigheter i en utsträckning som är samhällsekonomiskt motiverade.

EG:s riktade miljöersättningsprogram lämnar goda möjligheter att behålla och öka miljövärdena i odlingslandskapet. Sverige har i samband med medlemskapsförhandlingarna förhandlat fram en medfinansieringsram för ett svenskt miljöersättningsprogram, som uppgår till 165 miljoner ecu. EG:s medfinansiering förutsätter en lika stor nationell medfinansiering. Utredningen har sett det som sin uppgift att redovisa ett program som utnyttjar den framförhandlade medfinansieringsramen i den utsträckning det bedömts vara samhällekonomiskt motiverat.

Utredningen föreslår följande riktlinjer för det föreslagna programmet för miljöersättning

- Ersättning lämnas endast för åtgärder som uppfyller miljöersättningsförordningen 2078/92.
- Samhällets ersättningar för gjorda uppoffringar skall i princip motsvara det värde som de producerade nyttigheterna har för samhället.
- En löpande utvärdering av ersättningssystemet bör ske. En omprövning bör ske efter 3 år.

Det av utredningen föreslagna nationella programmet för miljöersättning kan i princip delas upp i tre områden med samordning mellan de olika programområdena. Dessa är *programmet för ekonomisk bärkraft, resurshushållningsprogrammet* samt *bevarandeprogrammet*. Programområdena svarar i princip mot målet för ett öppet och varierat landskap, målet att minska växtnäringsläckaget och riskerna vid användning av bekämpningsmedel samt målet att bevara biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet.

Programmet för ekonomisk bärkraft

Det främsta hotet mot landskapets öppenhet är om ekonomiska förutsättningar saknas för jordbruket att långsiktigt överleva. Utan ekonomisk bärkraftighet saknas förutsättningar för att tillgodose samhällets uttalade önskemål om ett öppet och levande landskap. Utredningen har definierat två områden där jordbrukets framtida bärkraftighet

kan ifrågasättas. Det gäller jordbruket i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

Detta programområde är en nödvändig grund för att bevara ett öppet och varierat landskap. Den biologiska mångfalden och de kulturvärden som samhället vill bevara är i huvudsak knutna till en fortsatt animalieproduktion och en lämplig geografisk fördelning av denna produktion. Det första programområdet för miljöersättning är således ett sätt att skapa förutsättningar för fortsatt drift i områden som bedöms producera kollektiva nyttigheter som samhället har intresse av.

Ett resultat av medlemskapsförhandlingarna är överenskommelsen att miljöersättning enligt förordningen 2078/92 skall kunna användas för att lösa de specifika problemen i *jordbruket i norra Sverige.*

Utredningen föreslår

att miljöersättning lämnas i norra Sverige för att främja användningen av jordbruksmark som är förenlig med skydd och förbättring av miljön, landsbygden och landskapet (bevara ett levande och öppet landskap),

att denna ersättning lämnas för vall och betesmark. Till grund för ersättningsberättigade arealer bör ligga en koppling mellan djur och arealanvändning per djurenhet och

att maximal ersättning enligt förordningen lämnas i stödområdena 1–3 (2 750 kr/ha). I område 4 lämnas ersättning med 1 435 kr/ha.

Enligt utredningens bedömning är de fysiska betingelserna och odlingsförutsättningen i det mindre gynnande området (LFA-området) i södra Sverige i stort sett desamma som i norra Sveriges stödområde 4. Detta motiverar enligt utredningen att den kombination av stöd och ersättning som skall garantera långsiktig bärkraftighet i stödområde 4 också är tillämpligt i *LFA-området i södra Sverige.*

Utredningen föreslår därför

att miljöersättning lämnas för vall och betesmark i det mindre gynnade området (LFA-området) i södra Sveriges skogs- och mellanbygder,

att ersättning lämnas med 400 kr/ha i mellanbygderna och med 1 400 kr/ha i skogsbygderna och

att åtgärden för att bevara ett levande och öppet landskap i norra Sverige och LFA-området i södra Sverige skall kunna kombineras med andra ersättningsberättigade åtgärder.

Resurshushållningsprogrammet

Det finns politisk enighet om att nå uppsatta mål och att gå vidare med miljöarbetet för att förbättra resursanvändningen i jordbruket. Strategin bakom förslaget är dels att angripa de viktigaste miljö- och resursproblemen i jordbruket, dels att etablera ett helhetstänkande på gårdsnivå där miljö- och resursfrågor får en central plats.

Detta är utgångspunkten för utredningens förslag om ersättning för *ekologiskt jordbruk* och *resurshushållande konventionellt jordbruk*. För att syftet med programområdet skall uppnås måste dels miljöåtgärdernas status öka, dels måste jordbrukaren sättas i centrum för ett aktivare omställnings- och förändringsarbete i svenskt jordbruk.

För *ekologiskt jordbruk* föreslår utredningen

att riktmärket för ekologiskt jordbruk bör vara att ca 300 000 ha åkermark odlas ekologiskt år 2000,

att en prövning av programmet görs under år 1997 för att bedöma om de av utredningen föreslagna villkoren och ersättningsnivåerna är lämpliga med hänsyn till målet,

att en permanent ersättning lämnas,

att en särskild ersättning för omläggning till ekologiskt jordbruk inte lämnas,

att landet delas in i 3 zoner. Zon 1 omfattar Götalands södra slättbygder. Zon 2 omfattar Götalands norra slättbygder, Götalands mellanbygder och Svealands slättbygder. Zon 3 utgörs av Götalands och mellersta Sveriges skogsbygder samt Norrland,

att en arealersättning med 1 650 kr/ha lämnas för ekologiskt jordbruk i zon 1,

att i zon 2 lämnas ersättning med 1 500 kr/ha,

att i zon 3 lämnas ersättning med 800 kr/ha,

att för ekologisk djurhållning i kombination med ekologisk odling lämnas ersättning med 1 800 kr/ha i zon 1, 1 650 kr/ha i zon 2 och 950 kr/ha i zon 3.

att följande villkor skall gälla för att ersättning skall lämnas

1. Användning av lättlösliga handelsgödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel tillåts inte.
2. Ersättning lämnas, med vissa undantag endast om minst 25 % av den anslutna arealen är vall eller gröngödsling.
3. Full ersättning lämnas endast för företag med en djurtäthet om högst 1 djurenhet/ha åkermark.
4. Införsel till gården av stallgödsel från viss intensiv inneuppfödning tillåts inte.

För *resurshushållande konventionellt jordbruk* föreslår utredningen

att följande villkor skall uppfyllas för att ersättning skall lämnas till ett företag

1. Användning av handelsgödselkväve skall reduceras med 30 %.
2. Andelen grön mark skall vara 60 % i Malmöhus, Kristianstads, Blekinge och Hallands län. För övriga län i Götaland skall andelen vara 50 %.
3. Förbättrad stallgödselhantering i samband med spridningen.
4. En årlig växtnäringsbalans skall upprättas för gården.
5. Användningen av ogräsbekämpningsmedel skall reduceras. Svampbekämpning i stråsäd, med undantag för betat utsäde, tillåts inte. Två zoner införs.
6. En sprutningsfri kantzon skall lämnas vid bekämpning av spannmål på gården.
7. Sprutningsutrustningen skall testas varje år. Testprotokoll skall uppvisas.
8. Biobädd och säkert förvaringsutrymme skall finnnas.

att landet indelas i två zoner. Zon 1 omfattar Götalands södra och norra slättbygder, Götalands mellanbygder och Svealands slättbygder. Övriga delar av landet utgör zon 2 och

att när samtliga villkor är uppfyllda, skall ersättning år 1 lämnas med 900 kr/ha i zon 1 och med 500 kr/ha i zon 2. Vid erhållen dispens för svampförbudet reduceras ersättningen i zon 1 med 200 kr/ha.

För att *reducera växtnäringsläckaget* föreslår utredningen

att ersättning lämnas med 1 500 kr/ha för extensiv vall i områden med låg andel vall,

att ersättning för anläggning av skyddszon utmed vattendrag lämnas med ca 2 kr/löpmeter och

att ersättning lämnas med 500 kr/ha för insådd av fånggröda i Götaland.

Bevarandeprogrammet

Motivet för det tredje programområdet är att i möjligaste mån försöka samordna olika i dag förekommande ersättningsformer och verksamheter som påverkar bevarandet av viktiga värden i odlingslandskapet. Utredningen vill understryka att bevarandet av biologisk mångfald och kulturvärden är en integrerad del av den framtida livsmedelspolitiken. Samordningen av åtgärder för bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden är av central betydelse för att bevarandearbetet skall bli framgångsrikt. För bevarande av biologisk mångfald och övriga natur- och kulturvärden i landskapet föreslår utredningen

att genomförandet sker i fyra samordnade program

1. *Bevarande av slåttermark.*
2. *Bevarande av betesmark.*
3. *Bevarande av övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer.*
4. *Övriga åtgärder för att bevara biologisk mångfald.*

För *bevarande av slåttermark* föreslår utredningen

att samtliga bevarandevärda marker (ca 2 800 ha) bevaras för framtiden,

att en grundersättning lämnas med 1 800 kr/ha i värdeklass A och med 1 300 kr/ha i värdeklass B och

att följande tilläggsbelopp kan lämnas i klass A:

- lieslåtter 2 500 kr/ha
- efterbete 700 kr/ha
- lövtäkt 500 kr/ha

För *betesmark* föreslår utredningen

att totalt ca 370 000 ha i fyra olika värdeklasser bevaras.

att vid beräkning av ersättningen för bevarandevärd betesmark skall beaktas huruvida ersättning också lämnas till samma mark inom ramen för bärkraftighetsprogrammet och

att följande ersättningsbelopp lämnas

Klass A	1 600 kr/ha
Klass B	1 100 kr/ha
Klass C	850 kr/ha
Klass D	850 kr/ha

För *övriga åtgärder för att bevara biologisk mångfald* föreslår utredningen

att ersättning lämnas för hydrologisk restaurering av våtmarker, småvatten samt mindre åar och bäckar enligt följande

- våtmarker och småvatten med ca 4 800 kr/ha de första 5 åren och därefter ca 2 500 kr/ha i 15 år
- mindre åar och bäckar med 6 kr/m de första åren och därefter ca 2,50 kr/m i 15 år

att ersättning lämnas med högst 500 kr/ha för sprutningsfria kantzoner i Götalands slätt- och mellanbygder samt Svealands slättbygder och

att ersättning lämnas med 1 000 kr/djurenhet för utrotningshotade husdjursraser under förutsättning att rasen är utrotningshotad i hela Europa.

Utredningen föreslår

att ersättning kan lämnas *för miljöåtgärder på vissa begränsade arealer skogsmark.*

Utredningens förslag till ett nationellt program för miljöersättning omfattar ett 10-tal åtgärder. I tabell 1 redovisas hur ersättningsberättigade åtgärder kan kombineras.

Administration

Utredningen har med sitt administrationsförslag försökt skapa ett tydligare ansvarsförhållande och bättre samordning mellan myndigheterna.

Utredningen anser det lämpligt och önskvärt att en myndighet under regeringen får ansvaret gentemot EU för administrationen av marknadsregleringarna och de stöd som finansieras genom EG:s jordbruksfond och som riktar sig till jordbruk och trädgård.

Utredningen föreslår

att Jordbruksverket ges det centrala myndighetsansvaret för jordbrukets program för miljöersättning. Bakom utredningens förslag att ge verket det centrala myndighetsansvaret ligger önskemålet om en bättre samordning och att en helhetssyn skall ligga till grund för åtgärder i odlings- och kulturlandskapet.

Utvärdering och omprövning

De förslag som utredningen lämnar omgärdas av osäkerhet. En osäkerhet gäller den framtida jordbrukspolitiken i EU. En annan är hur förhandlingsresultatet kommer att tillämpas. En tredje osäkerhet rör framtida ekonomiska förutsättningar t.ex. växelkursutvecklingen.

De beräkningar som utredningen gjort av inkomstbortfallet för olika åtgärder är förenade med osäkerhet. Till grund för de föreslagna

ersättningsnivåerna ligger dels utförda beräkningar, dels en bedömning av den osäkerhet som är förknippad med beräkningsunderlaget.

Osäkerheten får emellertid inte hindra att de från samhällets synpunkt önskvärda åtgärderna genomförs. Jordbrukets miljöersättningsprogram bör ses som en strategi, som bedöms kunna förverkliga uppsatta mål. Vägledande för utredningens målbeskrivningar har bl.a. varit de intentioner, som ligger till grund för t.ex. riksdagens uttalande vad beträffar mål för ekologisk odling och Naturvårdsverkets kvantitativa tolkning av målet att bevara den biologiska mångfalden, snarare än ett önskemål att söka uppnå ett kvantitativt mål vid en viss given tidpunkt. Varje åtagande av den storleksordning, som utredningens förslag innebär måste förenas med en flexibilitet om i vilken takt som det är önskvärt att infria åtagandet. Avvägningar bör fortlöpande ske mellan olika uppsatta mål och mellan olika åtgärder för att nå dessa mål.

Utredningen föreslår

att miljöersättningsprogrammet utvärderas och att denna utvärdering ligger till grund för en omprövning av programmet om 3 år.

De totala kostnaderna för miljöersättningsprogrammet bedöms uppgå till ca 2 800 miljoner kronor per år vid slutet av den första 5-årsperioden (tabell 2). Till detta kommer kostnader för administration och räntekostnader, som totalt uppgår till ca 67 miljoner kronor per år under år 2–5. Vad gäller finansieringen är detta en fråga för statsmakterna att avgöra.

Slutsats

För att svenskt jordbruk skall behålla sin konkurrenskraft krävs att produktionen klarar av de nya krav, som marknaden i framtiden kommer att ställa på miljöanpassning och resurshushållning. När det svenska jordbruket uppfyller villkoren för uthållighet skapas förutsättningar för näringen att vinna marknadsandelar i Europa i konkurrens med andra europeiska jordbruksföretag. Det är enligt utredningen viktigt att stegen mot detta önskvärda tillstånd därför tas på ett konkurrensneutralt sätt.

EG:s riktade program för miljöersättning till jordbruket skapar förutsättningar för samhället att uppnå de av riksdagen uppsatta miljömålen. Därmed tas ett ytterligare steg mot ett uthålligt jordbruk. Jordbrukaren ersätts för de åtaganden som görs. Samhället köper miljönyttigheter, som inte är marknadsprissatta, i en utsträckning som bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat.

Tabell 1 Nationellt program för miljöersättning – tänkbara kombinationer av åtgärder

	Miljö-nord	Miljö-syd	Ekologiskt jordbruk	Resurshushåll. konv. jbr	Extensiv vall	Skyddszon utmed vatten	Fånggröda	Slåttermark	Betesmark	Natur- o kulturmiljöer	Våtmarker	Sprutfri zon
Miljö-nord	-	o	X	X	o	o	o	X	X	X	*	o
Miljö-syd	o	-	X	X	o	X	*	X	X	X	*	o
Ekologiskt jordbruk	X	X	-	o	o	X	o	*	*	X	*	o
Resurshushåll. konv. jbr	X	X	o	-	*	X	o	*	*	X	*	o
Extensiv vall	o	o	o	*	-	*	*	*	*	X	*	*
Skyddszon utmed vatten	o	X	X	X	*	-	*	*	*	X	*	*
Fånggröda	o	*	o	o	*	*	-	*	*	X	*	*
Slåttermark	X	X	*	*	*	*	*	-	*	*	*	*
Betesmark	X	X	*	*	*	*	*	*	-	*	*	*
Natur- o kulturmiljöer	X	X	X	X	X	X	X	*	*	-	*	X
Våtmarker	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	-	*
Sprutfri zon	o	o	o	o	*	*	*	*	*	X	*	-

X - Båda åtgärderna berättigar till ersättning för samma mark

* - Båda åtgärderna berättigar till ersättning men inte för samma mark

o - Åtgärderna utesluter varandra

Tabell 2 Bedömd omfattning, ersättning och kostnad vid slutet av 5-årsperioden

	Omfattning (ha)	Ersättning per hektar	Total kostnad miljoner kronor
A) Programmet för ekonomisk bärkraft			
Miljöersättning-nord Summa/genomsnitt	178 000	2 433	435
– Område 1–3	135 000	2 750	
– Område 4	43 000	1 432	
Miljöersättning-syd Summa/genomsnitt	410 000	924	380
– skogsbygd	215 000	1 400	
– mellanbygd	195 000	400	
B) Resurshushållningsprogrammet			
Resurshushållande konventionellt jordbruk	1 000 000	700	700
Ekologiskt jordbruk Summa/genomsnitt	300 000	1 240	372
– Område 1 (Gss)	40 000	1 650	
– Område 2 (Gmb, Gns, Ss)	140 000	1 500	
– Område 3 (Skogsbygder och Norrland)	120 000	800	
Extensiv vall	30 000	1 500	45
Fånggrödor	40 000	500	20
Skyddszoner utmed vattendrag	1 100	3 300	4
C) Bevarandeprogrammet			
Slåttermarker Summa/genomsnitt	2 800	1 675	5
– klass A	2 100	1 800	
– klass B	700	1 300	
Betesmarker Summa/genomsnitt	370 000	1 170	433
– klass A	125 000	1 600	
– klass B	100 000	1 100	
– klass C	125 000	850	
– klass D	20 000	850	
Kulturhistoriskt värdefulla miljöer	250 000	600	150
Götalands slättbygder			
G:s skogs- och mellanbygd, Svealand			
Öland och Gotland			
Nedre Norrland			
Övre Norrland			
Våtmarker och småvatten	2 400	4 800	12
Mindre åar, bäckar	2 000	6 000	12
Sprutningsfria kantzoner	50 000	500	25
Utrotningshotade husdjursraser	2 100 DE	1 000	2
Miljöåtgärder på begränsade skogsmarksarealer			40
D) Övrigt			
Utbildning, information och demonstrationsprojekt			121
SUMMA:			2 755

	Omfattning	Ersättning	Total kostnad
A) Programverksamhet			
Miljöersättning-syd Sunnerjonsmunt	410 000	924	380
– skogsbygd	215 000	1 400	
– vetlanbygd	195 000	400	
B) Resursutjämningsprogram			
Resurskänsliga konvention-till	1 000 000	700	700
jordbruk			
Ekologisk jordbruk Sunnerjonsmunt	300 000	1 240	372
– Omåde 1 (Gisl.)	250 000	1 650	
– Omåde 2 (Gutn. Gus. Sö)	850 000	1 500	
– Omåde 3 (Skogsbygden och Hemland)	150 000	800	
Extensiv vall	250 000	1 500	45
Lägreröder	40 000	500	20
Skyddsvatten minskad vattenföring	1 100	3 300	4
C) Åtgärdsprogrammet			
Slåtterängar Sunnerjonsmunt	2 800	1 675	5
– klass A	2 100	1 800	
– klass B	700	1 300	
Betesmarker Sunnerjonsmunt	320 000	1 170	374
– klass A	125 000	1 600	
– klass B	100 000	1 100	
– klass C	125 000	850	
– klass D	20 000	850	
Kulturhistorisk värdefulla miljöer	250 000	600	150
Odlandskapsbyggare			
Gisl- skogs- och mellanbygd, Svenstad			
Olsnäl och Orsbäck			
Nedre Hemland			
Övre Hemland			
Vattenmiljöer och småvatten	2 400	4 800	12
Mindre sjö, bäckar	2 100	6 000	12
Sportfiskvatten Sunnerjonsmunt	50 000	500	25
Utrotningshotade bindgrävare	2 100 DE	1 000	
Miljöåtgärder på betesmark			
Skogsmarksarealer			40
D) Övrigt			
Utbildning, information och demonstrationsprojekt			121
SUMMA:			2 755

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

I utredningens direktiv (bil. 1) framhålls att ett övergripande mål för den svenska jordbrukspolitiken är en god hushållning med samhällets totala resurser. Miljömålet är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, bevara den biologiska mångfalden, minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringsläckage och användning av bekämpningsmedel samt att bevara odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

I samband med att EG i maj 1992 reformerade den gemensamma jordbrukspolitiken infördes bl.a. ett s.k. kompletterande stöd för miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet (bil. 2).

Vid ett EG-medlemskap kommer Sverige att tillämpa EG:s gemensamma jordbrukspolitik.

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till utformning av ett svenskt program för stöd enligt EG:s förordning. Programmet skall kunna träda i kraft vid tidpunkten för ett svenskt medlemskap.

I direktiven framhålls att utgångspunkten för utredningen bör vara de svenska miljömålen och de behov som finns inom natur- och kulturmiljövården inom jordbrukspolitiken.

Utredningen skall enligt direktiven

- överväga hur de specifika svenska behoven kan tillgodoses,
- överväga hur de existerande svenska miljöåtgärderna inom jordbruket och andra stödformer som faller inom förordningens tillämpningsområde kan utformas inom ramen för programmet,
- analysera behovet och utformningen av olika insatser mot bakgrund av konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap,
- beakta förhandlingsutfallet,
- lämna ett förslag till stöd för omläggning till ekologisk produktion,

- redovisa de administrativa konsekvenserna av det föreslagna programmet och hur kontrollen bör utformas,
- utreda hur de avtal som tecknas för landskapsvårdsersättning och naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet skall utformas,
- redovisa förväntade kostnader för programmet och dess administration, utvärdering och uppföljning samt
- föreslå finansiering av förslagen.

Sverige har i samband med medlemskapsförhandlingarna förhandlat fram en medfinansieringsram för ett svenskt miljöersättningsprogram för jordbruket. EU har deklarerat att Sverige kan förväntas erhålla 165 miljoner ecu. EU:s medfinansiering förutsätter en lika stor nationell medfinansiering. Utredningen har sett det som sin uppgift att redovisa ett program som utnyttjar den framförhandlade medfinansieringsramen i den utsträckning vi bedömt det vara samhällsekonomiskt motiverat.

1.2 Betänkandets disposition

Utredningen har i kapitel 2–6 gjort en bakgrundsbeskrivning i syfte att summera problembilden (kapitel 2), presentera utvecklingen av den svenska jordbrukspolitiken under 1990-talet (kapitel 3), redovisa EG:s gemensamma jordbrukspolitik (kapitel 4) och att diskutera behovet av olika insatser för att nå de svenska miljömålen i jordbruket (kapitel 5). I kapitel 6 beskrivs den ekonomiska modell som varit utgångspunkt för utredningens förslag. Utredningen har valt att betrakta miljöersättningsprogrammet som ett program där samhället i princip köper icke marknadsprissatta miljönyttigheter i den utsträckning som bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat.

Det av utredningen föreslagna programmet för miljöersättning kan delas upp i tre programområden med samordning mellan de olika delarna. Dessa är *bärkraftighetsprogrammet (kapitel 7), resurshållningsprogrammet (kapitel 8)* och *bevarandeprogrammet (kapitel 9)*. Programområdena svarar i princip mot de miljömål för jordbruket som definierats i kapitel 2.

I kapitel 10 redovisas behovet av ökade resurser för utbildning, information och demonstrationsprojekt. I kapitel 11 diskuteras den administrativa hanteringen av miljöersättningsprogrammet. I kapitel 12 motiveras varför Jordbruksverket bör ges det centrala myndighetsansvaret för programmet. I kapitel 13 beskrivs den osäkerhet som omgärdar utredningens programförslag och behovet av att programmet utvärderas och omprövas år 1997. Slutligen analyseras resursbehov och finansiering i kapitel 14.

1.2 Betänkandets disposition

Utredningen har i kapitel 2–6 gjort en bakgrundsbeskrivning i syfte att sammanfatta problembilden (kapitel 2), presentera utvecklingen av den svenska jordbrukspolitiken under 1990-talet (kapitel 3), redovisa EG:s gemensamma jordbrukspolitik (kapitel 4) och att diskutera behovet av olika insatser för att nå de svenska miljömålen i jordbruket (kapitel 5). I kapitel 6 beskrivs den ekonomiska modell som varit utgångspunkt för utredningens förslag. Utredningen har valt att betrakta miljöersättningsprogrammet som ett program som i princip köper icke marknadsprissatta miljönyttigheter i den utsträckning som bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat.

Det av utredningen föreslagna programmet för miljöersättning kan delas upp i tre programområden med sammanning mellan de olika delarna. Dessa är *kärnområdesprogrammet (kapitel 7)*, *resursbildningsprogrammet (kapitel 8)* och *bevarandeprogrammet (kapitel 9)*. Programområdena svarar i princip mot de miljömål för jordbruket som definierats i kapitel 2.

2 Inledning – problembeskrivning

Jordbrukets huvudsakliga syfte är att producera jordbruksprodukter. Jordbruket kan dessutom bidra till ett varierat och levande kulturlandskap och till variationsrikedom hos växt- och djurarter. Det har också givit upphov till kulturvärden som visar sig i landskapets utformning, vegetation, bebyggelse och i fornlämningar. I Sverige förknippas ett sådant öppet och varierat landskap med stora skönhets- och rekreationsvärden.

De förändringar i odlingslandskapet som har ägt rum under efterkrigstiden ingår i dag i hotbilden för väsentliga kultur- och naturvärden. Igenväxning, förbuskning och brist på underhåll gör att kulturhistoriska värden med tiden försvinner. En tredjedel av landets hotade, sällsynta och hänsynskrävande växt- och djurarter har sin hemvist i odlingslandskapet. Inom kärlväxtgruppen finns två tredjedelar av arterna i odlingslandskapet. Jordbruket har också påverkat miljön genom valet av driftsinriktning. Nya brukningsmetoder har bl.a. medfört läckage av växtnäringsämnen och av bekämpningsmedel till grundvatten och vattendrag.

2.1 Hållbar utveckling

Det internationella mellanstatliga miljösamarbetet har en relativt kort historia. Grunden för det globala miljösamarbetet om den mänskliga miljön lades i samband med 1972 års världsmiljökonferens i Stockholm. Flera viktiga konventioner om skydd för den marina miljön, för åtgärder mot luftföroreningar och för skydd av flora och fauna tillkom under 1970-talet.

Sverige har förbundit sig att skydda växter och djur och deras livsmiljöer, bl.a. genom att ansluta sig till Bernkonventionen, som antogs i Bern år 1979 och trädde i kraft för Sveriges del år 1983. Konventionen syftar till att skydda europeiska arter av vilda djur och växter samt deras levnadsområde. Särskild vikt läggs vid skyddet av arter som är hotade och sårbara. Bernkonventionen har bl.a. medfört att de flesta arter av kräl- och groddjuren fridlysts i Sverige.

I FN-rapporten, Vår gemensamma framtid, som Brundtlandkommissionen presenterade år 1987 definierades hållbar utveckling som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina behov."

En förutsättning för en hållbar utveckling är att utvecklingen inte hotar de naturliga system som allt liv på jorden bygger på, dvs. atmosfären, vattnet, jordarna och organismerna. Ekologiska och ekonomiska överväganden måste samordnas i alla beslutsprocesser så att de ekologiska aspekterna beaktas samtidigt som t.ex. de ekonomiska och jordbrukspolitiska aspekterna. I detta perspektiv är begreppet miljöanpassad samhällsutveckling synonymt med begreppet hållbar utveckling.

Sverige förbrukar ändliga lager av olja, kol, uran, fosfat, metaller och grus i en takt som inskränker kommande generationers valmöjligheter. Den del av restprodukterna som samhället eller naturen inte upparbetar till nya resurser leder till ökad mängd avfall.

Huvudtemat vid världskonferensen om miljö och utveckling i Rio de Janerio i juni 1992 var hållbar utveckling. Av de principer som tar sikte på miljöarbetet inom industriländerna framgår att "även kommande generationers behov av utveckling och miljö måste tillgodoses på ett rättvist sätt, att "skyddet av miljön måste utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen" och att länderna bör "begränsa och undanröja produktions- och konsumtionsmönster som inte är långsiktigt hållbara." Vid konferensen undertecknades konventionen om biologisk mångfald, som riksdagen godkände år 1994. Konventionen innebär bl.a. ett åtagande att föra en samlad politik för att bevara den biologiska mångfalden. Riksdagen har med anledning av konventionen antagit en svensk strategi för bevarande av biologisk mångfald.

Det framtida miljöarbetet måste därför inriktas på att använda naturens resurser på ett effektivt sätt, där priser på varor och på tjänster reflekterar kostnaden för alla naturresurser som tas i anspråk. En grundläggande tanke som på sikt måste få en mer framträdande plats i strävan till bättre resurshushållning är principen att den som förorenar miljön också skall betala kostnaderna för miljöförstöringen. Det betyder att både miljöförstöringen och resursförbrukningen skall reflekteras i priset.

Sambandet mellan ekologi och ekonomi behöver bli tydligare. Många av de befintliga miljöproblemen bottnar i den sektoriserade an-

svarsfördelningen som gör att de organisationer som har ansvar för miljöskydd och för förvaltning av naturresurserna är skilda från de som har ansvar för den ekonomiska förvaltningen.

2.2 Jordbrukets miljömål

De övergripande målen för den generella miljöpolitiken som riksdagen tidigare beslutat om är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de långsiktigt kan utnyttjas samt att skydda natur- och kulturlandskapet. Skyddet av hälsa, kultur- och naturvärden samt naturresurser ställer krav på hur samhällets materialflöden och markanvändning utformas (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:343).

Nyttjandet av marken och av vattnet skall göras på ett sådant sätt att en rik variation av naturtyper, biotoper och arter kan bibehållas och naturligt förekommande arter kan bevaras i livskraftiga balanserade bestånd och ge möjligheter till rekreation och friluftsliv i ett varierat landskap.

Det övergripande målet för den svenska jordbrukspolitiken är en god hushållning med samhällets totala resurser. Sektorsansvaret för miljöfrågorna har lagts fast av riksdagen. Miljömålet för jordbrukssektorn är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, att bevara den historiska kontinuiteten i den fysiska kulturmiljön, att bevara den biologiska mångfalden samt att minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringsläckage och av användning av bekämpningsmedel. All användning av kadmium som kan medföra att metallen sprids i naturen bör, enligt riksdagen, på sikt upphöra (prop. 1989/90: 146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327).

För att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan beslöt riksdagen år 1988 att kväveutlakningen från jordbruket skulle halveras fram till år 2000 (prop. 1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:374). Inom ramen för det nordiska samarbetet har detta mål tidigarelagts och en halvering, i förhållande till år 1986, skall i stället nås i särskilt belastade kustområden till år 1995.

Användningen av kemiska bekämpningsmedel inom jordbruket, räknat i aktiv substans, skulle halveras mellan åren 1986 och 1990 med utgångspunkt i den genomsnittliga användningen åren 1981–1985 (prop. 1987/88:128). Därefter beslutade riksdagen att användningen skall hal-

veras ytterligare en gång till strax efter mitten av 1990-talet (prop. 1989/90:146).

2.3 Miljötillståndet i och miljöpåverkan av jordbruket

Miljötillståndet i ett land beror på en rad olika faktorer. Lokal miljöpåverkan sker t.ex. vid kväveläckage från jordbruket. Både luftburna och vattentransporterade föroreningar kan vara gränsöverskridande. Geografisk lokalisering och klimatförhållanden är av stor betydelse för miljötillståndet. Naturens förmåga att ta hand om miljöföroreningar är också avgörande för konsekvenserna.

2.3.1 Biologisk mångfald och kulturvärden

Den biologiska mångfalden är ett samlingsbegrepp för variationen bland de levande organismerna, de ekologiska systemen och processerna som organismerna ingår i. Normalt relateras den biologiska mångfalden till tre nivåer, den genetiska variationen inom arter, mångfalden av arter samt variationen mellan ekosystemen.

Värdefulla agrara kulturmiljöer avspeglar jordbrukets och jordbrukarnas historia. Bebyggelse, fornlämningar, hävdade marker och landskapselement av olika slag samspelar i sitt funktionella sammanhang i sådan miljö som är värdefull från kulturhistorisk synpunkt.

Jordbruket har under lång tid präglat landskapet, vilket kännetecknas av rika kultur- och naturvärden samt en mångfald av värdefulla och artrika biotoper med olika former av hävd. Odlingslandskapets rikedom på varierande livsmiljöer är en viktig förutsättning för artrikedomen bland växter och djur. Det äldre odlingslandskapet präglades av en mycket varierande markanvändning och av olika bruknings-sätt på åker-, slåtter- och betesmarker, vilket skapade både kulturvärden och lämpliga livsrum för växter och djur.

Genom bl.a. strukturrationaliseringen i jordbruket och nedläggningen av mark har emellertid variationen i odlingslandskapet successivt minskat. Detta innebär att kulturvärdena och livsbetingelserna för växt- och djurliv har försämrats betydligt. Skötseln av odlingshistoriskt betydelsefull bebyggelse och av värdefulla landskapselement minskar oroväckande. Igenväxning, förbuskning och brist på under-

håll är ett annat problem som gjort att natur- och kulturhistoriska värden försvunnit. De naturliga fodermarkerna har drabbats av denna rationaliseringsprocess. Dessa för natur- och kulturvärden så viktiga oplöjda och ogödslade inslagen i odlingslandskapet har minskat i omfattning. De har även påverkats negativt av det övriga åkerbruket dels genom val av grödor och växtföljder, spridning av bekämpningsmedel och gödsel, dels deponering av sten o.d. Vidare har våtmarker dikats ut, åar rätats ut eller kulverterats, öppna diken lagts igen, åkerholmar och stenmurar tagits bort. Luftburna föroreningar, i synnerhet kväve, innebär ett hot mot växtarter som är anpassade till låg kvävetillgång genom den ökade konkurrens de utsätts för från sådana växtarter som gynnas av hög kvävetillgång.

Denna utveckling har påverkat de flesta växt- och djurgrupper som har sin hemvist i jordbrukslandskapet. En betydande del av den svenska floran är i dag hotad. Omkring 70 % av de hotade kärlväxterna och 25–35 % av de övriga växtgrupperna hör hemma i jordbrukslandskapet. Förändringarna i odlingslandskapet är också en del i hotbilden för ungefär en tredjedel av landets hotade, sällsynta eller hänsynskrävande djurarter.

Även den domesticerade delen av den biologiska mångfalden behöver bevaras. Ett organiserat bevarande av växt- och husdjursgenetiska resurser är nödvändigt för att kommande generationer skall kunna förädla växter och djur samt för att möta nya behov. Vissa husdjursraser är unika i Sverige, t.ex. koraser som fjällkon och rödkullan. Dessa raser har minskat i antal under en lång tid på grund av konkurrens från mer högavkastande raser.

2.3.2 Växtnäringsläckage

Övergödning innebär en förändring till ett näringsrikare tillstånd i mark eller vatten, som orsakas av ökad tillförsel eller tillgänglighet av växtnäringsämnen, särskilt kväve och fosfor. Ökad växtlighet och ändrade ljusförhållanden leder till förändrad artsammansättning av djur och växter. I sämsta fall är konsekvenserna syrebrist, utslagen bottenfauna och fiskdöd.

Kväve reglerar tillväxten i haven som omger Sverige. I Bottenviken regleras tillväxten emellertid av fosfor. I sötvatten regleras växt-

produktionen i regel av fosfortillgången. Kväve kan dock reglera tillväxten i de sjöar där fosforhalten är mycket hög.

Förändrade brukningsmetoder i jordbruket och minskad vallodling har medfört negativa miljöeffekter i form av näringsläckage och bekämpningsmedelsrester i yt- och grundvatten. De ökade problemen med föroreningar av kustvatten och hav samt nitratföroreningar i grundvatten i vissa jordbruksintensiva områden uppmärksammades i mitten på 1980-talet. Ungefär 100 000 personer har dricksvatten med höga nitrathalter, vilket kan utgöra en risk framför allt för barn. Det är i första hand stallgödselhanteringen som orsakar dessa nitratproblem. Vid nitrathalter över 10 mg nitratkväve anses vatten inte tjänligt som dricksvatten. Framför allt nitrathalterna i grävda brunnar torde kunna spegla jordbrukets kväveläckage områdesvis på ett relativt bra sätt.

Åtgärdsprogrammet för att minska växtnäringsläckage från jordbruksmarken beslutades av riksdagen år 1988. Åtgärderna syftar till att mellan år 1985 och år 1995 halvera kväveläckaget samt att minska fosforläckaget betydligt. Åtgärdsprogrammet genomförs med stöd av lagstiftning, rådgivning, avgifter, bidrag samt av utvecklingsåtgärder.

Kväveläckagets storlek beror på bl.a. mängden utspritt kväve, spridningssätt, spridningstidpunkt, brukningsmetoder, jordart, årsmån och grödval. Det finns inte ett proportionellt förhållande mellan mängden utspritt kväve och kväveläckage, utan sambandet är mer komplicerat. Ovan nämnda faktorer spelar in och påverkar storlek och tidpunkt för läckage. Åtgärdsprogrammet för att minska växtnäringsläckage omfattar därför även begränsningar i antal djur per åkerareal, bestämmelser om spridning och lagring av stallgödsel, växtnäringsrådgivning, krav på ökad andel höst- och vinterbevuxen mark samt utvecklingsinsatser i fråga om odlings- och maskinteknik.

En stor del av programmet har redan genomförts, bl.a. begränsningar i spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel, krav på grön mark m.m. Vissa av de ovanstående reglerna, bl.a. begränsningar i djurantal per åkerareal, träder dock i kraft först år 1995. Då har jordbrukarna under 6 år haft möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna. Andra insatser, t.ex. förbättrad maskinutrustning, kommer att få effekt på kväveläckaget först då ny utrustning kommer i bruk. Ett av programmets mål är att minska användningen av handelsgödselkväve med 20 % till år 2000. Detta uppnåddes redan år

1992 då kväveförbrukningen hade minskat med drygt 25 %. Den nu aktuella bedömningen av programmet är att när alla planerade åtgärder har genomförts kommer halveringen av kväveläckaget att uppnås.

2.3.3 Bekämpningsmedel

De hälso- och miljörisker som är förenade med användning av bekämpningsmedel är arbetsmiljörisker, risker för den yttre miljön och risker för rester av bekämpningsmedel i livsmedel.

För den som arbetar med bekämpningsmedel finns risker förknippade med att genom hudkontakt få medlet på sig eller i sig genom inandning. I den yttre miljön kan bekämpningsmedlen förorsaka skador genom att det hamnar utanför det avsedda spridningsområdet, t.ex. genom vindpåverkan, utlakning eller avdunstning. I naturmiljön kan bekämpningsmedlen påverka faunan. De djur som lever av ogräs, eller av insekter och som har en del av sin livscykel förknippad med ogräset, får mindre tillgång till föda när kemisk bekämpning används. Sådana indirekta negativa effekter på andra arter än de som man avsett att bekämpa har påvisats för en lång rad organismer, både i och utanför åkern.

Människor kan vidare utsättas för risker av bekämpningsmedel i den yttre miljön, t.ex förorenat dricksvatten. Orsaker till att bekämpningsmedel har återfunnits i yt- och grundvatten kan vara bristfällig hantering, lång nedbrytningstid hos bekämpningsmedlet eller ett olämpligt användningsområde av medlet. Rester av bekämpningsmedel i livsmedel kan utgöra en hälsorisk. Statens livsmedelsverk har fastställt övre gränser för bekämpningsmedelsrester i livsmedel och genomför stickprovskontroller av bl.a. frukt, bär, grönsaker, potatis, spannmål och dricksvatten.

Ett särskilt åtgärdsprogram genomförs för närvarande för att eliminera hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket. I programmet berörs främst frågor om riskerna för den yttre miljön och arbetsmiljön samt de risker för människan som är förknippade med exponering genom födan. Som ett av delmålen för programmet gäller att till strax efter mitten av 1990-talet minska användningen av bekämpningsmedel, räknat i aktiv substans, med 75 % jämfört med den genomsnittliga användningen under perioden 1981–

1985. En halvering av användningen har tidigare åstadkommits mellan åren 1981–1985 samt år 1990. Ambitionen är att jordbruket i framtiden skall klara sig med ett minimum av bekämpningsmedel, bl.a. genom en sträng bedömning av riskerna och hård behovsprövning i samband med godkännandeprocessen, anpassning av föreskrifter samt utvecklings- och rådgivningsinsatser för säkrare och minskad användning.

En rad åtgärder har vidtagits inom ramen för programmet. Kravet på omregistrering av bekämpningsmedel har medfört att vissa medel dragits in bl.a. på grund av dålig dokumentation. Användningsområdet för vissa medel har begränsats. Bättre information lämnas numera om risker och dokumentationskrav. Vidare har arbetet med att utveckla nya bekämpningsmetoder givits ökade resurser.

Erfarenheterna från programmet är goda och riskerna bedöms enligt myndigheterna ha minskat genom de vidtagna åtgärderna. Användningen av bekämpningsmedel har hittills minskat med 65 %. Arbete kvarstår för att ytterligare minska riskerna med användning av bekämpningsmedel. Detta gäller särskilt inom potatisodlingen där hälso- och miljöriskerna är stora. Behov av att minska riskerna finns även på andra områden, t.ex. vid ogräsbekämpning.

2.3.4 Kadmium

Större delen av vårt kadmiumintag sker genom födan. Kadmium kan ansamlas i människans njurar och kan även ge genetiska skador. Det är därför viktigt att minska människans intag av kadmium. Intaget sker i dag på en sådan nivå att risken för negativa hälsoeffekter är låg för den nu levande generationen. På lång sikt är dock den nuvarande tillförseln av hälsoskäl oacceptabel. Det internationella arbetet inriktas på att minska kadmiumhalterna och det råder enighet om att användningen av kadmium på sikt bör upphöra.

Kadmium tillförs åkermarken huvudsakligen genom nedfall från luften och genom användningen av handelsgödsel. Andra kadmiumkällor är slam, kalk och foderfosfat. Kadmiumhalterna i svenska jordar ligger i flertalet fall i intervallet 0,1–0,6 mg/kg. Den största tillförseln av kadmium, ca 2 300 kg/år, sker genom nedfall från luften. I samband med den årliga gödselmedelsanvändningen tillförs åkermar-

ken ca 1 600 kg kadmium. Detta motsvarar ca 40 % av den totala tillförseln som är ca tio gånger större än bortförseln.

Regeringen beslutade hösten 1992 att fr.o.m. den 1 januari 1993 införa ett gränsvärde för kadmium i handelsgödsel. Vidare infördes den 1 januari 1994 en miljöavgift på kadmium i handelsgödsel. En utvärdering kommer att göras för att bedöma avgiftens effektivitet.

2.3.5 Ammoniak

Under det senaste halvseklet har en ökad kvävedeposition över Sverige kunnat konstateras. En hög deposition kan efter en tid leda till kvävemättnad, dvs. den nivå där ekosystemet inte längre förmår binda kvävet i takt med tillförseln. Ett symptom på uppnådd kvävemättnad i Sverige är den ökade utlakning av nitrat från skogsmark som påvisats i de södra delarna av landet. En ökad utlakning bidrar till att öka försurningen.

Kvävebelastningen i Sverige består till ca 60 % av kväve från kväveoxider och till ca 40 % av kväve från ammoniak. Kvävedepositionen över landet varierar mellan 5–25 kg kväve/ha med de högsta värdena i sydvästra Sverige.

Ammoniakutsläppen som uppgår till ca 50 000 ton kväve årligen är till stor del ett nationellt problem, då ammoniak sprids över kortare avstånd än t.ex. kväveoxider. Mot bakgrund av de ökade problemen i Sverige med kvävemättnad samt försurning av mark och vatten beslutade riksdagen år 1991 att ammoniakavgången från jordbruket skall minska med 25 % till år 1995. Åtgärderna bör i ett första steg sättas in i de delar av landet som har en hög total kvävedeposition och har stora utsläpp av ammoniak till följd av hög djurtäthet.

Regeringen har beslutat om ändring i förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark för att minska ammoniakavgången från jordbruket i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län. Bestämmelser har meddelats beträffande påfyllning och täckning av gödselbehållare.

2.4 Sammanfattning

Nya och förändrade brukningsmetoder med ökad intensitet har medfört negativa miljöeffekter i form av näringsläckage och bekämpningsmedelsrester i yt- och grundvatten. Den totala arealen ängs- och betes-

mark har ungefär halverats från början av 1940-talet och fram till slutet av 1980-talet. De för flora och fauna viktiga naturliga ängs- och betesmarkerna har minskat ännu mer. Sedan slutet av 1950-talet har totalt för landet ca 150 000 ha av naturliga ängs- och betesmarker försvunnit medan arealen kultiverad betesmark förändrats obetydligt. Förändringen av brukningsmetoder har även medfört att odlingslandskapet blivit ensidigt med stora sammanhängande åkrar som gränsar direkt mot varandra. Borta är dikesrenar, skogsbryn, dungar, åkerholmar och märgelgravar. Detta har medfört ett mindre antal djur och växter i odlingslandskapet och den biologiska mångfalden har minskat samtidigt som intresset för rekreation i olika landsbygdsmiljöer ökat.

En förutsättning för en hållbar utveckling är att samhället integreras i naturens kretslopp så att en balans upprätthålls mellan nedbrytande och uppbyggande processer. Dagens jordbruk uppfyller inte kretsloppsprincipen som beskriver några av de mest avgörande villkoren för ett uthålligt samhälle.

Vår tids jordbruk skiljer sig från de tidigare formerna framför allt genom högre energianvändning och genom ökad förbrukning av ändliga resurser. Jordbrukets främsta energikälla kommer från ändliga tillgångar av fossilt bränsle. Försörjningen med växtnäring sker från ändliga depåer (fosfat) och kvävegödselmedel tillverkas till stor del med hjälp av ändliga energikällor, vilket möjliggjort det kreaturslösa åkerbruket. Den kemiska bekämpningen har minskat riskerna för missväxt men har i stället skapat nya, mindre synliga men långsiktigt allvarliga risker, t.ex. ansamling av naturfrämmande ämnen i biosfären.

Jordbrukets resursbas och ökade specialisering kräver ökade transporter och mindre täta kretslopp. Dagens ekonomi åsidosätter kostnaderna för exploatering av naturresurser å den ena sidan och förstöringen av natur- och kulturvärden å den andra. Att upprätthålla ekosystemets produktionskapacitet innebär både att gynna ekosystemets förmåga att omsätta solenergi och restprodukter samt att gynna utvecklingen av biologisk mångfald och kulturvärden.

Vi befinner oss i dag långt ifrån en hållbar utveckling. Detta är en väsentlig utgångspunkt för utredningens förslag. Ju längre vi väntar med en omställning till ett uthålligt jordbruk desto dyrare blir processen.

3 Den svenska jordbrukspolitiken

3.1 1990 års jordbrukspolitiska beslut

Regleringen av det svenska jordbruket bestod fram till år 1990 av i princip två grundelement, gränsskyddet och den interna marknadsregleringen. Den interna marknadsregleringen innebar att för de prisreglerade varorna den svenske jordbrukaren kan sägas att varit garanterad avsättning av allt som producerades till ett på förhand framförhandlat pris. I den utsträckning som man producerade överskott skulle dessa avsättas på världsmarknaden med hjälp av exportstöd. Exportstödet finansierades av näringen, konsumenterna och av skattebetalarna. Utöver prisstödet till jordbruket finns sedan år 1989 direktbidrag som utbetalas per djur eller per arealenhet. Djurbidraget tillkom i samband med att man i GATT-förhandlingarna år 1989 beslutade sig för att frysa gällande reglerade producentpriser.

Den svenska livsmedelspolitiska reformen genomfördes för en tänkt situation där Sverige står utanför EU och där GATT-förhandlingarna förutsågs resultera i en liberalisering av handeln med jordbruksvaror.

Ett syfte med det livsmedelspolitiska beslutet var att genom avreglering och marknadsanpassning uppnå ökad effektivitet och balans i livsmedelsproduktionen. Näringen skulle bantas, men också göras mer konkurrenskraftig genom att i högre grad tvingas stå på egna ben. Gränsskyddet skulle enligt samma beslut bibehållas i avvaktan på slutförandet av GATT-förhandlingarna. 1990 års reform förväntades medföra att den svenska produktionen på sikt skulle anpassas till en nivå som högst motsvarade det inhemska avsättningsutrymmet och en lönsam export.

Övergången till en avreglerad marknad skulle göras under socialt acceptabla former. Under en övergångstid på i princip 5 år skulle därför bl.a. följande åtgärder vidtas för att underlätta en anpassning.

- Inlösensystemet för spannmål skulle bibehållas t.o.m. den 1 juli 1994. Garanterade priser skulle successivt trappas ner,

- omställnings- och anläggningsstöd lämnades för att stimulera en varaktig omställning av åkermark till annat än livsmedelsproduktion,
- ett avtrappat inkomststöd (bidrag per hektar) infördes för odling av tidigare prisreglerade grödor såsom spannmål, oljeväxter och sockerbetor t.o.m. 1992 års skörd och
- åtgärder vidtogs för att minska mjölk- och köttproduktionen samt för att övergångsvis finansiera viss köttexport t.o.m. den 1 juli 1994.

Avvecklingen av den interna marknadsregleringen på spannmålsområdet skulle göras successivt för att vara fullt genomförd den 30 juni 1994.

Inlösenpriset på spannmål skulle sänkas successivt under perioden 1990–1993 från 1,30 kr/kg till 0,90 kr/kg. Fr.o.m. 1994 års skörd skulle inlösenskyldigheten slopas. Skulle det då finnas ett överskott på den svenska marknaden får detta avsättas på världsmarknaden utan subventioner.

För att sänkningen av inlösenpriset inte skulle påverka jordbrukarnas inkomst på ett oacceptabelt sätt lämnades ett inkomststöd under budgetåren 1990/91–1992/93. Jordbrukare som väljer att ta åkermark ur produktion, som använts för odling av prisreglerade grödor, får omställningsstöd. Som villkor för omställningsstödet gäller att marken senast den 1 juli 1996 varaktigt skall vara omställd till annat än livsmedelsproduktion. Vidare måste jordbrukaren minska odlingen av prisreglerade grödor med en areal som motsvarar omställningsarealen. För vissa omställningsarealer kan dessutom anläggningsstöd lämnas för plantering av lövskog och energiskog samt anläggning av våtmarker.

På oljeväxtområdet var målsättningen att, av beredskapsskäl, upprätthålla produktionen på 1990 års nivå genom kontraktsodling.

Riksdagens beslut om avreglering skulle leda till stora förändringar för hela mjölkproduktionen. Den interna mjölkprisregleringen som tidigare tillämpades i Sverige upphörde den 1 juli 1991. Mjölkpension och omställningsbidrag var tänkt att finnas under en övergångsperiod. Ett förenklat system för lönsamhetsutjämning utan exportfinansiering infördes samtidigt för mejeriproduktionen. Detta system skall enligt

1990 års beslut avvecklas den 1 juli 1995. Utjämningssystemets syfte är att ge mejerier möjlighet att betala mjölkproducenter samma pris för råvaran oberoende av mejeriets produktionssammansättning.

3.1.1 Förväntade effekter i odlingslandskapet av 1990 års livsmedelspolitiska beslut

Syftet med 1990 års livsmedelspolitiska beslut var att anpassa jordbruksproduktionen till vad som kunde avsättas inom landet eller avsättas på den internationella marknaden utan exportsubventioner. Detta skulle medföra stora förändringar av odlingslandskapet. Om den interna avregleringen hade fått fortsätta bedömdes den totala arealen åkermark minska med ungefär 500 000 ha utöver den areal som redan låg i träda.

För att kunna bedöma miljöeffekterna av reformen bör man ha en uppfattning om var denna minskning skulle ha skett och hur denna areal i fortsättningen skulle ha använts. Beräkningar som utförts vid Sveriges lantbruksuniversitet[1] visar på regionala effekter. Enligt analyserna skulle en minskning ha skett i södra Sveriges skogs- och mellanbygder samt de bättre jordbruksbygderna i Norrland. Mjölkproduktionen skulle delvis ha flyttats ut från skogsbygd till slättbygd. I vilken utsträckning detta skulle ha inträffat beror naturligtvis på hur mycket naturvårds- och regionalstöd som skulle ha lämnats till skogs- och mellanbygder. Ett sådant stöd skulle ha medfört att minskningen av åkerarealen i stället skulle ha inträffat i slättbygderna.

Enligt beräkningarna minskar åkerarealen kraftigt i avregleringsalternativet. Huruvida detta är negativt för natur- och kulturvärden i odlingslandskapet beror dels på vilken mark som tas ur drift, dels på hur den nedlagda åker- och betesarealen kommer att användas i framtiden. Någon större nedläggning av jordbruksmark på grund av reformen har hittills inte ägt rum och skogsplantering på åkermark är relativt obetydlig. En orsak till detta är förmodligen att många jordbrukare avvaktar till dess frågan om ett svenskt EU-medlemskap avgjorts. Den anpassning som skulle kunna förväntas ske vid en fullföljd intern avreglering har därför inte realiserats.

---

[1] Lars Jonasson, Mathematical Programming as Prediction, Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet, 1993.

Att mark tas ur produktion eller varaktigt ställs om till annan produktion än livsmedel kan försämra förutsättningarna för bevarande av odlingslandskapets kulturvärden och biologisk mångfald. Samhället kan emellertid motverka detta hot genom att i särskild ordning betala för produktion av kulturvärden och biologisk mångfald. Statliga medel anslogs i samband med 1990 års beslut till landskapsvård för att bevara vissa nationellt värdefulla miljöer med fastlagda kvaliteter från naturvårds- eller kulturmiljösynpunkt. För budgetåret 1993/94 har 250 miljoner kronor avsatts för landskapsvårdande åtgärder. Ett särskilt stöd lämnas också för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Detta stöd, som uppgår till ca 40 miljoner kronor per år, syftar till att bevara hävdberoende biotoper med höga natur- och kulturvärden.

För att nå målet att minska växtnäringsläckaget finns ett omfattande program som innehåller lagstiftning, rådgivning, forskning och utveckling samt avgifter. Lagstiftningen ställer krav på bl.a. djurtäthet, lagring, spridning av stallgödsel samt på s.k. grön mark, dvs. krav på att en viss andel av åkerarealen hålls täckt med gröda under höst, vinter och vår.

Användningen av handelsgödsel skulle enligt gjorda bedömningar minska kraftigt (30 %) vid en intern avreglering jämfört med situationen i slutet av 1980-talet, framför allt på grund av att stora arealer skulle tas ur produktion. Detta medför naturligtvis inte automatiskt en minskning av växtnäringsläckaget med 30 %. Hur stort läckaget blir beror bl.a. på var de arealer som tas ur produktion är belägna. Intensiteten i användningen förväntades också att minska men på grund av prissänkningen på handelsgödsel har detta inte skett.

Om 1990 års jordbrukspolitiska beslut hade fullföljts skulle användningen av kemiska bekämpningsmedel enligt beräkningar ha minskat med ungefär 40 % jämfört med situationen i slutet av 1980-talet, främst därför att spannmålsarealen kraftigt minskar. Någon allmän prissänkning av bekämpningsmedel förväntas inte i avregleringsalternativet.

I det livsmedelspolitiska beslutet undantogs norra Sverige i princip från den produktionsanpassning som reformen förväntades medföra. Reformen skulle enligt beslutet inte nämnvärt tillåtas påverka lönsamheten där. Skälet till detta är den betydelse som jordbruket i norra Sverige har för regional-, miljö- och beredskapspolitiken. Stödet om-

fattar mjölk, kött av nöt, får och lamm, smågris-, getmjölks-, ägg- och potatisproduktion. Stöd lämnas dels som ett pristillägg per levererat kilo mjölk/kött till mejeri/slakteri, dels som ett bidrag per djur och år. Stödet till potatisodling utgörs av ett arealbidrag. Transportstöd för livsmedelsindustrin (mejerier, slakterier och äggpackerier) lämnas också. Norrlandsstödet uppgick budgetåret 1990/91 till ca 1 miljard kronor.

3.2 Anpassningar av 1990 års livsmedelspolitiska beslut

I november 1991 bemyndigades chefen för Jordbruksdepartementet av regeringen att tillsätta en särskild kommission, Omställningskommissionen, med uppgift att utifrån Sveriges ansökan år 1991 om medlemskap i EU förbereda en avstämning av de omställningsbeslut som omfattas av 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

Omställningskommissionen lämnade delbetänkandet (SOU 1992:87) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen, delbetänkandet (SOU 1992:125) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn samt slutbetänkandet (SOU 1993:33) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG.

På grundval av bl.a. Omställningskommissionens arbete beslutade riksdagen år 1993 om vissa anpassningar av vegetabilie- och animaliesektorn inom ramen för 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

3.2.1 Vegetabiliesektorn

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10, bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231) beslutades om vissa anpassningar av 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Ändringarna innebar en sänkning av priset på spannmål i kombination med ett införande av arealbidrag. Riksdagen beslutade att systemet med inlösenpriser förlängs t.o.m. budgetåret 1994/95. Riksdagen fastställde inlösenpriset till 1,05 kr/kg spannmål för budgetåren 1993/94 och 1994/95. I enlighet med riks-

dagsbeslutet infördes för dessa budgetår även ett arealbidrag för spannmål, oljeväxter, proteingrödor, sockerbetor, potatis, konservärter, bruna bönor och frövall. Arealersättningen fastställdes till 700 kr/ha budgetåret 1993/94 och höjdes till 900 kr/ha budgetåret 1994/95 (prop. 1993/94:3, bet. 1993/94:JoU6, rskr. 1993/94:43).

Proteinfodermedel saknar gränsskydd inom EG och därför sänktes det svenska referenspriset och därmed gränsskyddet för proteinfodermedel med 30 % den 1 januari 1993 för att avskaffas helt fr.o.m. den 1 juli 1993. Dessutom sänktes referenspriset för spannmål med 9 öre/kg. Anledningen till sänkningen var främst att kunna garantera konsumenterna ett lägre spannmålspris efter det att jordbrukarna hade kompenserats med ett arealbidrag för ett lägre spannmålspris. Sänkningen av gränsskyddet innebar att 1990 års beslut som syftade till att vid produktionsbalans möjliggöra ett spannmålspris om ca 1,15–1,20 kr/kg delvis frångicks.

Regeringen föreslog i 1993 års budgetproposition att det svenska, femåriga omställningsprogrammet skulle anpassas för att i huvudsak likna EG:s trädesprogram. Regeringen föreslog också att det skulle införas ett krav om att minst 15 % av basarealen skulle trädas för att en jordbruksfastighet skulle vara berättigad till arealbidrag. Riksdagen frångick emellertid regeringens förslag och beslutade att något trädeskrav inte skall ställas som villkor för att erhålla arealbidrag.

I 1990 års livsmedelspolitiska beslut infördes fr.o.m. år 1993 ett anbudssystem för oljeväxter. Anbudssystemet avskaffades fr.o.m. 1994 års skörd (prop. 1992/93:183, bet. 1992/93:JoU20, rskr. 1992/93:330). Inför 1994 års skörd infördes ett system med inlösenpriser i kombination med arealbidrag om 900 kr/ha. Det fastställdes även att prisrelationen för oljeväxter och spannmål skulle vara 2,5:1.

3.2.2 Animaliesektorn

Regeringen bedömde att det behövdes vissa åtgärder för att Sverige vid tidpunkten för ett EU-inträde skulle ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. För att uppnå detta krävdes enligt regeringens uppfattning (prop. 1992/93:183, bet. 1992/93:JoU20, rskr. 1992/93:330) en anpassning av svenska pris-, stöd- och kostnadsnivåerna inom animalieproduktionen före ett inträde i EU.

Regeringen bedömde att en sänkning av referensprisnivåerna eller av direktbidragen utöver det som motiverades av sänkta foderkostnader inte borde göras med anledning av den osäkra valutakursen. En sänkt kronkurs förbättrar den relativa konkurrenskraften jämfört med EU:s medlemsländer.

Inom EU lämnas inget direktbidrag för mjölkkor. Under budgetåret 1993/94 sänktes det svenska direktbidraget från 1 600 kr till 1 200 kr/mjölkko och år för att de sänkta foderkostnaderna skulle föras vidare till skattebetalarna och för att stimulera till en ytterligare rationalisering. Direktbidraget för mjölkkor avskaffas helt fr.o.m. budgetåret 1994/95.

Inom övrig animalieproduktion vidarefördes de sänkta foderkostnaderna genom att referenspriserna sänktes. Sänkningarna av referenspriserna motsvarade dock inte helt foderkostnadssänkningen. De svenska djurmiljöbestämmelserna anses innebära att de svenska producenterna har begränsade möjligheter att påverka den totala produktionskostnadsnivån. Regeringen ansåg därför att skillnader i kostnadsnivå som beror på nationella särbestämmelser motiverar en högre pris- och stödnivå.

I propositionen föreslog regeringen vidare en fördubbling av direktbidraget för får och lamm som en anpassning till EG:s högre direktbidrag. Referenspriset för nötkött samt för får och lamm förändrades inte den 1 juli 1993.

Vidare har stödet till export av förädlade livsmedel förstärkts. Regeringen beslutade våren 1992 att medverka med 60 miljoner kronor i en satsning på exportfrämjande åtgärder för livsmedel. Satsningen avser fyraårsperioden 1992–1996.

Våren 1993 beslutade riksdagen (prop. 1992/93:183, bet. 1992/93: JoU20, rskr. 1992/93:330) att anslå 150 miljoner kronor för export av förädlade livsmedel i syfte att ge svenska förädlade livsmedel en möjlighet att konkurrera på exportmarknaden. Samtidigt beslutades om att det temporära exportsystemet för nöt- och griskött skulle förlängas t.o.m. den 31 december 1994 och att ytterligare 100 miljoner kronor skulle anslås för detta ändamål.

3.2.3 Regional- och miljöpolitik

Det har inte genomförts någon justering av det regionalpolitiska målet i 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Negativa effekter av avregleringen skall enligt beslutet inte tillåtas påverka lönsamheten av jordbruket i norra Sverige.

Inom miljöområdet har vissa förändringar genomförts men inte med anledning av ansökan om EU-medlemskap. Syftet har varit bl.a. att förbättra Sveriges miljöpolitik inom områdena biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87), ekologisk odling (prop. 1992/93:100 bil. 10, bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231 och prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272) och kadmiuminnehållet i handelsgödsel (prop. 1993/94:3, bet. 1993/94:JoU6, rskr. 1993/94:43).

3.2.4 Förväntade effekter i odlingslandskapet

Ett fullföljande av 1990 års jordbrukspolitiska beslut skulle som framhållits ha inneburit ett sänkt produktpris som framför allt skulle ha påverkat bygder med sämre odlingsförutsättningar. Utvecklingen till en intern avreglerad marknad i Sverige fördröjdes när riksdagen beslutade om att inlösenpriser för spannmål skulle tillämpas även för budgetåren 1993/94 och 1994/95. Riksdagens beslut om att därutöver införa ett arealbidrag innebär att hotet om nedläggning och avveckling av jordbruket i de sämre odlingsbygderna minskade något.

Den sänkta stödnivån till animalieproducenter försämrar förutsättningarna för dessa producenter i skogs- och mellanbygder, även om den sänkta stödnivån delvis har kompenserats med lägre foderpriser. Att regeringen införde anpassningar till EG:s lägre stödnivåer torde lindra effekterna av de framtida prissänkningar för animalieproduktionen som ett EU-medlemskap kan resultera i. En viss prissänkning är att förvänta, framför allt för gris- och nötkött. Utvecklingen av mjölkpriset är däremot mera ovisst. En successiv anpassning torde minska omställningssvårigheterna något för jordbrukare i skogs- och mellanbygder. Hotet mot den traditionella jordbruksproduktionen kvarstår dock.

4 EG:s jordbrukspolitik

4.1 EG:s gemensamma jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken, Common Agricultural Policy (CAP), är en av grundpelarna i EU-samarbetet. I Romfördragets artiklar 38–43 anges den gemensamma jordbrukspolitikens mål som ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenter, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning samt rimliga livsmedelspriser för konsumenter. EG:s jordbrukspolitik bygger på tre grundprinciper, en gemensam marknad med gemensamma priser för jordbruksvaror, gemenskapspreferens, dvs. att produkter som produceras inom EU skall ha företräde framför importerade produkter samt en gemensam finansiering av jordbruksregleringen.

För att genomföra CAP har man huvudsakligen använt tre olika styrmedel. Ett styrmedel har varit regleringar av den interna marknaden med hjälp av kvoter och priser. Ett annat styrmedel har varit gränsskydd i form av rörliga införselavgifter och det tredje styrmedelsområdet utgörs av strukturstöd.

4.2 EG:s reform av jordbrukspolitiken år 1992

Vid uppbyggandet av CAP under andra hälften av 1960-talet var EG ett underskottsområde för de flesta jordbruksråvaror. Under slutet av 1960-talet och ett tiotal år framåt höjdes priserna betydligt och produktionen ökade kraftigt. EG förvandlades gradvis till ett överskottsområde. Denna utveckling åstadkom en press nedåt på marknadspriserna. Interventionsköpen ökade därvid kraftigt, vilket medförde att utgifterna för jordbrukspolitiken också ökade. Sedan slutet av 1970-talet har en rad åtgärder vidtagits i syfte att framför allt minska belastningen på budgeten, bl.a. har EG fört en restriktiv prispolitik och infört produktionskvoteringar.

CAP har stimulerat till kraftig effektivisering och intensitetshöjning, vilket har bidragit till att jordbruket på vissa områden har blivit en miljöbelastning för samhället. Natur- och kulturvärden samt en

god djurmiljö har fått stå tillbaka för att de gemensamma målen, om bl.a. en skälig levnadsstandard för producenter och för att en tryggad livsmedelsförsörjning, skulle kunna uppnås.

Den belastning som jordbruket innebar för EG:s budget, miljö och för de handelspolitiska relationerna resulterade i att den gemensamma jordbrukspolitiken reformerades i maj 1992.

Syftet med reformen var bl.a. att få bättre balans mellan utbud och efterfrågan av jordbruksprodukter inom EU och att därmed minska överskottsproduktionen.

Det centrala elementet i reformen är att jordbruksstödet delvis omfördelas från prisstöd till direktbidrag. Det sänkta prisstödet för spannmål kompenseras för varje produktionsregion av ett arealstöd som är differentierat i förhållande till den genomsnittliga spannmålsavkastningen inom regionen. Ett villkor för att jordbrukaren skall få arealbidrag är att minst 15 % av den bidragsberättigade odlingen trädas. För den trädade arealen lämnas en trädesersättning som är ca 25 % högre än arealbidraget för spannmål. Avsikten med det sänkta spannmålspriset i kombination med ett trädeskrav är att begränsa överskottsproduktionen. Småproducenter är undantagna från trädeskravet.

Även prisstödet för oljeväxter och proteingrödor ändrades i 1992 års reform. Arealersättning lämnas för odling av oljeväxter och proteingrödor. För att stödnivån skall vara oförändrad är stödet för dessa grödor högre per hektar än för spannmål. Priset motsvarar ungefär världsmarknadspriserna på oljeväxtfrö, ärter och åkerbönor.

Reformen innebär en ändrad inriktning på styrmedelsvalet. Det totala stödet ligger kvar på ungefär samma nivå. Däremot får det produktionsbetingade prisstödet mindre betydelse medan arealstödet, som inte är lika produktionsanknutet, får ökad betydelse. Denna förskjutning från prisstöd till arealstöd väntas minska intensiteten i odlingen och därmed minska överskottet liksom gödsel- och bekämpningsmedelsanvändningen.

Reformen av CAP genomförs under en treårsperiod med början budgetåret 1993/94 och omfattar förutom varuområdena spannmål, proteingrödor och oljeväxter även nötkött, fårkött och tobak.

Som en följd av de lägre spannmålspriserna sänks produktionskostnaderna i animalieproduktionen. Till följd av detta har stödpriserna för mjölk och nötkött sänkts något. Gränsskyddet och exportbidraget för griskött, fjäderfä och ägg är direkt beroende av stödnivån för

spannmål, eftersom denna form av animalieproduktion betraktas av EU som en förädlad form av spannmål. För dessa produkter minskar stödet automatiskt som en följd av reformen. EG:s jordbrukspolitik ger Sverige ett visst utrymme att utforma kvoter, arealbidrag och andra stöd på ett sådant sätt att det öppna odlingslandskapet och den biologiska mångfalden gynnas.

4.3 EG:s kompletterande åtgärder

EG:s jordbrukspolitiska reform innehåller också kompletterande åtgärder i form av stöd för miljövänliga brukningsmetoder och bevarande av odlingslandskapet (förordning EEG 2078/92, bil. 1), stöd för skogliga åtgärder i lantbruket (förordning EEG 2080/92) och för förmånligare villkor för förtidspensionering av jordbrukare (förordning EEG 2079/92).

Generellt gäller för de kompletterande stöden att resp. land är skyldigt att utarbeta ett program för dessa åtgärder. Omfattningen och målet för de olika stödåtgärderna avgörs emellertid nationellt för varje medlemsland.

Syftet med stödet för skogliga åtgärder i lantbruket är att understödja förändringar som skall införas i marknadsregleringen, att bidra till en permanent förbättring av skogstillgångarna, att bidra till driftsformer på landsbygden som är bättre miljöanpassade samt att bidra till att växthuseffekten motverkas och att koldioxid absorberas. Stödet är avsett att gynna beskogning som en alternativ användning av jordbruksmark och som ett sätt att utveckla jordbruksföretagens skogliga aktiviteter.

Stödprogrammet kan innehålla stöd för beskogningskostnader, ett årligt stöd under skogsanläggningens första fem år för att täcka underhållskostnader eller ett årligt hektarstöd för att täcka inkomstförluster till följd av skogsplanteringen.

Syftet med stödet för förtidspensionering är bl.a. att garantera en inkomst för äldre jordbrukare som upphör med jordbruket, att uppmuntra övertagande jordbrukare att förbättra den ekonomiska bärkraften i företaget.

Syftet med ersättningen för miljövänliga brukningsmetoder och för bevarande av odlingslandskapet redovisas utförligare i följande avsnitt.

4.4 EG:s miljöprogram för jordbruket

4.4.1 EG:s miljöprogram, förordning EEG 2078/92

EG har i dag vissa stöd som gynnar miljövänlig produktion. I samband med reformen av CAP, utvidgades dessa stödmöjligheter betydligt. EG:s miljöprogram för jordbruket syftar till att minska jordbrukets miljöbelastning och till att bevara odlingslandskapet. Ersättningssystemet skall ses som ett komplement till reformen av jordbrukspolitiken och det skall bidra till att uppnå Gemenskapens målsättningar avseende jordbruket och miljön. Ersättningen för de miljöåtgärder som en jordbrukare vidtar skall bidra till att ge en skälig inkomst.

Miljöprogrammet är enligt förordningen avsett att gynna:

a) användningen av jordbruksmetoder som minskar jordbrukets belastning på omgivningen, ett förhållande som också bidrar till en mera balanserad marknad genom att produktionen minskas,

b) en från miljösynpunkt gynnsam extensifiering av växtodling samt av får- och nötkreaturshållning, vilket inkluderar omläggning av åkermark till extensiv gräsmark,

c) brukningsmetoder för jordbruksmark vilka är förenliga med bevarande och förbättring av miljön, landsbygden, landskapet, naturresurser, marken och av den biologiska mångfalden,

d) skötsel av jordbruks- och skogsmark som har övergetts i områden där det är nödvändigt av miljöskäl eller för att undvika de risker för brand och andra naturolyckor som har samband med avfolkning av jordbruksområden,

e) åtgärder som medför att jordbruksmark av miljöskäl tas ur produktion en längre tid,

f) skötsel av mark som allmänheten har tillträde till och som används för fritidsaktiviteter,

g) teoretisk och praktisk utbildning för jordbrukare av jordbruksmetoder som är förenliga med behovet av miljöhänsyn och bevarandet av landskapet.

Reformen omfattar ersättning till jordbrukare som förbinder sig att:

a) avsevärt minska användningen av handelsgödsel- och/eller bekämpningsmedel, behålla genomförd minskning, påbörja eller bedriva ekologisk produktion,

b) på annat sätt extensifiera växtodlingen, bibehålla extensiv produktion eller omställa åkermark till extensiv vall,

c) reducera antalet får och nötkreatur per foderarealenhet,

d) använda andra miljövänliga odlingsmetoder, bevara odlingslandskapet eller bibehålla lokala utrotningshotade husdjursraser,

e) sköta jordbruks- och skogsmark som övergetts,

f) ta jordbruksmark ur produktion av miljöhänsyn under minst 20 år samt

g) sköta mark som är tillgänglig för allmänheten.

Medlemsländerna kan införa ett separat program för utbildning och för praktik avseende jordbruks- och skogsbruksmetoder som är förenliga med att skydda miljön och naturresurserna, bevarandet av landsbygden och landskapet och särskilt avseende god jordbrukarpraxis samt god praxis för ekologisk odling. Programmet skall möjliggöra ersättning både för medverkan, planering samt genomförande av utbildning och av praktik. Kostnaden för medlemslandet får inte överstiga 2 500 ecu/jordbrukare.

Gemenskapen skall dessutom medfinansiera demonstrationsprojekt angående miljövänliga jordbruksmetoder och särskilt angående tillämpningen av god praxis.

Medlemsländerna är skyldiga att införa ett miljöprogram i enlighet med förordningen. Omfattningen och inriktningen av programmet är emellertid beroende av nationella behov. Medlemsländerna skall genomföra zonprogram över hela landet utifrån sina specifika behov. Programmet skall i princip omfatta ersättning för samtliga åtgärder som anges i punkterna a–g. Om tillräckliga skäl kan anföras, kan stödprogrammet för en zon begränsas till sådana åtgärder som överensstämmer med den specifika karaktären på området i fråga. Det är också möjligt att för en eller flera av åtgärderna som anges i punkterna a–g utforma ett ersättningsprogram som tillämpas över hela landet.

En jordbrukare som vidtar en miljöåtgärd i överensstämmelse med det miljöprogram som gäller för zonen i fråga skall garanteras en årlig ersättning under minst 5 år och i vissa fall under 20 år. Det maximala ersättningsbeloppet är 150 ecu/ha för ettåriga grödor berättigade till arealstöd, 250 ecu/ha för andra ettåriga grödor och till betesmark, 100 ecu för varje djurenhet av en utrotningshotad husdjursras som föds upp samt ett engångsbelopp om 600 ecu/ha för jordbruksmark som långsiktigt tas ur produktion. Det maximala beloppet för ettåriga grödor och för bete skall höjas till 350 ecu/ha om jordbrukaren, för samma tid och för samma areal, har vidtagit en eller flera åtgärder för att extensifiera växtodlingen och samtidigt använder andra miljövänliga odlingsmetoder, vidtar åtgärder för att bevara odlingslandskapet eller för att bevara utrotningshotade husdjurraser.

4.4.2 Hittillsvarande erfarenheter

Miljöprogrammet infördes år 1992. Medlemsländerna gavs möjlighet att komma in med förslag till nationella miljöprogram före den 31 juli 1993. EG-kommissionen har mottagit ca 200 program för bedömning, men har hittills endast antagit ca 40 program. Totalt omfattar de hittills inkomna programförslagen ca 19 000 sidor skrivna på 9 olika språk. Efter översättning av Kommissionen skall varje programförslag godkännas av en förvaltningskommitté (STAR-kommittén) och därefter fattar Kommissionen det formella beslutet. Kommissionen har valt att i första hand göra bedömningar av de horisontella programförslagen, som t.ex. Frankrikes vallstöd. Anledningen är att dessa program kommer att ha den största effekten på jordbruksproduktionen och kommer dessutom att vara de mest kostsamma.

Finansieringen har inledningsvis skapat vissa problem. De beräknade totala kostnaderna för de förslag som kommit in till Kommissionen den 31 juli 1993 överskred budgetramarna med nästan 500 %. De förslag som kommit in efter den 31 juli 1993 ligger närmare ramarna för budgeten. För att kunna hantera den uppkomna situationen har Kommissionen förhandlat fram en medfinansieringsram för varje medlemsland. Detta förfarande saknar stöd i förordningen men är en pragmatisk lösning på problemet med begränsade budgetmedel. Beräkningarna av kostnaderna för miljöprogrammet görs för perioden fram t.o.m. år 1997. Vid prövningen av medlemsländernas ansökning-

ar görs en bedömning om programförslaget står i överensstämmelse med förordningen. Dessutom prövas beräkningsunderlaget och rimligheten i ersättningsnivåerna.

Kommissionen har inte medgivit medfinansiering av miljöåtgärder på skogsmark annat än där skogsmarken varit av marginell omfattning samt har ingått som en väsentlig del i odlingslandskapet och där t.ex. skogsinslaget bör bevaras för att behålla helheten. Det är emellertid möjligt att lämna ersättning för utbildning och demonstrationsprojekt till jordbrukare med både åker- och skogsmark.

I de nyligen avslutade medlemskapsförhandlingarna fastställdes ett belopp för miljöåtgärder, som resp. kandidatland kan förväntas erhålla från EU fram t.o.m. år 1997. För Sverige uppgår detta belopp till 165 miljoner ecu. För att erhålla denna medfinansiering krävs att Sverige kompletterar med nationella medel. Storleken på den svenska delfinansieringen beror på den medfinansieringsgrad som det svenska förslaget till program medför.

Kommissionen har för avsikt att ändra ramen för medfinansieringen av existerande program om inte anslagna medel har utnyttjats eller om de beräknade kostnaderna inte har realiserats. Någon utvärdering av tillämpningen av miljöstödet har ännu inte varit möjlig. För år 1994 skall en utvärdering och uppföljning göras av medlemsländernas miljöprogram. Före utbetalning av stödet kontrollerar Kommissionen att kravet om medfinansiering överensstämmer med tidigare redovisning av programmet.

Kommissionens bestämmelser för att ge statsstöd för miljörelaterade åtgärder inom jordbruket är något annorlunda än villkoren i förordning EEG 2078/92, men åtgärder som är accepterade under miljöförordningen är även stödberättigade för nationellt stöd.

4.4.3. Handlingsfrihet

Den hittillsvarande tillämpningen av förordningen har visat att möjligheterna att lämna ersättning för olika åtgärder är relativt omfattande. Några länder har infört ett direkt stöd till jordbrukare för fortsatt drift med nuvarande produktionsmetoder. Ett exempel på detta är det franska vallstödet som lämnas till jordbrukare med motiveringen att detta motverkar att vallodlingen övergår till den, för miljön, sämre

spannmålsodlingen. I Nederländerna lämnas ersättning för utbildning av jordbrukare för att förbättra kunskaperna om miljön.

Kommissionen anser sig inte kunna lämna bidrag för förändringar av produktionsmetoder som inte uppfyller kraven i marknadsordningarna. Med detta motiv har man nekat Nederländerna medfinansiering av ersättning för ett program riktat till nötköttsproducenter som höll mer än 6 djurenheter/ha och som skulle minska djurtätheten till 3 djurenheter/ha. Denna minskning är enligt Kommissionen inte tillräcklig eftersom marknadsordningarna endast ger extensifieringsbidrag om djurtätheten inte överstiger 2 djurenheter/ha.

Kommissionen har vidare avrått Irland att lämna ersättning för traditionsenlig målning av ytterdörrar på jordbruksfastigheter. Motivet för detta är att Irland med sitt programförslag har överskridit den angivna budgeten. Irland har därför valt att finansiera ersättningen för målade dörrar med ett nationellt stöd.

I förordningen anges inga krav på proportionalitet mellan kostnad/inkomstbortfall och ersättning. I förordning EEG 2078/92, artikel 5.1 (b) finns en hänvisning till att medlemslandet skall bestämma stödets storlek på basis av vad mottagaren åtagit sig och på förlorad inkomst samt behovet av att tillhandahålla ett incitament.

4.5 Sveriges möjligheter att påverka EG:s jordbruks- och miljöpolitik

Miljöpolitiken inom EU-länderna består dels av ländernas nationella politik, dels av de beslut som fattas inom Gemenskapen. Miljöpolitiken varierar starkt mellan de enskilda länderna.

Inriktningen av EU:s miljöpolitik anges främst i miljöhandlingsprogrammen. Den juridiska basen finns i Romfördraget från år 1957. Under de första decennierna innehöll Romfördraget inte några särskilda artiklar om miljöskydd. I samband med EG-toppmötet år 1972 togs beslut om att utveckla en gemensam miljöpolitik. Det första miljöhandlingsprogrammet fastställdes år 1973. Det var emellertid först med det tredje miljöhandlingsprogrammet från år 1983 som en mer heltäckande miljöstrategi presenterades. Det förebyggande miljöarbetet framhölls samtidigt som man framhöll vikten av att varje samhällssektor skulle ta sitt miljöansvar.

I samband med att enhetsakten tillkom år 1987 förändrades beslutsgången. Enhällighet krävs inte längre vid beslut om miljökrav på produkter.

Maastrichtfördraget ger formella förutsättningar att stärka EU:s miljöpolitik. Hänsyn till miljön är en del av EU:s grundläggande mål och flera miljöbeslut än tidigare kommer att kunna fattas med kvalificerad majoritet.

EG:s femte miljöhandlingsprogram (Towards Sustainability) antogs år 1993. I programmet slås fast att medlemsländerna skall verka för en långsiktigt hållbar utveckling. Dokumentet är emellertid inte juridiskt bindande utan bör ses som strategisk avsiktsförklaring. Programmet syftar till att förebygga miljöproblemen och bygger på att miljöhänsynen integreras i alla samhällssektorer.

Jordbruket i många av de länder som i dag ingår i EU är inte särskilt miljöanpassat. Det finns emellertid tecken på att den framtida jordbrukspolitiken kommer att förbättras från miljösynpunkt. Omfattningen och hastigheten i denna process är emellertid svårare att bedöma. Jordbrukarna i några medlemsländer är mycket välorganiserade och är en betydande politisk maktfaktor. 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken innebar att man, som framhållits tidigare, tog ett viktigt steg mot lägre intensitet i jordbruket. En ökad medvetenhet bland jordbrukare i kombination med ett växande tryck från konsumenterna kan dock underlätta en ytterligare miljöanpassning av det europeiska jordbruket.

Eftersom det finns relativt stora skillnader i synsättet på jordbruket i Europa kan ytterligare förändring av jordbrukspolitiken komma att ta tid. De enskilda medlemsländerna har dock ganska stor frihet att själva utforma de kompletterande stödordningarna inom den ram som den gemensamma jordbrukspolitiken anger.

Sverige kan vid ett medlemskap förväntas få inflytande på hur den gemensamma jordbrukspolitiken i framtiden kan utvecklas för att bli mera marknadsorienterad och miljöanpassad. Sverige visade med 1990 års beslut på möjligheten och på effekterna av en längre gående marknadsanpassning och på de behov av miljöåtgärder som följde av reformen.

5 Behov av olika insatser för att uppnå de svenska miljömålen för jordbruket

5.1 Förhandlingsresultatet i medlemskapsförhandlingarna

EU och de fyra kandidatländerna Sverige, Finland, Norge och Österrike avslutade jordbruksförhandlingarna den 1 mars 1994. Sverige hade ca 120 förhandlingspositioner på jordbruksområdet varav ett flertal positioner rörde veterinära frågor och växtskyddsfrågor.

5.1.1 Vegetabiliesektorn

Sverige får vid ett medlemskap i EU en basareal på 1,8 miljoner ha baserat på den genomsnittliga odlingen av spannmål, oljeväxter och proteingrödor åren 1989–1991. Storleken på arealbidraget beräknas på grundval av den genomsnittliga produktionen åren 1986–1990 i enlighet med befintliga EG-regler. Arealbidraget syftar till att kompensera EU:s medlemsländer för det inkomstbortfall som uppkommer vid ett sänkt prisstöd. Exportörer av spannmål kan få återföring av medel, s.k. exportrestitution, vid export till tredje land. Spannmålsslagen vete, korn och råg är garanterade ett lägsta pris, vilket däremot inte gäller för havre.

Sverige kommer vid ett medlemskap att införa EG:s trädesprogram. Det blir då möjligt för svenska jordbrukare att fram till den 1 januari 1997 överföra mark, inom ramen för omställningsprogrammet, till EG:s trädesprogram. Under samma period kommer extensivt bete på träda att vara bidragsberättigat, vilket innebär ett undantag från EG:s regler. En jordbrukares trädade areal får normalt inte överstiga den stödberättigade arealen spannmål, oljeväxter och proteingrödor.

Sverige har inte förhandlat fram några speciella villkor för oljeväxtodlingen utan följer de regler som beslutades i samband med den s.k. Blair-House överenskommelsen mellan EG och USA i anslutning till GATT-förhandlingarna. Det innebär att odlingsarealen begränsas

till den genomsnittliga svenska oljeväxtodlingen under de tre år som föregår ett eventuellt medlemskap.

Sverige får vid ett EU-medlemskap en total produktionskvot för socker av ca 370 000 ton, varav A-kvoten är 336 364 ton och B-kvoten blir 10 % av A-kvoten. Detta motsvarar produktionen under år 1992. A-kvoten motsvarar i regel den inhemska konsumtionen och priset för sockerbetor med denna kvot är högre än priset för B-kvoten. De flesta medlemsländerna har tilldelats en B-kvot för att kunna utjämna årliga produktionsvariationer och därmed ha en produktion som motsvarar inhemsk konsumtion.

5.1.2 Animaliesektorn

För att minska överskottet av mjölk inom EG infördes år 1984 ett system med produktionskvoter för mjölk. Varje land tilldelades en produktionskvot som i princip motsvarade invägningen av mjölk under år 1981 plus ett tillägg med 1 %. För vissa av medlemsländerna samt för nytillkomna medlemsländer har kvoten fastställts på annat sätt. För att förhindra produktion utöver den angivna kvoten tillämpas ett system med straffavgifter. Genom att gradvis minska kvoten har EG, från införandet av kvotsystemet, sänkt produktionen med ca 10 %. Sverige har tilldelats en mjölkkvot om 3,3 miljoner kg vid 4,33 % fetthalt. Detta motsvarar i stort sett 1993 års produktion av mjölk.

EU har accepterat att Sverige under tre år bibehåller nuvarande regler för fetthalten i konsumtionsmjölk under förutsättning att svensk mjölk, som inte uppfyller EG:s regler, inte exporteras till övriga medlemsländer. Under denna treårsperiod skall EU se över det aktuella regelverket. EU har inte accepterat de svenska kraven att utöka listan av mejeriprodukter som får bidrag vid försäljning till skolor. Möjligheten att namnskydda filmjölk har dock accepterats.

Inom EU tillämpas ett bidragssystem för nötköttsproduktion, am- och dikor samt för tackor. För att begränsa stödens omfattning och undvika ytterligare produktionsöverskott har antalet bidragsberättigade djur begränsats. Sverige tilldelas vid medlemskap en kvot på 250 000 bidragsberättigade handjur, 155 000 am- och dikor samt 180 000 tackor, vilket ungefär motsvarar 1993 års svenska animalieproduktion.

5.1.3 Regionalpolitik

Norrland

Förhandlingsresultatet innebär att större delen, dvs. stödområdena 1–3, av det norra stödområdet får status som bergsjordbruksområde. Resterande del av stödområdet blir klassificerat som mindre gynnat område, s.k. LFA-område (Less Favoured Area). Detta möjliggör stödgivning som delfinansieras av EG. För att täcka det återstående stödbehovet inom mjölk- och köttproduktionen samt att stödja de produktionsgrenar som inte omfattas av stöd till mindre gynnade områden, s.k. LFA-stöd får Sverige möjlighet att lämna ett nationellt stöd till nordligt jordbruk som omfattar stödområdena 1–3. EG:s särskilda miljöprogram skall i enlighet med förhandlingsresultatet kunna användas för att lösa specifika problem för jordbruket i norra Sverige. Stödet medfinansieras med 75 % av EG i mål 1-regioner och i övrigt med 50 %. De s.k. mål 1-regionerna avser Gemenskapens svagaste produktionsområden. Vid medlemskapsförhandlingarna fick inte Sverige något område klassificerat som mål 1-område. Däremot infördes för Norge, Sverige och Finland ett nytt målområde, s.k. mål 6-regioner där medfinansieringen är 75 %.

Pristillägget i sin nuvarande form måste enligt förhandlingsresultatet avskaffas, men stödet torde fortfarande kunna vara produktionsanknutet för att förhindra att produktionen i området minskar.

Mindre gynnade områden i södra och mellersta Sverige

De samtal som Sverige har haft med representanter för EG-kommissionen visar att en flexibel tolkning av de befintliga kriterierna medför att skogsbygderna och större delen av mellanbygderna i södra och mellersta Sverige, kommer att kunna definieras som LFA-områden och därmed vara berättigade till LFA-stöd. Stödet kommer sannolikt också att omfatta stora delar av Öland och hela Gotland. Den exakta avgränsningen är ännu inte gjord och beslut i frågan kan fattas av EG-kommissionen först efter ett svenskt EU-inträde.

5.1.4 Skydd mot salmonella och djursjukdomar

Sverige har fått igenom sitt krav att livsmedel, levande djur och foder som förs in i landet skall vara fria från salmonella. Under en 2-årig

övergångsperiod får Sverige, när det gäller nötkreatur, behålla sitt importstopp för embryon från Storbritannien med anledning av BSE (Bovine Spongiform Encephalopati) och under en övergångstid på 3 år behålla reglerna om att levande svin som kommer in i landet skall vara fria från klassisk svinpest.

5.2 Erfarenheter av hittillsvarande styrmedel inom några viktiga områden

5.2.1 Livsmedelspolitikens miljöeffekter

Regeringen uppdrog år 1990 åt Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet att följa och utvärdera miljöeffekterna av den nya livsmedelspolitiken. En årlig redovisning har gjorts av effekter i odlingslandskapet och i miljöskyddshänseende samt erfarenheter av olika styrmedel bl.a. landskapsvårdsersättningen och avtal om ersättning för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA).

Erfarenheterna beträffande effekterna i odlingslandskapet visar att betesmarkerna finns kvar och antalet nötkreatur och får har ökat sedan år 1991, medan uppgifter om hävdens tillstånd saknas. Ytterligare analyser av effekterna på natur- och kulturmiljövärdena i odlingslandskapet kommer att göras i vissa områden, som ett komplement till lantbruksstatistiken. En byggnadsinventering har genomförts som bl.a. skall ingå i ett underlag för bebyggelseanalyser för att belysa effekter på kulturmiljövärdena i odlingslandskapet.

På miljöskyddsområdet har utvecklingen visat på en minskad användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel i jordbruket fram till år 1992. Ett program för miljöövervakning är under uppbyggnad, vilket kommer att resultera i data om bl.a. vattenkvalitet och om effekter av olika driftsformer i jordbruket under andra hälften av 1990-talet.

Beträffande landskapsvårdsersättningen och NOLA redovisas ca 15 000 avtal som omfattar drygt 300 000 ha. Avtalen omfattar 60 % av de, enligt Naturvårdsverkets ängs- och hagmarksinventering, värdefulla ängsmarkerna och 40 % av de värdefulla naturbetesmarkerna. Verksamheten uppfattas positivt av jordbrukarna, vilka känner motivation att förbättra hävden av betesmarkerna.

5.2.2 Växtnäringsläckage

De nuvarande åtgärderna mot växtnäringsläckage berör huvudsakligen stallgödsel. Problem med växtnäringsläckage uppkommer främst i södra Sverige i djurtäta områden eller i områden med lätta jordar. Handelsgödselns exakta växtnäringsinnehåll och mera precisa spridningsmöjligheter gör att miljövinsterna av en förändrad handelsgödselanvändning inte är lika stora som för stallgödseln. På längre sikt innebär dock en minskad handelsgödselanvändning att mindre växtnäring finns i omlopp i jordbruksmarken och att riskerna för växtnäringsläckage följaktligen minskar.

Flertalet åtgärder inom programmet har redan vidtagits, som t.ex krav på viss andel höst- och vinterbevuxen mark, stöd till odling av fånggröda, restriktioner för spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel under vintern samt enskild växtnäringsrådgivning. Dessa åtgärder har hittills medfört en minskning av kväveläckaget. Regler om arealanpassad djurtäthet och om krav på lagringskapacitet för stallgödsel träder i kraft år 1995, då djurägarna under 6 år kunnat anpassa sig till de nya reglerna. Dessa åtgärder förväntas få betydande effekter på kväveutlakningen då de genomförts helt. Effekter av förbättrad maskinutrustning samt försöks- och utvecklingsverksamhet får sannolikt effekter på längre sikt.

Målet att halvera kväveläckaget från jordbruksmarken bedöms kunna uppnås när samtliga åtgärder inom programmet har genomförts.

Miljöavgift på kväve i handelsgödsel tas ut med 0,60 kr/kg kväve. Jordbruksverket gjorde år 1992 en utvärdering av miljöavgiftens effektivitet. I utvärderingen framhålls dels att de åtgärder som genomförs för att minska växtnäringsläckaget leder till att miljömålen nås, dels att miljöavgifterna endast i ringa utsträckning har minskat handelsgödselanvändningen. Miljöavgifterna på kväve och fosfor i handelsgödsel bör därför enligt Jordbruksverket kunna avvecklas. Naturvårdsverket har däremot uppfattningen att utveckligen bör styras i riktning mot ytterligare reducering av användning av handelsgödselkväve och att miljöavgifterna bör ligga kvar på en nivå som motsvaras av den relation som gällde år 1992 mellan kvävepris och spannmålspris.

5.2.3 Bekämpningsmedel

Erfarenheterna av programmet är att de åtgärder som är direkt avsedda att minska hälso- och miljöriskerna, såsom övergång till medel med mindre risker, utbildning, föreskrifter m.m. har medfört en säkrare användning. Det är dock svårt att kvantifiera denna riskminskning och hittillsvarande utvärderingar har i huvudsak inriktats på att beskriva de vidtagna åtgärderna.

Under perioden 1987–1990 har förbud eller restriktioner införts i ett stort antal fall för bekämpningsmedel med oacceptabla egenskaper. De medel som dragits in motsvarar ca 8 % av användningen i jordbruk, skogsbruk och i trädgårdsodling under perioden 1981–1985.

Användningen av bekämpningsmedel, beräknad i försåld mängd, har minskat med 65 % jämfört med nivån under perioden 1981–1985. Denna minskning har till övervägande del skett i ogräsbekämpningen och främst genom övergång till lägre doser. Detta har möjliggjorts genom bättre spridningsteknik samt ökad och bättre rådgivning. Vidare har den utvidgade prognos- och varningsverksamheten medfört en bättre behovsanpassning av användningen av svamp- och insektmedel under de senaste åren. Bättre preparat för bekämpning av potatisbladmögel har kommit fram under senare år. Detta har medfört en betydligt mindre användning av bekämpningsmedel, räknat i aktiv substans, än under tidigare år.

Intresset för s.k. integrerad produktion (IP) har ökat internationellt. Detta innebär att man genom att bättre utnyttja sortmaterial, odlingsteknik m.m. kan minimera användningen av bekämpningsmedel. Syftet med integrerad produktion är i huvudsak detsamma som syftet med programmet för att minska riskerna med användning av bekämpningsmedel. Integrerad produktion skulle därmed kunna utgöra ett värdefullt verktyg i framtiden.

I det fortsatta arbetet med programmet bedöms vissa delar få ökad betydelse: mer långtgående avvecklingsplaner för olämpliga kemikalier, översyn av spridningsföreskrifter och praktiska förutsättningar för tillsynsverksamheten, utveckling av system för uppföljning av bekämpningsmedelsrester i vatten, ökad funktionstestverksamhet, ökade insatser på potatisområdet och förbättrad rådgivning m.m.

En miljöavgift på bekämpningsmedel tas för närvarande ut med 8 kr/kg aktiv substans. Tidigare togs även en prisregleringsavgift ut, vilken varierade mellan 29 kr/dos och 46 kr/dos, men denna avgift

har nu avvecklats. Miljöavgiften på bekämpningsmedel har utvärderats och slutsatsen är att den sannolikt haft viss dämpande effekt på användningen. I samband med utvärderingen lämnades förslag om att miljöavgiften skulle omvandlas till avgift per dos i stället för avgift per kilo aktiv substans, vilket skulle ge konkurrensneutralitet mellan medel som kan användas inom samma område så länge som de är lika farliga. Förslaget innebär vidare att en riskanalys skall utföras år 1995 av de medel som då är i användning. Om slutsatsen av analysen blir att utvecklingen bör styras mot bekämpningsmedel med mindre risker bör enligt förslaget ett riskdifferentierat avgiftssystem införas.

5.3 Förväntad skillnad mellan miljömål och miljötillstånd i olika delar av landet efter ett medlemskap

5.3.1 Förväntad skillnad i miljötillstånd efter ett medlemskap

Miljöeffekterna på jordbruksområdet av ett EU-medlemskap beror bl.a. på de regler som gäller vid ett medlemskap och resultatet av medlemskapsförhandlingarna. Stödutformningen för Norrland och mindre gynnade LFA-områden, regionaliseringen av produktionskvoter och arealersättning liksom valutautvecklingen hör till de faktorer som också påverkar miljöeffekterna.

Medlemskap i EU medför att betydligt större areal åkermark blir kvar i produktionen än om 1990-års beslut fullföljs. Orsaken är att lönsamheten för den arealkrävande produktionen i Sverige ökar med EG:s prisnivåer och direktbidrag för mark. Den areal som medräknas i arealbidragssystemet kommer att användas till spannmål, oljeväxter eller träda. Trädan skall vara bevuxen och skall uppfylla nationella miljökrav. Mark som inte blir bidragsberättigad kommer endast i undantagsfall att användas till spannmålsproduktion.

Att större areal åkermark blir kvar i produktionen, om Sverige går med i EU, är i de flesta fall positivt när det gäller målet att bevara biologisk mångfald, ett öppet landskap och natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. Medlemskap i EU skulle kunna påverka produktionen i Norrland samt skogs- och mellanbygderna i södra Sverige, eftersom dessa områden är mest beroende av animalieproduktion och minst gynnade av en höjd stödnivå för produktion av spannmål.

I Norrland torde emellertid huvuddelen av åkerarealen användas för jordbruksproduktion under förutsättning att Norrlandsstödet bevaras på nuvarande nivå. Förhandlingsresultatet innebär att jordbruket i Norrland och därmed det öppna landskapet kan bevaras bl.a. med hjälp av EG:s miljöprogram (förordning EEG 2078/92).

Stora delar av jordbruket i södra Sveriges skogs- och mellanbygder har likartade förutsättningar för jordbruksproduktion som stödområde 4 i norra Sverige. Om Sverige väljer att endast tillämpa EG:s marknadsordningar i detta område hotas jordbruket på grund av den sänkta lönsamheten inom animalieproduktionen.

Vid ett EU-medlemskap kommer Sverige att införa kvoteringar på djurinnehav. Jordbrukare som har kostnadsnackdelar som ett resultat av en splittrad gårdsstruktur eller sämre förutsättningar att rationalisera produktionen på grund av det geografiska områdets karaktär kommer att finna det lönsamt, om systemet tillåter, att sälja sin kvot till producenter med bättre förutsättningar för en effektiv produktion, t.ex. i slättbygd. Om lönsamheten för mjölkproduktionen sjunker finns därför risk för att jordbrukare i södra Sveriges skogs- och mellanbygder kommer att vara de första som avvecklar verksamheten. Detta får negativa konsekvenser för ett öppet och varierat landskap i detta område. Denna utveckling skulle kunna motverkas genom att ersättning lämnas för sådana kollektiva nyttigheter som samhället efterfrågar.

Medlemskap i EU medför att betydligt större areal jordbruksmark blir kvar i produktionen än om Sverige står utanför och fullföljer den interna avregleringen. Detta innebär att användningen av kemiska bekämpningsmedel och av handelsgödselmedel blir större vid ett EU-medlemskap än vid ett utanförskap under förutsättning att intensiteten (kg/ha) i användningen är oförändrad. Intensiteten beror på förhållandet mellan priset på jordbruksprodukten och priset på insatsmedel. Utredningen har inte försökt bedöma hur detta prisförhållande kommer att utvecklas.

5.3.2 Förväntad skillnad mellan miljötillstånd och miljömål

Det svenska jordbrukets miljötillstånd kommer vid ett EU-medlemskap att försämras något vad gäller växtnäringsläckage och bekämp-

ningsmedel. Detta innebär att utvecklingen går åt fel håll i förhållande till det av riksdagen fastställda målet. Därför bör åtgärder för att minska växtnäringsläckaget och användningen av bekämpningsmedel förstärkas. För detta ändamål bör bl.a. information och utbildning kunna användas.

Marknadsordningarna inom EG:s jordbrukspolitik är inte tillräckliga för att Sveriges mål för biologisk mångfald och för öppet landskap skall kunna nås. Däremot ger EG:s kompletterande miljöersättningsprogram förutsättningar för att åstadkomma detta.

6 Hur skall behoven tillgodoses – principer

6.1 Allmänna utgångspunkter

De miljöpolitiska målen är tillsammans med gällande regelverk utgångspunkter för det konkreta åtgärdsarbetet inom jordbrukssektorn. Målen skall ge berörda intressenter (myndigheter, jordbrukare, näringsliv) en bild av vad som från samhällets synpunkt är viktigt att sträva mot. Statsmakternas övergripande mål utgör också en grund för fördelningen av resurser och uppdelning i olika delmål.

När det gäller miljön leder under vissa förutsättningar marknaden inte automatiskt till att miljömålen uppnås. Här skall två problemområden beröras. Det ena gäller s.k. externa effekter, som t.ex. kan innebära att en persons produktion har negativa effekter på en annan persons produktion eller konsumtion, utan att detta reflekteras i marknadspriserna. Det andra gäller kollektiva varor eller nyttigheter som utmärks av att en persons konsumtion av nyttigheten inte minskar konsumtionsmöjligheterna för en annan person.

Jordbruksproduktion är förenad med både negativa externa effekter och positiva kollektiva nyttigheter. Ammoniakavgång, kväveläckage av gödsel och risker vid bekämpningsmedelanvändning är exempel på negativa externa effekter, som kan försämra vår mark, vårt vatten och våra livsmedel. Ett rikt och varierat odlingslandskap med sina natur-, kultur- och estetiska värden är exempel på kollektiva nyttigheter som jordbruket producerar.

Om marknadens sätt att fungera inte ändras i dessa två fall föreligger stor risk för att samhället använder sina resurser felaktigt. Om marknaden inte signalerar att vattenkvaliteten är en knapp resurs får avsaluprodukten ett för lågt pris jämfört med ett samhällsekonomiskt korrekt pris. Detta gäller t.ex. vid jordbruksproduktion som leder till växtnäringsläckage.

När det gäller kollektiva nyttigheter tjänar var och en på att vara fripassagerare, dvs. man hoppas komma i åtnjutande av en nyttighet utan att betala för den. Detta leder till en lägre produktion och konsumtion av kollektiva nyttigheter, t.ex. varierat och rikt landskap, än

vad som efterfrågas med hänsyn till värderingar, betalningsförmåga, tillgänglig teknik och till resurstillgång.

Principiellt finns det två olika sätt för att hjälpa marknaden att ta hänsyn till externa effekter och kollektiva nyttigheter och därmed att producera de varor och tjänster som är önskvärda från samhällets synpunkt. Av samhället uppsatta mål kan nås med regleringar, ekonomiska styrmedel eller med en kombination av regleringar och ekonomiska styrmedel. På miljöpolitikens område har i huvudsak kvantitativa regleringar använts.

I takt med att miljösituationen förändras och ambitionerna i miljöpolitiken ökar växer behovet av att utforma och att pröva nya styrmedel. Ekonomiska styrmedel som avgifter, subventioner och lån kan användas för att påverka jordbrukets miljöeffekter. Principiellt verkar dessa ekonomiska styrmedel så att de påverkar relativpriserna för olika produktionsfaktorer. Genom att priserna förändras kan såväl konsumtion som produktion påverkas.

Från effektivitetssynpunkt, dvs. med hänsyn till måluppfyllelsen, saknar fördelningen av miljövårdskostnaden betydelse i de fall tvingande bestämmelser säkerställer de miljöpolitiska målen (t.ex. absoluta förbud mot någon verksamhet).

Med hänsyn till måluppfyllelsen kan under vissa förutsättningar samma resultat nås antingen genom att avgiftsbelägga eller att subventionera en verksamhet. Det främsta argumentet mot att subventionera verksamheten är att det strider mot principen att förorenaren betalar (Polluter-Pay-Principle). Subventioner kan emellertid med fördel väljas då en annan kostnadsfördelning eftersträvas än den som uppkommer då förorenaren svarar för kostnaderna. Det synes således inte finnas särskilda motiv för att använda subventioner som styrmedel i andra fall än då det är önskvärt att stödja dem som driver miljöstörande verksamhet (av t.ex. internationella konkurrensskäl eller av sysselsättningsskäl) eller att stödja dem som använder verksamhetens produktion.

När det gäller produktion av kollektiva nyttigheter blir det en fråga om att i första hand genom lämplig ekonomisk ersättning skapa incitament för jordbrukaren att producera en från samhällets synpunkt önskvärd volym av dessa värden.

Genom att miljöfrågorna förs in i en i övrigt given jordbrukspolitik blir resultatet av utredningens arbete med nödvändighet en subopti-

mering. Sannolikt är det så att de önskade miljöeffekterna kunde ha nåtts till en lägre budget- och resursmässig kostnad om miljöfrågorna tagits in i en total optimering av jordbrukspolitiken, där ekonomiska mål och miljömål behandlas samtidigt och likvärdigt.

6.2 EG:s miljöersättning

Enligt EG:s förordning 2078/92 om miljövänliga jordbruksmetoder och om bevarandet av landskapet gäller att Sverige är skyldigt att erbjuda det till sina jordbrukare.

I förordningen och tillämpningsföreskrifterna anges kriterier för hur det ekonomiska ersättningssystemet skall tillämpas

- Zonprogram för miljöersättning skall upprättas för områden av homogen karaktär i fråga om miljö och om natur (Art 3.1–3.2).
- Ersättning lämnas på basis av ett femårigt frivilligt åtagande (Art 3.3).
- Åtagandet skall ge en positiv effekt på miljön och på landsbygden (Art 2.1).
- Ersättningen skall baseras på det inkomstbortfall som åtagandet orsakar samt behovet av att ge incitament för att få åtgärden utförd (Art 5.1b).
- En årlig ersättning lämnas per hektar eller per djurenhet (Art 4).
- Maximibelopp och differentiering med hänsyn till företagens storlek är tillåtet om det krävs för att ge incitament (Art 5.3).

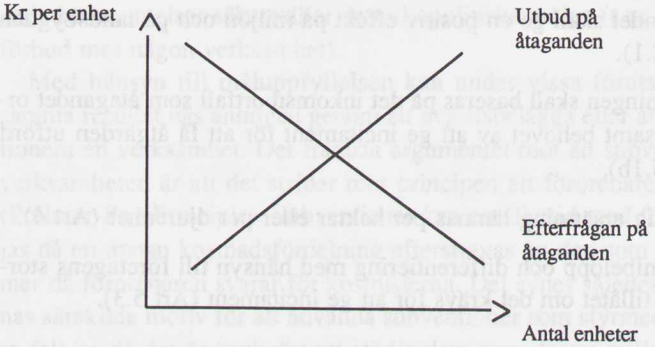
I förordningen anges maximinivåer för ersättningen. Normalt uppgår EG:s medfinansiering till 50 %. De nationella programmen får dock innehålla högre ersättningsnivåer. Överskjutande belopp får i sådana fall finansieras nationellt under förutsättning att det godkänts av EG-kommissionen.

6.3 Ekonomisk modell för utformningen av miljöersättning enligt EG:s förordning 2078/92

I den teoretiska diskussionen av miljöpolitiska styrmedel är utgångspunkten ofta att både de marginella kostnaderna och de marginella intäkterna av en viss miljöpåverkan eller en viss miljöåtgärd är kända. När så är fallet kan den optimala miljökvaliteten fastställas och lämpligt styrmedel väljas.

Utredningen har för enkelhetens skull definierat positiva miljöeffekter av jordbruk som kollektiva nyttigheter. På liknande sätt kan minskade negativa miljöeffekter betraktas som kollektiva nyttigheter. För dessa kollektiva nyttigheter finns inte tillräcklig privat efterfrågan för att få de mängder som det är samhällsekonomiskt lönsamt att producera. Staten kan korrigera detta genom att ställa upp med betalningsvilja (budgetmedel) och efterfråga nyttigheterna (figur 6.1).

Fig. 6.1 Utbud och efterfrågan på miljöåtaganden, optimal volym och optimal ersättning



Miljöersättningssystemet skulle kunna betraktas som ett fördelningspolitiskt instrument, där man ställer krav på att mottagaren vidtar vissa åtgärder för att erhålla ett bidrag.

Utredningen har emellertid valt att betrakta miljöprogrammet som ett program där det offentliga köper vissa prestationer, kollektiva nyttigheter. Tjänsterna, som produceras i förening med traditionella jordbruksprodukter, saknar emellertid en marknad. För att det skall bli lönsamt att välja vissa produktionsprocesser (t.ex. mindre gödsel eller mindre bekämpningsmedel) eller att producera vissa icke marknads-

prissatta produkter (t.ex. natur- och kulturvärden) betalar det offentliga en ersättning för dessa produkter.

Optimala ersättningsregler för kollektiva nyttigheter bygger på att efterfrågekurvan resp. utbudskurvan är kända. Även om ett miljöpolitiskt mål satts upp och man har valt ett styrmedel som gör att målet kan nås till lägsta kostnad är det av utomordentlig vikt att målet i sig är ett resultat av en ekonomisk analys i enlighet med figur 6.1. I den meningen måste varje uttalat mål bli föremål för en kritisk granskning.

6.3.1 Efterfrågan på kollektiva nyttigheter – fallande betalningsvilja

Nyttotillskottet från ökad konsumtion av kollektiva nyttigheter torde i likhet med andra nyttigheter avta med ökad konsumtion. Den 42:a åkerholmen i byn är inte lika värdefull som den första eller andra. Den 1 000:e rödkullan är inte lika värdefull som den 30:e. Eftersom nyttan av ytterligare produktion av den kollektiva nyttigheten avtar med ökad volym är den marginella betalningsvilligheten också avtagande.

Odelbarheter kan dock förekomma i den meningen att man behöver komma upp i en viss volym för att nyttigheterna skall komma till sin rätt. Exempel på detta kan vara önskemålet om att bevara hela bystrukturer för att bevara vissa kulturvärden. Möjligtvis kan också ekologisk odling räknas dit.

Värdet av de kollektiva nyttigheterna kan vara regionalt bundna så att betalningsviljan beror på var de är producerade. Vi kan betrakta t.ex. kulturarvet i Skåne och kulturarvet i de mellansvenska skogsbygderna som olika nyttigheter. Detsamma gäller för den biologiska mångfalden och för minskningen av kväveläckage samt för användningen av bekämpningmedel. Däremot gäller det inte i samma utsträckning för de hotade husdjursarterna. Det spelar kanske inte någon roll var i landet den gula ankan finns.

Hur högt upp efterfrågekurvan ligger (figur 6.1) beror på hur mycket av nyttigheten som redan finns. Våtmarker i södra Sverige har i dag mycket liten omfattning jämfört med i norra Sverige. Efterfrågekurvan för våtmarker i de sydliga zonerna torde därför ligga högre än i de norra zonerna. Så långt har det antagits att zonen är så

definierad att det inte spelar någon roll var i zonen nyttigheten produceras. Från kulturbevarandesynpunkt kan ett sådant kriterium innebära att zonerna skulle bli ohanterligt små, ned till det enskilda jordbruket. Det kan vara fallande betalningsvilja för varje enskilt jordbruk. Detta skulle kräva en avtrappning av arealersättning eller ett maximital för ersättningsberättigad areal.

6.3.2 Utbud av kollektiva nyttigheter

Efterfrågekurvorna för de olika kollektiva nyttigheterna skall ställas mot kostnaderna för att producera dem. Från effektivitetssynpunkt är det den marginella kostnaden som är intressant, t.ex. vad kostar det att ha slåtter på ytterligare en hektar naturlig ängsmark. Denna kostnad motsvaras av det marginella inkomstbortfallet på grund av att man väljer en annan produktionsprocess än den som ger bäst lönsamhet för jordbruksprodukterna. Kostnaden består av skillnaden i avkastning mellan den bästa alternativa användningen av marken och avkastningen på slåttermarksarealen. Om det gäller mark som har en mycket lönsam alternativ användning blir inkomstbortfallet stort och den marginella kostnaden för den kollektiva nyttigheten blir hög. Om alternativet till t.ex. slåtter är ingen brukning alls, består kostnaden enbart av nettoförlusten på slåttermark.

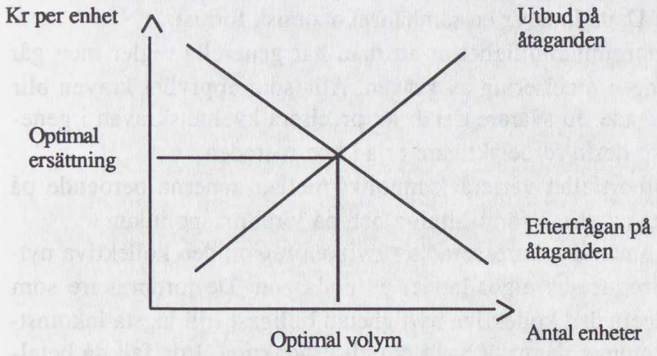
Det marginella inkomstbortfallet per enhet av den kollektiva nyttigheten beror säkert på hur mycket man producerar av våtmarker, slåttermarker och av åkerholmar. Att hålla en hektar våtmark kostar inte så mycket. Man väljer då mark som har låg lönsamhet i alternativ användning. Ju större areal våtmark man ställer till förfogande, desto högre grad kommer den att inkräkta på marker med värdefull alternativ användning. Det marginella inkomstbortfallet blir stort.

6.3.3 Villkor för effektiv resursanvändning

Dessa inkomstbortfallskurvor visar vilka ersättningar jordbrukarna kräver för att producera olika mängder av de kollektiva nyttigheterna. Vi summerar nu mängden nyttigheter som bjuds ut av jordbruken i en zon vid olika ersättningsnivåer och ställer detta sammanlagda utbud mot det offentligas betalningsvilja i zonen. Den optimala ersättningen måste beakta både önskvärdheten av att åtgärderna utförs (betalningsviljan) och det inkomstbortfall som ett åtagande leder till

för jordbrukarna. Den samhällsekonomiskt effektiva volymen kollektiva varor och den optimala ersättningen per enhet är markerade i figur 6.2.

Fig. 6.2 Utbud och efterfrågan på miljöåtaganden, optimal volym och optimal ersättning



Eftersom ersättningen enligt förordningen skall vara en arealersättning, måste axelns beteckning "antal enheter kollektiva nyttigheter" bytas ut mot "antal hektar" och y-axelns "kronor per enhet" blir "kronor per hektar". Underförstått är då att det finns ett samband, om än inte fullständig proportionalitet råder, mellan antalet hektar som sköts på ett visst sätt och mängden kollektiva nyttigheter som framkommer. Skärningspunkten mellan utbud och efterfrågan i diagrammet anger samhällsekonomiskt optimal arealersättning resp. förväntad areal som erhåller ersättning. I zonprogrammet skall enligt förordningens artikel 5 för varje zon anges inkomstbortfallet, vilket motsvarar utbudskurvan i figur 6.2.

6.3.4 Kommentarer till modellen

Förordningens regler sätter ramar för ett generellt ersättningssystem, där alla som uppfyller vissa på förhand uppställda villkor har rätt att få areal- eller djurersättning för gjorda åtaganden. Alternativet till ett generellt ersättningssystem är ett avtal om ersättning som beslutas från fall till fall (ad hoc-system).

Fördelarna med det generella ersättningssystemet är att det är lätt att administrera och att det är effektivare än ad hoc-systemet att nå horisontell rättvisa, dvs. samma ersättning för likartade åtaganden.

Ad hoc-systemets styrka kan ligga i den vertikala måleffektiviteten. De generella medlen är ett mindre flexibelt instrument och risken är att man får med några åkerholmar som inte är särskilt intressanta som biotoper och att pengarna därför inte räcker till för en mer intressant strandzon. Detta innebär en samhällsekonomisk förlust.

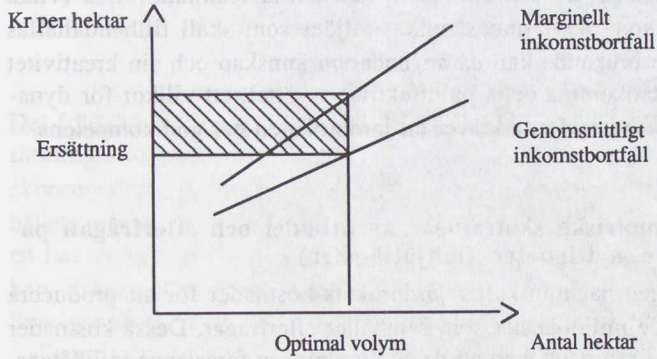
En kompromissmöjlighet är att man har generella regler men går relativt långt i precisering av kraven. Alla som uppfyller kraven blir stödberättigade. Ju svårare det är att precisera kvalitetskraven i generella termer desto fördelaktigare är ad hoc-metoden.

Inkomstbortfallet varierar sannolikt mellan zonerna beroende på jordbrukets naturliga förutsättning och på jordbrukspolitiken.

I de fall man är ointresserad av i vilken region den kollektiva nyttigheten produceras utgör landet en enda zon. De jordbrukare som kan producera den kollektiva nyttigheten billigast (till lägsta inkomstbortfall) kommer då att ta hand om all produktion. I de fall då betalningsviljan är regionalt bunden varierar ersättningen mellan zonerna. Då vi förutsatt att ersättningen är lika hög för alla i en zon, måste således även zonindelningen beakta både betalningsviljan och inkomstbortfallet.

Enligt förordningen skall miljöersättningen baseras på det inkomstbortfall som orsakats av miljöåtagandet samt därutöver utgöra ett incitament till att åtgärden vidtas. I det fall en jordbrukare har stigande kostnader för ökad produktion av kollektiva nyttigheter innebär det att en från samhällets synpunkt effektiv ersättning samtidigt leder till en överkompensation enligt figur 6.3.

Fig. 6.3 Överkompensation vid stigande marginellt inkomstbortfall



Jordbrukaren kommer att göra ett åtagande för den markerade arealen. Ersättningen är större än inkomstbortfallet. Den streckade ytan anger storleken på överkompensationen. En generell ersättning som är korrekt från effektivitetssynpunkt strider mot principen att ersättningen inte får överstiga inkomstförlusten samtidigt som ersättningen inte är fördelningspolitiskt neutral. Det kommer att inkomstmässigt gynna jordbrukare i zoner med stora bevarandevärden eller med stora problem med kväveläckage.

Även om man beaktar skillnader i inkomstbortfallskurvor då man gör zonindelningen, kommer det att kvarstå skillnader mellan företagen inom en zon. Ersättningen kommer då att vara mer eller mindre överkompenserande. Likhet mellan ersättning och inkomstbortfall kommer bara att gälla för det marginella företaget (det som sist lät sig övertalas att avsätta areal), övriga blir överkompenserade. Alternativet är att ersättningen blir individuellt prövad. Ju mer homogen zonen är inkomstbortfallsmässigt, desto mindre blir överkompensationen.

Om den kollektiva nyttigheten är odelbar (som ekologisk odling och vissa kulturvärden), måste arealersättningen knytas till villkor om viss storlek eller villkor om viss andel av företaget eller att ersättningen blir lägre vid mindre åtaganden. Odelbarheten som sträcker sig över flera ägares marker, (som önskemål om bevarande av bystrukturer) kan inte hanteras med det slag av generella ersättningen som anges i förordning 2078/92.

Från effektivitetssynpunkt är det önskvärt att beställningen (överenskommelsen) av den kollektiva tjänsten är resultatinriktad (vilka djurarter som skall finnas, vilka miljöer som skall tillhandahållas etc.). Den brukande kan då använda sin kunskap och sin kreativitet för att åstadkomma detta på effektivaste sättet, ett villkor för dynamisk effektivitet. Detta kräver att jordbrukaren har god kompetens.

6.3.5 Empiriska skattningar av utbudet och efterfrågan på kollektiva nyttigheter (miljötjänster)

Utredningen har uppskattat jordbrukets kostnader för att producera vissa av de miljötjänster som samhället efterfrågar. Dessa kostnader redovisas i samband med att de av utredningen föreslagna miljöåtgärderna presenteras i det följande.

Det finns i dag inte något omfattande empiriskt underlag för att bedöma samhällets betalningsvilja för de miljötjänster som samhället efterfrågar. Dr Lars Drake har på uppdrag av utredningen gjort en sammanställning av olika emipiriska skattningar av det monetära värdet av vissa miljötjänster (bilaga 3). Drake redovisar följande bedömning av värdet av olika miljötjänster;

Landskapsvärden	Intervall (kr/ha)
– Öppet landskap (åker)	500–1 500
Tillägg för Norrland	150– 450
Tillägg betesvall	400–1 000
– Hagmark	1 400–4 200
Högt klassad hagmark och slåttermark kan vara värt det dubbla eller mer	

Värdet av minskad insats av handelsgödselkväve uppskattas till 2–7 kr/kg kväve.

7 Programmet för ekonomisk bärkraft

Det främsta hotet mot landskapets öppenhet är om ekonomiska förutsättningar saknas för jordbruksföretagen att överleva långsiktigt. Utan ekonomisk bärkraftighet saknas förutsättningar för att tillgodose samhällets uttalade önskemål om ett öppet och levande landskap. Utredningen har definierat två områden där jordbrukets framtida bärkraftighet kan ifrågasättas. Det gäller jordbruket i norra Sverige och södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

Detta programområde är en nödvändig grund för att bevara ett öppet och varierat landskap. Den biologiska mångfalden och de kulturvärden som samhället vill bevara är i huvudsak knutna till en fortsatt animalieproduktion och en lämplig geografisk fördelning av denna produktion. Det första programområdet för miljöersättning är alltså ett sätt att skapa förutsättningar för fortsatt drift i områden som bedöms kunna producera kollektiva nyttigheter som samhället är intresserat av.

7.1 Miljöersättning inom LFA i norra Sverige, miljöersättning–nord

7.1.1 Bakgrund

Vid förhandlingarna om medlemskap i EU var stödet till jordbruket i norra Sverige en av de mer prioriterade frågorna inom ramen för jordbruksförhandlingarna. Sveriges utgångspunkt i förhandlingarna var att i princip bibehålla nuvarande stödsystem, med nuvarande stödnivåer och stödformer inom samma stödområde som i dag, men med delfinansiering från EG.

För stödet till jordbruket i norra Sverige innebär förhandlingsresultatet att ambitionen att bevara en erforderlig stödnivå kan uppfyllas. Däremot måste stödets utformning förändras i vissa delar. Norrlandsstödet, i sin nuvarande form, kommer att upphöra och ersättas av stöd inom ramen för EG:s olika stödsystem samt av nationellt stöd. Parallellt med Miljöprogramutredningen arbetar en särskild arbetsgrupp inom Jordbruksdepartementet med att utveckla förslag till utformning-

en av det framtida Norrlandsstödet. Enligt vad utredningen erfarit kan stödet till norra Sverige i fortsättningen komma att bestå av tre komponenter.

1. Stöd till mindre gynnade områden/bergsområden (Less Favoured Areas – LFA) inom ramen för strukturpolitiken (mål 5a).
2. EG:s miljöersättningsprogram för skydd av miljön och bevarande av odlingslandskapet inom ramen för de kompletterande åtgärderna till CAP. När det gäller Norrlandsstödet åberopas endast artikel 1 c.
3. Nationellt finansierat statsstöd.

Miljöersättningsprogrammet är som nämnts reglerat i EG:s förordning 2078/92 och är obligatoriskt för medlemsländerna. Det finns emellertid utrymme för medlemsländerna att själva avgöra ambitionsnivån för och inriktning av programmet. Åtgärder som är ersättningsberättigade enligt förordningen godtas även som nationella stöd om EG:s villkor för medfinansiering är uppfyllda. I praktiken innebär detta att medlemslandet kan överstiga de maximinivåer som anges i förordningen. Ersättningen medfinansieras då inte av EG. Miljöersättningen finansieras av jordbruksfondens (FEOGA) garantisektion. EG:s medfinansieringsgrad är 50 %, men uppgår i mål 1- och 6-regioner till 75 %. EG-kommissionen har, med anledning av att miljöersättningsprogrammet blivit mera kostsamt än beräknat, förhandlat fram en medfinansieringsram för varje medlemsland fram t.o.m. år 1997. För Sverige uppgår denna indikativa ram till 165 miljoner ecu/år.

I en förklaring fogad till avtalet slås fast att EU skall vidta de åtgärder som behövs för att Sverige snabbt skall kunna genomföra miljöersättningsprogrammet och för att säkerställa en samfinansiering av programmet inom ramen för anslaget på budgeten.

I ett av konferensdokumenten anges vidare att miljöersättningsprogrammet skall kunna utgöra ett extra styrmedel ("an additional response") för att möta de specifika problem som jordbruket har i norra Sverige. Miljöersättningen har också ingått som en komponent i de beräkningar av inkomstbortfall som EG-kommissionen med hjälp av Sverige har genomfört för att kartlägga effekterna av ett EU-medlemskap. I dessa beräkningar har man utgått från att maximala ersättningsnivåer kan användas.

Stödet till jordbruket i norra Sverige skall enligt förhandlingsresultatet avse den produktion som fram till i dag har varit föremål för stöd, främst animalieproduktionen. Vidare bygger avtalet på att de EG-stöd som står till buds, dvs. i första hand LFA/bergsjordbruksstöd och miljöersättning, skall kunna kombineras med ett speciellt stöd för nordligt jordbruk som är nationellt finansierat.

7.1.2 Motiv för miljöersättning–nord

Enligt artikel 1c i förordning 2078/92 får miljöersättning ges för att främja användning av jordbruksmark som är förenlig med skydd och förbättring av miljön, landsbygden och landskapet. Syftet med ersättningen är att stimulera användningen av jordbruksmark på ett sätt som förbättrar eller upprätthåller landskapsmiljön. Ett otillräckligt högt stöd för jordbruket i norra Sverige förutses leda till en omfattande nedläggning av jordbruksmark, vilket medför sämre landskapsmiljö och hotar det öppna landskapet.

Med hänsyn till att nuvarande relativt höga stöd inte har förhindrat nedläggningen av jordbruksföretag i området är det mest sannolika att ett minskat stöd leder till fler nedläggningar, framför allt i samband med generationsskiften. En långsiktig fortsatt jordbruksproduktion i området på ungefär nuvarande nivå kräver fortsatt stöd av *minst* nuvarande omfattning.

7.1.3 Förslag till styrmedel

De från norrlandsstödsynpunkt mest intressanta formerna för miljöersättning är de som kan lämnas för vall och betesmark i syfte att upprätthålla ett öppet landskap. För ettåriga grödor berättigade till arealersättning får bidraget maximalt uppgå till 150 ecu/ha (grön kurs) och för vall och betesmark till maximalt 250 ecu/ha. Beloppet höjs till 350 ecu/ha om jordbrukaren vidtar en eller flera åtgärder för att extensifiera växtodlingen och samtidigt använder andra miljövänliga odlingsmetoder eller vidtar åtgärder för att bevara odlingslandskapet eller för att bevara utrotningshotade djurraser. Ersättningen skall motsvara den kostnad som uppstår för jordbrukaren för de vidtagna åtgärderna men kan också innefatta en incitamentskomponent.

Mot bakgrund av ovan nämnda avtalstexter är det enligt vad utredningen erfarit arbetsgruppens mål att eftersträva en stödbild som avviker så litet som möjligt från dagens. Detta innebär att stödsystemet bör utformas så att produktionen upprätthålls, att stödet i första hand riktas till animalieproduktionen, att omfördelningseffekter mellan olika produktionsgrenar och producenter minimeras samt att lösningen ryms inom miljöersättningsförordningen.

7.1.3.1 Villkor för att erhålla ersättning

Eftersom stödsystemet i första hand skall riktas mot animalieproducerande företag bör, enligt utredningen, miljöersättning–nord lämnas som en flerårig ersättning för vall och betesmark till brukare som innehar djur och därvid har eget behov av grovfoder- och betesarealer. Ersättning bör inte lämnas för spannmål. I beslutet om ersättning till den enskilde brukaren kan djurantal, betestryck och arealanvändning preciseras. Utgångspunkten skall vara att produktionen skall upprätthållas samt att vall- och betesarealerna hålls öppna.

Genom att koppla miljöersättningen till djurinnehav och användning av marken för de egna djuren kan den passive markägaren inte direkt få del av miljöersättningen.

Vid fastställandet av ersättningsberättigade arealer bör utgångspunkten vara en viss koppling mellan djur och arealbehov, uttryckt som arealanvändning per djurenhet (arealfaktor). Den brukare som uppnår beräknad arealanvändning per djurenhet erhåller ersättning. Arealfaktorn bör skilja sig åt mellan stödområdena eftersom arealbehovet per volymenhet vall varierar i olika delar av stödområdet. Arealbehovet är större i den norra än i den södra delen av stödområdet.

Det är av största vikt att ge det mest lämpliga värdet på arealfaktorn. Hänsyn bör därvid tas till att syftet skall vara att i första hand stödja animalieproducenterna, upprätthålla dagens produktionsnivå och minimera omfördelningseffekterna samtidigt som lösningen bör tillgodose miljöersättningsförordningens syften. Ett alltför högt värde stimulerar till mer extensiv produktion och missgynnar de företag som har många djur och relativt lite areal. Ett alltför lågt värde missgynnar i stället de företag som har stor areal i förhållande till djurantalet.

I tabell 7.1 anges de arealfaktorer som arbetsgruppen preliminärt föreslår skall gälla för miljöersättning–nord. Arealfaktorerna motsvarar drygt det faktiska behovet av vall och av bete. Enligt utredningen bör en omprövning av arealfaktorn göras när erfarenhet vunnits.

Tabell 7.1 Arealfaktorer för miljöersättning-nord i stödområde 1–4

Stödområde	Arealfaktor
1	1,20
2a	1,05
2b	1,00
3	0,95
4	0,80

7.1.3.2 Ersättning och beräknad kostnad

Med de utgångspunkter för miljöersättning-nord som nämnts är det möjligt att beräkna storleken av den miljöersättning som krävs för att bibehålla dagens stödnivå och därvid erhålla ett från landskapssynpunkt eftersträvat öppet odlingslandskap. I princip blir miljöersättningen bestämd av LFA-stödet och dagens stödnivå, dock inom ramen för maximala nivåer för miljöersättningen. I de fall miljöersättning och LFA-stöd inte räcker för att uppnå dagens nivå får detta behov tillgodoses genom nationellt stöd.

I de fall en maximal användning av stöd- och ersättningssystem skulle ge en totalt sett högre stödnivå än i dag reduceras miljöersättning-nord. Detta gäller i praktiken endast stödområde 4 (figur 7.1).

Maximal ersättning enligt förordningen är 250 ecu ha vall/betesmark om inte några speciella åtgärder för att minska miljöbelastningen vidtas. Brukaren erhåller en klumpsumma som är baserad på antal djurenheter, arealfaktor och faktiskt innehav av areal.

Sammanfattningsvis föreslår arbetsgruppen att miljöersättning–nord lämnas i norra Sverige enligt tabell 7.2.

Tabell 7.2 Ersättningsnivåer för öppet landskap i norra Sverige, kr/ha.

Stödområde	Ersättningsnivå
1	2 750
2a	2 750
2b	2 750
3	2 750
4	1 432

Miljöersättning-nord kan kombineras med ersättningar för andra åtgärder som Miljöprogramutredningen föreslår.

Kostnaden för miljöersättning-nord uppskattas till 435 miljoner kronor med en medfinansiering från EG:s garantifond på 240 miljoner kronor.

Mot den angivna bakgrunden har utredningen inte något att erinra mot en sådan tillämpning av miljöersättningen. Utredningen kan mot bakgrund av den ram om 165 miljoner ecu som EU indikerat konstatera att om hela utrymmet utnyttjas kan en kostnad om ca 435 miljoner kronor för miljöersättning-nord rymmas i miljöersättningsprogrammet för Sverige.

7.2 Miljöersättning inom LFA-områden i södra Sverige, miljöersättning–syd

7.2.1 Bakgrund

Till skillnad från de särskilda stöd som i dag lämnas till jordbruket i norra Sverige kan EG:s generella regionala stöd (exkl. mål 6) lämnas i hela landet under förutsättning att gällande kriterier är uppfyllda inom regionen.

Vid expertsamtal med EG-kommissionen har kartlagts i vilken utsträckning som områden i södra Sverige, liksom stödområde 4, kan klassas som LFA-områden. Enligt vad utredningen erfarit skulle relativt stora områden av södra Sveriges skogs- och mellanbygder uppfylla de villkor som gäller för att enligt EG:s regler kunna klassas som LFA-områden. En arbetsgrupp inom Jordbruksdepartementet analyserar för närvarande en möjlig tillämpning av detta stöd i södra Sverige. Ett framtida svenskt förslag skall underställas EG-kommissionen för prövning och Ministerrådet för beslut.

7.2.2 Motiv för miljöersättning–syd

Huruvida hotet mot det öppna landskapet är av samma omfattning i södra Sveriges skogs- och mellanbygder som i stödområde 4 i norra Sverige är svårbedömt och kan till viss del berå på i vilken utsträckning LFA-stöd kommer att tillämpas. Utredningen har tagit del av preliminära bedömningar, som gjorts av nämnda arbetsgrupp, rörande jordbrukets förutsättningar inom de områden i södra Sverige som bedöms kunna räknas som LFA-områden. Jämfört med stödområde 4 i norra Sverige torde stora delar av dessa områden ha likartade förutsättningar för jordbruksproduktion. Skillnaderna mellan de områden som avgränsats som LFA-områden och de från jordbrukssynpunkt bättre delarna av södra Sverige är betydande. Skördenivåerna i spannmålsodlingen är i genomsnitt 20–35 % lägre i LFA-områdena. Avkastningen i vallodling är också lägre i dessa områden men vall är relativt sett konkurrenskraftigare än spannmål i skogs- och mellanbygderna. Produktionen har en starkare inriktning på mjölk- och köttproduktion i skogs- och mellanbygderna än i slättbygderna. Företagsstrukturen är avsevärt bättre i slättbygdsområdena än i skogsbygderna. Vad beträffar företagsstruktur och produktionsstruktur är däremot skillnaderna mellan slättbygderna och framför allt det norra mellanbygdsområdet inte särskilt stora.

7.2.3 Förslag till styrmedel

Vid en likartad hantering av de olika stödformerna skulle områden i södra Sverige med likartade förutsättningar som stödområde 4 vara aktuella för samma tillämpning av såväl miljöersättning som av LFA-stöd som föreslagits för område 4. Med den utgångspunkten bör miljöersättning i dessa områden enligt utredningen, i likhet med miljöersättning–nord, lämnas som en ersättning för vall och betesmark till brukare som har djur.

7.2.3.1 Zonindelning

Analysen av produktionsförutsättningar, strukturförhållanden och de företagsekonomiska förutsättningarna vid mjölkföretagen visar att de genomsnittliga förhållandena i de södra resp. norra skogsbygderna i det preliminärt avgränsade LFA-området är likartade. Analysen av

norra resp. södra mellanbygderna visar inte heller på skillnader mellan dessa båda områden.

Det föreligger klara skillnader mellan skogsbygdsområdena och mellanbygdsområdena vad gäller produktionsförutsättningar, struktur och ekonomiska förutsättningar. En indelning av LFA-området i två zoner kan därför vara naturlig.

7.2.3.2 Villkor för att erhålla ersättning

Enligt utredningen bör större krav kunna ställas inom LFA-området i södra Sverige än i norra Sverige för att erhålla ersättning för bevarande av öppet landskap. Således bör som villkor gälla att företagen åtar sig att bevara vissa natur- och kulturvärden i odlingslandskapet som inte får skötselersättning inom programmet för natur- och kulturvärden samt för att bevara en traditionell boskapsskötsel. Ersättning bör t.ex. inte lämnas till företag som ges dispens från kravet på betesgång eller som vidtar åtgärder som märkbart ändrar odlingslandskapet, t.ex. borttagande av åkerholmar samt nedläggning av åkrar med flikiga och andra naturgivna former.

7.2.3.3 Ersättningsnivå och beräknad kostnad

Förutsättningarna vad gäller produktion, struktur och företagsekonomiska förhållanden för mjölk- och köttföretagen i stödområde 4 i norra Sverige har enligt arbetsgruppen stora likheter med förutsättningarna i skogsbygderna i södra Sverige. En slutsats som kan dras är att stöd och ersättningar i skogsbygderna kan motiveras med belopp som är av ungefär samma storleksordning som i stödområde 4 i norra Sverige.

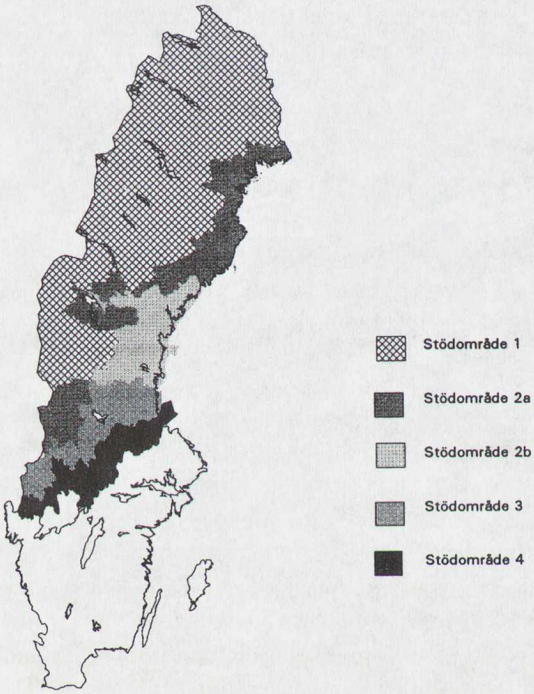
Liksom i stödområde 4 beror effekten i de södra LFA-områdena på den sammantagna effekten av LFA-stöd och miljöersättning. Även om arbetsgruppen ännu inte slutfört analyserna av skillnaderna mellan stödområde 4 och det södra LFA-området tyder de nuvarande bedömningarna på att stöd är motiverat om den tidigare nämnda principen för hantering av de olika stödformerna skall tillämpas. Med denna utgångspunkt bör LFA-stöd kunna lämnas med ca 1 000 kr/stödberättigad djurenhet i skogsbygderna och med knappt hälften av detta belopp

i mellanbygderna samt miljöersättning lämnas med ca 1 400 kr/ha i skogsbygderna och med ca 400 kr/ha i mellanbygderna.

Med dessa utgångspunkter skulle den totala kostnaden för miljöersättningen inom det södra LFA-området kunna uppgå till ca 380 miljoner kronor.

Utredningen konstaterar att den i avtalet med EU beräknade omfattningen av miljöersättningsprogrammet ger utrymme för en miljöersättning av denna omfattning.

Figur 7.1 Stödområdet i norra Sverige



8 Resurshushållningsprogrammet

Det är väsentligt att gå vidare med miljöarbetet för att förbättra resursanvändningen i jordbruket. Detta är utgångspunkten för utredningens förslag om ersättning för ekologiskt jordbruk och resurshushållande konventionellt jordbruk. Strategin bakom programmet är att etablera ett helhetstänkande på gårdsnivå där miljö- och resursfrågor sätts i centrum.

8.1 Ekologiskt jordbruk

8.1.1 Definition och bakgrund

Huvudmålsättningen för det ekologiska jordbruket är att utforma resurseffektiva, kretsloppsbaserade produktionssystem som ger låg miljöpåverkan och som producerar livsmedel med hög kvalitet. Andra viktiga mål är att ge husdjuren livsbetingelser som tillgodoser deras naturliga behov samt att bevara och utveckla ett kulturlandskap med artrikedom och biologisk mångfald.

Ekologiskt jordbruk syftar till en produktion som bygger på lokala och förnyelsebara resurser, på ett optimalt utnyttjande av solenergin och av jordens biologiska produktionsförmåga samt på en hög recirkulationsgrad. Växtnäringsförsörjning och växtskydd baseras på en varierad växtföljd där vallen med sin blandning av gräs och kvävefixerande baljväxter spelar den avgörande rollen. Vallen bygger upp en god markstruktur som gynnar hög biologisk aktivitet, levererar kväve till andra grödor samt minskar både ogräsförekomst och andra växtskyddsproblem. Kemiska bekämpningsmedel och lättlösliga handelsgödselmedel används inte alls i ekologiskt jordbruk.

Den ekologiska djurhållningen fungerar som en integrerad del i produktionssystemet. Djurtätheten anpassas till gårdens foderproduktionsförmåga. De stora djurkoncentrationerna som är den främsta orsaken till problem med växtnäringsläckaget är därför omöjliga vid ekologisk djurhållning. Helt djurlös drift är relativt ovanlig inom ekologiskt jordbruk, på grund av att djurens kapacitet att förädla vallgrödorna till avsaluprodukter och stallgödsel möjliggör en bättre totalekonomi.

En väsentlig skillnad mellan ekologiskt och konventionellt jordbruk är synen på inköpta produktionsmedel. För en konventionell jordbrukare är valet uteslutande en företagsekonomisk fråga, medan en ekologisk jordbrukare har ålagt sig en begränsning att så långt som möjligt basera sin produktion på odlingsplatsens förutsättningar. Detta är bakgrunden till att det ekologiska jordbruket inte bara avstår från inköp av lättlösliga handelsgödselmedel och av kemiska bekämpningsmedel, utan även har restriktioner för inköp av foder eller stallgödsel utifrån. Denna begränsning av näringstillförsel till ekologiskt jordbruk gör att ekologiska jordbrukare har starkare ekonomiska incitament till att minimera den påverkbara delen av växtnäringsförlusterna.

För att kunna ge en garanti gentemot konsumenterna har det ekologiska jordbruket över hela världen byggt upp olika kontrollmärkningssystem. I Sverige utfärdas märkesgodkännande av Kontrollföreningen för Ekologisk odling (KRAV) och av Svenska Demeterförbundet. Dessa organisationer kontrollerar dessutom, på uppdrag av Statens jordbruksverk, den areal som hittills har fått ekonomiskt stöd för ekologisk odling.

Fram t.o.m. år 1985 var den areal som odlades ekologiskt betydligt mindre än 3 000 ha. Arealen tredubblades från ca 10 000 ha år 1989, då ett statligt stöd infördes för ekologiskt odlad mark, till ca 29 000 ha fördelad på 1 800 odlare under detta år. År 1993 hade den ekologiskt odlade arealen ökat till drygt 44 000 ha, dvs. drygt 1,5 % av landets totala åkerareal, medan antalet företag varit relativt oförändrat.

Med anledning av EES-avtalet har regeringen föreslagit (prop. 1993/94:203) en lag om jordbruksprodukter och livsmedel som är ekologiskt framställda. Därmed införlivas EG:s förordning (EEG 2092/91) med svensk lagstiftning. I förordningen finns detaljerade bestämmelser för definitioner, märkning, produktion, kontrollsystem och för import från tredje land. För att livsmedel skall tillåtas för försäljning som ekologiskt producerat krävs att odlingen bedrivs enligt dessa regler och att efterlevnaden årligen kontrolleras och dokumenteras.

8.1.2 Motiv för att stimulera ekologiskt jordbruk

Jordbrukspolitiken har stimulerat en effektivisering av jordbruket för att framställa billiga livsmedel till konsumenterna samtidigt som det

har ansetts skäligt att jordbrukarna skall uppbära en rimlig inkomst. Befintliga styrmedel har i huvudsak utformats efter dessa mål. Det traditionella jordbruket har fram till i dag inte haft som ledstjärna att bygga upp mångfaldiga och robusta system som på effektivast möjliga sätt tillvaratar solenergin utan insatser av ändliga resurser. I stället har effektivitetsmåtten grundats på optimering med hänsyn till areal, arbetstid och kapital. Effektivisering från denna utgångspunkt har medfört att stora arealer åker-, ängs- och betesmarker som utnyttjar solenergi för att binda kväve har ersatts med användning av energi från bl.a. ändliga energikällor vid framställning av handelsgödsel, bränslen och el. Detta har resulterat i en intensivare produktion.

Kretsloppstänkandet är ett viktigt uttryck för en helhetssyn på miljö- och resursfrågorna. Målet i ett kretsloppssamhälle är att de lagerresurser som utvunnits recirkulerar i relativt täta kretslopp. De ämnen som trots en hög grad av återanvändning och återvinning läcker ut från samhällets kretslopp skall vara av sådan art och mängd att de kan fångas upp av naturens kretslopp där nya resurser skapas utan att göra skada. Naturens kretslopp försörjer människan med alla livsnödvändigheter och råvaruuttagen bör göras i balans med återbildningen.

Produktionsnivåerna i ekologiskt jordbruk begränsas av att varje enhet bör vara självförsörjande på växtnäring. Det innebär att arealavkastningen är 10–30 % mindre än vid konventionell produktion. Åkermark måste också avsättas till kvävesamlande grödor, framför allt till vallar och till gröngödslingsgrödor. I dag består knappt 60 % av den ekologiskt odlade arealen av dessa grödor. Sammantaget medför detta att arealbehovet för en given produktionsnivå är större vid ekologiskt jordbruk än vid konventionellt jordbruk. För att ekologiskt jordbruk skall kunna verka som en spjutspets för svenskt jordbruk bör producenterna kompenseras för det inkomstbortfall som orsakas av ett omfattande hänsynstagande till miljön.

Förutom näringens intresse finns det ett samhällsintresse av att stimulera en ökad kunskapsspridning om ekologiskt jordbruk. Samhället har också ett intresse av att stimulera en ökad produktion av ekologiska produkter för att underlätta att en mer rationell infrastruktur kan byggas upp för hanteringen av dessa produkter. Detta är en förutsättning för att konsumentpriset för ekologiska produkter skall kunna bli lägre.

Regeringen anförde i 1993 års budgetpropostion (prop. 1992/93: 100 bil. 10 s. 23) att flertalet av de för ekologisk produktion uppställda målen sammanfaller med målen inom konventionellt svenskt jordbruk. I processen för att utveckla svenskt jordbruk till att bli allt mer miljöanpassat är ekologisk produktion en viktig och pådrivande kraft. Mot denna bakgrund föreslog regeringen i samma proposition att ett förslag skulle utarbetas i syfte att stödja omläggningen till ekologisk produktion inom ramen för EG:s kompletterande miljöprogram.

Inför budgetåret 1994/95 har riksdagen beslutat (prop. 1993/94: 157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272) om ett ettårigt arealstöd för ekologiskt godkänd odling med ca 200 kr/ha i avvaktan på att Jordbrukets miljöprogramutredning lämnar förslag till ersättning för ekologiskt jordbruk. Arealersättningen kommer att lämnas för samtlig ekologisk vegetabilieproduktion, dvs. även för vall och för grönsaker.

Riksdagen fastslog i samma beslut att regeringen skall utarbeta ett program med målet att 10 % av åkerarealen bör vara ekologiskt odlad år 2000.

8.1.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser

1989 års ekonomiska stöd till ekologiskt jordbruk – alternativodlingsstödet

För att främja en varaktig övergång till ekologiskt jordbruk lämnades fr.o.m. år 1989 ett stöd till jordbrukare som åtog sig att göra en omläggning av delar av eller hela sin areal och till jordbrukare som åtog sig att fortsätta odla ekologiskt på arealer som lagts om före år 1988. Stödet lämnades under en treårsperiod till jordbruksföretag för de arealer som lades om inom 5 år räknat från år 1989. Odlingen måste dock bedrivas i 6 år för att jordbrukaren inte skall vara återbetalningsskyldig. Omläggningsarealen skall vara minst en femtedel per år dock minst 5 ha/år. För att få ta del av stödet skall odlaren följa Jordbruksverkets föreskrifter som bygger på KRAV:s regler för växtodling.

Stöd lämnades, med undantag för det första året, endast för den areal som odlades med prisreglerade grödor. Under det första året lämnades också stöd för den areal som odlas med vall, grönfoder eller gröngödsling. Vall avser frövall, slåtter- och betesvall.

Stödet är utformat som ett avskrivningslån. Lånet skrivs av sex år efter att det har utbetalats. Storleken på stödet varierar med skördeområde (700–2 900 kr/ha och år).

Anslutning till stödet

År 1989 anslöt sig ca 1 800 odlare till stödet. Närmare 60 % av dessa odlare hade tidigare inte odlat ekologiskt. Andelen odlare som fortsatte med ekologiskt jordbruk i samma omfattning som tidigare utgjorde 25 % och andelen odlare som före år 1989 bedrev ekologiskt jordbruk men som lade om nya arealer utgjorde 15 %.

Kostnader för dagens stöd

Under perioden 1989/90–1992/93 har 86,5 miljoner kronor betalats ut i form av direkt stöd till odlare.

1989/90	35 miljoner kronor
1990/91	23 miljoner kronor
1991/92	21 miljoner kronor
1992/93	7,5 miljoner kronor

Jordbruksverket ersätter länsstyrelserna med 200 kr per ärende för det administrativa arbetet med stödutbetalning. Kontrollen av stödet utförs av KRAV och Demeterförbundet på Jordbruksverkets uppdrag, mot en ersättning av 120 kr per kontrolluppdrag. Utöver detta har KRAV erhållit en engångsersättning på 520 000 kr. Totalt uppgick den administrativa ersättningen under perioden 1989/90–1992/93 till ca 3,6 % av det totala stödet.

Utvärdering av 1989 års ekonomiska stöd till ekologiskt jordbruk

Stödet till ekologiskt jordbruk har kritiserats för att endast ha lämnats för prisreglerade grödor. Detta styrde valet av grödor på ett för ekologiskt jordbruk olämpligt sätt. Kritiken gällde framför allt det faktum att stöd inte lämnades för vallareal som har en central roll i det ekologiska produktionssystemet. Stöd lämnades inte heller för grönsaksodling, som troligen är den odling som är förknippad med de

största ekonomiska riskerna och ett stöd vore, enligt kritikerna, naturligt för att också stimulera denna gren av den ekologiska produktionen. Stödet för omläggning till ekologiskt jordbruk har även kritiserats för att det snedvrider konkurrensen. De jordbrukare som hade upparbetat en marknad för ekologiska produkter fick svårt att konkurrera med nya ekologiska jordbrukare som år 1989 erhöll stöd för att lägga om sin produktion.

Det har ofta betalats ett merpris för ekologiska produkter i förhållande till konventionellt framställda produkter. Trots detta har anslutningen av nya ekologiska jordbrukare drastiskt minskat efter det att stödet för omläggning till ekologiskt jordbruk upphörde.

8.1.4 Förslag till styrmedel

Utredningen föreslår att en permanent ersättning för ekologiskt jordbruk införs vid ett EU-medlemskap. Ersättningens storlek bör differentieras inom landet och bör lämnas för allt ekologiskt jordbruk även om endast delar av ett jordbruksföretag bedrivs ekologiskt. Vidare bör ersättning lämnas för alla jordbruksgrödor och för frilandsodlade trädgårdsgrödor som odlas på åkermark.

Mål för ekologiskt jordbruk

Riksdagen beslutade (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272) att regeringen skall utarbeta ett program med målet att 10 % av åkerarealen bör vara ekologiskt odlad år 2000 med motiveringen att ekologiskt jordbruk inte bara är en nischproduktion för ett fåtal intresserade konsumenter utan också bör ses som en del i en strategisk satsning för svenskt jordbruk. Sverige har enligt riksdagens bedömning goda naturliga förutsättningar för ekologisk produktion. Möjligheterna till ökad produktion och avsättning både inom och utom landet bör därför enligt riksdagen tillvaratas.

Utredningen har tolkat riksdagens mål för ekologiskt odlad åkermark som ett riktmärke för verksamheten, snarare än att en viss bestämd åkerareal till varje pris skall vara ekologiskt odlad år 2000. För att underlätta kostnadsberäkningarna har emellertid utredningen gjort det förenklade antagandet att riksdagens mål de facto skall uppnås år 2000.

Utredningen anser att det bör fastställas ett delmål för år 1997. Enligt utredningens uppfattning bör alltså riktmärket vara att ca 140 000 ha åkermark odlas ekologiskt år 1997. Permanent ersättning för ekologiskt jordbruk i enlighet med utredningens förslag är en ny ersättningsform och bör därför prövas för att bedöma om de av utredningen föreslagna villkoren och ersättningsnivåerna är lämpliga med hänsyn till det av riksdagen fastställda målet.

Permanent ersättning till ekologiskt jordbruk

Vid omläggning till ekologiskt jordbruk uppstår vissa merkostnader. Övergång till biologisk näringsförsörjning ger ofta en skördesvacka samtidigt som det krävs ett karensår innan den nya arealen ger en produktion som kan säljas till ett merpris. Trots detta är det inte omställningskostnaderna som är det stora ekonomiska problemet för ekologiskt jordbruk. Problemet består i att konkurrenssituationen för ett kretsloppsbaserat jordbruk försämrats i förhållande till konventionellt jordbruk genom att sänkta garanterade produktpriser kompenserats bl.a. av sänkta priser på kemiska insatsvaror och av importfoder. Ett arealbidrag i enlighet med grundersättningen i CAP utjämnar i viss mån dessa skillnader. Merpriserna i konsumentledet går i stor utsträckning till extrakostnader i distribution och i handel beroende på små volymer och är i allmänhet inte tillräckliga för att också kompensera för kostnadsnackdelarna i produktionen.

För att ekologiskt jordbruk långsiktigt skall kunna vara en spjutspets för miljöanpassningen av svenskt jordbruk bör verksamheten stimuleras. Odlarna bör kompenseras för det årliga inkomstbortfallet som orsakas av att man tar långtgående hänsyn till miljön och använder sig av skonsamma brukningsmetoder.

Ersättningsberättigade grödor

Ersättning bör lämnas för alla jordbruksgrödor och frilandsodlade trädgårdsgrödor som odlas på åkermark. För fruktodling och fleråriga bärodlingar kan annan mark än åkermark komma i fråga om odlingen bedrivs yrkesmässigt. Det är viktigt att de grödor som ingår i en lämplig växtföljd är ersättningsberättigade och att valet av växt-

följd kan baseras på biologiska faktorer och inte på vilka grödor som är ersättningsberättigade.

Ersättning för ekologiskt jordbruk lämnas också när arealen används för åkerbete. Naturbetesmark bör inte ingå i den ersättningsberättigade arealen då detta markslag ofta brukas extensivt i såväl konventionellt som ekologiskt jordbruk. Betesmark som varken gödslas eller behandlas med kemiska bekämpningsmedel kan få annan miljöersättning om betesmarken har höga naturvärden eller rika kulturvärden (kapitel 9).

Om ersättning lämnas för ekologiskt jordbruk kan jordbrukaren för samma areal inte få ytterligare ersättning för extensiv vall eller för sprutningsfria kantzoner, eftersom dessa åtgärder utförs indirekt som en effekt av ekologiskt jordbruk.

Motiv för och emot hel omläggning

Ett krav på hel omläggning kan anses ligga i linje med grundtanken i ekologiskt jordbruk. I dag har merparten (ca 75 %) av de ekologiska jordbruken hela växtodlingen omlagd. Däremot är det endast en mindre del (under 10 %) som också har godkänd ekologisk djurhållning. Djurhållningens eftersläpning beror till stor del på att fungerande marknadskanaler tidigare har saknats för ekologiska animalieprodukter och därmed har möjligheterna att ta ut ett merpris varit sällsynta. Den ekologiska djurhållningen ökar emellertid snabbt tack vare förbättrade avsättningsmöjligheter för såväl mjölk som för kött.

Kontraktsperioden för ersättning till ekologiskt jordbruk är minst 5 år enligt EG:s förordning om kompletterande miljöåtgärder. Ett krav på hel omläggning kan fungera som en psykologisk spärr för jordbrukare som funderar på att lägga om sina arealer från konventionellt till ekologiskt jordbruk. Vidare kan ett krav på hel omläggning tvinga in jordbrukare i ofördelaktiga omläggningsplaner då växtföljden vanligtvis är längre än 5 år.

Det kan anses olämpligt att ersättning skall lämnas för en produktion där t.ex. handelsgödsel utnyttjas på gården för produktion av foderspannmål som i sin tur används för utfodring av husdjur och vars stallgödsel utnyttjas i den ekologiska odlingen. Det nuvarande kontrollarbetet visar också att det är mera komplicerat att kontrollera gårdar vilka bedriver såväl ekologisk som konventionell odling.

Om ersättningen utformas så att delar av arealen kan odlas ekologiskt kommer flera jordbrukare att ansluta sig och en större areal kommer att odlas ekologiskt vilket är att föredra ur miljösynpunkt. Det blir dessutom lägre kostnader vid omläggning till ekologiskt jordbruk om omläggningen kan göras successivt och läggas in i en lämplig växtföljd. I EG:s nuvarande lagstiftning om ekologisk produktion krävs inte hel omläggning. Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör vara möjligt att kunna lägga om delar av en jordbruksfastighet och samtidigt vara berättigad till ersättning för ekologiskt jordbruk.

Ekonomisk stimulans för omläggning till ekologiskt jordbruk

En särskild ersättning för omläggning till ekologiskt jordbruk utöver den permanenta arealersättningen, bör inte lämnas. Utredningen bedömer att den permanenta arealersättningen är en tillräcklig stimulans för nyrekrytering av ekologiska jordbrukare. En särskild ersättning för omläggning till ekologiskt jordbruk kan enligt utredningens bedömning leda till obalanser på marknaden i form av t.ex. tillfälliga överskott och störningar i prisbildningen för ekologiska produkter. Det finns också en risk att produktionen inom sektorn växer i en takt som inte motsvarar tillväxten i rådgivning, försäljningskanaler etc.

8.1.4.1 Zonindelning

Det finns vissa regionala skillnader i kostnadsnackdelarna för ekologiskt jordbruk. Lägre markvärden och lägre intensitet i Norrland och andra skogsbygder minskar de ekonomiska kostnadsskillnaderna mellan ekologisk och konventionell odling i dessa områden. Skillnaderna kan dessutom vara stora mellan olika driftsinriktningar, liksom mellan producenter som kan och producenter som inte kan avsätta produkterna till ett merpris.

Det ordinarie arealbidraget för spannmål är differentierad i förhållande till avkastningen, eftersom det är en kompensation för ett sänkt spannmålspris. Ersättning för ekologiskt jordbruk innebär en ersättning till jordbrukare för en producerad miljötjänst. Värdet av miljötjänsten beror på miljöbelastningen av produktionen före omläggningen till ekologiskt jordbruk. Ersättningen bör därför variera så att des-

sa skillnader i miljövärde och inkomstbortfall beaktas och anslutning även sker i områden med stor miljöbelastning. Miljöprogramutredningen föreslår därför att landet indelas i tre zoner. Zon 1 bör omfatta Götalands södra slättbygder. Zon 2 bör omfatta Götalands norra Slättbygd och Götalands mellanbygder samt Svealands slättbygder. Övriga Sverige bör utgöra zon 3.

8.1.4.2 Villkor för att erhålla ersättning

Villkoren för ersättningen bör ansluta till de regler för märkesgodkännande som gäller för KRAV resp. Demeterförbundet. Utredningen har prövat lämpligheten av att direkt knyta miljöersättningen till dessa organisationers märkesgodkännande. Om godkännandet blir avgörande för att erhålla ersättning för ekologiskt jordbruk blir, enligt KRAV, märkesorganisationen i praktiken beslutande myndighet. KRAV har tagit avstånd från att ta på sig den rollen. Därför har utredningen funnit det olämpligt att knyta miljöersättningen till organisationernas märkesgodkännande eftersom organisationerna i praktiken då skulle få avgörandet inte bara över rätten till märkesgodkännande utan även över rätten till miljöersättning.

En annan möjlighet är att knyta miljöersättningen till uppfyllande av märkesreglerna, men inte lägga kontrollansvaret på KRAV och Demeterförbundet. Detta har också bedömts som olämpligt eftersom märkesreglerna till stor del består av föreskrifter som inte direkt motiveras av miljöskäl utan av behovet av att kunna garantera produkternas ursprung gentemot konsumenterna. Märkesreglerna har dessutom en detaljrikedom som förutsätter en årlig och relativt grundlig kontroll av det slag som märkesorganisationerna utför hos samtliga producenter.

Hanterliga ersättningsvillkor bör till stor del kunna kontrolleras direkt utifrån existerande statistik för arealer, grödfördelning och djurantal. Utredningens bedömning är att en långtgående förenkling är möjlig om villkoren koncentreras till de aspekter av de ekologiska produktionssystemen som rör växtnäringsförsörjning och växtskydd. Detta betyder att den ersättningsberättigade arealen inte exakt sammanfaller med den märkesgodkända. Redan i dag finns sannolikt ett mindre antal jordbruk som i allt väsentligt bedriver en ekologisk produktion utan att vara märkesgodkända. Det kan t.ex. bero på att

produkterna inte ger ett merpris på marknaden, vilket kan medföra att jordbrukarna saknar motiv för att betala kontrollavgifterna. Från miljösynpunkt är det rimligt att även denna grupp har möjlighet att ansluta sig till programmet för ekologiskt jordbruk. Däremot bör ersättningsreglerna inte utformas så att märkesgodkända producenter inte blir ersättningsberättigade. De föreslagna reglerna medför dock att alla märkesgodkända producenter inte kan få full ersättning. Det gäller framför allt företag som har en stor konventionell djurhållning och därför kan försörja sin ekologiskt odlade areal med stallgödsel i betydligt större mängder än vad företag med omlagd djurhållning har möjlighet till.

Det bör poängteras att den föreslagna ersättningen inte medför någon automatisk rätt att sälja produkter från ersättningsberättigade arealer som ekologiska. Som inledningsvis påpekades regleras från den 1 juli 1994 enligt svensk lag rätten att använda uttrycket ekologisk om livsmedelsproduktion. För denna rätt krävs anslutning till en statligt auktoriserad kontrollorganisation som fungerar som garant gentemot konsumenten. Areal som anmäls till miljöersättningsprogrammet måste därför parallellt anmälas till KRAV eller Demeterförbundet och uppfylla deras mer detaljerade villkor om man avser att producera ekologiskt godkända livsmedel för försäljning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ersättningen för ekologiskt jordbruk knyts till följande villkor:

a) Användning av lättlösliga handelsgödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel är inte tillåten.

b) Produktionen skall bygga på en varierad växtföljd. För full ersättning måste minst 25 % av den anslutna arealen vara vall eller gröngödsling. Vid lägre andel än 25 % lämnas ingen ersättning. Om produktionen är märkesgodkänd och ansluten till en statligt auktoriserad kontrollorganisation kan undantag från detta villkor medges.

c) Införsel till gården av stallgödsel från intensiv uppfödning inomhus är inte tillåten (slaktsvin i konventionella stallar, båshållna svinsuggor, specialiserad produktion av nöt i spaltgolvsboxar, burhöns samt pälsdjur i bur). Rötslam får endast användas efter analys som visar att det klarar KRAV:s gränsvärden.

d) Hel ersättning lämnas endast för ekologiska jordbruksföretag med en djurtäthet om högst 1 djurenhet/ha åkermark. Djurtätheten räknas för hela företaget. Vid djurtäthet mellan 1,0 och 1,2 reduceras ersättningen med 10 %, mellan 1,2 och 1,4 reduceras ersättningen med 20 % och för en djurtäthet mellan 1,4 och 1,6 djurenheter/ha reduceras ersättningen med 30 % och vid en djurtäthet över 1,6 lämnas ingen ersättning alls. Det bör dock finnas en möjlighet till dispens vid sambruksförhållande mellan närbelägna gårdar.

För en närmare definition av tillåtna/förbjudna insatsmedel enligt villkor a), liksom av tillåten/förbjuden stallgödsel enligt villkor c), gäller KRAV:s regler och praxis. Gällande regler vid beslutstillfället bör bifogas beslutet.

Vid ändring (skärpning) av KRAV-reglerna i dessa avseenden under femårsperiodens gång bör enligt utredningen även villkoren för ersättning ändras. Dock bör i så fall möjlighet finnas för brukaren att lämna programmet med omedelbar verkan och utan sanktioner. Den jordbrukare som avbryter verksamheten i förtid kan emellertid få nytt beslut först efter 5 år.

För att förhindra missbruk bör enligt utredningen regelverket utformas så att det finns en rimlig avvägning mellan ett enskilt företags försäljningsintäkter och den ersättning som lämnas för ekologiskt jordbruk. En bedömning av detta får göras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Beslutet

Beslutet behöver inte föregås av gårdsbesök. Före beslut skall ett kartmaterial finnas tillgängligt där arealerna kan mätas upp. I beslutet skall anges antalet hektar som skall läggas om och/eller antalet hektar som fortsättningsvis skall odlas ekologiskt. Utbetalning av ersättning görs efter ansökan varje år.

Vid ägarbyte bör myndigheten kunna ta ett nytt beslut för den nye ägaren på grundval av den tidigare ägarens femårsbeslut.

Möjligheter att revidera beslutet

Utökas odlingen genom arrende eller genom köp av nya marker kan dessa anslutas till programmet för ekologiskt jordbruk. Ersättning

bör kunna lämnas för nytillkommande arealer. Därvid tas ett nytt beslut utifrån de nya förutsättningarna.

Övergång mellan Alternativodlingsstödet och Ersättning för ekologiskt jordbruk

De arealer som lades om år 1993 är de sista stödberättigade arealerna inom det nuvarande stödet för alternativodling. Stöd för dessa arealer kan lämnas t.o.m. år 1995. Därefter skall arealerna kontrolleras i tre år. De jordbrukare som kontrolleras eller är berättigade till stöd enligt alternativodlingsstödets regler skall ha möjlighet att ansluta sig till den nu föreslagna permanenta ersättningen för ekologiskt jordbruk. Huvudprincipen är att jordbrukaren får välja den mest fördelaktiga av ersättningsformerna, men bara en av dessa. Väljer jordbrukaren att stå utanför den nya ersättningen skall regelverket för erhållande av alternativodlingsstödet gälla. I vissa fall innebär detta kontroll t.o.m. år 1998.

Kontroll

Kontroll sker bl.a. genom stickprov i samband med kontroll för arealbidrag. Vid kontrollen skall arealerna och/eller bokföringen kontrolleras.

8.1.4.3 Nivån på ersättningen för ekologiskt jordbruk

Vid beräkningen av de ersättningsnivåer för ekologiskt jordbruk som erfordras för att 10 %-målet skall uppnås har bl.a. lönsamheten för typväxtföljder vid konventionell och ekologisk drift jämförts. Det beräknade inkomstbortfallet för ekologiskt jordbruk är baserad på skillnad i lönsamhet mellan konventionellt jordbruk och ekologiskt jordbruk efter att produktionen anpassats till kraven för ekologiskt jordbruk. Jordbrukaren antas således minimera inkomstbortfallet genom att bl.a. anpassa växtföljden. Beräkningarna baseras på Jordbruksverkets analyser utifrån 1993 års priser och de då rådande förutsättningarna. Därefter har dessa beräkningar justerats för att efterlikna förutsättningarna vid ett EU-medlemskap. Växtföljden som använts i beräkningarna har i huvudsak baserats på uppgifter från Jordbruksverket med vissa tillägg för träda enligt EG:s regler. Beräkningarna är så-

ledes en uppskattning av skillnaden i lönsamhet mellan ett ekologiskt och ett konventionellt odlingssystem över en hel växtföljd. Växtföljden har valts som beräkningsmodell för att utjämna de variationer i ekonomiskt resultat som finns mellan ekologiskt odlade grödor. Avsalugrödor minskar näringsförrådet och ger en intäkt medan andra grödor bygger upp näringstillgången utan att ge en intäkt.

Beräkningarna visar skillnaderna i lönsamhet mellan 3 ekologiska typgårdar och konventionellt jordbruk i 4 produktionsområden. (Av utrymmesskäl har utredningen valt att endast redovisa beräkningarna för Götalands norra slättbygder, tabell 8.4–8.6). Den första typgården har en ekologisk växtföljd baserad på spannmål, den andra typgården har en ekologisk växtföljd i kombination med konventionell djurhållning och den tredje typgården har både ekologisk växtodling och ekologisk djurhållning.

Beräkningsmetod

Ekologisk djurhållning medför högre kostnader jämfört med konventionell djurhållning. Inkomstbortfallet kan bl.a. bero på en dyrare foderstat per ko, ökat arbetsbehov per ko, en lägre mjölkavkastning per ko eller på en sämre grödfördelning med lägre lönsamhet. Dessa faktorer har beräknats för att visa variationer i lönsamhet. I beräkningarna har antagits att ett företag med ekologisk djurhållning är i huvudsak självförsörjande med foder. Det innebär att en konventionell jordbrukare som vill övergå till ekologisk djurhållning måste utöka vallodlingen för att kunna försörja gårdens djur. Utredningen bedömer att detta är fullt möjligt efter en övergångsperiod. På kort sikt kan det däremot vara svårt att finna mer mark för odling av vall. Eftersom reglerna för ekologisk djurhållning tillåter inköp av en viss andel foder kan emellertid omläggning ändå ske. På sikt bör en jordbrukare med ekologisk djurhållning sträva efter att vara självförsörjande på foder. En mjölkproducent som har möjlighet att ta ut ett merpris för mjölk har bättre lönsamhet än en ekologisk producent utan merpris, vilket inte har beaktats i kalkylerna. Möjligheten att ta ut ett merpris för växtodlingen har inte heller beaktats.

Beräkning av inkomstbortfallet för en jordbrukare med ekologisk djurhållning kan göras på olika sätt. Antingen kan beräkningarna utformas så att gårdens enda intäkt kommer från mjölkproduktionen eller kan de utformas så att ett internt "gårdspris" fastställs som ger

en intäkt även för växtodlingen. Med den sistnämnda beräkningsmetoden uppkommer vinsten resp. förlusten vid omläggning till ekologisk djurhållning antingen i växtodlingen eller i mjölkproduktionen beroende på om förändringarna i driften äger rum i växtodlingen eller i animalieproduktionen.

Vid övergång till ekologisk djurhållning sker den största förändringen till förmån för miljön i växtodlingen. I beräkningarna för ett företag med ekologisk djurhållning har därför fastställts ett "gårdspris" för det foder som gårdens djur konsumerar. Om ett ekologiskt jordbruk antas vara självförsörjande på foder får det valda gårdspriset inte någon effekt på lönsamheten, eftersom intäkten från åkermarken blir en kostnad i mjölkproduktionen. Intäkten och kostnaden tar ut varandra. I mjölkkalkylerna antas foderpriset vara i nivå med det inköpspris som en konventionell jordbrukare har för foder. Med detta antagande försämras inte lönsamheten för gårdens mjölkproduktion av att åkermarken används till grödor med sämre lönsamhet. Detta beräkningssätt medför att stora delar av förlusten vid övergång till ekologiskt jordbruk uppstår i växtodlingen. En jordbrukare med ekologisk djurhållning har i huvudsak fodergrödor som vanligtvis ger en lägre vinst per hektar jämfört med övriga grödor som t.ex. vårvete och råg. Dessutom ger ekologisk odling en lägre skörd jämfört med konventionell odling. Den genomsnittliga vinsten per hektar blir därmed lägre vid ekologisk produktion om det inte finns utrymme för ett merpris.

För att exemplifiera beräkningsmetoden antas att en konventionell jordbrukare i Götalands norra slättbygd har 50 mjölkkor och 50 ha åker. Vid konventionell mjölkproduktion antas vidare att det behövs ca 0,3 ha vall och 0,6 ha spannmål per mjölkko och år. Vid ekologisk djurhållning behövs en större andel grovfoder i foderstaten vilket gör att mängden grovfoder behöver öka samtidigt som åkermarken ger en lägre avkastning. Detta antas medföra att det behövs 0,85 ha vall och 0,6 ha spannmål per ko och år. En orsak till att spannmålsarealen inte behöver öka trots den lägre skörden vid ekologisk produktion är att det utfodras mindre spannmål per ko vid ekologisk djurhållning. Den jordbrukare som övergår till ekologisk djurhållning måste vidta en eller flera av följande åtgärder: byta ut avsalugrödor till fodergrödor, köpa dyrare ekologiskt producerat foder, utöka arealen odlad mark eller minska på djurantalet. Det dyraste alternativet för en jordbruka-

re är vanligtvis att minska antalet mjölkkor på grund av de stora investeringar som finns i ekonomibyggnaderna. I tabell 8.1 illustreras med ett exempel vad som kan ske när en jordbrukare övergår från konventionellt jordbruk till ekologiskt jordbruk med ekologisk djurhållning.

Tabell 8.1 Hypotetiskt exempel på beräkning av inkomstbortfall vid övergång från konventionell till ekologisk djurhållning (50 mjölkkor före och efter)

Gröda	Konventionell djurhållning			Ekologisk djurhållning		
	ha	(TB kr/ha)	Totalt kr	ha	(TB kr/ha)	Totalt kr
Vall	16,5	5 100	84 150	41	4 000	164 000
Råg	8,25	4 500	37 125	–		
Oljeväxter	8,25	3 500	28 875	–		
Höstvete	8,25	5 500	45 375	–		
Havre insådd	8,25	3 000	24 750	20	1 500	30 000
Fodersäd	–			10	2 000	20 000
Genomsnitt TB/ha		**3 900**			**3 000**	
Totalt TB	**50**		**195 525**	**71**		**214 000**
Kompensation för inkomstbortfall i växtodlingen (netto av lägre skörd, mindre kostnader för h-gödsel etc.)				71	900	63 900
Total nettointäkt inkl. kompensation för inkomstbortfall			**195 525**			**277 900**
Kostnad tillskottsarrende				21	à 2 000 kr	- 42 000
Kostnad ägd mark (50 ha)			- 100 000			- 100 000
Totalt för att täcka övriga fasta kostnader (invest. m.m.)			**95 525**			**135 900**
Totalt per hektar			1 900			1 900

Ekologisk djurhållning kräver större areal per djurenhet än konventionell djurhållning. Vid omläggning till ekologisk djurhållning uppstår anpassningskostnader i form av inoptimala kombinationer av mark, djur, kapital och arbetskraft. Dessa anpassningskostnader har inte beaktats vid beräkning av inkomstbortfallet. En snabb övergång till ekologisk djurhållning medför ett högre inkomstbortfall än de här angivna.

Vid beräkning av inkomstbortfallet för gårdar med ekologisk djurhållning har beaktats att arealbehovet ökar till följd av att ekologisk djurhållning bl.a. innebär att djuren skall ha fri tillgång på grovfoder och att kraftfodret i stor utsträckning skall vara producerat på gården. Arbetsinsatsen i mjölkproduktionen vid ekologisk djurhållning har antagits öka med 5 tim/ko och år till en kostnad av 550 kronor. Kostnader för fördyrad foderstat till följd av en högre andel grovfoder har beräknats till 265 kr/ko och år[1]. Vissa studier tyder på att det även sker en minskning i mjölkavkastningen med ca 6 % vid omläggning till ekologisk mjölkproduktion. År 1993 fanns det ca 55 jordbrukare som bedrev ekologisk mjölkproduktion. Som tidigare nämnts har avsättningsmöjligheterna för ekologisk mjölk och kött förbättrats och därmed ökar produktionen. Om man trots detta antar att ett merpris inte lämnas för ekologisk mjölk och att avkastningen sjunker med 6 % kan inkomstbortfallet beräknas till ytterligare ca 500 kr/ko och år.

Beräkning av inkomstbortfall

Lönsamheten för ekologiska växtodlingsföretag har länge varit sämre än för djurhållande ekologiska företag. Gröngödsling i form av en vall är t.ex. en ren kostnadspost för en spannmålsproducent utan djur, medan den kan medföra en intäkt för en spannmålsproducent med djur. Vid ett EU-medlemskap införs ett arealbidrag för spannmål, oljeväxter, proteingrödor och för träda, vilket förbättrar lönsamheten för ekologiska växtodlingsföretag. Däremot lämnas inte arealbidrag för vall. Ett sänkt spannmålspris i kombination med arealbidrag och trädesersättning gynnar ekologisk växtodling. Eftersom den ekologiska trädan inte ger en produkt för avsalu har intäkten varit avsevärt

[1] Källa: H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet och M. Hammarström, Länsstyrelsen i Värmlands län.

lägre till ekologiska jordbrukare med enbart växtodling. Utredningen anser att de svenska reglerna för trädan bör utformas så att jordbrukare anslutna till resurshushållningsprogrammet får använda den obligatoriska trädan för gröngödsling.

EG:s regler för arealbidrag ökar däremot lönsamhetsskillnaderna mellan konventionella företag med djurproduktion och ekologiska företag med djurproduktion, eftersom det ekologiska företaget vanligtvis har en större vallareal än ett konventionellt företag med djur. Skillnaden i lönsamhet mellan olika ekologiska produktionsinriktningar torde emellertid vid ett eventuellt EU-medlemskap bli lägre än tidigare eftersom lönsamheten i växtodlingen förstärks samtidigt som lönsamheten i djurhållningen försämras. Utredningen anser att ersättningen för olika grödor inte bör differentieras även om EG:s förordning medger en högre ersättning för t.ex. vall. Gjorda beräkningar tyder på att vid övergång till ekologiskt jordbruk är inkomstbortfallet inte nämnvärt högre för vallproduktion än för övrig växtodling. Dessutom innebär en vallersättning att t.ex. dikoproduktion kompenseras för ett inkomstbortfall som är beräknat på t.ex. mjölkproduktion. Detta skulle innebära en påtaglig överkompensation för köttproduktionen.

Beräkningarna visar att kostnadsnackdelarna för ekologiskt jordbruk varierar över landet. Inkomstbortfallet är störst i områden med goda odlingsförutsättningar (tabell 8.2). I Götalands södra slättbygder är inkomstbortfallet för ett växtodlingsföretag ca 1 200 kr/ha och år beräknat som ett genomsnitt över en hel växtföljd. I Götalands norra slättbygder är däremot inkomstbortfallet för ett växtodlingsföretag endast ca 850 kr/ha. Utredningen är medveten om den stora osäkerhet som är förknippad med de framräknade beloppen för inkomstbortfallet, men har bedömt att beloppen ändå visar på relationen mellan inkomstbortfallen för olika produktionsområden och på så sätt gör beräkningarna användbara som underlag för bedömning av lämplig ersättningsnivå.

Förslag till ersättningsnivå

Inkomstbortfallet i Götalands slättbygder skulle bli större om jämförelsen görs mellan olika ekonomiskt optimala växtföljder. Relativt lönsamma grödor såsom sockerbetor och potatis är svåra att odla ekologiskt och inkomstbortfallet blir därmed högre om dessa ingår i beräk-

ningsunderlaget. Utredningen finner dock inte anledning att kompensera för det högre inkomstbortfallet eftersom det i första hand är jordbrukare med lägre omläggningskostnader som skall stimuleras att ställa om. Det är således svårare för jordbrukare i områden med goda odlingsbetingelser att ställa om till ekologiskt jordbruk. Den totala intäkten är högre i dessa områden, men eftersom markpriserna är relaterade till markens avkastningsförmåga är också markpriserna högre. Den positiva miljöeffekten av ekologiskt jordbruk är större i södra Sveriges slättbygder. Detta motiverar enligt utredningens bedömning att en högre arealersättning lämnas för ekologiskt jordbruk i bygder med bättre odlingsbetingelser. De positiva miljöeffekterna av omläggning från konventionell växtodling till ekologisk växtodling är större än för omläggning från konventionellt djurhållande gårdar till gårdar med ekologisk odling och konventionell djurhållning. Ersättningen bör enligt utredningen anpassas till inkomstbortfallet i växtodlingen för att garantera en anslutning bland växtodlarna.

EG:s förordning medger att det förutom kompensation för inkomstbortfall lämnas ett incitament. Incitamentsdelen är en extra stimulans som bedömts nödvändig för att få jordbrukaren att vidta den önskvärda miljöåtgärden. Ju större risk som är förknippad med en åtgärd desto större bör incitamentet vara. Omläggning till ekologiskt jordbruk omgärdas av en rad osäkerhetsfaktorer. Dels måste jordbrukaren använda sig av nya brukningsmetoder, dels måste jordbrukaren lära sig en ny marknad. Ekologiska producenter använder i regel inte samma försäljningskanaler som konventionella producenter. I den utsträckning som det finns särskilda försäljningskanaler finns det även möjlighet till en merprisbetalning. En annan faktor som innebär ett ökat risktagande är att jordbrukaren förbinder sig att under en femårsperiod odla ekologiskt.

Beräknat inkomstbortfall för ekologiskt jordbruk vid tre olika typgårdar framgår av tabell 8.2. Vid beräkningarna för ekologisk växtodling med konventionell djurhållning antas djurtätheten vara ca 1 djurenhet/ha.

Tabell 8.2 Inkomstbortfall för ekologiskt jordbruk vid EU-medlemskap

	Växtodlingsföretag		Företag med djurproduktion		
			Konv. djurhållning		Ekol. djurh.*
	Konv. odl. (TB/ha)	Ekol. odl. (TB/ha)	Konv. odl. (TB/ha)	Ekol.odl (TB/ha)	Ekol. odl. (TB/ha)
Götalands					
– södra slättbygd	5 500	4 300	5 200	4 000	3 800
– norra slättbygd	4 600	3 800	4 700	3 600	3 500
Svealands					
– slättbygder	4 300	3 400	4 000	3 000	3 000
Mellersta Sveriges					
– skogsbygder	–	–	3 000	2 500	2 500

* Endast skillnader i grödfördelning och växtföljder är beaktade

Källa: Statens jordbruksverk och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.

Utredningen föreslår att arealersättningen för ekologiskt jordbruk differentieras mellan de tre zonerna och mellan produktionsinriktningarna (tabell 8.3). De föreslagna ersättningsnivåerna tar enligt utredningens bedömning hänsyn både till inkomstbortfall och incitamentsbehov för att stimulera till en ökad ekologiskt odlad åkerareal. Den genomsnittliga djurtätheten på mjölkföretag är ca 1,3 djurenheter/ha[2]. Ersättningsnivån för ekologisk växtodling med konventionell djurhållning reduceras med 10, 20 resp. 30 % om djurtätheten på gården överstiger 1 djurenhet/ha. I genomsnitt reduceras således ersättningen till dessa företag med 20 %.

Inkomstbortfallet för ekologisk djurhållning kan enligt utredningens beräkningar grovt uppskattas till ca 1 300 kr/ko och år, vilket motsvarar ca 18 öre/l mjölk (tabell 8.6). Inkomstbortfallet kan tyckas motivera en ytterligare differentiering av ersättningsnivåerna i förhållande till konventionell djurhållning.

Utredningen har noterat att uppskattningarna av inkomstbortfallet för ekologisk djurhållning dels beror på de speciella växtföljder som ligger till grund för beräkningarna, dels är förenade med stora osäkerheter. Dessutom är det inte klart hur miljövärdet för denna produktionsgren förhåller sig till miljövärdet för t.ex. ekologisk växtodling, integrerad svinproduktion eller ekologisk trädgårdsodling.

Utredningen finner därför att de föreslagna ersättningsnivåerna för ekologisk djurhållning på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till om-

2 Källa: P. Einarsson, Alternativodlarnas riksförbund.

ständigheterna. Utredningen föreslår att den del av ersättningen för ekologisk djurhållning i zon 1 som överstiger 1 650 kr/ha finansieras nationellt.

De villkor som skall gälla för att en jordbrukare skall vara berättigad till ersättning för ekologisk djurhållning bör fastställas av Jordbruksverket i samband med den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Det bör vara möjligt för den av utredningen föreslagna utvärderingen av miljöersättningsprogrammet att inför omprövningen år 1997 erhålla ett bättre beslutsunderlag för bedömning av lämpliga ersättningsnivåer både för olika produktionsinriktningar och för olika produktionsområden.

Tabell 8.3 Förslag till arealersättning för ekologiskt jordbruk

	Växtodlingsföretag	**Företag med djurproduktion**	
	Ekol. odling (kr/ha)	Konv. djurh. Ekol. odling (kr/ha)	Ekol. djurh. Ekol. odling (kr/ha)
Zon 1			
– Götalands södra slättbygder	1 650	1 650	1 800
Zon 2			
– Götalands norra slättbygder	1 500	1 500	1 650
– Götalands mellanbygder			
– Svealands slättbygder			
Zon 3			
– Götalands skogsbygder			
– Mellersta Sveriges skogsbygder	800	800	950
– Norrland			

8.1.5 Beräknad kostnad

En ny permanent ersättning för ekologiskt jordbruk förväntas leda till att omläggningen till ekologiskt jordbruk ökar väsentligt. Odlingen bör enligt riksdagens beslut omfatta ca 140 000 ha under år 1997. Anslutningen torde enligt utredningens bedömning bli störst i Norrland och Götalands skogs- och mellanbygder eftersom djurproduktion är vanlig i dessa bygder. Tidigare erfarenhet visar att omläggning till ekologiskt jordbruk är lättare för jordbrukare med djurhållning än för renodlade växtodlingsföretag eftersom djurens kapacitet att förädla vallgrödorna till avsaluprodukter och stallgödsel möjliggör en bättre totalekonomi.

Riksdagens mål att 10 % av åkerarealen bör vara ekologiskt odlad år 2000 medför att ekologiskt jordbruk bör öka med i genomsnitt ca 50 000 ha/år fram till år 2000. Det innebär att kostnaderna stiger i motsvarande takt, dvs. med ca 65 miljoner kronor per år. När 10 % av åkerarealen odlas ekologiskt blir kostnaden ca 372 miljoner kronor per år.

Den arealersättning som EG:s miljöersättningsförordning ger möjlighet till är otillräcklig för att på vissa produktionsområden kompensera för det inkomstbortfall som uppkommer vid en övergång till ekologisk odling. Den ekologiska trädgårdsodlingen får t.ex. endast ett marginellt ekonomiskt tillskott från en arealersättning. För dessa produktionsinriktningar skulle andra ersättningsformer kunna övervägas.

Tabell 8.4 Inkomstbortfall för ekologiskt jordbruk vid ett EU-medlemskap. Växtföljder på gårdar utan djur i Götalands norra slättbygder (GNS)

Konventionell odling	TB exkl. arealstöd (kr/ha)	Areal-stöd (kr/ha)	TB inkl.arealstöd (kr/ha)
Gröda			
Höstvete	3 699	2 250	5 949
Ärtor	1 304	3 250	4 554
Vårvete	2 589	2 250	4 839
Havre+insådd	2 105	2 250	4 355
Set-aside	- 700	2 850	2 150
Höstvete	3 699	2 250	5 949
Havre	2 105	2 250	4 355
Summa	**14 801**	**17 350**	**32 151**
Genomsnitt per hektar	2 114	2 479	4 593

Ekologisk odling	TB exkl. arealstöd (kr/ha)	Areal-stöd (kr/ha)	TB inkl. arealstöd (kr/ha)
Gröda			
Havre+insådd	1 174	2 250	3 424
Set-aside	- 700	2 850	2 150
Höstvete	2 880	2 250	5 130
Ärtor	810	3 250	4 060
Höstråg	2 761	2 250	5 011
Set-aside	-700	2 850	2 150
Höstråg	2 761	2 250	5 011
Havre+insådd	1 174	2 250	3 424
Set-aside	- 700	2 850	2 150
Höstvete	2 880	2 250	5 130
Summa	**12 340**	**25 300**	**37 640**
Genomsnitt per hektar	1 234	2 530	3 764
Differens per hektar			**- 829**

Källa: Statens jordbruksverk och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.
Antagande:
- 1 ecu = 10 SEK
- Spannmålsavkastningen i GNS är 5 ton för konventionell produktion.
- Priset antas vara lika för typgårdarna, dvs. 1,04–1,07 kr/kg spannmål.
- Set-aside arealen antas kunna utnyttjas i den ekologiska växtföljden.
- Oljeväxtpriset är sänkt till 140 kr/dt.

Tabell 8.5 Inkomstbortfall för ekologiskt jordbruk vid ett EU-medlemskap. Växtföljd på ekologiskt jordbruk med konventionell djurhållning och en större vallareal till följd av lägre avkastning vid ekologisk produktion i Götalands norra slättbygder (GNS)

Konventionell odling	TB exkl. arealstöd (kr/ha)	Areal-stöd (kr/ha)	TB inkl. arealstöd (kr/ha)
Gröda			
Vall 1	5 187	0	5 187
Vall 2	5 187	0	5 187
Vall 3	3 974	0	3 974
Fodersäd	2 406	2 250	4 656
Höstvete	3 699	2 250	5 949
Havre+insådd	2 105	2 250	4 355
Set-aside (0,5)	- 350	1 425	1 075
Summa	**22 208**	**8 175**	**30 383**
Genomsnitt per hektar	3 417	1 258	4 674

Ekologisk odling	TB exkl. arealstöd (kr/ha)	Areal-stöd (kr/ha)	TB inkl. arealstöd (kr/ha)
Gröda			
Vall 1	4 082	0	4 082
Vall 2	4 082	0	4 082
Vall 3	2 932	0	2 932
Havre+insådd	1 118	2 250	3 368
Vall 1	4 082	0	4 082
Vall 2 (0,4)	1 633	0	1 633
Vall 2 (0,6)	1 759	0	1 759
Vall 3 (0,4)	1 173	0	1 173
Höstvete (0,6)	1 866	1 350	3 216
Havre+insådd	1 118	2 250	3 368
Set-aside (0,5)	- 420	1 710	1 290
Summa	**23 425**	**7 560**	**30 985**
Genomsnitt per hektar	2 756	839	3 645
Differens per hektar			**- 1 029**

Källa: Statens jordbruksverk och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.

Antagande:
- 1 ecu = 10 SEK
- Spannmålsavkastningen i GNS är 5 ton för konventionell produktion.
- Vallavkastningen vid ekologiskt jordbruk i GNS är 85 % av konventionell odling.
- Priset antas vara lika för båda typgårdarna, dvs. 1,04–1,07 kr/kg spannmål.
- Priset på vall är 1,15 kr/kg torrsubstans.
- Spannmålsproduktionen antas vara mindre än 92 ton för flertalet ekologiska jordbrukare och därmed behövs ingen träda (enligt EG:s jordbrukspolitik).

Tabell 8.6 Inkomstbortfall för ekologiskt jordbruk vid ett EU-medlemskap. Växtföljd på ekologisk jordbruk med ekologisk djurhållning. Företaget antas vara i huvudsak självförsörjande på foder.

Ekologisk odling	TB exkl. arealstöd (kr/ha)	Arealstöd (kr/ha)	TB inkl. arealstöd (kr/ha)
Gröda			
Vall (58 % av arealen)	3 699	0	3 699
Fodersäd + insådd (18 %)	1 118	2 250	3 368
Fodersäd (18 %)	1 118	2 250	3 368
Set-aside (6 %)	- 700	2 850	2 150
Genomsnitt per hektar			**3 485**
Inkomstbortfall i mjölkproduktionen			
Arbete (5 tim à 110 kr/ko och år)			550
Dyrare foderstat (265 kr/ko och år)			265
Lägre mjölkavkastning (ca 400 l á 1,25)			500
Summa ökade kostnader per ko och år			**1 315**

Källa: Statens jordbruksverk och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.

8.2 Resurshushållande konventionellt jordbruk

8.2.1 Definition och bakgrund

För att minska belastningen på miljön har en rad åtgärdsprogram etablerats under den senaste tioårsperioden. Växtnäringsläckaget skall halveras under perioden 1985–1995. Användningen av bekämpningsmedel skall reduceras med 75 % fram till år 1996 från den nivå som gällde i början på 1980-talet. Det finns också specifika mål vad avser markresursen och biologisk mångfald.

Det finns en politisk enighet om betydelsen av att nå uppsatta mål och att gå vidare med miljöarbetet inom jordbruket. Eftersom både näringen och statsmakterna är överens om färdriktningen är förutsättningarna för ett fortsatt arbete inom jordbruket i miljövänlig och resurshushållande riktning mycket goda.

Utredningen föreslår att ett speciellt åtgärdspaket införs inom programmet för miljöersättning. Resurshushållande konventionellt jordbruk innebär enligt detta förslag:

Minskat växtnäringsläckage genom krav på:

– reducerad användning av handelsgödselkväve,

- utökad areal grön mark eller trädesareal,
- förbättrad stallgödselhantering,
- upprättande av växtnäringsbalans.

Minskade risker med bekämpningsmedel genom krav på:
- lägre doser, minskad behandlad areal och färre bekämpningar i nära anslutning till skörd,
- sprutningsfria kantzoner,
- förbättrad spridningsutrustning,
- krav på säker hantering och förvaring.

8.2.2 Motiv för att stimulera resurshushållande konventionellt jordbruk

Strategin bakom förslaget är dels att angripa de viktigaste miljöproblemen inom jordbruket, dels att etablera ett helhetstänkade på gårdsnivå där miljöfrågorna sätts i centrum och där kunskapsinhämtning och nytänkande är drivkrafter.

Jordbruket är en nödvändig länk i många av samhällets kretslopp. Därför bör jordbrukssektorn gå i spetsen för utvecklingen av ett framtida kretsloppssamhälle. I en internationell jämförelse är det svenska jordbruket miljövänligt. Sverige har redan genomfört många åtgärder och nya framsteg kommer därför att kräva nytänkande både från näringens och beslutsfattarnas sida.

Den övergripande trenden på marknaden under överskådlig tid kommer att vara knuten till miljö- och resursfrågorna. Svenskt jordbruk har till följd av en målmedveten styrning och ett från miljösynpunkt gynnsamt klimat kommit långt i arbetet för en miljöanpassad produktion. För att bibehålla konkurrenskraften krävs att näringen klarar de nya marknadskrav som i dag ställs från konsumenthåll och som innebär en kombination av miljöanpassning samt resurshushållning i produktionen. Programmet för resurshushållande konventionellt jordbruk kan utgöra basen i detta arbete och är således till en del företagsekonomiskt motiverat. Det är trots detta befogat att vidta ytterligare stimulansåtgärder. Ett skäl är att kunskapsuppbyggnaden kommer hela branschen tillgodo och inte bara det enskilda företaget. Ett annat skäl är att de positiva miljöeffekterna torde överstiga konsumenternas betalningsvilja.

De föreslagna villkoren för anslutning till programmet kommer att leda till minskade miljöproblem i jordbruket. Bättre stallgödselhantering och utökade krav på grön mark kommer att leda till mindre växtnäringsläckage. Begränsningarna av användning av bekämpningsmedel och villkoren om förbättrad hantering och spridning kommer att minska riskerna med bekämpningsmedlen. Vidare kommer förslaget att medföra en bättre hushållning med befintliga resurser och insatsmedel. Kravet på sprutningsfria kantzoner kommer att ge en ökad biologisk mångfald i odlingsmiljön.

Programmet bygger på ett åtgärdspaket som kommer att kräva kunskapsinhämtning och nytänkande hos de jordbrukare som ansluter sig till programmet. Restriktionerna vad avser växtnärings- och bekämpningsmedelsanvändningen kommer att leda till ett ökat kunskapsbehov och till utveckling för att klara villkoren. Tillförselbegränsningarna för växtnäring och restriktionerna för bekämpningsmedel är ramar inom vilka jordbrukarna kan agera för att förbättra hushållningen med befintliga resurser och insatsmedel. Programmet kommer därför att få en dynamisk karaktär som leder till utveckling under hela programperioden.

8.2.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser

Det finns mycket som talar för att målet för det nuvarande bekämpningsmedelsprogrammet kommer att infrias. Fram till år 1994 har användningen, räknat i aktiv substans, reducerats med 65 % och en ytterligare minskning anses möjlig. Däremot är situationen inom det befintliga åtgärdsprogrammet för att minska växtnäringsläckaget mera oklar, främst beroende på att relevanta mätsystem saknas. Mycket talar för att målet med en halvering av växtnäringsläckaget kommer att bli svårt att nå till år 1995.

8.2.4 Förslag till styrmedel

Ersättningen bör vara differentierad eftersom inkomstbortfallet vid en anslutning varierar över landet liksom fördelarna av miljöåtgärderna. En grundläggande förutsättning för anslutning till programmet är att hela brukningsenheten skall uppfylla villkoren. Detta är nödvändigt för att bl.a. möjliggöra en kontroll av att villkoren efterlevs.

Ersättning lämnas för all åkerareal på brukningsenheten med undantag för träda enligt EG:s regler och extensiv vall enligt utredningens förslag (avsnitt 9.3). Annan naturlig ogödslad betesmark faller utanför den ersättningsberättigade arealen. Ersättning kan lämnas för denna areal enligt villkoren för biologisk mångfald (kapitel 9).

Fastighet som erhållit ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk kan inte samtidigt få ersättning för sådana enskilda åtgärder som ingår i åtgärdspaketet för resurshushållande jordbruk. Detta gäller exempelvis de av utredningen föreslagna ersättningarna för fånggrödor och sprutningsfria kantzoner (kapitel 9).

8.2.4.1 Zonindelning

Vad gäller ersättningen bör landet delas in i två zoner. Inkomstbortfallet varierar över landet främst till följd av avkastningsskillnader och effekterna av begränsningarna för användningen av bekämpningsmedel på spannmålsarealen. Detta motiverar en differentierad ersättning för att uppnå samma incitament till anslutning över hela landet. Ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk innebär också att ersättningen skall vara relaterad till värdet av en producerad miljötjänst. Detta värde varierar och beror på miljöbelastningen av tidigare produktion. Ersättningen bör därför vara differentierad så att ovanstående skillnader beaktas. Miljöprogramutredningen föreslår att landet delas in i två zoner. Zon 1 omfattar Götalands södra och norra slättbygder, Götalands mellanbygder och Svealands slättbygder. Övriga delar av landet utgör zon 2.

8.2.4.2 Villkor för att erhålla ersättning

Ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk föreslås knytas till nedanstående villkor (A-H):

A. Begränsningar för att använda handelsgödselkväve

Motiv

Grundläggande för en jordbrukares agerande är förhållandet mellan produktpris och insatsvarupris. Åtgärder har tidigare satts in för att komma till rätta med kväveläckaget och ammoniakavgången från jordbruket. Jordbrukarna förväntas att dels följa myndighetsföreskrifter,

dels att handla på ett miljömässigt förståndigt sätt beträffande lagring, hantering och spridning av stallgödsel.

Begränsad tillgång på ett insatsmedel borde medföra att insatsmedlet styrs dit det gör bäst nytta. Begränsad tillgång till handelsgödselkväve innebär ett större incitament att utnyttja stallgödseln bättre genom att t.ex. förhindra ammoniakavgång, sprida gödseln på våren eller i växande gröda. Det leder också till en ökad baljväxtinblandning vid vallinsådd, vilket är positivt från resurshushållningssynpunkt. Den minskade åtgången av handelsgödselkväve har också betydelse för läckaget. En minskad användning med 10 kg handelsgödselkväve kan antas minska växtnäringsläckaget med 1 kg kväve.

Villkor

För att en jordbrukare skall erhålla ersättning krävs att en av Jordbruksverket framräknad och rekommenderad ekonomiskt optimal kvävegiva per hektar reduceras med 30 %. Den rekommenderade kvävegivan beräknas på grundval av de förhållanden som råder vid ett eventuellt EU-medlemskap.

Till grund för den mängd handelsgödselkväve som en jordbrukare får använda ligger en beräkning av den genomsnittliga grödfördelningen som använts under de tre år som närmast föregår ansökningstillfället. Jordbruksverkets rekommenderade kvävegivor för området i fråga appliceras på den framräknade grödfördelningen. Den på detta sätt framräknade kväveanvändningen reduceras med 30 % för att erhålla den maximalt tillåtna användningen av kväve. För att beräkna den maximalt tillåtna användningen av handelsgödselkväve per hektar odlad mark reduceras den framräknade maximalt tillåtna kväveanvändningen med kvävetillgången från stallgödsel. Tillgången på kväve från stallgödsel beräknas på grundval av antalet djur på gården och det kväveinnehåll som vårspridd stallgödsel har.

Den maximalt tillåtna kväveanvändningen per hektar förändras inte vid arrende eller nyförvärv av jordbruksmark och inte heller av förändrad grödfördelning. Däremot anpassas den totala kväveanvändningen efter hur stor areal som odlas årligen. Träda inom ramen för EG:s regler och extensiv vall i enlighet med utredningens förslag (avsnitt 9.3) berättigar inte till ersättning och föreslås inte ingå i beräkningsunderlaget för tillåten kväveanvändning på brukningsenheten.

Kontroll

Statens jordbruksverk fastställer den rekommenderade genomsnittliga kvävegivan för resp. gröda och produktionsområde. Jordbrukaren föreslås deklarera de uppgifter i övrigt som ligger till grund för beräkningen av inköpsmängd av handelsgödselkväve. Uppgiften om åkerareal torde i flertalet fall kunna kontrolleras med de uppgifter som lämnats för erhållande av arealbidrag. Fältkontroll kan göras samordnat med den kontroll som görs för arealbidragen. Kontroll av djurantalet kan i vissa fall samordnas med kontroll för djurbidrag. I andra fall (svin och fjäderfä) kan särskild kontroll behöva tillgripas. Kontroll av inköp av handelsgödselkväve kan ske genom bokföringskontroll. Alla kontroller baseras på ett slumpmässigt urval av företag.

B. Grön mark

Motiv

Andelen grön mark skall vara 60 % i Malmöhus, Kristianstads, Blekinge och Hallands län och 50 % i övriga län i Götaland. Vilka grödor som får inräknas i begreppet grön mark framgår av befintliga föreskrifter från Statens jordbruksverk. Effekten på kväveläckaget av dessa grödor är olika. En etablerad vall medför lägre kväveläckage än höstvete men båda är godkända som grön mark.

Ett krav som styr mot de effektivare grönmarksgrödorna i Götaland skulle få en betydande miljöeffekt. I Svealand finns i dag inte något krav på vintergrön mark. Orsaken är att kväveläckaget är av mindre omfattning på de mellansvenska lerjordarna än vad de är i södra Sverige. Trots detta förekommer betydande kväveläckage från jordbruksmark i vissa områden. Det är därför rimligt att ställa ett krav på vintergrön mark även i Svealand.

Villkor

Företag som ansluter sig till resurshushållande konventionellt jordbruk i zon 1 måste uppfylla ett av nedanstående två alternativa villkor. I zon 2 ställs inga krav på grön mark.

Alternativ 1

I Götaland får högst halva arealen av grön mark som i dag krävs enligt skötsellagen bestå av grödor sådda efter den 1 augusti. Höstraps

och bevuxen trädesareal räknas som grön mark. I övrigt gäller samma regler som för grön mark i skötsellagen. I Svealand ställs enbart krav på 50 % grön mark utan restriktioner avseende tidpunkten för sådd. Detta villkor innebär att kravet på grön mark utökas i Götaland och införs i Svealand för de företag som ansluter sig till programmet.

Alternativ 2
Trädesarealen utökas från obligatoriska 15 % till minst 20 % av arealen reformgrödor inkl. träda. Detta villkor gäller för hela zon 1. Trädesarealen måste vara bevuxen i enlighet med gällande trädesvillkor.

Kontroll
Ett slumpmässigt urval av jordbrukare uppmanas redovisa grön mark på en karta som därefter kontrollmäts. I de fall arealen är otillräcklig görs fältmätning. Därutöver görs fältmätning för ett urval av de företag där kartkontrollen inte föranleder anmärkning.

C. Förbättrad stallgödselhantering

Motiv
Under det senaste halvseklet har i Sverige konstaterats en ökad kvävedeposition i marken. I områden med hög deposition kan nedfallet leda till kvävemättnad. Det överskott på kväve som växterna inte förmår att binda kan urlakas och ge upphov till ökad försurning av marken. Nedfallet över landet varierar med mellan 5 och 25 kg kväve/ha och år med de högsta värdena i sydöstra Sverige. Nedfallet består till 60 % av kväve från kväveoxider och till 40 % av ammoniak. Mellan 85 och 90 % av ammoniakavgången härrör från den svenska djurhållningen.

För att påtagligt minska ammoniakavgången och samtidigt minska kväveanvändningen krävs åtgärder i hela hanteringskedjan för stallgödsel. Från halvårsskiftet 1994 träder en ny lag i kraft som föreskriver åtgärder vid lagring av stallgödsel. I de fyra sydligaste länen ställs följande krav:

- Påfyllning av flytgödselbehållare skall ske från behållarens botten.
- Flytgödselbehållare skall vara täckta av ett stabilt svämtäcke av halm, torv eller annan täckning som effektivt reducerar ammoniakförlusterna.

– Urinbehållare skall ha tätslutande lock eller tak.

Det är önskvärt att minska ammoniakavgången även vid spridning av stallgödsel.

Villkor

All gödsel och urin som sprids på obevuxen mark skall myllas inom fyra timmar från spridningstillfället för att minska ammoniakavgången. Därför anser utredningen att spridning av flytgödsel i växande gröda skall ske med någon av följande metoder: myllningsaggregat, bandspridningsteknik, bredspridning efter utspädning av gödseln eller bredspridning med efterföljande bevattning.

Kontroll

Vid fältkontroll får jordbrukaren redovisa hur spridning av stallgödsel genomförs.

D. Växtnäringsbalans

Motiv

För att öka medvetenheten om hushållningen med växtnäring på gården krävs ett analysverktyg. Att upprätta en växtnäringsbalans innebär att jordbrukaren redovisar årets grödor, grödornas näringsbehov, eventuell tillförsel från mark och förfruktsvärde, planerad växtnäringstillförsel och hur stor andel växtnäring som kommer från stall- resp. handelsgödsel. Detta ger kunskap om växtnäringsflödena och om hur effektivt växtnäringen utnyttjas.

Villkor

Företag som ansluter sig skall årligen upprätta en växtnäringsbalans för gården.

Kontroll

Växtnäringsbalans uppvisas vid fältkontroll.

E. Begränsning för användning av bekämpningsmedel

Motiv

Mängden aktiv substans har minskat med ca 65 % sedan början på 1980-talet medan antalet doser minskat med 5–10 % på den odlade

arealen. Dossänkningar, lågdosmedel, omställning och ändrat grödval är huvudorsaken till minskningen. Dessa åtgärder har kraftigt minskat riskerna med användningen. I det fortsatta arbetet är det angeläget att ge större tyngd åt andra mått på resultatet än användningen uttryckt i mängd aktiv substans.

Åtgärder bör inriktas på att minska antalet doser, minska antalet behandlingar genom en bättre behovsanpassning samt finna rätt tidpunkt och bättre teknik.

När det gäller begränsningarna att använda bekämpningsmedel inom programmet har utredningen prövat två principiellt olika alternativ.

Det första alternativet innebär att ett förbud införs mot svampbekämpning i stråsäd med undantag för betat utsäde och att örtogräs i stråsäd endast får behandlas med en dos som ger 75 %-ig ogräseffekt.

Förslaget bygger på strategin att hålla förrådet av ogräs på en oförändrat låg nivå med hjälp av kemisk bekämpning. Ett syfte är att reducera den överanvändning av kemiska ogräsmedel som i dag uppgår till ca 10–20 %.

Syftet med förbudet mot svampbekämpning i stråsäd är att minska den behandlade arealen och antalet bekämpningar i nära anslutning till skörd. Förslaget förutses också medföra att odlaren kommer att bli mer intresserad av att ta hänsyn till sorternas resistensegenskaper och av att anpassa odlingstekniken så att risken minskar för angrepp t.ex. för övervintringssjukdomar. Detta kan påverka växtföljd, såtidpunkt och såteknik i en från bekämpningsmedelssynpunkt positiv riktning.

Det andra förslaget som prövats i utredningen baseras på en generell reduktion av användningen av bekämpningsmedel. Det innebär att gården måste halvera antalet doser av bekämpningsmedel utifrån aktuell grödfördelning.

Syftet med detta förslag är att ändra inställningen till bekämpningsmedel från att betraktas som ett nödvändigt generellt produktionsmedel till att ses som ett medel med en mer selektiv och behovsanpassad användning. Detta ligger i linje med det nuvarande arbetet med att minska riskerna med bekämpningsmedel.

Förslaget innebär att jordbrukarens inköp av bekämpningsmedel begränsas så att antalet tillåtna doser blir hälften av den rekommenderade användningen. Antalet doser beräknas gårdsvis utifrån de tre senaste årens grödfördelning, rekommenderade doser och rekommendera-

de antalet behandlingar. Konstruktionen av förslaget medför att jordbrukaren själv väljer hur antalet tillåtna doser skall användas. Förslaget beaktar på detta sätt att gårdar, både regionalt och lokalt har mycket olika förutsättningar vad avser ogräsproblem och möjligheter att förändra växtföljder och odlingsteknik i en från bekämpningsmedelssynpunkt positiv riktning. Denna flexibilitet i förslaget leder till nytänkande och utveckling inom hela bekämpningsmedelsområdet.

Principiellt förordar utredningen det sistnämnda förslaget eftersom det bygger på en mer generell begränsning som sannolikt leder till större dynamiska effekter eftersom jordbrukaren ges större flexibilitet och utrymme för nytänkande. Mot detta har utredningen vägt de svårigheter som föreligger att beräkna antalet tillgängliga doser och de kontrollsvårigheter som är förenade med förslaget. Till detta kommer att utredningen inte haft tillgång till underlagsmaterial som möjliggör en beräkning av inkomstbortfallet för detta alternativ.

Med nuvarande kunskapsunderlag har utredningen valt att lägga fram ett förslag enligt det första alternativet. Den detaljstyrning som alternativet innebär kan medföra att utvecklingstakten på bekämpningsmedelsområdet blir lägre än som är önskvärt.

Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket skyndsamt genomför en mer omfattande administrativ och miljömässig konsekvensanalys av alternativet med en halvering av antalet bekämpningsmedelsdoser på gårdsnivå. Om Jordbruksverket bedömer att alternativet är genomförbart bör det vara möjligt att inkludera förslaget i miljöersättningsprogrammet innan detta slutgiltigt fastställs.

Villkor

Företag i zon 1 som ansluter sig kan välja två villkorsnivåer vad avser begränsningar för användningen av bekämpningsmedel. Företag i zon 2 följer villkoren för nivå 1.

Nivå 1

- anteckningsskyldighet för användning av kemiska bekämpningsmedel,
- behandling med en dos som ger högst 75-procentig ogräseffekt vid bekämpning av örtogräs i stråsäd,
- ingen svampbekämpning i stråsäd, betat utsäde untantas.

Detta alternativ ger full ersättning.

Nivå 2

För att ta hänsyn till regionala skillnader i sjukdomsförekomst och därmed konsekvenserna av att avstå från svampbekämpning föreslår utredningen att bekämpning av höstvete undantas i nivå 2. Begränsningar för ogräsbekämpning och övrig svampbekämpning i stråsäd kvarstår. Detta alternativ ger en reducerad ersättning.

Jordbruksverket fastställer rekommenderad dos ogräsmedel. Jordbrukaren skall i övrigt deklarera de uppgifter som ligger till grund för användningen av ogräsmedel.

Kontroll

Begränsningarna vid svampbekämpning kontrolleras vid fältbesök. Kontroll av inköpta bekämpningsmedel kan göras genom bokföringskontroll.

F. Sprutningsfria zoner

Motiv

En sprutningsfri zon vid fältkanten ökar den biologiska mångfalden avseende ogräs, insekter och även fåglar. Zonen minskar risken för att preparat hamnar utanför fältet genom vindavdrift eller avrinning. Ett miljömål är att ytvatten skall vara fritt från bekämpningsmedel.

Villkor

En sprutningsfri zon skall lämnas vid bekämpning av gårdens spannmålsareal. Zonen skall vara minst 6 m bred och omfatta halva spannmålsarealens åkerkantslängd.

Kontroll

Zonerna ritas in på en gårdskarta som sänds in till myndigheten varje år.

G. Funktionstest av lantbrukssprutа

Motiv

Jordbruksverket har sedan år 1988 erhållit medel för att lämna bidrag till frivillig funktionstest av lantbrukssprutor. Grunden för det statliga intresset var "halveringsutredningen" (1986) som lade fast målet att halvera användningen av bekämpningsmedel fram till år 1990.

Syftet med testverksamheten är att minska riskerna för både den yttre miljön och arbetsmiljön genom provning och kontroll av sprutorna samt att ge sprutägaren information om förutsättningarna för att nå bästa bekämpningsresultat. Testerna utförs av godkända företag enligt Jordbruksverkets riktlinjer. Bidrag lämnas i dag dels till testningsföretag för anskaffning av mobil testutrustning, dels för varje utförd test.

Under perioden 1988–1989 testades 2 700 sprutor av totalt ca 20 000–25 000 sprutor i landet. Därefter har antalet tester minskat till ca 1 700 per år, vilket är mindre än 10 % av antalet sprutor.

Erfarenheterna från funktionstesterna visar att dessa säkerställer viktiga minimikrav avseende förväntad effekt, god arbetsmiljö och risk för den yttre miljön. En jordbrukare som funktionstestat och åtgärdat eventuella brister på sin spruta och i övrigt utnyttjar de bästa förutsättningarna beträffande tidpunkt, väderlek och utvecklingstadium hos grödan bör få god effekt av behandlingen även vid reducerade doser.

Ett rimligt mål för testverksamheten bör vara att sprutorna provas regelbundet, en gång per år eller vart annat år, beroende på hur mycket sprutan används.

Villkor

Det generella villkoret är att sprututrustningen skall testas vart annat år. Maskinstationer och större gårdar (sprutareal > 1 000 ha) skall testa sprutorna varje år.

Kontroll

Vid kontroll skall testprotokoll uppvisas. Om legosprutning utförts av annan gård eller maskinstation skall kopia av testprotokoll uppvisas.

H. Biobädd och säker förvaring

Motiv

Om kemiska bekämpningsmedel i svenskt jordbruk används i rekommenderade doser och bekämpningen utförs med bästa möjliga teknik är riskerna för den yttre miljön relativt små. Trots detta förekommer fall där bekämpningsmedelsrester påträffas i både yt- och grundvat-

ten. En vanlig förklaring till detta är spill i samband med fyllning av sprutan på gårdsplan.

Om några milliliter spills i samband med fyllning, motsvarande ca 1 g aktiv substans, blir den uppnådda hektardosen 1 ton/ha, vilket skall jämföras med normal bekämpning där hektardosen är ca 1 kg/ha eller mindre. Det betyder att även ett litet spill av bekämpningsmedel på en "olämplig" plats kan leda till en omfattande miljöförorening.

Det finns emellertid möjligheter att minska miljöriskerna vid fyllning av lantbrukssprutor. Fyllningen kan ske på en s.k. biobädd. En biobädd är en konstruktion avsedd att dels hålla kvar spill av bekämpningsmedel, dels så snabbt som möjligt oskadliggöra substanserna.

Förvaring av växtskyddsmedel, emballage, saneringsmaterial, varuinformationsblad skall ske i direkt anslutning till biobädden under säsongen. En funktionell och miljöriktig förvaringsplats kan inrymmas i en befintlig byggnad eller i en s.k. "miljöcontainer". En miljöcontainer kan enkelt göras av en mindre byggcontainer som förses med tröskel, ventilation och några hyllor.

Villkor

Ett jordbruksföretag som erhåller ersättning skall installera en s.k. biobädd och ett säkert förvaringsutrymme. Om sprutningstjänsten görs av annat företag skall detta företag ha installerat biobädd och säkert förvaringsutrymme.

Kontroll

Kontroll av biobädd och säkert förvaringsutrymme kan ske vid stickprovskontroll.

Utbildning

För att skapa ett fungerande system, med förståelse för de krav och möjligheter som villkoren för resurshushållande konventionellt jordbruk erbjuder, är det lämpligt att de anslutna jordbrukarna genomgår någon form av utbildning. Utbildningen bedöms bl.a. kunna höja statusen av programmet och därmed efterlevnaden av villkoren.

Beslutet

Beslutet om ersättning gäller en femårsperiod. Beslutet behöver inte föregås av något gårdsbesök. I beslutet skall anges antalet hektar som är ersättningsberättigade och de villkor som gäller för resurshushållande konventionellt jordbruk. Jordbrukaren ansöker varje år om utbetalning av ersättningen med hänvisning till gällande beslut.

8.2.4.3 Nivån på ersättningen

Ersättningsnivån beräknas på grundval av det inkomstbortfall som föreslagna restriktioner för handelsgödselkväve och bekämpningsmedel ger i förhållande till konventionell odling samt på grundval av de kostnader som uppstår till följd av övriga villkor. I tabell 8.7 redovisas inkomstbortfallet för varje åtgärd som om det bara är en enskild åtgärd som vidtas. I beräkningarna har inte heller möjliga anpassningar till villkoren för ersättning beaktats. Således beräknas inkomstbortfallet för de påföljande åtgärderna som om de tidigare inte hade vidtagits vilket gör att posterna inte är summerbara.

Jordbrukaren torde över tiden anpassa verksamheten till villkoren för att erhålla ersättning genom t.ex. grödval, teknikval m.m. En sådan anpassning medför ett lägre inkomstbortfall.

I tabell 8.8 redovisas de beräkningar som gjorts för att beakta summeringseffekter som uppstår då flera åtgärder vidtages samtidigt och beakta de möjligheter till anpassning som på sikt finns. Kostnaden för de enskilda åtgärderna varierar i den här typen av beräkningsmodell beroende på i vilken ordning som restriktionerna införs. Totalsumman blir dock oförändrad.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen följande ersättningsnivåer. I beloppen ingår en riskkompensation, eftersom jordbruket kommer att bedrivas under delvis nya förhållanden.

Zon 1	År 1–2 (kr/ha)	År 2–4 (kr/ha)	År 5 (kr/ha)
– nivå 1	900	800	750
– nivå 2	700	600	550
Zon 2	500	450	450

Tabell 8.7 Inkomstbortfall för resurshushållande konventionellt jordbruk (Inkomstbortfallet beräknas separat för varje åtgärd. De enskilda åtgärderna kan inte summeras till en totalkostnad)

Inkomstbortfall kr/ha	Zon 1 nivå 1	Zon 1 nivå 2	Zon 2 nivå 1
Kvävereduktion 30 % 1)	200	200	100
(djurhållning)6)	(150)	(150)	(100)
Grön mark 2)	120	120	–
(djurhållning)	(0–120)	0	–
Stallgödsel-hantering 3)	(110)	(110)	(110)
Bekämpningsmedel ej svampbekämpning 4)	200	200	100
(djurhållning)	(150)	(150)	(75)
Sprutningsfria kantzoner 5)	40	40	40
(djurhållning)	(20)	(20)	(20)
Spruttest	20	20	20
Biobädd	70	70	70

1) Inkomstbortfall baserat på 30 % reduktion av handelsgödselkväve enligt Jordbruksverkets kalkyl, spannmålspris 90 öre/kg och kvävepris 5 kr/kg.

2) Beräkningen utgår från en kostnad för fånggrödor med ca 800 kr/ha (F. Sterner, H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet). Inkomstbortfallet i tabellen baseras på utredningens antagande att 15 % av gårdens areal sås in med fånggrödor.

3) Kostnaden för snabb nedbrukning av gödsel efter spridning är beräknad utifrån Jordbruksverkets rapport 1991:11. Maskinstationstaxa 180 kr/ha reduceras med 70 kr/ha för växtnäringsvärdet (5 kr/kg kväve).

4) Förbud mot svampbekämpning i stråsäd utom i nivå 2, zon 1, där bekämpning tillåts i höstvete. Inkomstbortfallet avser områden med högst förekomst av svampangrepp. (Källa:Statens jordbruksverk).

5) Roterande sprutningsfria kantzoner. (Källa: L. Jonasson, Sveriges lantbruksuniversitet).

6) Siffror inom parentes avser djurhållning.

Tabell 8.8 Inkomstbortfall för resurshushållande konventionellt jordbruk år 5 då en rad anpassningsåtgärder har vidtagits. (Inkomstbortfallet anger de kostnader som tillkommer för varje ytterligare krav. Samband mellan åtgärder samt vissa anpassningsmöjligheter beaktas)

Inkomstbortfall kr/ha	Zon 1 (SKO 1214)[6] nivå 1	nivå 2	Zon 2 (SKO 612)[7] nivå 1
Kvävereduktion 30 % [1]	110	110	70
(djurhållning)[2]	(50)[12]	(50)[12]	(0)[12]
Grön mark	90	90	0
(djurhållning)	(40)	(40)	(0)
Stallgödsel-hantering [3]	0	0	0
	(-20)	(-20)	(60)
Bekämpningsmedel ej svampbekämpning [4]	140	30	90
(djurhållning)	(140)	(30)	(60)
Sprutningsfria kantzoner [5]	20	20	20
(djurhållning)	(10)	(10)	(10)
Spruttest [8]	10	10	20
(djurhållning)	(10)	(10)	(10)
Biobädd [9]	50	50	170
(djurhållning)	(60)	(60)	(30)
Summa inkomstbortfall			
– växtodling	**420**	**310**	**370**
– djurhållning	**290**	**180**	**170**
Värde gröngödsling[10]	90	90	80
(djurhållning)	(70)	(70)	(40)

Källa: L. Jonasson, Sveriges lantbruksuniversitet.[11]

1) Kvävereduktionen är beräknad från optimala givor vid EG-priser med produktionsfunktioner anpassade till respektive skördeområde. Hänsyn har inte tagits till ev. prissänkning p.g.a. lägre proteininnehåll. Vid vallproduktion förutsätts en övergång till mer klöver och lägre kvävegiva.

2) Siffror inom parentes avser djurhållning.

3) Stallgödselkravet antas medföra att spridningen överlåts på maskinstation vilket medför högre kostnader. I zon 1 uppvägs detta dock av bättre tillvaratagande av kvävet, vilket får ett högt värde på grund av kravet på kvävereduktion. I zon 2 blir värdet på kväve lägre, vilket medför att de ökade spridningskostnaderna inte uppvägs.

4) Vid förbud mot svampbekämpning i stråsäd har priset sänkts med 0,10 kr/kg för den brödsäd som annars skulle behandlats. För nivå 2 tillåts svampbekämpning i höstvete.

5) Roterande sprutningsfria kantzoner

6) Skördeområde utanför Malmö, baserat på familjeföretag.

7) Skördeområde utanför Jönköping, baserat på familjeföretag.

8) I zon 1 förutsätts mjölkproducenten ha en liten spruta och växtodlaren en något större. Kostnaden för spruttest har beräknats till 1 400 kr för en liten spruta och 2 000 kr för en större. (Källa: H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.) Test genomförs vart annat år för små sprutor och varje år för stora sprutor.

9) Kostnaden för investering i biobädd är antagen till 30 000 kr vilket fördelas med annuitet på fem år och räntan 6 %. Årskostnad 7 400 kr.

10) Detta värde för gröngödsling på träda uppkommer om marken annars ligger oanvänd och endast de som är med i programmet tillåts ha gröngödslingsgrödor. Tilllåts alla använda träda till gröngödsling blir värdet mycket lågt, likaså om markerna passar till annan användning t.ex. Salix. Kväveeffekten har antagits vara 100 kg/ha fördelat över flera år.

11) Modellen som använts finns dokumenterad i Jonasson 1992, Struktureffekter av skärpta miljökrav, Småskrift 57, Inst. för Ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

12) Under året efter anslutning kommer kostnaden för kvävereduktion för animalieproduktionen att i zon 1 vara ca 190 och i zon 2 vara ca 110 kr/ha till följd av en låg klöverandel i vallen.

8.2.5 Beräknad anslutning och kostnad

Det är enligt utredningens bedömning väsentligt att svenskt jordbruk miljöanpassas ytterligare. Resurshushållande konventionellt jordbruk ger möjlighet att höja ambitionsnivån vad gäller målet att minska växtnäringsläckaget och att minska riskerna vid användningen av bekämpningsmedel samt förbättra hushållningen med resurser.

Den kunskapsuppbyggnad som följer av en hög anslutning till programmet kommer hela näringen till godo. Ju större anslutning, desto större miljönytta. Det är därför angeläget att programmet får en hög anslutning. Värdet av miljöeffekterna av programmet torde överstiga konsumenternas betalningsvilja. Detta motiverar enligt utredningen de föreslagna ersättningsnivåerna. Utredningen bedömer att ca 1 miljon hektar kommer att anslutas till programmet under den första femårsperioden.

I den mån de villkor som utredningen föreslår resulterar i en omfattande anpassning bör antingen ersättningsnivåerna reduceras ytterligare eller villkoren skärpas för jordbrukare som ansluter efter år

1997. Ett ställningstagande till detta torde lämpligen göras i samband med den föreslagna omprövningen av miljöersättningsprogrammet år 1997 (kapitel 13).

9 Bevarandeprogrammet

9.1 Bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet

9.1.1 Definition och bakgrund

Odlingslandskapets värden är till stor del en produkt av mänsklig aktivitet under en lång odlingshistoria. Miljömålen blir därför i hög grad en fråga om att bevara den biologiska mångfalden och de värdefulla kulturmiljöer som skapats genom markanvändningen. Eftersom odlingslandskapets värden är en direkt konsekvens av markens användningssätt är dessa av naturliga skäl knutna till den brukade marken och dess närmaste omgivning, som har påverkats av jordbruket.

Tidigare levde så gott som hela den svenska befolkningen i självhushållets jordbruk. Detta jordbruk förutsatte en balans mellan åkerjord, boskap och fodermarker som t.ex ängar, hagar och skogsbeten.

Systemet krävde att ängs- och åkermark avskiljdes från betande djur. Ur detta förindustriella jordbruk skapades system av in- och utmarker åtskilda av hägnader såsom gärdsgårdar, stenmurar och fägator. Allt var dimensionerat för självhushållets produktion. Många av dessa element gavs en estetiskt tilltalande utformning, tydligast kanske i byggnader men också i hägnader och odlingsrösen.

Trots senare stora omvälvningar i jordbruket finns många av dessa landskapselement bevarade. Ofta återfinns de i sammanhang med mycket stort tidsdjup.

Ett särdrag i odlingslandskapet är att kontinuiteten mellan i går och i dag på många håll ännu är obruten. Kulturelementen ger oss, när de uppträder tillsammans, en god möjlighet att förstå och uppleva hur tidigare generationer organiserat och brukat landskapet för sin försörjning. Ängen och hagen bör därför ses i sitt samband med samtida åkern, bebyggelsen, bygatorna och hägnaderna.

Självhushållningens jordbruk gav upphov till marker och anläggningar som gynnat en biologisk mångfald och uppkomsten av småbiotoper. Hit hör de naturliga slåtter- och betesmarkerna och de långa bryn och kantzoner mellan åker och annan mark som uppstod genom att dåtidens teknologi ledde till naturanpassade åkerformer. 1800-talets omstrukturering av jordbruket innebar en början till en min-

skad variation i landskapet. Men även detta nya jordbruk avsatte sina karaktäristiska miljöer som är viktiga att slå vakt om i ett kulturhistoriskt perspektiv.

Definition av biologisk mångfald

Biologisk mångfald är variationsrikedomen inom och mellan arter och hos de ekologiska systemen. Allt levande – även människan – bygger sin existens på denna mångfald och de livsuppehållande system den vidmakthåller. Ett varierat landskap bestående av landskapselement och biotoper är en förutsättning för stor biologisk mångfald och variation. Naturliga betes- och slåttermarker är bland våra artrikaste naturtyper med särskilt stor betydelse för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

Definition av naturlig slåtter- och betesmark

Foderförsörjningen i det gamla lantbrukarsamhället löstes dels genom lövtäkt och slåtter för vinterfoder och dels genom bete på utmarken för i huvudsak sommarutfodring. Dessa markanvändningssätt gav upphov till markslagen slåtter- resp. betesmark.

Naturlig betes- och slåttermark är i huvudsak öppna marker, men det kan förekomma såväl träd som buskar. Dessa marker benämns även ängs- och hagmarker. Betes- resp. slåtterängsvegetationen är formad genom långvarig och kontinuerlig hävd och har ingen eller obetydlig gödselpåverkan. Dessa marker kännetecknas därför av mycket stor artrikedom. Frånvaro av insådd, kalkning eller annan yttre negativ påverkan, är också en förutsättning för dessa naturtyper. Även områden som efter vissa, inte allt för omfattande, restaureringsåtgärder uppfyller ovanstående definition kan anses vara naturliga betes- eller slåttermarker.

De hävdberoende naturliga slåtter- resp. betesmarkerna kan vidare indelas efter mark- och fuktighetsförhållanden, markanvändning m.m. De rymmer en rad olika biotoper och vegetationstyper. Bevarandevärdena är beroende av regelbunden och tillräckligt intensiv hävd. Om hävden upphör sker igenväxning relativt snabbt, beroende på markens fuktighetsgrad och näringsnivå, för att till slut övergå till skog. För

att marken skall klassificeras som naturbetesmark krävs att den inte är åker och att jordbearbetning inte har skett de senaste 20 åren.

Definition av värdefulla småbiotoper

Landskapselement som har formats genom olika slag av odling visar hur odlingslandskapet har använts av människan och kan i hög grad förklara varför djur- och växtliv har en speciell sammansättning. De naturtyper och biotoper, utöver de hävdberoende gräsmarkerna, som är av störst naturvärde i mosaikartade odlingslandskapsmiljöer är bryn och kantzoner i övergången mellan åker och annan mark, lövträd på gräsmarker, alléer, vägkanter, odlingslandskapets våtmarker och vattenmiljöer samt åkerholmar, odlingsrösen och diken i åkermark.

Definition av odlingslandskapets kulturvärden

Värdefulla agrara kulturmiljöer avspeglar jordbrukets och jordbrukarnas historia på ett tydligt sätt. Bebyggelse, fornlämningar, hävdade marker och landskapselement av olika slag samspelar till en kulturhistoriskt värdefull miljö.

Dagens odlingslandskap har formats av ett antal nyansrika utvecklingsförlopp som fallit ut på olika sätt. Miljöerna ger en bild av markanvändning, organisationsmönster och brukningsmetoder i olika delar av landet. Varje bygd och region har sina karaktäristiska drag.

Åker, slåtter- och betesmarker, fälader, alvar och bebyggelse dominerar odlingslandskapet, men markens organisation understryks även av landskapselementen, såsom hägnader, diken, odlingsrösen, hamlade träd och alléer, vilka är betydelsefulla komponenter i miljön.

De byggnader i odlingslandskapet som intimt hört samman med driften är ibland de enda spåren av en tidigare markanvändning. Ängar och hagar ger prov på brukningsmetoder som håller på att försvinna och även i ålderdomliga åkrar med naturgivna former och åkerholmar eller hägnadssystem avspeglas brukningsmetoder som på andra håll har övergivits. Allt detta är en del av kulturarvet i odlingslandskapet liksom de betydligt äldre fornlämningar, som ligger i anslutning till många gårdar och minner om att de funnits där sedan järnåldern.

9.1.2 Motiv för att bevara biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet

Miljö- och landskapsvårdsfrågorna har fått stor tyngd i den rådande livsmedelspolitiken. Övergripande politiska miljömål med avseende på odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden framgår av riksdagsbeslutet om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Där framgår att ett av syftena med reformen är att få en bättre miljö, ett mer varierat odlingslandskap, en ökad biologisk mångfald och ett bevarande av landskapets kulturvärden. I riksdagens miljöpolitiska beslut från juni 1991 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) samt i riksdagens beslut om en strategi för bevarande av biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87) anges de svenska naturmiljömålen. Propositionen "Strategi för biologisk mångfald" presenterar som övergripande miljömål att biologisk mångfald skall säkerställas. Detta skall genomföras genom att bl.a. naturvårdsanpassa jordbruket. Av propositionstexten framgår att "jordbruket skall bedrivas så att det bidrar till att bevara värdefulla delar av flora och fauna i odlingslandskapet". Detta skall ske genom att bl.a. långsiktigt bibehålla de naturtyper som har en rik och varierad flora och fauna med bevarat artinnehåll i livskraftiga bestånd. Sverige har genom Konventionen om biologisk mångfald dessutom förbundit sig att bevara den biologiska mångfald som finns representerad i Sverige.

Det slås också fast att ett aktivt och levande jordbruk är av väsentlig betydelse för vården av de natur- och kulturmiljövärden som t.ex. ängs- och hagmarker utgör. I det sammanhanget kommer ekonomisk ersättning till vård av värdefulla natur- och kulturtyper in som ett viktigt medel för att uppnå miljömålen.

Kulturpolitiken är viktig för samhällets miljöpolitiska åtaganden. De gällande målen för kulturmiljövården har fastlagts i riksdagens beslut om den statliga kulturpolitiken år 1975. Riksdagen ansåg att "bevarandet av den historiska kontinuiteten i den fysiska kulturmiljön därför måste tillmätas grundläggande betydelse för den enskildes känsla av trygghet och förankring i tillvaron." Dessa mål vidareutvecklades i riksdagsbeslutet (prop. 1987/88:104, bet. 1987/88:KrU21, rskr. 1987/99:390) om kulturmiljövård. Där slås fast att insatser skall göras för att kraftigare fästa uppmärksamheten på odlingslandskapets kulturvärden, eftersom kulturlandskapet förmedlar insikter om hela vårt

kulturella arv och om tidigare generationers villkor för liv och arbete. I budgetpropositionen har de senaste åren även betonats att åtgärder för att ta tillvara kulturlandskapets traditionsvärden är ett prioriterat verksamhetsområde för kulturmiljövården.

Motiven för att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer är ekonomiska, ekologiska, etiska och estetiska. Både ekosystemen och landskapets kulturvärden representerar ett ekonomiskt värde t.ex. för rekreation och turism. Människans skönhetsuppfattning och känsla av trygghet bygger på igenkännande. Odlingslandskapet bevaras därför för människans skull bl.a. av estetiska skäl. Det handlar om ett ansvar att bevara den biologiska mångfalden i dag och för framtida generationer för att inte avhända oss möjligheten att utnyttja medicinskt eller biokemiskt intressanta biologiska resurser. Inte bara arter och gener utan också hela ekosystem representerar ett ekonomiskt värde eftersom de är det mänskliga livets stödsystem och svarar för produktion av livsmedel. För den biologiska forskningen är bevarad biologisk mångfald en omistlig resurs.

Till de artrikaste markslagen i jordbrukslandskapet hör ängs- och hagmarker som hävdas genom slåtter och bete som inte är påverkade av gödsling. Dessa marker har varit på stark tillbakagång till följd av ett intensivare och mer storskaligt jordbruk under efterkrigstiden. Detta har skett genom rationalisering av driften med en ökad specialisering i växtodling och en koncentration av djurhållning. Ökad användning av insatsmedel och maskiner har minskat antalet värdefulla livsmiljöer för flora och fauna. De förändringar i jordbrukslandskapet som har ägt rum under efterkrigstiden ingår i dag i hotbilden för cirka en tredjedel av landets hotade, sällsynta eller hänsynskrävande djur- och växtarter. Inom kärlväxtgruppen finns två tredjedelar av de rödlistade arterna i odlingslandskapet. En riktig hävd av tillräcklig omfattning på tillräckligt stora arealer är därför en grundläggande förutsättning för att uppnå och vidmakthålla samhällets mål för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

Utöver ängs- och hagmarker bidrar även odlingsrösen, stenmurar, öppna diken, åkerholmar m.m. till att skapa värdefulla naturmiljöer för den biologiska mångfalden s.k. småbiotoper. Dessa fungerar som kärnområden och spridningsvägar för djur och växter i odlingslandskapet.

För att vi skall kunna förstå och tolka kulturarvet i odlingslandskapet måste vi bevara miljöer som speglar jordbrukssamhällets olika utvecklingsstadier. Inte sällan är dagens gårdar och byar arvtagare till ett forntida eller medeltida jordbruk.

De regionala skillnader som utvecklats är en viktig del av den identitet som bidrar till förankring. Det innebär att för olika bygder bör odlingslandskapet och dess bebyggelse bevaras så att dess karaktär inte går förlorad. Till identiteten bidrar även den karaktäristiska vegetationen som hävden givit upphov till i varje region. Bevarande av äldre landskapselement tillför en historisk dimension som bidrar till ett rikt och varierat natur- och kulturlandskap.

Hotet mot kulturmiljöerna i jordbruket är av både teknisk och ekonomisk art. Specialisering och rationalisering kan vara ett hot mot kultur- och naturmiljön. Markanvändningen blir ensidigare och på grund av stigande arbetskraftskostnader förenklas skötseln så långt det är möjligt. Avfolkning och nedläggning av jordbruksmark är andra hot. Exempel på rationaliseringssträvanden som berör åkermarken är att åkergipar skogsplanteras och att skiftesgränser försvinner.

Skötseln av odlingshistoriskt betydelsefull bebyggelse och kulturhistoriskt värdefulla landskapselement har minskat väsentligt. I dag ingår det inte i normal jordbruksdrift att ansa dikesrenar, åkerholmar och odlingsrösen. Kulturhistoriskt viktiga landskapselement hävdas inte. Oftast beskärs inte heller träd i alléer eller i ängsmarker. Gamla hägnader och ängslador, som av kulturhistoriska skäl bör underhållas, får i allmänhet förfalla.

Fornlämningar har relativt ofta indirekt fått vård genom att de marker som de finns i har betats, men numera förbuskas även vissa fornlämningsområden. Fornlämningar äger ett lagskydd som innebär att markägaren inte fritt kan disponera över sin mark. Staten kan sägas ha ett servitut på mark där fornlämningar finns och kan således aldrig avhända sig sitt ansvar för att fornlämningar vårdas. På senare år har det inträffat förändringar som gör det angeläget att utveckla och anpassa fornvården till den nya situationen. De statliga beredskapsmedlen har successivt skurits ned samtidigt som länsstyrelserna fått ansvaret för lagskyddets tillämpning och kommunerna har fått ett vidgat miljöansvar. Länsstyrelserna har fått vissa medel för att kompensera bortfallet av beredskapsmedel och för att engagera kommunerna att ta över ansvaret för fornvården.

De fornlämningar som är belägna i betes- och slåttermark har uppskattats till ca 45 000 st och de som ligger i anslutning till odlingsmark till ca 42 000 st. I dag vårdas ca 5 000 fornlämningar. Vårdade fornlämningar är bättre skyddade mot ofrivillig skadegörelse och de är en tillgång för bygden som ett synligt och uråldrigt kulturarv.

Igenväxning, förbuskning och brist på underhåll gör att många kulturhistoriska värden successivt försvinner såsom spåren efter de viktigaste äldre skedena i odlingshistorien som skapats genom en kontinuitet i jordbrukshävden. Det är värden och miljöer som inte kan återskapas om de en gång har upphört. De anläggningar som inte kräver kontinuerlig hävd hotas också på sikt när de förlorar sin relation till den omgivande miljön.

9.1.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser

Naturvårdsverket har i Rapport 4234 Ett miljöanpassat samhälle beskrivit åtgärdsmålet för odlingslandskapet fram till år 1998. Enligt verkets tolkning bör ca 600 000 ha värdefullt odlingslandskap innehållande åker, slåtter- och betesmarker bevaras. I målet ingår arealer som har höga naturvårds- och kulturmiljövärden. I målet ingår i princip alla kvarvarande hävdade slåtter- och naturbetesmarker i värdeklass I–III i ängs- och hagmarksinventeringen, inkl. utmarksbeten som Stora Alvaret på Öland.

NOLA-ersättning

Medel för Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) infördes budgetåret 1986/87 för att betala ersättning till brukare för fortsatt bete eller slåtter. Medlen fördelas av Naturvårdsverket till länsstyrelserna, som i sin tur träffar avtal med lantbrukare. Under budgetåret 1986/87 anvisades 5 miljoner kronor för NOLA-verksamheten. Medlen ökade till närmare 40 miljoner kronor per budgetår fr.o.m. budgetåret 1990/91.

För att NOLA-ersättning skall lämnas krävs att området har dokumenterat höga naturvårdsvärden. Biologiska, ekologiska och kulturhistoriska värden vägs in vid bedömningen av bevarandevärdet. Områden som har klassificerats högt i Naturvårdsverkets ängs- och hagmarksinventering behandlas med förtur. Generellt återfinns merpar-

ten av odlingslandskapets naturvärden numera i de småskaliga och variationsrika delarna av Götalands och Svealands skogs- och mellanbygder. De finns i områden som ännu inte har lagts ned, vuxit igen eller skogsplanterats till följd av bristande lönsamhet.

NOLA-medel kan användas i områden som inte uppfyller den princip om långsiktig bärkraftighet och helhetssyn vad gäller landskapsbild som gäller för att erhålla landskapsvårdsersättning. Ersättningen lämnas till jordbrukare för att bevara odlingslandskapets biologiskt mest värdefulla hävdberoende biotoper. NOLA-ersättning lämnas till naturliga slåtter- och betesmarker, inkl. skogsmarksbeten. NOLA-ersättning kan även användas för relativt små och isolerade objekt och miljöer såsom fäbodar, fjällnära jordbruk och liknande.

Ersättningen för naturlig slåttermark varierar mellan länen från 600 kr/ha i Göteborgs- och Bohus län till 5 000 kr/ha i Värmlands län. Ersättningen för naturbetesmarkerna varierar från 600 kr/ha till 1 500 kr/ha mellan olika län.

Den 30 juni 1993 fanns i landet totalt 3 940 tecknade NOLA-avtal som omfattar totalt 45 600 ha. Av dessa arealer av naturlig slåtter- och naturbetesmark har ca 90 % bedömts vara av värdeklass I–III i ängs- och hagmarksinventeringen.

Landskapsvårdsersättningen

I riksdagens beslut om 1990 års nya livsmedelspolitik tillkom ett nytt permanent anslag för "landskapsvårdande" åtgärder i odlingslandskapet. Ersättningen lämnas till jordbrukare och skall användas för att bevara odlingslandskap med fastlagda natur- och kulturvärden av nationellt intresse. Helhetsbilden av landskapet som kulturbärare är viktig vid val av områden. Länsstyrelserna skall träffa civilrättsliga avtal med berörda jordbrukare. Ersättning lämnas till ekonomiskt bärkraftiga jordbruksföretag och då främst till aktiva jordbrukare med djurhållning och betesdrift. Skötselvillkor anges för betesdrift på naturbetesmarker, odling av åkermark, bevarande och skötsel av landskapselement samt för ängsskötsel.

De marker som nu bevaras genom avtal om landskapsvård är högt prioriterade och har i allmänhet genom länsstyrelsernas bevarandeprogram för odlingslandskapet väl dokumenterade värden. Dessa marker är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald, historisk för-

ståelse, rekreation m.m. Vid jämförelse med andra länder i Nord-, Mellan- och Västeuropa innehåller de ofta unika värden.

Enligt länsstyrelsernas redovisningar var antalet avtal den 30 juni 1993 drygt 11 000 och omfattade 266 000 ha. Omkring 40 % av arealen naturlig slåttermark och 60 % av arealen naturbetesmark har bedömts vara av värdeklass I–III i ängs- och hagmarksinventeringen. Den genomsnittliga ersättningsnivån för alla ingående markslag är 660 kr per ha. Den genomsnittliga ersättningen för åkermark är mindre än hälften av den genomsnittliga ersättningen för betesmark.

Utvärdering av nuvarande ersättningsformer

Naturvårdsverket genomför för närvarande i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket en fördjupad uppföljning och utvärdering av åtta länsstyrelsers verksamhet med NOLA och Landskapsvård. Syftet med utredningen är att bedöma hur effektivt medlen används och hur väl resp. styrmedel nått de av riksdagen angivna syftena.

För de tre budgetåren 1990/91–1992/93 har länsstyrelserna tilldelats sammanlagt 527,6 miljoner kronor för landskapsvård och 107,1 miljoner kronor för NOLA-verksamheten. Sammanlagt bevaras nu genom landskapvård och NOLA drygt 300 000 ha odlingsmark fördelat på ca 15 000 avtal. Det är halva den areal om 600 000 ha som enligt tidigare förslag från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet bör omfattas av dessa styrmedel år 1998.

Utredningen har erfarit att ersättningen har givit vissa positiva effekter. Jordbrukarna har fått ökade kunskaper om natur- och kulturvärden på den egna gården och känner att de utför ett arbete som samhället numera efterfrågar. Länsstyrelserna arbetar integrerat med frågor som rör odlingslandskapet och därmed har en viktig kunskapsuppbyggnad skett.

Enligt myndigheterna måste målformuleringarna i avtalen dock preciseras och konkretiseras ytterligare för att därigenom skapa förutsättningar att nå dessa mål. Jordbrukarna måste bli informerade om värdena och vad de skall göra för att bevara dessa. Utvärderingen pekar på vikten av att utgångsläget dokumenteras så att effekterna av gjorda satsningar och utförda åtgärder kan följas upp. Dokumentation är också av stor betydelse för att man skall kunna avgöra hur områdets na-

tur- och kulturvärden i sin helhet skall skötas. Enligt myndigheternas utvärdering saknas delvis en helhetssyn i verksamheten.

På kort sikt har skötselavtalen ännu inte haft så stora effekter i form av insatser för att förbättra befintliga värden i dessa marker. Befintliga värden är ett resultat av en bevarad traditionsenlig hävd. Vissa jordbrukare har utan extra ersättning brukat marken enligt gammal tradition och skulle sannolikt ha skött markerna som de gjorde innan avtalen ingicks. Ersättningen har dock uppmuntrat intresset för att bevara de befintliga värdena så att hävden fortsätter på ett tillfredsställande sätt för att biologisk mångfald och värdefulla kulturmiljöer skall kunna bevaras. Många har gjort röjningsinsatser som de annars inte skulle ha gjort. På längre sikt får avtalen större betydelse genom att förbättra förutsättningarna för företagens långsiktiga bärkraftighet.

Utvärderingen leder till bedömningen att de statliga medlen för NOLA och Landskapsvård med en bättre tillämpning kan leda till att en stor del av odlingslandskapets variation vad gäller biologisk mångfald och övriga natur- och kulturmiljövärden bevaras för framtiden.

9.1.4 Förslag till styrmedel för bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet

Jordbruket har under en mycket lång tid format det svenska landskapet och givit upphov till en rik biologisk mångfald och värdefulla kulturvärden. Hävden är själva grunden och förutsättningen för att dessa värden skall kunna finnas kvar.

Natur- och kulturmiljöintressen sammanfaller oftast eftersom de är beroende av en traditionell hävd. Med tanke på att det mestadels är en och samma åker, äng, odlingsröse eller träd som berörs så bör målet för dessa anges inom en och samma ersättningsform. Detta motverkar att den enskilde jordbrukaren kommer i kläm och i sista hand får avgöra vilka värden som samhället skall prioritera.

Miljöprogramutredningen anser att kultur- och naturvärden skall beaktas samlat vid utformningen av stöd för bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet.

Det bör ske genom att tre olika ersättningsformer införs som var och en omfattar både biologisk mångfald och kulturvärden i ett specificerat område. Det är ersättning för bevarande av slåttermark,

ersättning för betesmark samt ersättning för övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Slåttermark

Mål för bevarande av slåttermark

Enligt Naturvårdsverkets inventering av ängs- och hagmarker åren 1987–1992 finnas det drygt 2 800 ha slåttermark som är värdefulla från naturvårdssynpunkt. Dessa marker är även kulturhistoriskt värdefulla och utgör endast fragment av den en gång så omfattande ängsmarken. Merparten av ängsmarksarealen är bevarad genom reservatsinstitut och avtal om NOLA och landskapsvårdsersättning. Eftersom de kvarvarande slåttermarkerna är få är det viktigt att den biologiska mångfalden som de representerar kan bevaras till efterföljande generationer. Slåttermarker som är gödslade saknar däremot dessa värden och bör därför inte erhålla ersättning förutsatt att de inte innehåller andra kulturvärden. Utredningen föreslår att samtliga bevarandevärda slåttermarksarealer skall bevaras för framtiden.

Värdeklassindelning

Marker som uppfyller vissa uppställda kriterier delas in i två klasser. Till klass A förs marker med högsta bevarandevärde. Dessa motsvarar i princip ängs- och hagmarksinventeringens klassindelning I och II. Till klass B förs marker med högt bevarandevärde och motsvarar i princip ängs- och hagmarksinventeringens klassindelning III.

Arternas förekomst varierar väsentligt över landet och det återstår endast fragment av ursprungliga slåttermarker, vilket gör att dessa marker har en unik uppsättning av flora och fauna och därmed biologisk mångfald. Ogödslade slåtter- och betesmarker är de markslag som har de högsta biologiska värdena och den rikaste mångfalden på artnivå. Slåtter- och betesmarker bär dessutom ett stort kulturarv. Dessa marker var tidigare arealmässigt de mest omfattande, men som tidigare nämnts återstår endast en bråkdel slåtter- och betesmark.

Någon uppdelning i regionala bevarandemål för slåttermarker är inte aktuell för närvarande eftersom kvarvarande arealer totalt sett är mycket små. Kända arealer fördelas enligt följande:

Klass A	2 100 ha
Klass B	700 ha
Totalt	ca 2 800 ha

Kriterier

Grundkravet för att slåttermarker skall kunna föras till klass A resp. B är att området skall vara väl känt och dokumenterat innan beslut fattas och att det uppfyller uppställda kriterier. Kriterier för slåttermark bör vara att markernas tillstånd och biologiska kvaliteter visar att de är långvarigt hävdade genom traditionell slåtter och övrig ängshävd. Detta kännetecknas bl.a. av en sammanhållen grässvål, förekomst av hävdgynnade växter och att busk- och trädvegetationen inte expanderar (se vidare tabell 9.1).

Betesmark

Mål för bevarande av betesmark

En särskild betesmarksundersökning utförd av Statistiska centralbyrån åren 1988–1989 visade att det totalt finns ca 550 000 ha betesmark i Sverige. Av dessa utnyttjas bara 450 000 ha. Enligt Naturvårdsverkets inventering av ängs- och hagmarker finns det ca 250 000 ha som har bevarandevärde. Inventeringen är emellertid inte heltäckande och Naturvårdsverket gör bedömningen att det tillkommer ytterligare 100 000 ha som är av värde för natur- och kulturvården. Marker med stora kulturvärden som bör bevaras och skötas med hjälp av betesdjur men som i viss mån har förlorade naturvärden till följd av gödsling eller annan kultivering uppskattas till ca 20 000 ha.

Omfattningen av den areal naturbetesmark som skall bevaras samt prioriteringen mellan olika klasser bör bestämmas bl.a. med hjälp av en ekonomisk analys av utbud och efterfrågan. Det finns i dag inte något omfattande empiriskt underlag för att bedöma samhällets betalningsvilja för att bevara hagmarker. Det betyder att bedömningen av lämplig omfattning av bevarandeprogrammet för hagmarker därför bör utgå från utbudssidan. Uppskattningar bör göras av kostnaderna för att bevara naturvärdena i de olika kvalitetsklasser som Naturvårdsverkets ängs- och hagmarksinventering redovisar. Dessa klasser får antas re-

flektera de ekonomiska värden som betesmarkerna har för samhället. Statens betalningsvilja antas vara högst för betesmarker med hög klassificering, stor biologisk mångfald och stora kulturvärden.

Utredningen antar att samhället har en betalningsvilja för de arealer som ingår i ängs- och hagmarksinventeringens klasser I–III och vissa andra betesmarker med stora värden knutna till fornlämningsförekomst, träd- eller buskskikt. Detta motsvarar en areal på ca 370 000 ha. För övriga betesmarker bedöms samhället ha en låg eller ingen betalningsvilja.

Därefter får man försöka bedöma om det kan anses rimligt att de beräknade kostnaderna för att bevara naturbetesmarker i olika klasser motsvaras av samhällets betalningsvilja. Detta blir närmast ett kvalitativt omdöme. Upprepade beräkningar baserade på dessa uppskattningar och kvalitativa bedömningar gör det i princip möjligt att ange ett nationellt mål för bevarande av hagmarker.

Som tidigare nämnts har i stort varje slåtter- resp. betesmark unika egenskaper vad gäller biologisk mångfald och övriga natur- och kulturvärden. Mot denna bakgrund och med hänsyn till kostnaderna föreslår Miljöprogramutredningen att det nationella målet blir att samtliga arealer av bevarandevärda naturbetesmarker skall bevaras för framtiden. Därutöver tillkommer betesmarker som utsatts för kultiverande åtgärder i varierande grad (klass C) men som har andra naturvärden främst knutna till träd- och buskskikt. För dessa marker är bevarandemålet inte närmare preciserat i befintliga inventeringar. Någon uppdelning i bevarandemål för länen görs inte på detta stadium.

Värdeklassindelning

Marker som uppfyller vissa kriterier delas in i fyra klasser. Till klass A förs marker med högsta bevarandevärde som i princip motsvarar ängs- och hagmarksinventeringens klassindelning I och II. Till klass B förs marker med högt bevarandevärde som i princip motsvarar ängs- och hagmarksinventeringens klassindelning III. Klass C innehåller marker med vissa bevarandevärden framför allt i busk- och trädvegetation. Därutöver införs en klass D som innehåller slåtter- och betesmarker med förekomst av prioriterade fornlämningar som är angivna på den topografiska kartan. Dessa marker kan ha varit gödslade.

Betesmarker i klasserna C och D har ingen egentlig motsvarighet i ängs- och hagmarksinventeringen, men har i vissa fall tilldelats omdömen av typen "område av visst bevarandevärde" eller motsvarande. I det här sammanhanget avses betesmark som är gödselpåverkad av kväverika gödselmedel, men med stora biologiska värden huvudsakligen knutna till träd- och buskskikt eller kulturvärden knutna till fornlämningsområden. Marken behöver därför inte uppvisa exempel på hävdgynnad flora. Uppskattad fördelning av betesmark enligt Naturvårdsverkets ängs- och hagmarksinventering och SCB:s betesmarksundersökning:

Klass A	125 000 ha
Klass B	100 000 ha
Klass C	125 000 ha
Klass D	20 000 ha
Totalt	ca 370 000 ha

Ölands Stora Alvar 30 000 ha har hänförts till klass A. Skogsmarksbete ingår i klass B.

Kriterier för naturbetesmark klasserna A, B, C eller D.

Grundkravet för att betesmarker skall kunna föras till klasserna A, B, C eller D är att området uppfyller uppställda kriterier och att det skall vara väl känt och dokumenterat innan beslut fattas.

Tillstånd och biologiska kvaliteter i klasserna A och B visar att de är långvarigt hävdade genom traditionell gräsmarkshävd. Detta kännetecknas bl.a. av en sammanhållen grässvål, att träd och buskar inte expanderar, att det finns en tydlig beteshorisont på befintliga lövträd, att det förekommer hävdgynnade/hävdberoende växter t.ex. liten blåklocka, kattfot, prästkrage och orkidéer samt att mängdförekomst av gödslings- och skuggynnade växter saknas (se vidare tabell 9.1).

I klass B ingår dessutom betad skogsmark. Av praktiska skäl sammanförs allt utmarksbete på skogsmark i en klass. Skogsmarksbete kännetecknas av att aktuella trädbestånd är betespräglade av nötkreatur, hästar eller får och getter, att bestånden är spontant uppkomna och saknar storskaliga kontinuitetsbrott i form av trakthyggen, att

bestånden är olikåldriga och luckiga, att andelen öppna grässvålsytor är påtaglig samt frånvaro av högt blåbärsris som är beteskänsligt.

Betesmarker enligt klass C har vissa bevarandevärden. Deras tillstånd och biologiska kvaliteter är knutna till träd och buskar och visar att den dominerande hävdformen är bete eller slåtter eller att de hävdats men nyligen övergetts eller att hävden är återupptagen efter en längre tids avbrott. Detta kännetecknas bl.a. av att området har en grässvål på minst 75 % av ytan, att igenväxning av buskar och träd inte sker, att det finns en tydlig beteshorisont på lövträd, att området har olikåldriga träd med inslag av grova och äldre glest stående lövträd, företrädesvis ädellövträd med solexponerade stammar och välutvecklade kronor (se vidare tabell 9.1)

Betesmarker enligt klass D innehåller fornlämningar som ingår i prioriterade agrara fornlämningsområden som är redovisade på den topografiska kartan och som inte är belägna på ängs- och hagmarker inom klasserna A, B eller C. I samband med revideringen av den ekonomiska kartan görs även en fortlöpande översyn av det urval av objekt i klass D som redovisas på den topografiska kartan. Urvalet görs från vissa kriterier, varvid bl.a. tillgänglighet och representativitet för den aktuella regionen vägs in.

Tabell 9.1 Kriterier för klassificering av slåtter- och betesmark

	Naturlig slåttermark		Naturlig betesmark			
	Klass A	Klass B	Klass A	Klass B	Klass C	Klass D
Bevarandevärde	högsta	högt	högsta	högt	vissa	vissa
långvarig hävd	God	avbruten /för låg	God	avbruten /för låg	avbruten /för låg	God/låg avbruten
Marken har sammanhållen grässvål på	100 %	< 75 %	100 %	< 75 %	< 75 %	
Omr. med sämre grässvål, jämnt spridda		x		x	x	x
Träd- och buskvegetation expanderar inte	x	x	x	x	x	x
Beteshorisont på bef. träd och buskar			x	x	x	
Olikåldriga, glest stående, solexpon. träd					x	
Ädellövträd finns/glest stående trädgrupp	x					
Hasseldominans i busk- och trädbärande äng	x					
Öppet vatten vid strandlinjen			x			
Förekomst av hävdgynnade växter och djur	riklig	flertal	riklig	flertal		
Gödslings- och skuggynnade flora saknas	x		x			
Marken (ytan) är påverkad av gödsling och kalkning	< 25 %	< 50 %	< 25 %	< 50 %		
Negativa ingrepp såsom plantering av främmande arter, dikning, täkt etc.	saknas	måttlig	saknas	måttlig		
Artdiversitet i växtsamhället	hög	rel. hög	hög	rel. hög		
Prioriterade fornlämningsområden						x

Övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet

Mål för bevarande av övriga natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet

Miljöersättning till övriga värdefulla agrara natur- och kulturmiljöer bör lämnas till de objekt som har höga värden och som kräver skötsel. För att konstruera en arealersättning för skötsel av objekt som i huvudsak är linjära såsom hägnader och diken eller punkter såsom odlingsrösen och hamlade träd och som i liten utsträckning har areell utbredning måste problemet med att elementen inte ligger jämnt spridda

eller finns koncentrerade inom ett område på företaget hanteras. Det bör dessutom vara ett ersättningssystem som både fångar in kulturhistoriskt värde och naturvärde. Även beträffande dessa värden torde samhället ha störst betalningsvilja för de områden som enligt utvärderingen har bedömts besitta högst natur- och kulturvärden.

Både lokala och regionala särdrag i odlingslandskapet skall bevaras. För att uppnå målet bör uppskattningsvis ca 15 000 företag anslutas till programmet. Den önskvärda anslutningen är en bedömning som baseras på det befintliga bevarandeprogrammet som länsstyrelserna tagit fram i samband med introduktionen av landskapsvårdsersättningen.

De länsvisa bevarandeprogrammen för odlingslandskapets natur- och kulturvärden samt kulturmiljövårdens agrara riksintressen har tjänat som en vägledning för bedömningen. En sammanställning av dessa visar att arealen skyddsvärd mark i landet omfattar totalt ca 1,2 miljoner ha, vilket motsvarar ca 40 % av jordbruksmarken. Naturvårdens och kulturmiljövårdens högsta bevarandeklasser sammanfaller för drygt 400 000 ha av dessa marker. Utifrån bevarandeprogrammen har särskilda åtgärdsprogram upprättats efter prioritering av områden. Dessa har legat till grund för utbetalning av den nuvarande landskapsvårdsersättningen. Avtal har tidigare träffats med drygt 15 000 företagare motsvarande en yta om ca 300 000 ha. Den sammanlagda bevarandevärda arealen har av Naturvårdsverket bedömts uppgå till ca 600 000 ha. När ersättning enligt utredningens förslag, har lämnats för bevarande av slåtter- och betesmarker (ca 370 000 ha) torde ca 250 000 ha återstå som är särskilt bevarandevärda ur kulturhistorisk synpunkt.

Klassindelning

Syftet med ersättningen bör vara att hävdtraditionen och de värden som därmed skapas skall bevaras och att det skall finnas förutsättningar att bedriva framtida jordbruk på ett sådant sätt att värdefulla natur- och kulturmiljöer finns kvar. Dessutom skall ersättningen gynna de växt- och djurarter som i dag är hårt trängda i odlingslandskapet. Utredningen föreslår att en miljöersättning lämnas till värdefulla natur- och kulturmiljöer för skötsel av mark och kulturhistoriska landskapselement, vilka i många fall samtidigt är småbiotoper. Kriterier

för höga värden har vid länsstyrelsernas utvärdering i huvudsak varit områdenas mångformighet och kontinuitet med lämningar och strukturer från skilda tider med olika typer av natur- och kulturvärden såsom naturliga slåtter- och betesmarker, fornlämningar, åkerholmar, mångformiga brynkanter, stenmurar, hägnads- och dikessystem, fägator, gränser och våtmarker. Vidare har områdena där helheten är bevarad och miljön utgör en komplett jordbruksmiljö med välbevarad struktur utan mer omfattande sentida exploateringar klassats högre. Området bör även vara representativt för det kulturområde som det ingår i och ha en för regionen välbevarad bebyggelse och bebyggelsestruktur. Områdenas hävdtillstånd har också spelat in vid bedömningen. Som sekundära värdekriterier har räknats områdenas tillgänglighet, närheten till större tätorter och landskapsbildens eventuella skönhetsvärden.

Kriterier för att få ersättning till övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer

För att en jordbrukare skall få ersättning för övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer krävs att företaget ligger i en kulturhistoriskt värdefull jordbruksmiljö. Dessa kulturhistoriskt värdefulla miljöer har definierats i länsstyrelsernas bevarandeprogram. De åtgärdsprogram som har upprättats av länsstyrelserna med utgångspunkt i bevarandeprogrammen bör revideras med anledning av att förutsättningarna för jordbruksproduktion blir annorlunda vid ett EU-medlemskap.

Förslaget påverkas av hur stor andel av företagen som bör vara kvalificerade. Regionala särdrag är karaktäristiska för det svenska odlingslandskapet. Erfarenhetsmässigt vet vi att slättbygderna i Götaland har en mer spridd förekomst av skötselkrävande landskapselement. Skogs- och mellanbygderna i Götaland och Svealand samt Svealands slättbygder är betydligt småskaligare med mindre jordbruksenheter som är mer välbevarade och har en större koncentration av skötselkrävande element. Öland och Gotland är fornlämningsrika och har ett stort antal stenhägnader som både kräver skötsel och innebär en inskränkning för effektiviseringen av verksamheten. Nedre Norrland har en större förekomst av fornlämningar inom jordbruksmarken än Övre Norrland. Ett väsentligt inslag i det norrländska odlingslandskapet är byggnaderna, i första hand ängsladorna.

Karaktäristiskt för äldre jordbruk är att åkerbruk och kreatursskötsel alltid ingick i driften tillsammans och att gården därför hade åker-, slåtter- och betesmarker. Innan byarna skiftades låg de ängs- och åkermarker som tillhörde byns gårdar samlade. Genom skiftesreformerna åstadkom man en för ägarna lämpligare indelning, byarna splittrades och grundvalen lades för en snabbare utveckling av jordbruket. De grundläggande kraven som kan ställas på en kulturhistoriskt värdefull agrar miljö är att det finns minst två av dessa markslag kvar. I praktiken skall företaget ha både åker och betesmark. Av landets ca 91 500 företag uppfyller 52 % detta kriterium. Företaget bör vidare ha ett i huvudsak traditionellt byggnadsbestånd för att ersättning till värdefulla natur- och kulturmiljöer skall kunna lämnas.

Varje by/gård skall ha ett bestämt antal skötselkrävande landskapselement. Ett förslag till bidragsberättigade landskapselement redovisas i tabell 9.2. De företag som kvalificerar sig skall nå upp till en bestämd nivå av värdefulla landskapselement, vilka är skötselkrävande, för att bli ersättningsberättigade. För att bedöma kulturvärdet på ett enhetligt sätt används en poängberäkning med hjälp av en blankett som den enskilde företagaren använder dels för att bedöma om företaget är berättigat till ersättning, dels som en del av ansökningen och beslutsunderlaget.

Tabell 9.2 Ersättningsberättigade landskapselement

	Zon 1 Götalands slättbygd	Zon 2 Götalands och Sveal. skogsmellanb., Sveal. slättbygd	Zon 3 Öland och Gotland	Zon 4 Nedre Norrland	Zon 5 Övre Norrland
Åkerskiften, flertal*		x	x	x	x
Åker med flikiga naturgivna former och breda renar/bryn	x	x	x	x	x
Brukade ägoskiften, på avstånd från bruknings-centrum*		x		x	x
Ensamstående träd i åker	x	x	x	x	x
Röjnings- och odlingsröse, stentipp	x	x	x	x	x
Märgelgrav	x				
Åkerholme	x	x	x	x	x
Åker- eller vägren	x		x		
Stenmur inkl. ev. grind	x	x	x	x	x
Pilar i pilevall	x				
Jord- eller gropvall	x				
Dike	x	x	x	x	x
Träd- och buskridå, läplantering	x	x	x	x	x
Äldre brukningsväg i odl. mark	x	x	x	x	x
Hamlade träd	x	x	x	x	x
Damm till kvarn, såg el. stamp, branddamm, linsänke etc.	x	x	x	x	x
Bäck eller bäckravin	x	x	x	x	x
Allé	x	x	x	x	x
Brunn i odlingsmark	x	x	x	x	x
Förhistorisk grav eller gravfält	x	x	x	x	
Runsten	x	x	x	x	
Fossila odlingsspår	x	x	x	x	x
Övriga fornlämningar	x	x	x	x	x
Husgrund	x	x	x	x	x
Bastu, jordkällare, smedja etc.	x	x	x	x	x
Ängslada		x	x	x	x
Sommarladugård etc.				x	x
Fägata	x	x	x	x	x
Gärdesgård av trä inkl. grind		x	x	x	x
Hässjor, 2-leds				x	x

* Används endast för prioritering av miljöer, ej ersättningsgrundade.

Kulturhistoriskt intressanta företag har vanligtvis landskapselement eller andra egenskaper som medför en inskränkning i möjligheterna till effektivisering. Det är emellertid svårt att särskilja dessa effekter från strukturella kostnadsnackdelar i bygder med sämre produktionsbetingelser, kostnadsnackdelar som vid ett EU-medlemskap kompenseras med hjälp av särskilda stöd till mindre gynnade områden (LFA). Under förutsättning att ett sådant stöd införs bör inte ersättning för naturgivna inskränkningar i möjligheter till effektivisering och liknande strukturella kostnadsnackdelar lämnas inom ramen för ersättning till övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer. Däremot bör ersättning lämnas för skötsel av skötselkrävande landskapselement.

För att fastställa nivån som kvalificerar för skötselersättning skulle en poängberäkning kunna användas som tar hänsyn till hur många olika skötselkrävande landskapselement som finns på företaget och vilken omfattning vart och ett av dem har. Ett poäng motsvarar samtidigt en viss schabloniserad kostnad för skötsel. Antalet poäng som krävs för att jordbrukaren skall få ersättning differentieras efter zon.

Poäng

Zon	Nivå
1. Götalands slättbygder	10
2. Götalands och Svealands skogs- och mellanbygder, Svealands slättbygder	15
3. Öland och Gotland	15
4. Nedre Norrland	12
5. Övre Norrland	12

Det är viktigt att det uppskattade antalet företag som bedöms uppfylla kriterierna för att vara ersättningsberättigade bekräftas. Vidare bör det föreslagna poängsystemet testas praktiskt innan nivåer inom resp. område fastställs. Utredningen anser att detta bör göras innan enskilda beslut om ersättning fattas. Det har inte varit möjligt på den begränsade tid som har stått till utredningens förfogande att utarbeta ett i alla delar färdigt förslag. Utifrån de principer för programmet som utredningen har beskrivit bör Riksantikvarieämbetet i samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket snarast vidareutveckla förslaget.

9.1.4.1 Zonindelning

Zonindelning för ersättning till slåttermark

Hela landet utgör en zon. Detta motiveras av att slåttermarksarealerna totalt sett är mycket små med likartade bevarandevärden och arronderingsförhållanden över landet.

Zonindelning för ersättning till betesmark

Hela landet bör utgöra en zon under förutsättning att det vid ett EU-medlemskap kommer att lämnas stöd för strukturella nackdelar i mindre gynnade områden.

Zonindelning för ersättning till övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer

Landet indelas i 5 zoner, vilka utgår från den statistiska indelningen i 18 naturliga produktionsområden som i huvudsak sammanfaller med de kulturhistoriska regionindelningarna. Zonindelningen utgår från att jordbruksföretagen är mycket olika både med avseende på bevarandeläget och den kulturhistoriska bakgrunden samt med avseende på företagsstorlekarna. De zoner som utredningen föreslår är:

1. Götalands slättbygder
2. Götalands och Svealands skogs- och mellanbygder samt Svealands slättbygder
3. Öland och Gotland
4. Nedre Norrland
5. Övre Norrland

9.1.4.2 Villkor för att erhålla ersättning

Miljöersättning skall kunna ges till bevarandevärda natur- och kulturmiljöer som hävdas på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden och kulturvärden bibehålls eller förstärks. Anslutningen är helt frivillig för jordbrukaren, men samtliga jordbrukare som uppfyller villkoren enligt myndighetens villkorsskrivning är berättigade till ersättning. Beslut som kräver en grundlig dokumentering av tillståndet på markerna bör föregås av ett gårdsbesök. Brukaren måste garantera att

skötseln utförs på ett från bevarandesynpunkt lämpligt sätt så att befintliga värden bevaras eller förbättras. Detta styrs med hjälp av en detaljerad målbeskrivning. Målet med verksamheten är att värdena skall bevaras för framtiden. I gengäld får brukaren kompensation för merkostnader som uppkommer till följd av fördyrad och försvårad skötsel vid god vård av natur- och kulturhistoriskt värdefulla marker i odlingslandskapet. Om en jordbrukare önskar stöd och mer detaljerad vägledning för att kunna uppfylla sitt åtagande skall länsstyrelsen på begäran kunna tillhandahålla en förteckning över lämpliga skötselåtgärder samt information om kurser och annan rådgivning. Det är viktigt att förstärka den kunskapsuppbyggnad som påbörjats genom NOLA och landskapsvårdsersättning vad avser de natur- och kulturvärden som förvaltas i jordbruket.

Naturliga slåtter- eller betesmarker får varken gödslas med stall- eller handelsgödselmedel eller bevattnas. Jordbrukaren får inte heller använda sig av bekämpningsmedel. I övrigt skall brukaren vidta de åtgärder som krävs för att bevara befintliga natur- och kulturvärden.

Ett beslut för en jordbruksfastighet skall innehålla en dokumentation över vilka objekt som berörs av ersättningen för värdefulla kulturmiljöer. En jordbrukare bör, vid den årliga ansökningen om utbetalning av ersättning, även redovisa eventuella arealförändringar. Skötseln skall bedrivas på traditionellt sätt. Därutöver bör den som får ersättning samråda med länsstyrelsen om nybyggnader i värdefulla kulturmiljöer.

9.1.4.3 Ersättningsnivå

Ersättningens storlek skall i varje värdeklass vara relaterad till uppskattade kostnader för att vidta de åtgärder som erfordras för att bevara odlingslandskapets specifika värden. För att värdena skall bevaras är ändamålsenliga skötselåtgärder nödvändiga, t.ex. bete med viss intensitet, slåtter vid viss tidpunkt, röjning m.m. En viss detaljstyrning av dessa åtgärder för att säkra ett gott hävdtillstånd kan vara berättigat i nuläget men är av många skäl en tveksam metod. För att den berörda brukaren skall sköta marken på ett lämpligt sätt krävs en detaljerad målbeskrivning och, om jordbrukaren önskar, en vägledning till hur målen skall kunna nås.

Förändringar i omvärlden kommer också att ställa krav på flexibilitet i hävden. Det kan gälla hävd med andra redskap eller annan teknik. Målet bör vara att ersättningen kopplas direkt till bevarande eller höjning av fastställda värden, där samhället betalar för ett önskat tillstånd på den berörda marken.

Inkomstbortfallet för att nå de uppställda skötselmålen varierar mellan brukarna inom varje klass. Kostnaderna för en enskild brukare i klass B kan vara högre än kostnaderna för en enskild brukare i klass A om t.ex. ett visst restaureringsarbete utförs. I regel innebär emellertid marker med höga bevarandevärden mer betungande, noggrann och arbetsintensiv skötsel. I princip bör ersättningsnivån i en viss värdeklass kompensera den brukare som har högst inkomstbortfall i den värdeklassen. Det är utredningens bedömning att den på detta sätt definierade marginella jordbrukaren i klass A har högre kostnader än den marginella brukaren i klass B som i sin tur har högre kostnader än den marginella brukaren i klasserna C eller D. Ersättningen bör därför vara högre för marker med stora värden. Brukaren måste också uppleva ersättningen för skötselarbetet som meningsfull med hänsyn till merarbete och försvårat brukande. Som incitament för en bra och ändamålsenlig skötsel skall dessutom ersättningen kunna höjas inför ett nytt femårigt beslut i de fall skötselåtgärderna lett till förhöjda naturvärden en s.k. uppklassning av marken.

Ersättningsnivåer för slåttermark

Ersättning lämnas för årlig slåtter. Ersättningen är för varje värdeklass knuten till den aktuella arealen och inkluderar kostnadstäckning för åtgärder som normalt är förenade med skötsel av slåttermarker (se tabell 9.3). Särskilda behov tydliggörs genom information och rådgivning. För särskilt arbetskrävande och tidsödande insatser som inte beaktas i den generella ersättningen kan länsstyrelsen besluta om att tilläggsbelopp kan lämnas för klass A för att upprätthålla värdena i slåttermark på t.ex. stenig och ojämn mark. Även om ersättningen därmed skulle överstiga gränsen för medfinansiering från EG bör denna möjlighet stå kvar för marker med mycket stora naturvärden. Om önskvärd skötsel uteblir torde dessa marker bli naturreservat och därmed mycket kostsamma för samhället.

Tabell 9.3 Kostnader för naturlig slåttermark
NATURLIG SLÅTTERMARK **ogödslat**

Intäkter			Klass A	Klass B
Foder	750	0,50	375	375
Summa intäkter			**375**	**375**
Särkostnader				
Dragkraft (drivmedel)	5,5	30	165	165
Dragkraft (underhåll)	5,5	30	165	165
Balgarn			10	10
Stängsel (underhåll)			100	100
Stängsel (avskrivning+ränta)			400	400
El skulltork	45	0,50	23	23
Ränta rörelsekapital			35	35
Summa kostnader 1			**898**	**898**
Intäkter – kostnader 1			- 523	- 523
Arbete	5,5	110	550	550
Summa kostnader 2			**1 398**	**1 398**
Intäkter – kostnader 2			- 1 023	- 1 023
Insatser för putsning			300	50
Krav på slåttertidpunkt			150	
Anteckningsskyldighet			50	
Särskilt klippande slåtteraggregat			200	200
Summa kostnader 3				
Intäkter – kostnader 3			- 1 723	- 1 273
Totalt ersättningsbehov per ha			1 800	1 300

En grundersättning lämnas med olika belopp, beroende på den berörda markens värdeklass enligt följande:

Värdeklass	**Belopp*** (kr/ha)
A	1 800
B	1 300

* Inkluderar maskinslåtter och höbärgning.

Ersättning lämnas med följande tilläggsbelopp för klass A i de fall länsstyrelserna bedömer det erforderligt:

Skötselåtgärd	**Belopp** (kr/ha)
Lieslåtter inkl. fagning och höbärgning	2 500
Efterbete	700
Lövtäkt (1 gång per träd och femårsperiod)	500

Ersättningsnivåer för betesmark

En utgångspunkt för beräkningar av lämpliga ersättningsnivåer är att de skall vara tillräckligt höga för att uppnå målet att bevara den biologiska mångfalden på befintliga naturbetesmarker dvs. ca 370 000 ha. En annan utgångspunkt är att kostnaden för programmet inte skall vara högre än vad som behövs för att bevara dessa naturbetesmarker och att jordbrukarna inte skall få ersättning två gånger för samma tjänst. Dessutom har utredningen bedömt det som önskvärt att samtliga jordbrukare skall få samma ersättning för likvärdiga kollektiva nyttigheter.

För att åstadkomma en sådan lösning har intäkterna och kostnaderna för att använda naturbetesmarker beräknats för lågavkastande och mindre naturbetesmarker. Därefter har naturbetesmarkens konkurrensförmåga jämförts med övriga betesmarker. Med ett lågt pris för bete och sämre produktionsförmåga för naturbetesmark är det inte intressant för en jordbrukare att gödsla naturbetesmarkerna. Däremot kan andra permanenta högavkastande och vanligtvis gödslade betesmarker konkurrera med naturbetesmarkerna om betesdjuren. Bete på dessa permanenta beten är relativt billigt. Den nuvarande djurstammen är tillräckligt stor för att samtliga naturbetesmarker och permanenta beten kommer att kunna betas.

Åkerbeten innebär att jordbrukaren låter djuren beta på insådd åker. EG:s arealstöd till spannmålsodlingen medför emellertid att det blir lönsammare för jordbrukare i en framtid att odla spannmål än att anlägga nya åkerbeten. Frågan uppkommer om andra åtgärder inom miljöersättningsprogrammet påverkar naturbetesmarkernas konkurrenskraft.

Miljöersättning nord och syd till mindre gynnade områden (i fortsättningen kallad Miljö N/S) skulle kunna påverka anslutningen till programmet för biologisk mångfald i naturbetesmarker. Om ersättningen för naturbetesmarker blir lägre än Miljö N/S har jordbrukaren inga incitament att sköta betesmarken på det sätt som krävs för att natur- och kulturvärdena skall bevaras eller förbättras. Om ersättning lämnas för både Miljö N/S och för bevarande av biologisk mångfald för en och samma mark kommer den totala ersättningen att bli högre än vad jordbrukaren kräver för att upprätthålla hävden av naturbetesmarken.

Enligt utredningens bedömning bör ersättningen utformas så att naturbetesmarkerna inte konkurreras ut av Miljö N/S. Ersättningen bör dock inte vara högre än vad som krävs och inte heller innebära att ersättning lämnas för samma tjänst två gånger. Genom att beakta Miljö N/S vid utbetalning av ersättningen för naturbetesmark kan dessa extrakostnader undvikas.

Ersättning lämnas för årlig betesmarkshävd med från naturvårdssynpunkt lämplig intensitet. Ersättningen skall inkludera kostnadstäckning för åtgärder som är förenade med betesdrift på betesmarker. Eftersom det är önskvärt att samtliga jordbrukare som har marker med höga natur- och kulturvärden (värdeklasserna A–D) ansluter sig till bevarandeprogrammet bör ersättningen sättas så att den jordbrukare som har högst kostnader i en värdeklass får sina kostnader täckta. Därför har kalkylerna beräknats på grundval av lågavkastande marker och höga stängselkostnader. På så sätt får även en jordbrukare som har små oregelbundna naturbetesmarker med låg avkastning ersättning för sina kostnader för att bevara natur- och kulturvärden.

Utförda beräkningar vid Sveriges lantbruksuniversitet visar att det är olönsamt för flertalet jordbrukare att över huvud taget använda dessa marker för bete. Att använda lågavkastande ogödslade naturbetesmarker ger ett negativt resultat med ca 650 kr/ha (tabell 9.4). För att naturbetesmarken skall vara intressant att använda kräver jordbrukaren en ersättning för *upprätthållande* av naturbetesmarker som åtminstone motsvarar förlusten av att använda marken. Ersättningen för upprätthållande av naturbetesmarker bör därför vara minst 650 kr för att alla jordbrukare med värdefulla marker över huvud taget skall vara intresserade av att bevara dem. Om dessutom krav på vissa hävdåtgärder ställs som villkor för att erhålla ersättning måste ersättnings-

nivån också kompensera för de merkostnader som sådana åtgärder medför.

Tabell 9.4 Kostnader för naturbetesmarker utan Miljö N/S och särskilt skötselbehov

NATURBETESMARK **ogödslat**

Intäkter	kvantitet	pris	kr
Bete	750	0,50	375
Summa intäkter			**375**
Särkostnader			
Dragkraft (drivmedel)	1	30	30
Dragkraft (underhåll)	1	30	30
Stängsel (underhåll)			140
Stängsel (avskrivning+ränta)			600
Ränta rörelsekapital			8
Summa kostnader 1			**808**
Intäkter – kostnader 1			- 433
Arbete	2	110	220
Summa kostnader 2			**1 028**
Intäkter – kostnader 2			- 653

NATURBETESMARK **gödslat**

Intäkter	kvantitet	pris	kr
Bete	1 500	0,6	900
Miljöersättning-syd			0
Summa intäkter			**900**
Särkostnader			
Gödsling PK 11-21	50	1,8	90
Gödsling N 28	100	1,4	140
Dragkraft (drivmedel)	3	30	90
Dragkraft (underhåll)	3	30	90
Stängsel (underhåll)			140
Stängsel (avskrivning+ränta)			600
Ränta rörelsekapital			14
Summa kostnader 1			**1 164**
Intäkter – kostnader 1			- 264
Arbete	4	110	440
Summa kostnader 2			**1 604**
Intäkter – kostnader 2			- 704

Källa: L. Jonasson och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.

I det norra och det södra LFA-området där åkermark är nedläggningshotad kommer ersättning att lämnas för att hålla djur med hjälp av Miljö N/S. När Miljö N/S lämnas för en naturbetesmark försvinner nedläggningshotet för betesmarken. Under förutsättning att Miljö N/S är större än ersättningen för upprätthållande av naturbetesmarker så erfordras ingen ersättning för *upprätthållande* eftersom marken ändå kommer att användas för betesdrift (se tabell 9.5). Den jordbrukare som har mark som berättigar till både Miljö N/S och ersättning för naturbetesmark bör enligt utredningens bedömning få ersättning för Miljö N/S och därutöver ersättning endast för det skötselbehov som krävs enligt beslutet. De kostnader som redovisas i tabell 9.4–9.5 motsvarar kostnaderna för upprätthållande av naturbetesmarker. För klasserna A, B, C och D tillkommer uppskattade kostnader enligt tabell 9.6. De kostnader som tillkommer för naturbetesmarker är arbetsinsatser för röjning och putsning samt för klasserna A och B krav på att betning skall ske med visst djurslag. För klass A bör ytterligare ersättning lämnas för betessläppning vid rätt tidpunkt, för anteckningsskyldighet och som kompensation för restriktioner av tillskottsutfodring.

Tabell 9.5 Kostnader för naturbetesmarker med Miljö N/S utan skötselvillkor
NATURBETESMARK **ogödslat**

Intäkter	kvantitet	pris	kr
Bete	750	0,50	375
Miljöersättning-syd	1	1 400	1 400
Summa intäkter			**1775**
Särkostnader			
Dragkraft (drivmedel)	1	30	30
Dragkraft (underhåll)	1	30	30
Stängsel (underhåll)			140
Stängsel (avskrivning+ränta)			600
Ränta rörelsekapital			8
Summa kostnader 1			**808**
Intäkter – kostnader 1			967
Arbete	2	110	220
Summa kostnader 2			**1028**
Intäkter – kostnader 2			747

Källa: L. Jonasson och H. Rosenqvist, Sveriges lantbruksuniversitet.

Tabell 9.6 Kostnader för naturbetesmarker

NATURBETESMARK **ogödslat**

Intäkter	Klass A	Klass B	Klass C	Klass D
Bete	375	375	375	375
Summa intäkter	**375**	**375**	**375**	**375**
Summa kostnader 1	**808**	**808**	**808**	**808**
Intäkter – kostnader 1	- 433	- 433	- 433	- 433
Arbete	220	220	220	220
Summa kostnader 2	**1 028**	**1 028**	**1 028**	**1 028**
Intäkter – kostnader 2	- 653	- 653	- 653	- 653
Insatser för röjning	300	200	200	200
Krav på visst djurslag	300	200		
Krav på betestidpunkt				
– arbete	150			
– fodertillskott	100			
Anteckningsskyldighet	50			
Summa kostnader 3	**1 928**	**1 428**	**1 228**	**1 028**
Intäkter – kostnader 3	- 1 553	- 1 053	- 853	- 853
Totalt ersättningsbehov per hektar utan miljöersättning-syd	1 600	1 100	850	850
Totalt ersättningsbehov per hektar med miljöersättning 400 kr/ha	1 600	1 100	850	850
Totalt ersättningsbehov per hektar med miljöersättning-syd 1 400 kr/ha	900	400	200	200

Sammanställning: Egen

Vid ett EU-medlemskap torde inte konkurrensen från åkerbeten öka eftersom alternativvärdet för åkermark stiger. Vid medlemskap införs ett arealbidrag för bl.a. spannmål som förbättrar lönsamheten för annan produktion än bete. Likaså visar beräkningarna att det är olönsamt att gödsla och bevattna betesmarker med sämre produktionsförutsättningar varför ersättning för dessa begränsningar inte behöver lämnas.

Särskilda skötselbehov tydliggörs genom information och rådgivning. Utifrån gjorda beräkningar kommer ersättning att lämnas med olika belopp, beroende på den berörda markens värdeklass, men oberoende av zon som marken är belägen i:

Värdeklass	Zon hela landet
A	1 600
B	1 100
C	850
D	850

Ersättningsnivåer för övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer

I förhållande till arealen är vårdinsatserna i allmänhet inte så omfattande vilket gör att ersättningen per hektar bör vara förhållandevis låg. Omfattningen av arbetsinsatserna kommer dock att variera kraftigt vilket gör det önskvärt att differentiera ersättningen. Utredningen föreslår att ersättningen lämnas för olika nivåer inom varje zon. Ersättningen skall motsvara arbetsinsatsen inkl. en låg materialkostnad samt fördyringar till följd av att vissa effektiviseringar inte kan ske. Ersättningen per hektar föreslås bli i relation till kulturintensiteten, dvs. en gård med många kulturpoäng per hektar får mer ersättning än en jordbrukare med få poäng.

9.1.5 Beräknad kostnad

Totalt är det 370 000 ha eller drygt hälften av ovan nämnda 600 000 ha som är, för naturvården, värdefulla slåtter- och betesmarker som bör bevaras. Att bevara ca 370 000 ha slåtter- och betesmarker bedöms kosta ca 400 miljoner kronor per år.

Beräknad kostnad för ersättning till övriga värdefulla natur- och kulturmiljöer

Om alla företag som uppfyller kraven ansluter sig och om ingen av dessa jordbrukare får ersättning för skötsel av betes- eller slåttermark som även har kulturvärden uppskattar utredningen den maximala kostnaden till drygt 300 miljoner kronor. I normalfallet har emellertid de flesta företag samtidigt ersättning för bevarande av naturlig betesmark och kostnaderna bedöms därför att uppgå till 150 miljoner kronor per år för ca 250 000 ha. En annan väsentlig förutsättning för utredningens uppskattning är att ersättning lämnas till mindre gynnade områden (LFA) som kompenserar jordbrukaren för sämre strukturel-

la förutsättningar. Om en sådan ersättning inte införs blir ersättningsbehovet för att bevara värdefulla kulturmiljöer högre än vad utredningen har antagit.

Utanför den nu föreslagna ersättningen för odlingslandskapets natur- och kulturvärden finns sedan tidigare specialriktade medel för naturreservat. Begränsade medel finns även till vård av kulturlandskap och fornlämningar i syfte att restaurera, vårda och säkerställa kulturmiljöer av stor agrarhistorisk betydelse.

Denna typ av specialmedel kommer att behövas också i framtiden till reservaten, till prioriterade fornlämningsområden och till enstaka gårdar med begränsade men viktiga kulturelement som ligger utanför bevarandeområden. Det kommer även att finnas behov av investeringsmedel till bevarande och vård av agrara karaktärsbyggnader i odlingslandskapet. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att ta ställning till reservatsmedel.

9.2 Övriga åtgärder för att bevara biologisk mångfald – våtmarker, sprutningsfria kantzoner och utrotningshotade husdjursraser

9.2.1 Definition och bakgrund

Våtmarker m.m.

Våtmarker är vegetationstäckta vattenområden eller sådana marker där vatten under en stor del av året finns nära markytan. I de flesta fall kan vegetationen användas för att skilja våtmark från annan mark. Minst 50 % av vegetationen bör bestå av växter som föredrar vattenbemängda marker, för att man skall kunna kalla ett område för våtmark. Ett undantag är tidvis torrlagda bottenområden i sjöar, hav och i vattendrag som räknas till våtmarker trots att vegetation kan saknas. I vissa sammanhang har också grunda sjöar räknats in bland våtmarkerna. I detta sammanhang räknas emellertid inte dammar, sjöar eller andra öppna vatten som våtmarker. Däremot bör ersättning lämnas för återställande av småvatten, mindre åar och av bäckar.

Sprutningsfria kantzoner

En sprutningsfri kantzon innebär att en jordbrukare avstår från att använda bekämpningsmedel i gröda på åkerns ytterkanter. Den sprut-

ningsfria kantzonen på åkern bör vara minst 6 m bred. Zonen kan flyttas mellan åren för att undvika problem med icke önskvärd vegetation. Införandet av sprutningsfria kantzoner förbättrar levnadsbetingelserna för växt- och djurlivet i odlingslandskapet.

Utrotningshotade husdjursraser

I Sverige förekommer ett tjugotal utrotningshotade husdjursraser (tabell 9.9). Med utrotningshotade husdjursraser avses här raser som förekommer i så låga antal att deras överlevnad, utan ett aktivt bevarandearbete, inte kan anses vara säkrad. Dessa raser saknar i dag egenskaper som gör att det är företagsekonomiskt intressant att använda dem i produktionen. För samtliga raser gäller att det finns andra och mer produktiva raser som är mer lönsamma för djurhållarna.

9.2.2 Motiv för ersättning

Våtmarker m.m.

Våtmarker är generellt viktiga för växter och djur i såväl skogs- som åkerlandskap. I enformiga skogs- och åkerlandskap är våtmarkerna en tillflykt för många arter och därför betydelsefulla för den biologiska mångfalden. Av landets rödlistade kärlväxter är ca 20 % våtmarksarter. Förändringar i våtmarker anses vara en väsentlig del av hotbilden för ca 15 % av de ryggradslösa djuren och ca 30 % av ryggradsdjuren. Likaså är vissa naturliga mindre åar och bäckar viktiga för den biologiska mångfalden. I dag är dessa vattendrag på jordbruksmark kanaliserade eller kulverterade, särskilt i slättbygd. När dessa naturliga vattendrag får flöda fritt ändras successivt vattenflödets väg när ån eller bäcken meandrar. Utmed vattendraget bildas därmed våtmarker som är lämpliga för faunan. Det är främst fågelliv, fisk och groddjur som gynnas i dessa miljöer.

När vatten från omkringliggande mark passerar genom våtmark får våtmarken en kväverenande effekt. Vattenlevande växter tar upp kväve som inlagras i biomassan, som sedan kan skördas eller ingå i torvbildningen. Kväve i nitratform kan genom denitrifikation omvandlas till kvävegas som avgår till luften. Under denitrifikationen kan även lustgas (dikväveoxid) bildas, som anses bidra till växthuseffekten.

En våtmark kan även fungera som biologiskt filter för andra föroreningar, t.ex. för tungmetaller som lämnar kretsloppet genom att bindas i torv. Inom jordbruket har ca 600 000 ha torvmarker (minst 3 dm torvtäcke) odlats fram till sekelskiftet. Även andra icke torvbildande våtmarker har torrlagts och odlats i samband med sjösänkningar.

I de delar av landet där arealen våtmarker har minskat till mindre än 10 % av sin forna utbredning, som t.ex. i Skåne, Gotland, de större slätterna i Västergötland, Östergötland och runt Mälaren–Hjälmaren, är överlevnaden för en stor mängd våtmarksorganismer inte säkrad. Särskilda insatser är därför påkallade. Nyanläggning eller återställande av våtmarker, småvatten, mindre åar och bäckar i dessa områden ökar förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden i våtmarksmiljö, såväl vad beträffar ekosystem och arter som den genetiska variationen. Återskapas de våtmarkstyper som en gång funnits i dessa regioner kan man räkna med att våtmarksarter kan återkolonisera området på sikt.

I dag förekommer sällan våtmarkstyper på lerjordar eftersom dessa jordar i allmänhet har uppodlats och dikats. Återskapandet av våtmarker i denna miljö är därför särskilt angeläget.

Sprutningsfria kantzoner

I takt med odlingslandskapets förändring har kantzoner fått ökad betydelse för bevarandet av växter och djur. Försök från bl.a. England och Danmark visar att man genom att lämna en 5–6 m bred kantzon obesprutad kan få många positiva effekter på växt- och djurlivet i odlingslandskapet. Hittills erhållna erfarenheter från försöksverksamhet i Sverige bekräftar detta (Rapport 1993:6, Statens jordbruksverk). Fr.o.m. budgetåret 1991/92 pågår vid Sveriges lantbruksuniversitet, på uppdrag av Jordbruksverket, försök med sprutningsfria kantzoner. Fältvilt, som t.ex. rapphöns och fasaner ökar till följd av ökad tillgång av föda. De insekter som finns i ogräset i kantzonen betyder mycket för bl.a. kycklingar under första tiden efter kläckningen. Skadegörarnas fiender ökar i antal, vilket kan minska behovet av kemisk bekämpning mot t.ex. bladlöss. Rikare och mera växlande växt- och djurliv i odlingslandskapet är också betydelsefullt från allmän ekologisk synpunkt. Kantzonen ger dessutom en naturlig skyddszon som minskar risken för att kemiska bekämpningsmedel hamnar utanför fäl-

tet vid besprutning. Sprutningsfria kantzoner kan genom högre ogräsförekomst orsaka lägre skörd och problem vid tröskning.

Utrotningshotade husdjursraser

De svenska utrotningshotade husdjursraserna har i dag egenskaper som gör att de inte är ekonomiskt försvarbara i konventionell jordbruksproduktion. Bevarandet av den biologiska mångfalden inom husdjursområdet är därför ytterst beroende av enskilda djurhållares intresse och insatser för de gamla inhemska och lokala raserna. Att bevara traditionella husdjursraser innebär att Sverige bevarar den biologiska mångfalden för framtida generationer och därmed inte avhänder sig möjligheten att utnyttja medicinskt eller biokemiskt intressanta biologiska resurser. För den biologiska forskningen är bevarad biologisk mångfald en omistlig resurs. De utrotningshotade husdjursraserna är dessutom en del av jordbrukets produktionshistoria och av det svenska kulturarvet.

En ekonomisk ersättning för bevarande och uppförökning av samtliga utrotningshotade husdjursraser skulle i hög grad förbättra utsikterna för fortsatt djurhållning med inhemska lantraser. Som exempel kan nämnas att den kulliga rasens mjölkavkastning understiger de konventionella rasernas avkastning med i medeltal 1 700 kg mjölk/ko och år. De lätta lantfårraserna ryafår, gutefår och dala pälsfår kan inte mäta sig med övriga fårraser vad avser årlig lammköttsavkastning och lanthönsen producerar endast en tredjedel av vad nutidens hönshybrider gör per höna och år.

9.2.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser

Våtmarker m.m.

Inom ramen för 1990 års livsmedelspolitiska beslut ingår ett anläggningsstöd för att anlägga våtmark på åkermark. Ersättning för anläggning av våtmark har lämnats med högst 20 000 kr/ha om arealen är högst 2 ha och med högst 10 000 kr/ha om arealen överstiger 2 ha. Stöd har lämnats för godkända kostnader och stödet betalas ut efter det att anläggningen är utförd och godkänd.

Fram till den 30 juni 1993 har stöd beviljats till anläggning av 2 350 ha våtmark fördelade på 1 400 objekt. Ca 1 000 ha av dessa är

färdigställda. Det är möjligt att kombinera anläggningen av våtmarker med t.ex. bevattnings- och kräftdammar.

Till följd av ett regeringsbeslut år 1989 med syftet att öka variationsrikedomen och minska spannmålsarealen i slättbygderna avsattes 30 miljoner kronor för att stödja återskapande av vissa miljöer och landskapselement i slättlandskapet.

Exempel på bidragsberättigade åtgärder för vattenvård är skyddszoner utmed vattendrag, våtmarker som kvävefällor, fångdammar för dräneringsvatten och avveckling av markavvattningsföretag. Totalt har 5,4 miljoner kronor beviljats för skyddszoner, våtmarker eller fångdammar, vilket motsvarar 20 % av det totala beloppet. Utnyttjad åkerareal uppgår till 225 ha och antalet objekt uppgår till drygt 100 stycken. Bidragsbeloppet avsåg en treårsperiod fram till den 30 juni 1992. Ersättningen varierade mellan 10 000 och 15 000 kr/ha. Dessutom ersattes kostnader för anläggning (inkl. eget arbete och projektering) upp till ett kostnadstak av 20 000 kr per åtgärd eller 10 000 kr/ha åker.

Inom ramen för NYLA- och anläggningsstöd har sammanlagt 2 575 ha överförts från åkermark till våtmark till en totalkostnad av 28,9 miljoner kronor. Stödbeloppet täcker anläggningskostnaderna för anläggningar av kantzoner och våtmarker som inte är bevattningsdammar eller liknande, men beloppet ger inte full ersättning för markvärdet i bättre jordbruksbygder. Jordbrukarnas intresse för att överföra åkermarker till våtmark har varit relativt svagt. Detta kan bero på att stödbeloppet per hektar har varit för lågt eller att olika länsstyrelser inte har uppmärksammat våtmarkernas naturvårdsnytta. Förmodligen har svårigheterna med att dämma upp vatten varit avgörande i många fall.

Sprutningsfria kantzoner och utrotningshotade husdjursraser

Statlig ersättning till jordbrukare i form av generella djurbidrag för utrotningshotade husdjur eller arealbidrag till sprutningsfria kantzoner har tidigare inte lämnats.

Verksamheten för att bevara utrotningshotade husdjursraser har varierat sedan år 1972. Jordbruksverket och f.d. Lantbruksstyrelsen har periodvis haft en deltidstjänst för denna verksamhet som i huvudsak

har varit inriktad på att inventera befintliga raser, att informera och i viss mån stödja genbanksverksamhet.

9.2.4 Förslag till styrmedel

Våtmarker m.m.

Kväveretentionen fungerar bäst när genomströmningen av vatten inte är alltför hög samt vid varm väderlek. De optimala förhållandena för kväveretention sammanfaller inte med de tidsperioder då vattenflödet och mängden nitrat är högst, dvs. under höst och vinter. Dessa förhållanden gör att det är svårt att avgöra vilken betydelse våtmarken har som kvävefälla.

Våtmarker där hög kväveretention eftersträvas måste till viss del utformas på annat sätt än där målet är att uppnå en hög biologisk mångfald. I det sistnämnda fallet är det viktigt att vattenståndet kan följa de naturliga svängningarna i så stor utsträckning som möjligt, vilket inte alltid resulterar i en hög kväverenande effekt.

Eftersom syftet med våtmarker, inom ramen för miljöersättningsprogrammet, är att främja biologisk mångfald föreslår utredningen att ersättning bör lämnas för hydrologisk restaurering av våtmark, småvatten, mindre åar och bäckar för att återställa naturliga vattenflöden. Med småvatten avses områden där det är möjligt att ta till vara naturliga försänkningar så att vattennivån tillåts vara så hög att det finns en vattenspegel under hela året. Ersättning lämnas inte för anläggningar där det krävs att dammvallar anläggs runt omkring eller runt större delen av vattensamlingen.

Generellt bör man sträva efter att skapa en våtmark som på sikt har möjlighet att bestå utan årliga kostnadskrävande åtgärder. Framför allt gäller detta hydrologin. Ett naturligt vattenflöde och variation är gynnsamt för våtmarker och skall eftersträvas. I många fall är det att föredra att den anlagda våtmarken betas eller slås.

Utredningen anser att det även skulle vara önskvärt från miljösynpunkt att stödja annan form av återställande av vissa naturmiljöer och landskapselement i slättlandskapen, men har bedömt att detta innebär svårigheter eftersom ersättning inom ramen för EG:s miljöförordning 2078/92 inte medger investeringsstöd och därmed utesluts mer omfattande arbetsföretag. Anläggning av vissa våtmarker och småvatten samt återställande av mindre åar och bäckar har bedömts kunna

genomföras med hjälp av en begränsad investering, varför utredningen föreslår att ersättning lämnas inom ramen för EG:s miljöersättningsförordning.

Sprutningsfria kantzoner

Ersättning bör endast lämnas för obesprutade kantzoner i stråsäd. Uppgift om omfattningen av kantzoner bör redovisas som totalt antal löpmeter kantzon inom brukningsenheten i kombination med uppgift om kantzonernas belägenhet på en karta.

Utrotningshotade husdjursraser

Ersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser bör lämnas till den enskilde jordbrukaren som ett årligt djurbidrag för nötkreatur, svin och får. För övriga djurslag bör ersättning lämnas till aktuell rasförening eller som en generell ersättning till djurhållare med s.k. genbank.

9.2.4.1 Zonindelning

Våtmarker m.m.

I södra Sverige har de flesta våtmarker skadats av dikning och liknande eller helt tagits bort. Det finns således här ett stort behov av hydrologisk restaurering. Vad gäller återskapande är detta från naturvårdssynpunkt lämpligt i åkermark över större delen av landet. Utdikningen har varit störst i Skånes slättbygd, på Gotland och på Öland och därmed är behovet av restaurering och återskapande av våtmarker störst i dessa områden. Ersättning bör kunna lämnas för anläggande av våtmarker i hela Sverige. Ersättningen bör differentieras efter skördeavkastning. Om det skulle visa sig att den totala kostnaden väsentligt skulle överstiga beräknade kostnader och det uppstår behov av att prioritera bör Götalands södra slättbygder och Götalands mellanbygder prioriteras före Götalands norra slättbygder och Svealands slättbygder som i sin tur prioriteras framför övriga delar av landet.

Sprutningsfria kantzoner

Ersättning bör lämnas i Götalands slätt- och mellanbygder och Svealands slättbygder. Det är i dessa områden som användningen av ke-

miska bekämpningsmedel är störst. Hotet mot den biologiska mångfalden i kantzoner är därför störst i samma områden.

Utrotningshotade husdjursraser

Ersättning för utrotningshotade husdjursraser bör lämnas inom hela landet. En förutsättning för att rasen skall anses vara utrotningshotad av EU är att rasen är utrotningshotad inom hela EU.

9.2.4.2 Villkor för att erhålla ersättning

Våtmarker m.m.

Innan beslut om ersättning till våtmarker m.m. kan lämnas måste det utredas om det finns motstående intressen och om marken ingår i torrläggnings- eller markavvattningsföretag. Oftast krävs en avvägning och upprättandet av en karta för att avgöra vilka andra intressen som kan påverkas. Däribland kan nämnas påverkan på grannars mark, el- och telestolpar, kablar och på vattentäkter. Vidare får våtmarker, bäckar eller småvatten inte nyanläggas på sådana områden som har naturvetenskapliga eller kulturhistoriska värden om någon skada eller olägenhet av större betydelse därigenom uppkommer.

Ersättning lämnas för våtmarker (enligt tidigare definition), bäckar och småvatten som anläggs på jordbruksmark. Ersättning lämnas endast för den del av våtmarken som ligger på åkermark och lämnas inte för anläggningar där det krävs att dammvallar anläggs runt vattensamlingen.

Varje ansökan som beviljas skall innehålla en förundersökning i vilken det framgår att projektet är förenligt med vatten- och naturvårdslagarnas bestämmelser samt att inte några andra naturvårds- eller kulturmiljövärden skadas.

Oreglerade våtmarker där vattenståndet tillåts variera efter naturliga svängningar bör eftersträvas. Utjämnas dessa svängningar avsiktligt uppstår lätt förhållanden som är negativa för många växter och djur. Om dammliknande tillstånd med stabila vattenstånd skapas ökar igenväxningstakten i området. Utformningen får dock i varje enskilt fall anpassas efter gällande förhållanden och syftet med våtmarken.

Minsta areal för ersättning är 0,2 ha. En å eller bäck skall vara minst 200 m för att ersättning skall kunna lämnas.

Det är inte tillåtet att använda handelsgödsel, sprida stallgödsel eller att använda kemiska bekämpningsmedel i den anlagda våtmarken.

Bete eller slåtter av våtmarker bör tillåtas eftersom det i de flesta fall ger upphov till positiva effekter. Risken för igenväxning minskar och hävdberoende växter och djur gynnas.

Sprutningsfria kantzoner

Gjorda försök visar att kantzonerna bör vara minst 6 m breda för att få avsedd effekt. Bredare kantzoner ökar ersättningskravet samtidigt som marginaleffekten av den ökade bredden minskar. Ersättningen bör lämnas med ett visst belopp per löpmeter kantzon.

För att vara berättigad till ersättning måste minst 1 000 m sprutningsfri kantzon anläggas inom varje jordbruksföretag. Den sprutningsfria kantzonen kan flyttas mellan åren och därmed undviks problem med stora mängder ogräs.

Utrotningshotade husdjursraser

En plan för att bedriva avelsarbete, som gynnar djurrasernas bevarande och utveckling upprättas och fastställs i ett femårigt beslut. Den i Sverige utrotningshotade rasen skall dock vara utrotningshotad inom hela Gemenskapen för att djurägaren skall vara berättigad till ersättning.

Fjäderfän är av ett flertal raser och fördelade på ett stort antal små flockar och på ett stort antal djurägare. Den ersättning som, enligt direktivet, kan komma i fråga per djurenhet är därför ointressant som ersättning till enskilda djurägare. Ersättningen bör i stället lämnas till resp. rasförening eller som generell ersättning till djurhållare med s.k. "genbanksbesättningar".

Vid omräkning till djurenheter används följande omräkningsfaktorer:

1 nötkreatur > 2 år	1,0	DE
1 nötkreatur 6 mån–2 år	0,6	DE
1 vuxet svin	0,5	DE
1 vuxen get	0,15	DE
1 vuxet får	0,15	DE
10 vuxna gäss	1,0	DE
35 vuxna ankor	1,0	DE
50 vuxna höns	1,0	DE
20 vuxna kaniner	1,0	DE

9.2.4.3 Ersättningsnivå

Våtmarker m.m.

Ersättningen bör grunda sig på normala kostnader för att återskapa våtmark. Ersättning bör också lämnas i de fall man har grävt för att anlägga småvatten eller återställa naturliga mindre åar eller bäckar enligt tidigare angivna krav. En sådan anläggning är i regel dyrbar och ersättningsnivån bör inte anpassas efter sådana grävda anläggningar. Vid val av ersättningsnivå bör vissa restaureringskostnader, alternativ markanvändning samt behov av eventuella skötselågärder beaktas. Ersättning bör lämnas som ett årligt arealbidrag under en tjugoårsperiod. I Götalands södra slättbygder lämnas ersättningen med 4 800 kr/ha per år under de första fem åren. Denna årliga ersättning består dels av en annuitetsersättning för åtgärdskostnader, dels en ersättning för inkomstbortfallet av den alternativa användningen. I dessa beräkningar har kostnaden för enkla grävarbeten beräknats till 10 000 kr/ha, vilket blir 2 300 kr/ha per år vid en annuitet på 5 år med 5 % realränta. Alternativvärdet i Götalands södra slättbygder har bedömts till 2 500 kr/ha per år, vilket motsvarar trädesersättningen i detta område. Alternativvärdet för andra områden bestäms av skördenivån och därmed av trädesersättningen i området.

Ersättning för återställande av mindre åar och bäckar i odlingslandskapet lämnas för en period om 20 år. Bredden på området som påverkas av det naturliga vattenflödet har bedömts vara ca 10 m. Ersättningen kompenserar för inkomstbortfallet från åkermark och en annuitet för åtgärdskostnader. Inkomstbortfallet är ca 2 500 kr/ha eller 2,50 kr/m. Därutöver tillkommer kostnader för att återställa det naturliga vattenflödet. Dessa är beräknade till 3 500 kr/ha eller 3,50 kr/m. Ersättningen de första 5 åren blir därmed 6 kr/m.

Ersättning bör dessutom lämnas för skötselåtgärder som t.ex. bete och slåtter på nya eller befintliga våtmarker. Skötselåtgärden bör avgöras i varje enskilt fall i samband med ansökan och skall skrivas in i beslutet. Våtmarkens i många fall låga avkastning gör att ersättningen för att beta våtmarker föreslås bli 650 kr/ha och år (tabell 9.7).

Tabell 9.7 Våtmarksbete ogödslat

Intäkter	kvantitet	pris	kr
Bete	750	0,5	375
Summa intäkter			**375**
Särkostnader			
Dragkraft (drivmedel)	1	30	30
Dragkraft (underhåll)	1	30	30
Stängsel (underhåll)			140
Stängsel (avskrivning+ränta)			600
Ränta rörelsekapital			8
Summa kostnader 1			**808**
Intäkter – kostnader 1			- 433
Arbete	2	110	220
Summa kostnader 2			**1 028**
Intäkter – kostnader 2			- 653

Sprutningsfria kantzoner

Ersättningen lämnas per meter sprutningsfri kantzon om den sammanlagda längden överstiger 1 000 m och bredden är mer än 6 m, vilket motsvarar ca 0,6 ha. Vid beräkning av inkomstbortfallet för roterande zoner har kostnaden uppskattats till ca 500 kr/ha kantzon (tabell 9.8). Ersättningen per längdmeter bör därmed vara 30 öre/m eller maximalt 500 kr/ha kantzon.

Tabell 9.8 Sprutningsfria kantzoner (Inkomstbortfall per hektar osprutad kantzon exkl. ökad ogräsmängd)

Intäkter	1991	1992	1993	medelvärde kr per ha	medelvärde per löpmeter*
Höstvete	- 535	- 149	122	- 187	- 0,11
Korn	- 306	9	- 322	- 206	- 0,12
Havre		- 25	- 807	- 416	- 0,25
Vårvete			- 542	- 542	- 0,33
Medel	**- 421**	**- 55**	**- 387**	**- 451**	**- 0,27**

* Per löpmeter med bredden 6 m.
Källa: Statens jordbruksverk.

Utrotningshotade husdjursraser

Ersättning bör lämnas med 1 000 kr/djurenhet (DE), vilket motsvarar det maximala ersättningsbeloppet enligt EG:s förordning. Detta innebär emellertid inte full kompensation för inkomstbortfallet.

Tabell 9.9 visar vilka utrotningshotade husdjursraser som finns i Sverige och till vilket antal de förekommer.

9.2.5 Beräknad anslutning och kostnad

Våtmarker m.m.

Ca 1 400 våtmarker har anlagts i landet med hjälp av NYLA- och anläggningsstöd. Antalet inkluderar också bevattningsdammar, som inte blir ersättningsberättigade i en framtid. Ett stort antal våtmarker har anlagts i de högst prioriterade områdena, dvs. på Skånes slättbygd, på Öland och på Gotland. Om samma antal ansökningar blir aktuella de kommande åren, rör det sig om ca 1 200 ansökningar med ca 2 ha/anläggning. Det är osäkert i vilken omfattning som jordbrukarna är intresserade av att återskapa naturliga mindre åar och bäckar. Utredningens bedömning är att ca 2000 ha, motsvarande ca 2000 km, kan anslutas. Enligt gjorda antaganden och förslag kommer kostnaden för ersättningen för våtmarker m.m. att ligga i storleksordningen 24 miljoner kronor/år.

Sprutningsfria kantzoner

Den totala kostnaden för ersättning till jordbrukarna beror i första hand på vilken ersättningsnivå och i vilken omfattning anslutning sker till systemet. För att beräkna den totala kostnaden måste vissa antaganden göras om genomsnittlig storlek och form på fälten.

Om fältet antas vara kvadratiskt och den genomsnittliga fältstorleken antas vara 5 ha blir omkretsen 895 m. Vid en total spannmålsareal om ca 900 000 ha blir den maximala ersättningskostnaden ca 50 miljoner kronor (900 000 ha x 0,2 x 895 m x 0,30 kr/löpmeter). Anslutningen torde dock bli avsevärt lägre dels beroende på att åtgärden ingår som ett obligatoriskt villkor för att erhålla ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk, dels beroende på att inkomstbortfallet är ett beräknat genomsnittsvärde. Med halva spannmålsarealen ansluten beräknas kostnaden bli ca 25 miljoner kronor per år.

Utrotningshotade husdjursraser

Den totala ersättningen för utrotningshotade husdjursraser torde bli ca 2,1 miljoner kronor per år (tabell 9.9).

Tabell 9.9 Utrotningshotade husdjursraser i Sverige – antal djur och besättningar

Djurslag Ras	Antal besättningar	Vuxna hondjur	Antal DE
Nötkreatur			
Fjällkor	50	300	300
Rödkullor	35	175	175
Vänekor	2	25	25
Vestlandsk fjordfe	4	25	25
Svin			
Linderödssvin	30	80	40
Getter			
Svensk lantras	150	3 500	525
Får			
Ryafår	80	900	135
Dalafår och skogsfår	6	200	30
Gutefår	300	4 000	600
Gäss			
Ölandsgås		135	13
Skånegås		480	48
Ankor			
Svensk blå anka		340	10
Svensk gul anka		200	6
Myskanka		440	13
Höns			
Skånsk blommehöna		2 250	45
Åsbohöna		1 700	34
Ölandshöna		525	11
Gotlandshöna		650	13
Orusthöna		250	5
Hedemorahöna		1 300	26
Öländsk dvärghöna		150	3
Svensk dvärghöna		375	7
Kaniner			
Gotlandskanin	10	100	5
SUMMA:			**ca 2 100**
TOTAL KOSTNAD: 2 100 DE x 1 000 kr/DE = 2 100 000 kr			

Källa: Statens jordbruksverk.

9.3 Åtgärder för att reducera växtnäringsläckage – extensiv vall, skyddszoner utmed vattendrag och fånggrödor

9.3.1 Definition och bakgrund

När mark brukas uppstår alltid en viss mängd växtnäringsläckage. Hur mycket växtnäring och vilket växtnäringsämne det är som försvinner och därmed blir otillgängligt för växtligheten beror bl.a. på markegenskaper, årstid och brukningsmetoder. Kväve förekommer i många former. Nitratkväve är vattenlösligt och lättrörligt och följer därför vattenrörelserna i marken och hamnar lätt i dräneringsvattnet. Under syrefattiga förhållanden omvandlas nitrat under vissa omständigheter till kvävegas som avgår till atmosfären. Till viss del bildas även lustgas, som har klimatpåverkande effekt. Den största andelen fosfor som försvinner följer med ytvattnet ut i sjöar och i vattendrag. För att reducera växtnäringsläckaget kan ersättning lämnas för odling av extensiv vall, skyddszoner utmed vattendrag och fånggrödor.

Extensiv vall

Med extensiv vall avses en lågavkastande vallproduktion. Ersättning för extensiv vall bör lämnas för Götalands slättbygder som har låg andel vall samt för Svealands slättbygder i områden utmed vattendrag och sjöar med stora miljöbelastningar i form av växtnäringsläckage. Eftersom vallen inte bryts och dessutom växer länge under hösten är växtnäringsläckaget av kväve mycket lågt. Den uteblivna gödslingen med handelsgödselkväve bidrar ytterligare till det låga läckaget. Det är även möjligt att reglera skördetidpunkten för att främja den biologiska mångfalden.

Skyddszoner utmed vattendrag

Med skyddszon avses här en gräsbevuxen remsa på åkermarken utmed vattendraget eller sjökanten. I skyddszonen får varken användas handelsgödselmedel eller stallgödsel. Användning av bekämpningsmedel är inte heller tillåtet. Skyddszoner kallas även för kantzoner, buffertzoner eller vegetationszoner. Skyddszoner utmed vattendrag begränsar ytavrinningen och därmed förluster av fosfor från åkermark.

Fånggrödor

En fånggröda har sin huvudsakliga tillväxt mellan två huvudgrödor och odlas med syfte att binda kväve efter skörd av huvudgrödan. Ett exempel är insådd av rajgräs i vårsäd. Rajgräset etablerar sig snabbt och växer på hösten efter det att vårsäden är skördad.

9.3.2 Motiv för att stimulera åtgärder för att reducera växtnäringsläckage

Extensiv vall

Övergången från öppen växtodling till odling av vall ger en positiv effekt på miljön genom att kväveläckaget reduceras. Dessutom ger vallens växttäcke ett visst skydd mot erosion i utsatta områden. Vall har framför allt positiva miljöeffekter i områden med hög andel spannmålsproduktion och sämre växtföljder med liten variation. En extensiv vall får inte behandlas med kemiska bekämpnings- eller handelsgödselmedel. Det är inte heller tillåtet att bryta vallen under femårsperioden. Detta minskar risken för kväveläckage och gynnar samtidigt faunan.

Extensiv vall skördas senare än traditionell vall vilket leder till att betingelserna för främst fauna är goda.

Vid ett EU-medlemskap kommer en stor andel av den omställda marken att övergå till EG:s trädesprogram. Extensivt bete är inte godkänt som trädesgröda inom EU, men Sverige fick genom EU-förhandlingarna möjlighet att tillgodoräkna extensivt bete som träda under en tvåårig övergångsperiod. Därefter torde en stor andel av nuvarande extensiva bete återgå till spannmålsproduktion eller till någon godkänd trädesgröda. En större andel av trädan torde bli roterande och ger därmed inte samma miljöeffekter som en extensiv vall.

Skyddszoner utmed vattendrag

Det finns flera skäl till att anlägga skyddszoner utmed vattendrag. Skyddszoner utmed vattendrag begränsar ytavrinningen och därmed förluster av fosfor från åkermark. Zonerna har också en viss inverkan på kväveläckaget och främjar faunan genom att fungera som områden där fåglar och djur kan söka skydd och föda. I jordbruksbygder

med stor andel åkermark, kan växtlighet utmed vattendragen också bidra till en större variation i odlingslandskapet.

Fånggrödor

Under vinterhalvåret sammanfaller flera faktorer som ökar risken för kväveläckage från åkermark. Det finns ett nederbördsöverskott som innebär att vatten tillsammans med nitrat kan transporteras nedåt i jordprofilen. I de fall marken är bevuxen sker ett upptag av nitrat, vilket leder till att kväveläckaget blir mindre än om marken är obevuxen. Ju längre norrut i Sverige som man kommer, desto längre är den period då marken är frusen och transporten av vatten och av nitrat inte kan ske genom jordprofilen. Även jordarten har stor betydelse för omfattningen av kväveläckaget. På lätta jordar som har hög genomsläpplighet för vatten är risken för läckage större än på lerjordar. Kväveläckaget är störst på lätta jordar i södra Sverige med låg andel höstsådda grödor.

Motivet till att stimulera ökad odling av fånggrödor är att minska kväveläckaget utöver den effekt som uppnås genom nu gällande lagstiftning. Befintlig lagstiftning reglerar andelen höst- och vinterbevuxen mark. I de fyra sydligaste länen Kristianstad, Malmöhus, Blekinge och Hallands krävs att minst 60 % av marken är höstbevuxen och i övriga Götaland krävs att minst halva arealen är höstbevuxen. I övriga delar av landet ställs inte några liknande krav. De jordbrukare som kan uppfylla kraven genom godkända huvudgrödor, som vall och höstsådda grödor, väljer i de flesta fall den lösningen framför det mer kostsamma alternativet att så fånggrödor. Under hösten ger emellertid en väl etablerad fånggröda betydligt större kvävereducerande effekt än höstvete.

9.3.3 Utvärdering av hittillsvarande insatser

Extensiv vall

Till följd av riksdagens livsmedelspolitiska beslut år 1990 infördes ett omställningsstöd för att stimulera en snabb och varaktig omställning av åkermark till annan produktion än livsmedel. Stöd har bl.a. lämnats till jordbrukare som ställer om till extensivt bete. Handelsgödsel- och bekämpningsmedel får inte användas på den areal som är exten-

sivt bete och marken får inte heller skördas. Den största arealen extensivt bete (56 000 ha) finns i Svealands slättbygder, vilket motsvara ca 40 % av omställningsarealen i denna region. Andelen extensivt bete av den totala omställningsarealen är dock betydligt större i Götalands skogs- och mellanbygder där nästan 60 % har ställts om till extensivt bete.

Skyddszoner utmed vattendrag

I Kristianstads län ersätter vissa kommuner jordbrukarna för att anlägga skyddszoner utmed åar. Enligt villkoren skall skyddszonen vara bevuxen med gräs, vall eller med örter. Skörd får ske på kantremsan, men den får dock inte plöjas. Det är tillåtet att använda herbicider, men inte någon form av gödsel. Kantzonen kan antingen vara 5 m bred under en tioårsperiod eller 10 m bred under en femårsperiod. Ersättningen är 15 000 kr/km skyddszon, vilket motsvarar 3 000 kr/ha och år.

Fånggrödor

I förordning (1979:426) om skötsel av jordbruksmark och i Statens jordbruksverks föreskrifter finns bestämmelser om höst- och vinterbevuxen åkermark. Grödor som ingår i sådan mark är bl.a. vall, höstsådda avsalugrödor samt fånggrödor.

Ett bidrag på 500 kr/ha och år lämnades under åren 1989–1990 till vissa län. Totalt uppgick den ersättningberättigade arealen fånggrödor till ca 8 600 ha/år och för ändamålet har 9,5 miljoner kronor använts. Enligt Jordbruksverkets bedömning (Rapport 1993:10 Jordbruk och Miljö) minskade denna åtgärd kväveläckaget med över 200 ton kväve/år. Som en jämförelse kan nämnas att när andelen vintergrön mark ökat till 50 resp. 60 % budgetåret 1994/95 bedöms att vattenmiljön avlastas med 3 300 ton kväve/år.

Att anlägga fånggrödor är emellertid av mindre intresse för jordbrukaren eftersom det medför kostnader utan att lämna någon skörd. I Kristianstads, Malmöhus, Blekinge och Hallands län infördes under åren 1992–1994 ett stegvis ökat krav på att åkermarken skall vara vintergrön, dvs. hållas täckt med gröda under höst, vinter och vår. För dessa län gäller kravet att minst 60 % av åkermarken skall vara

vintergrön mark. I övriga län i Götaland är kravet 50 % fr.o.m. år 1994. Med denna åtgärd förväntas kväveläckaget minska avsevärt. En utvärdering av denna åtgärd och andra åtgärders inverkan på kväveläckaget skall göras och enligt regeringens förslag (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) skall en ytterligare utökning prövas.

9.3.4 Förslag till styrmedel

Extensiv vall och skyddszoner utmed vattendrag

Miljöprogramutredningen föreslår att en årlig arealersättning införs för extensiv vall på åkermark. Ett medlemskap i EU kommer sannolikt att innebära att nyligen anlagda extensiva beten inom ramen för omställningsprogrammet återgår till spannmålsodling eller träda. Spannmålsodlingen är ett problem för miljön i områden som har stora problem med växtnäringsläckage och där variationen i landskapet är liten till nackdel för mångfalden. Utredningen gör därför den bedömningen att jordbrukare i särskilt miljökänsliga eller miljöbelastade områden bör vara berättigade till arealersättning för extensiv vall och för skyddszoner utmed vattendrag.

Fånggrödor

Det bör även införas en ersättning för insådd av fånggrödor för att på så sätt minska kväveläckaget.

9.3.4.1 Zonindelning

Extensiv vall

Arealersättning för extensiv vall bör kunna lämnas till jordbrukare i Götalands slättbygder eller i direkt anslutning till miljöbelastade vattendrag och sjöar i Svealand. Utredningen anser att länsstyrelserna bör avgöra vilka områden som skall anses vara miljöbelastade.

Skyddszoner utmed vattendrag

De ovan redovisade skälen för att införa gräsbevuxna skyddszoner utmed vattendrag talar för att behovet främst finns där åkermark ligger

i öppet bruk. Ersättning till skyddszoner bör lämnas i Götalands slätt- och mellanbygder samt i Svealands slättbygder.

Fånggrödor

De gällande reglerna för höst- och vinterbevuxen mark omfattar hela Götaland. I de södra kustlänen krävs 60 % grön mark och i resterande delar av Götaland krävs 50 %. En arealersättning för odling av fånggrödor bör följa den områdesvisa avgränsning som gäller för bestämmelserna om grön mark. Därmed minskar läckaget i miljöbelastade områden utöver den reducering som sker med hjälp av kravet på vintergrön mark.

9.3.4.2 Villkor för att erhålla ersättning

Extensiv vall

Varken kemiska bekämpningsmedel eller handelsgödselmedel får användas på den extensiva vallen. På extensiv vall får dock stallgödsel spridas med undantag av en 6 m bred zon utmed sjö eller vattendrag. Vid vallinsådd får maximalt 10 % av utsädet utgöras av baljväxter. Vallen får betas, men den får inte slås före den 15 juli. En sen skörd innebär att vallfodret inte är lämpligt för mjölkkor och att de häckningsplatser för fältfågel som kan förekomma i vallen under juni månad inte skadas. En sådan extensiv vall lämpar sig bäst för uppfödning av köttdjur eller ungdjur.

Beslut om ersättning för extensiv vall måste omfatta minst 2,0 ha. Vallen måste ligga på samma plats under hela femårsperioden och får inte heller brytas.

Skyddszoner utmed vattendrag

På en 6 m bred skyddszon utmed ett vattendrag eller en sjö får varken organiska eller oorganiska gödselmedel eller bekämpningsmedel spridas.

Vattendraget eller sjön som skyddszonen skall anläggas utmed skall vara utmärkt på den topografiska kartan. Zonens bredd räknas från bäckravinens överkant till kanten för odlingen. För att ersättning för

skyddszon utmed sjö skall lämnas bör åkern gränsa till sjön. Ersättningen betalas ut för 6 m breda skyddszoner. Zonen får vara bredare men inte smalare.

Skyddszonen skall vara permanent och bevuxen med gräs under den aktuella femårsperioden. Skyddszonen får betas men inte slås före den 15 juli varje år.

Fånggrödor

Kemiska bekämpnings- eller handelsgödselmedel får inte användas på en fånggröda efter det att spannmålen har skördats.

För att få ersättning till sådd av fånggröda skall insådd ske i samband med vårbruket eller senast den 1 augusti. Fånggrödan får inte brytas upp genom plöjning eller på annat sätt före den 1 mars nästkommande år. Således täcker fånggrödan marken nästan ett helt år. Marken är bevuxen när växtnäringsläckaget är som störst. Fröblandningen till fånggrödor bör bestå av minst 50 % rajgräs. Resterande delar i fröblandningen kan vara andra gräsarter eller baljväxter. Baljväxtandelen får dock vara högst 10 % av utsädets totala vikt. Fånggrödan bör sås med en för arten och syftet normal utsädesmängd, vilket är en lägre utsädesmängd än för motsvarande vallinsådd.

Fånggrödor får inte användas för någon typ av produktion, dvs. varken för skörd eller bete. Minsta ersättningsareal bör vara 2,0 ha.

9.3.4.3 Ersättningsnivå

Extensiv vall

Vid valet av ersättningsnivå bör alternativkostnaden för marken beaktas. Ersättningens storlek bör vara kopplad till det allmänna arealbidragets storlek och områdesindelning. EG:s trädesersättning är ca 2 500 kr/ha och år. Den extensiva vallen har lägre avkastning och lägre fodervärde. Värdet av skörden har uppskattats till 1 000 kr/ha. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ersättningen för extensiv vall bör vara 1 500 kr/ha och år.

Skyddszoner utmed vattendrag

Skyddszoner utmed vattendrag innebär bl.a. extra kostnader vid anläggning och i vissa fall även sämre upptorkning av fältet. En fördel för jordbrukaren är att skyddszonen går att använda som vändteg.

Ersättningen bör täcka det inkomstbortfall som uppkommer i och med att det inte sker någon odling på skyddszonen. Som grund för beräkningarna har bidragskalkyler använts. Utredningen har beräknat lönsamheten för olika grödor som odlas i Götalands södra och norra slättbygder. Vid beräkning av det för regionen genomsnittliga inkomstbortfallet för anläggning av skyddszon (tabell 9.10) blir inkomstbortfallet i både Götalands södra och norra slättbygder lika högt eller högre än det angivna maximibeloppet i EG:s förordning 2078/92 om miljöersättning. Utredningen anser att ersättningsnivån bör sättas så att jordbrukarna kompenseras för hela inkomstbortfallet för att uppnå en önskvärd anslutning. Ersättningen bör således vara 2 kr/löpmeter för en 6 m bred zon, vilket överstiger maximal ersättning per hektar enligt EG:s förordning.

Tabell 9.10 Inkomstbortfall för skyddszoner utmed vattendrag

Gröda	Andel i grödfördelning (%)	Täcknings-bidrag 2 (kr/ha)	Genomsnittligt täckningsbidrag 2 (kr/ha)
Götalands södra slättbygd			
Höstvete	24	4 390	1 048
Vårvete	4	4 061	182
Råg	4	2 513	97
Korn	39	2 892	1 119
Havre	11	2 085	234
Höstraps	15	3 099	469
Vårraps	2	2 931	65
Höstrybs	0	2 328	1
Vårrybs	0	2 569	11
Summa:			**3 227**
Götalands norra slättbygder			
Höstvete	31	3 903	1 212
Vårvete	1	3 337	50
Råg	4	2 896	129
Korn	19	2 816	524
Havre	33	2 302	749
Höstraps	4	2 497	106
Vårraps	5	2 987	144
Höstrybs	0	0	0
Vårrybs	3	2 900	74
Summa:			**2 987**

Källa: Statens jordbruksverk.

Fånggrödor

Insådd av fånggrödor i en huvudgröda innebär att det uppstår vissa skördeförluster i huvudgrödan även om konkurrens om växtnäring och solljus är relativt liten. Därtill kommer kostnader för utsäde, sådd, fördyrad skörd och för försvårad ogräsbekämpning till följd av fånggrödan. Ersättningsnivån bör täcka dessa kostnader som har uppskattats till ca 400[1]–800 kr/ha beroende på odling och på skördeområde (tabell 9.11). För jordbrukare som normalt brukar marken på hösten medför fånggrödan ytterligare ett arbetsmoment och en kostnad. Förslagvis bör ersättningen vara 500 kr/ha i hela Götaland.

Tabell 9.11 Inkomstbortfall för fånggröda i korn

Kostnader	kvantitet	pris	kr
Minskad skörd	235	0,95	223
Utsäde fånggröda	10	23	230
Ränta rörelsekapital	69	0,06	4
Lägre tröskkapacitet	0,1	900	90
Sådd av fånggröda	1	250	250
Summa kostnader			**797**

Källa: H. Rosenqvist baserat på F. Sterner, Sveriges lantbruksuniversitet.

9.3.5 Beräknad anslutning och kostnad

Extensiv vall

Enligt Statistiska centralbyrån fanns det ca 2 800 jordbruksföretag med sammanlagt ca 35 000 ha extensivt bete i Götalands slättbygder sommaren 1992. Om hela den arealen övergår till extensiv vall inom ramen för EG:s miljöersättningsprogram innebär det en kostnad på ca 52 miljoner kronor vid en ersättningsnivå på ca 1 500 kr/ha.

Under femårsperioden bedöms ca 3 000 jordbrukare anlägga extensiv vall. De två första åren torde anslutningen bli avsevärt lägre på grund av att extensivt bete i medlemskapsförhandlingarna med EU har godkänts som trädesgröda under de två första åren vid ett svenskt medlemskap. Den sammanlagda arealen år 1997 torde bli ca 30 000 ha, vilket skulle ge en kostnad av ca 45 miljoner kronor.

[1] Källa: Statens jordbruksverk.

Skyddszoner utmed vattendrag

Första året beräknas 1 000 jordbrukare få ersättning för skyddszoner utmed vattendrag. Åren 2–5 beräknas att ytterligare ca 400 jordbrukare per år tillkommer. Vid femårsperiodens slut beräknas anslutningen omfatta ca 1 900 km skyddszon, vilket motsvarar ca 40 % av möjlig areal inom det ersättningsberättigade området. Beräknad kostnad är ca 3,8 miljoner kronor.

Fånggrödor

I samband med att bestämmelserna om höst- och vinterbevuxen mark genomfördes år 1992 fanns det 28 700 jordbruksföretag i Götaland som inte uppfyllde kraven. Flertalet av dessa kommer att öka sin odling av höstsådda grödor för att uppnå 50 resp. 60 % grön mark. De företag som huvudsakligen har lerjord har svårt att bearbeta jorden på våren och intresset bland dessa företagare att söka ersättning kommer att vara litet. En bedömning är att ca 5 000 företagare kan vara intresserade av ersättning till insådd av fånggrödor. De flesta jordbrukare kommer med stor sannolikhet att ansöka om ersättning redan första året.

I medeltal saknades på varje företag 8 ha av de grödor som inberäknas i grön mark. Kostnaden för ersättning till insådda fånggrödor beräknas uppgå till ca 20 miljoner kronor per år för 40 000 ha.

9.4 Skogliga åtgärder

Enligt EG:s förordning 2080/92 om införande av stödprogram för skogliga åtgärder inom jordbruket skall medlemsländerna upprätta ett nationellt program. Programmet kan innehålla stöd för beskogningskostnader, ett årligt stöd per beskogat hektar under beståndets fem första år för att täcka kostnader för vård av det nyanlagda beståndet samt ett årligt stöd per hektar för att täcka inkomstförluster till följd av beskogning av jordbruksmark.

Det ankommer inte på utredningen att upprätta ett svenskt program för skogliga åtgärder på jordbruksmark. Utredningen har emellertid funnit det angeläget att understryka vikten av att EG:s förordning 2080/92 används på ett sätt som är förenligt med de åtgärder som ut-

redningen föreslår. EG:s stöd till skogsplantering är mycket frikostigt och syftar till att öka skogsresurserna i Europa. En oförsiktig tillämpning av detta stöd i Sverige skulle få oacceptabla konsekvenser för biologisk mångfald och vårt öppna landskap. Det finns därför starka skäl att anpassa stödet till svenska förhållanden.

Om ett beskogningsstöd skall vara i överensstämmelse med de aktuella miljömålen inom svenskt jordbruk om att bevara biologisk mångfald och värdefulla kulturmiljöer, minska jordbrukets påverkan på luft och vatten samt att hålla värdefulla odlingslandskap öppna för turism och boende, bör enligt utredningen stöd endast lämnas för anläggning av lövskog på jordbruksmark i vissa slättbygder och för vissa lövskogsplanteringar i barrskogsdominerade områden. I utpräglade slättbygder är behovet av ett varierat landskap stort. Någon brist på barrvirke i landet föreligger inte för närvarande. Landets försörjning vad gäller lövvirke och framför allt ädellövvirke är inte tillfredsställande.

Därför bör, enligt utredningen, jordbruksområden med låg andel jordbruksmark uteslutas när det gäller stöd till beskogning. Det svenska odlingslandskapet har höga miljövärden och estetiska värden som är av stor betydelse för både permanent boende och för turism. Det är brist på öppet landskap i alla delar av landet med undantag för Götalands och Svealands slättbygder. I dessa områden är det av avgörande betydelse att kvarvarande öppna landskap skyddas från beskogning.

Inte heller all jordbruksmark i Götalands och Svealands slättbygder bör vara föremål för beskogningsstöd. Mark som har höga värden från naturvårds- eller kulturmiljösynpunkt måste undantas. Exempel på jordbruksmark som kan ha sådana värden är mark som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården. Vilka marker som skall undantas inom slättbygderna måste dock utredas närmare i det fortsatta arbetet. Betesmark har sådana värden från naturvård- och kulturmiljösynpunkt att det är olämpligt att med samhällsmedel stödja en beskogning av sådan mark. Således bör endast åtgärder på åkermark bli föremål för stöd.

Vad gäller tillämpningen av EG:s miljöersättningsförordning 2078/92 på skogsmark vill utredningen framhålla följande.

I ett europeiskt bevarandeperspektiv är de svenska skogarna speciella. Många centraleuropeiska arter har här restpopulationer eller

nordliga marginalpopulationer med en annan genetisk uppsättning. I skogen finns gott om rödlistade arter i biotoper som har sitt ursprung i det äldre odlingslandskapet. Skandinaviens ekosystem har till följd av sena nedisningar, landhöjningar m.m. speciella artsammansättningar och successioner.

Äldre betespräglade bondeskogar, som ofta påverkats av svedjning, har också ett större kulturhistoriskt värde.

Det svenska landskapet, såväl jordbruksmark som skogsmark, har genomgått en omfattande dränering. Det finns därför ett behov av att återskapa våtmarker.

I sekler har i stort sett all skog, främst i södra Sverige, påverkats starkt av bete och bränder. Det är sannolikt så att den medeltida användningen av dessa s.k. betespräglade bondeskogar har gynnat en organismvärld som i dag är på väg att försvinna. Skogsbetets och bränningens upphörande har inneburit en radikal biologisk förändring.

I övergångszoner mellan det i dag intensivt brukade öppna jordbrukslandskapet och den slutna skogen återfinns många arter som trängts tillbaka från en tidigare, mer allmän utbredning. Skogsbrynens ekologiska värden bygger bl.a. på en variationsrikedom i träd- och busksammansättning, avseende såväl art som storlek och höjd. Denna struktur kräver aktiva insatser för att bibehållas.

I vårt naturgeografiska område har utnyttjande av skogen varit en integrerad del av den agrara ekonomin. Slåtter bedrevs över hela fastigheten och skogen behandlades för att ge gräsväxt och inte för att ge timmer. Spår av tidigare jordbruk finns därför i merparten av de svenska skogarna.

EG:s miljöersättningsförordning är i princip tillämplig inte bara på jordbruksmark, som framstår som det mest naturliga vid en läsning av förordningen, utan även på vissa begränsade skogsmarker. Förordningen är tillämplig vad gäller information och utbildning i miljövänliga skogsbruksmetoder.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare analysera vilka åtgärder som bör kunna omfattas av miljöersättningsprogrammet. Det skulle däremot kunna göras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag. Utredningen kan emellertid konstatera att med den allmänna uppläggning och inriktning som de av utredningen föreslagna åtgärderna har vad gäller förordningens tillämpning på jordbruksmark,

bör ersättning till vissa begränsade åtgärder kunna lämnas för att bevara särskilda natur- och kulturvärden på skogsmark. Det kan gälla t.ex. tillskapande eller återupprättande av skogsbeten, skogsbryn, skötsel av flora- och faunalokaler, frihuggning av grova ädellövträd. Vidare kan det vara en fråga om anpassning till rekreationsintresset i skärgårdar, fjällområden eller tätortsnära områden. I avvaktan på att tillämpningen av förordningen på skogsmark närmare analyseras bedömer utredningen att 40 miljoner kronor kan avsättas för detta ändamål.

10 Utbildning och demonstrationsprojekt för lantbrukare

10.1 Bakgrund och definition

I EG:s förordning 2078/92 anges att ett medlemsland kan införa ett program för utbildning och praktik avseende jord- och skogsbruksmetoder som är förenliga med att skydda miljö- och naturresurser samt bevarande av landsbygd och landskap.

10.2 Motiv för att stimulera utbildning och praktik avseende miljövänliga jord- och skogsbruksmetoder

Det finns ingen traditionell marknad för de kollektiva nyttigheter som staten nu efterfrågar. Signalerna om vilka miljötjänster som efterfrågas måste nå jordbrukaren på annat sätt än genom ordinarie inköps- och försäljningskanaler. En förutsättning för att den tjänst som jordbrukaren producerar skall motsvara den tjänst som samhället efterfrågar är att parterna är överens om exakt vilken tjänst det är som staten köper och som jordbrukaren åtar sig att utföra. Överenskommelsen kommer att innehålla vissa villkor för att ersättning för miljöfrämjande åtgärder skall lämnas, men enligt utredningens uppfattning är detta inte tillräckligt för att nå de mål som samhället med hjälp av miljöersättningsprogrammet strävar mot.

Jordbrukare har under lång tid producerat varor för avsalu och kunskapen om vad som betecknas som "god kvalitet" för avsalugrödor är välkänt för brukaren. När staten efterfrågar minskat kväveläckage, bevarad biologisk mångfald, bevarade kulturvärden etc. är det nödvändigt att jordbrukaren har tillräckliga kunskaper för att kunna utföra de tjänster för vilka ersättning har lämnats. Dessutom är det viktigt att jordbrukaren själv har tillräcklig kunskap för att bedöma kvaliteten på utfört arbete. Det måste finnas möjligheter för jordbrukaren att ta reda på vad målet innebär och hur man bäst når det. En ökad kunskap om bästa tillvägagångssätt för att förbättra miljön leder till en effektivare produktion och därmed till att inkomstbortfallet för en

given produktion minimeras. Detta skapar incitament även för jordbrukaren att vidta miljövänliga åtgärder.

Intresset för miljövänliga jord- och skogsbruksmetoder är relativt nytt och det är därför viktigt att stimulera detta nyvaknade intresse. De uppsatta miljömålen uppnås bättre och effektivare när de kombineras med utbildning och god information om bl.a. mål och miljövärden samt med rådgivning av teknisk och ekonomisk art. I vissa fall kan det även vara lämpligt att stödja demonstrationsanläggningar. Detta förutsätter att demonstrationsgårdarna anpassas så att försöksverksamheten omfattar åtgärder som ingår i det svenska miljöersättningsprogrammet. En bredare kunskapsbas är en förutsättning för att jordbrukarna på ett effektivt sätt skall kunna medverka till att genomföra de nya miljöersättningsprogram som utredningen föreslår. Detta är en av de viktigaste erfarenheterna som vunnits av det nuvarande arbetet med NOLA och landskapsvårdsersättningen.

Ökad kunskapsspridning leder till att statusen för verksamheten höjs och därmed ökar förutsättningarna för att programmen genomförs på det sätt som avses. Utbildning, information och rådgivning får både en kortsiktig och en mer långsiktig effekt. Den kortsiktiga effekten är en nödvändig förutsättning för att förverkliga den ambitionshöjning som det föreslagna miljöersättningsprogrammet bygger på. Den långsiktiga effekten är av stor betydelse. Den bygger bl.a. på den kunskapsspridning som sker i samband med att jordbrukarna lär av varandra. Erfarenheterna visar att den totala effekten av utbildningsverksamhet är stor i förhållande till utbildningskostnaderna.

10.3 Utvärdering av tidigare miljöutbildningar för jordbrukare

Statens jordbruksverk disponerar medel för miljöinriktad växtodlingsrådgivning. De områden som berörs är utbildning avseende minskad och säkrare användning av kemiska bekämpningsmedel, ekologisk odling, miljöinriktad växtnäringsrådgivning, rådgivning och information gällande vintergrön mark samt information om biologisk mångfald och om variation i odlingslandskapet.

Utbildning avseende minskad och säkrare användning av kemiska bekämpningsmedel, inkl. obesprutade kantzoner

Utbildning avseende kemiska bekämpningsmedel berör bl.a. sänkta doser av ogräsmedel, bättre behovsanpassning av bekämpningsmedel mot skadegörare, teknikens betydelse för bekämpningsresultatet och betydelsen av kantzoner från flora- och faunasynpunkt. Åtgärder som kan innebära en bättre hantering av bekämpningsmedel från hälso- och miljösynpunkt bedöms som särskilt viktiga. Den enskilda rådgivningen har hittills varit av liten omfattning. För att underlätta denna har ett särskilt rådgivningsmaterial tagits fram. Medel till rådgivningsverksamhet har anslagits sedan budgetåret 1990/91 enligt tabell 10.1.

Tabell 10.1 Beviljade medel till rådgivning om minskad och säkrare användning av bekämpningsmedel

Område Budg.år	Red. anv. ogräsm.	Förbättrad sprid.tekn.	Osprutade kantzoner	Lämp. hantering av bek.m.	SUMMA
1991/92	1 212 100	165 000	270 000		**1 647 100**
1992/93	1 520 700	402 400	280 550	338 700	**2 542 350**
1993/94	1 595 150	318 250	394 200	333 700	**2 641 300**
Summa	4 327 950	885 650	944 750	672 400	**6 830 750**

Källa: Statens jordbruksverk.

För budgetåren 1991/92–1993/94 har dessutom avsatts medel för demonstrationsgårdar. För en treårsperiod har totalt 1 947 700 kronor beviljats.

Utbildning avseende ekologisk odling

Sedan budgetåret 1985/86 arbetar länsstyrelserna med rådgivning för att främja den ekologiska produktionen. Aktiviteterna skall rikta sig till jordbrukare och trädgårdsföretagare och behandla både vegetabilie- och animalieproduktion.

För budgetåret 1992/93 har ca 4,4 miljoner kronor anvisats till länsstyrelserna. Dessutom har Statens jordbruksverk genom regionala rådgivare delfinansierat länsstyrelsernas verksamhet med ca 1,5 miljoner kronor.

Miljöinriktad växtnäringsrådgivning

Från budgetåret 1986/87 har länsstyrelserna arbetat med kostnadsfria rådgivningsförsök inriktade på växtnäringsfrågor för i första hand företag med djurhållning. Rådgivningen har behandlat djurtäthet, stallgödselhantering och växtnäringstillförsel. Statens jordbruksverk har tagit fram informationsmaterial och dataprogram. Den miljöinriktade växtnäringsrådgivningen har utvidgats till att också omfatta frågor om spridningsteknik och ammoniakbegränsande åtgärder. För perioden 1988/89–1994/95 har drygt 5 miljoner kronor anslagits per år för miljöinriktad växtnäringsrådgivning.

Rådgivning och information gällande grön mark

I samband med att beslut togs om att införa krav på en viss andel höst- eller vinterbevuxen mark i Götaland avsattes 2 miljoner kronor för informationsverksamhet.

Utbildning för jordbrukare avseende NOLA och landskapsvårdsersättning

Jordbruksverket har tagit fram olika kurspaket för landskapsvård och för omställningsmark som innebär extensifiering av jordbruksdriften (tabell 10.2). Några exempel är "Landskapsvård med betesdjur" och "Omställning till köttproduktion" som har tagits fram i samarbete med bl.a. Naturvårdsverket. Dessutom har några kurser genomförts om anläggning av våtmarker.

Tabell 10.2

Budgetår	Antal kurser	Antal kursdagar	Antal deltagare	Kostnad
1991/92	82	166	2 171	1 368 000
1992/93	91	178	2 974	1 424 000
Summa				**2 792 000**

Källa: Statens jordbruksverk.

Utbildning avseende biologisk mångfald

Ett program är under uppbyggnad vid Jordbruksverket. Inom ramen för ett särskilt informationsprojekt utarbetas broschyrer på biotopbas för att kunna användas i informationsarbetet om biologisk mångfald.

Utbildningsprogram som är initierade av Lantbrukarnas riksförbund

Lantbrukarnas riksförbund driver olika studiekampanjer för att höja den enskilde jordbrukarens miljökunskap. Utbildningen har drivits i samarbete med främst Vuxenskolan. Under innevarande år planeras en studiekampanj med titeln "Sveriges bönder – steget före, miljö och ekonomi på gården". Lantbrukarnas riksförbund uppskattar anslutningen till ca 5 000 deltagare per år. Studiekampanjen kommer att bedrivas i form av studiecirklar, seminarier och temadagar.

Ca 1 miljon kronor per år har avsatts för cirklar som har bedrivits i Vuxenskolans regi med anknytning till jordbruk och miljö.

Sammanställning av kostnader för utbildning inom jordbrukssektorn

För budgetåren 1991/92–1992/93 ges en samlad redovisning av vilka medel som har stått till förfogande för rådgivning och utbildning (tabell 10.3).

Tabell 10.3 Sammanställning av medel som har ställts till förfogande för utbildning och rådgivning om jordbruk och miljö

Område/Budgetår	1991/92	1992/93
Bekämpningsmedel	1 650 000	2 540 000
Demonstrationsgårdar	600 000	600 000
Miljö växtnäring	5 600 000	4 900 000
Grön mark	650 000	650 000
Ekologisk odling	5 000 000	5 000 000
Ext.bete, m.m.	1 368 000	1 424 000
LRF-Vuxenskolan	1 186 000	1 071 000
Summa	**16 054 000**	**16 185 000**

Källa: Statens jordbruksverk.

De medel som Jordbruksverket har ställt till länsstyrelsernas förfogande täcker inte hela kostnaden för den verksamhet som länsstyrelserna

bedrivit. Den totala kostnaden för ovanstående utbildnings- och rådgivningsinsatser torde vara ca 25 miljoner kronor per år.

Statens naturvårdsverk disponerar inga speciella medel för att arbeta med information riktad till jordbruket som näring. De kurser och det informationsmaterial som verket tar fram finansieras ofta med speciella projektmedel. Informationsavdelningens verksamhet är till stor del självfinansierande. Naturvårdsverket riktar sin kursverksamhet till personal vid länsstyrelser och i viss mån till personal i kommuner. Verket utbildar informatörer och rådgivare och verkar genom Jordbruksverket och genom Lantbrukarnas riksförbund. Naturvårdsverket har vid ett flertal tillfällen tagit initiativ till informationskampanjer som sedan i huvudsak har genomförts av Jordbruksverket och/eller Lantbrukarnas riksförbund.

Riksantikvarieämbetet har inom nuvarande system sökt bidra till att höja kunskapsnivåerna hos länsstyrelserna genom att anordna specialkurser med fältexkursioner. Detta arbete måste fullföljas och utvidgas så att det når samtliga tjänstemän på länsstyrelserna som handlägger beslut rörande natur- och kulturvärden. Vidare pågår ett arbete med att utarbeta regionalt anpassade faktablad som behandlar olika kulturelement och skötsel av dessa.

10.4 Förslag till utbildning

EG:s förordning om miljöersättning ger möjlighet att lämna ersättning till jordbrukare för utbildning i miljövänliga produktionsmetoder inom jord- och skogsbruket samt i metoder för att hålla landskapet öppet. Ersättningen skall enligt EG:s förordning beräknas som en viss kostnad per jordbrukare.

Utredningen bedömer att dagens utbud av utbildningsprogram i vissa fall behöver ökas väsentligt. Det gäller framför allt ökade satsningar på utbildning rörande ekologiskt jordbruk, biologisk mångfald samt landskapets övriga natur- och kulturvärden. Nya satsningar behövs i framtiden bl.a. för utbildning rörande resurshushållande konventionellt jordbruk och för vidareutbildning av naturbruksskolornas lärare.

Jordbruksverket bör utarbeta informationsmaterial för jordbrukare om det svenska miljöersättningsprogrammet. Informationsmaterialet bör utarbetas i samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet

och Skogsstyrelsen. Utredningen finner det lämpligt att sektorsmyndigheten har det samlade ansvaret för information för att jordbrukaren därmed skall få en enhetlig och överskådlig bild av programmets inriktning och utformning.

Utbildning avseende resurshushållande konventionellt jordbruk

Resurshushållande konventionellt jordbruk bygger på ett relativt omfattande åtgärdspaket som kommer att kräva kunskapsinhämtning och nytänkande hos de jordbrukare som ansluter sig till programmet. För att skapa förståelse för de krav och möjligheter som gäller för produktionssystemet krävs en omfattande insats av information och individuell rådgivning samt att de anslutna jordbrukarna erbjuds lämplig utbildning. De föreslagna insatserna för utbildning, information och demonstration framgår av tabell 10.4.

Utredningens förslag innebär bl.a. att enskilda åtgärder (t.ex. sprutningsfria kantzoner) skall vara ersättningsberättigade vid ett EU-medlemskap. Nuvarande utbildningsinsatser avseende minskad och säkrare användning av kemiska bekämpningsmedel inkl. sprutningsfria kantzoner bör under en övergångsperiod göras i nuvarande omfattning. När anslutningen till resurshushållande konventionellt jordbruk får en sådan omfattning att anslutningen till de enskilda åtgärderna minskar bör emellertid utbildningsinsatsen för de enskilda åtgärderna minska i motsvarande grad. Det är inte möjligt att i detta skede föreslå när en sådan minskning av anslaget för utbildning vad gäller enskilda åtgärder är lämplig att genomföra.

Miljöinriktad växtnäringsrådgivning

Utbildningsinsatser kommer att behövas i samma omfattning som i dag men inriktningen kan behöva ändras något. Frågor om spridningsteknik och ammoniakbegränsande åtgärder bör få större utrymme. Frågor om tillförsel av skadliga tungmetaller, t.ex. kadmium och markvård i övrigt, kan lämpligen behandlas i detta utbildningsprogram.

Utbildning och rådgivning avseende ekologiskt jordbruk

Marknadssituationen har förändrats kraftigt för ekologiska produkter. Efterfrågan är i dag stor på alla typer av ekologiska produkter och

handeln är intresserad av att marknadsföra dessa produkter i större omfattning.

Åkerarealen som odlas ekologiskt kommer att öka kraftigt till år 2000. Detta ökar behovet av utbildning. De föreslagna resursinsatserna framgår av tabell 10.4.

Biologisk mångfald och övriga natur- och kulturvärden i odlingslandskapet

Det kommer att föreligga ett omfattande behov av informations-, rådgivnings- och utbildningsverksamhet avseende biologisk mångfald och övriga natur- och kulturvärden i odlingslandskapet kopplat till den ersättning som kommer att lämnas till bevarande av biologisk mångfald i slåtter- och betesmarker samt till vård av särskilt värdefulla kultur- och naturmiljöer. Uppskattningsvis kommer 30 000 jordbrukare att behöva utbildning och ca 40 000 att behöva individuell rådgivning under en femårsperiod.

Även detta kräver särskild kompetens i sakfrågorna. Kompetent personal på området finns redan i dag knuten till både Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Detta är resultatet dels av skyldigheten att upprätthålla kompetensen i bevarandefrågor, dels av den kompetensuppbyggnad som ägde rum kring nuvarande ersättningssystem för Landskapsvård och NOLA. Naturvårdsverket har välutvecklade och inarbetade rutiner och erfarenheter av hur kunskapen om skötsel och bevarande av odlingslandskapets hävdberoende naturvärden bäst kan föras ut till berörda jordbrukare. Riksantikvarieämbetet har sedan 1930-talet erfarenhet av att bedriva fornvård i ängs- och hagmark med hjälp av betesdjur och slåtter. Utbildnings- och kursverksamheter har bidragit till att öka medvetenheten hos handläggare och brukare om behovet av en kvalitetsinriktad skötsel. Det är av stor vikt att kunskapsförmedlingen till jordbrukare görs av i sakfrågan insatta tjänstemän och handläggare. Utbildningen av tjänstemän bör därför göras av sakexperter på Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Utbildning av tjänstemän rörande natur- och kulturvärden i odlingslandskapet beräknas kosta ca 1,2 miljoner kronor. Dessa kostnader är inte medfinansierade av EG. Ansvaret för utbildning av jordbrukare bör läggas på Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Utbildning om miljövänliga produktionsmetoder m.m. vid naturbruksskolorna

Naturbruksskolorna är ofta mycket ambitiösa och kompetenta på miljöområdet – men kompetensen finns av tradition mer på miljöskyddsområdet än inom natur- och kulturmiljövårdsområdet. Genom att satsa på vidareutbildning av lärare inom dessa områden kan mycket goda effekter nås. Förutsättningar skapas för att lärarna skall bedriva bättre demonstrationsodlingar och försök för att visa naturvårdsnyttan av t.ex. resurshushållande konventionellt jordbruk, sprutningsfria zoner, skyddszoner utmed vattendrag och ekologisk odling. Skolorna skulle kunna bli moderna utbildningscentra för hela miljöområdet när det gäller jordbruk. En sådan satsning ökar förutsättningarna för att framtidens jordbrukare skall få insikter om nödvändigheten av nytänkande och helhetssyn för att nå miljömålen i jordbruket.

Övriga utbildningsprogram

En viss del av den studiecirkelverksamhet som i dag bedrivs av bl.a. Lantbrukarnas riksförbund kan inräknas i ett miljöprogram. De senaste åren har mellan 1 000 och 3 500 jordbrukare per år deltagit i cirklar med miljöanknytning. Kostnaden för dessa cirklar är ca 1 000 kronor per deltagare. Den totala kostnaden är mellan 1–3,5 miljoner kronor.

Utbildning avseende skogliga miljöåtgärder

I utbildningen avseende skogliga miljöåtgärder bör ingå grundläggande kunskaper om biologi, ekologiska samband samt om natur- och kulturhistoria. Vidare bör skogslandskapets natur- och kulturvärden samt de hot som i dag finns mot dessa miljöer klarläggas.

Syftet med utbildningen är att markägarna genom fördjupade kunskaper och mera miljöinriktade attityder ytterligare skall anpassa de skogliga åtgärderna till miljöns krav. Den praktiska miljöanpassningen av skogsbrukets metoder kan förbättras avsevärt. Målgrupper för utbildningen är nya jordbrukare med skogsmark, jordbrukare med omställd mark för skogsproduktion samt jordbrukare som har ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag. Utbildningens innehåll fast-

Tabell 10.4 Kostnad per år för utbildning m.m. under en femårsperiod

	Antal jordbrukare	Kostnad per jordbrukare/ demonstrationsgård, kr	Summa, kr	Totalt
Minskad och säkrare användning av kemiska bekämpningsmedel				
Kurser	2 000	1 000	2 000 000	
Fältvandring	3 000	200	600 000	
Ind. rådgivn.	500	1 250	625 000	**3 225 000**
Miljöinriktad växtnäringsrådgivning				
Kurser	1 500	1 000	1 500 000	
Fältvandring	3 000	200	600 000	
Ind. rådgivn.	2 500	2 500	6 250 000	**8 350 000**
Ekologiskt jordbruk				
Kurser	3 000	1 000	3 000 000	
Veckokurs	1 500	8 000	12 000 000	
Fältvandring	5 000	200	1 000 000	
Ind. rådgivn.	2 000	2 500	5 000 000	**23 500 000**
Biologisk mångfald				
Kurser	2 000	1 000	2 000 000	
Ind. rådgivn.	5 000	1 250	6 250 000	**8 250 000**
Övr. natur- och kulturvärden				
Kurser	4 000	1 000	4 000 000	
Ind. rådgivn.	3 000	1 250	3 750 000	**7 750 000**
Resurshush. konv. jordbruk				
Kurser	9 000	1 000	9 000 000	
Fältvandring	15 000	200	3 000 000	
Ind. rådgivn.	6 000	1 250	7 500 000	**19 500 000**
Skogliga miljöåtgärder				
Informationsträffar	20 000	1 000	20 000 000	
Kurser	6 000	2 500	15 000 000	
Ind. rådgivn.	4 000	1 250	6 250 000	**41 250 000**
Demonstrationsgårdar*	60	155 000	9 300 000	**9 300 000**
SUMMA				**121 125 000**

* Insatserna ökar successivt från ca 1 miljon kronor till 9 miljoner kronor under femårsperioden.

11 Beslut, kontroll och sanktionssystem

11.1 Avtal eller beslut

Ersättning för de ändamål som regleras i EG:s förordning om miljöersättning kan bestämmas antingen i ett civilrättsligt avtal mellan staten och brukaren eller genom ett myndighetsbeslut.

I EG:s miljöersättningsförordning ställs inte några krav på om genomförandet skall ske med hjälp av avtal eller beslut. Inte heller i EG:s allmänna regler eller principer ställs några krav på det ena eller det andra. I förhållande till EU står det alltså medlemsländerna fritt att välja form för genomförande. Något som EU däremot ställer stränga krav på är att genomförandet av alla förordningar som gäller stöd eller ersättningar i någon form skall ske på ett effektivt sätt och inte skilja sig på något påtagligt sätt från de vanliga nationella genomföranderegelerna på olika områden. Eftersom EU särskilt betonar effektivitetskravet vill EU även ha sanktioner som får berörda brukare att följa reglerna. I de fall kontroll av reglernas efterlevnad kan vara svår att utföra på ett effektivt sätt förespråkar EU rent allmänt stränga sanktioner i förebyggande syfte. Även beträffande sanktioner gäller att de inte får vara påtagligt avvikande från det nationella systemet. EG-domstolen har t.ex. i ett avgörande förklarat att markant låga bötesbelopp för fusk i samband med EU-stöd jämfört med fusk med nationella stöd inte kan godtas.

Ett avtal kan antingen ha muntlig eller skriftlig form. Båda är giltiga och lika bindande för parterna. Skriftlig form gör dock att det är lättare att bevisa vad som avtalats. Eftersom avtalsfrihet vanligtvis råder kan parterna ge avtalet det innehåll de kommit överens om, t.ex. att ange vilket arbete som skall utföras och hur det skall utföras, den ersättning som skall utgå, hur ändring av avtalsvillkoren skall göras, vad som sker om ena parten bryter mot avtalet m.m. Tvister med anledning av avtalet kan leda till process i allmän domstol och är vanligtvis komplicerade att föra. De tar lång tid och kan bli kostnadskrävande för parterna.

Jordbruksverket registrerar därefter besluten i vilka anges den ersättning som brukaren är berättigad till och för vilka arealer. Jordbruksverket betalar ut miljöersättningen efter det att jordbrukaren har ansökt om den årliga utbetalningen.

11.2 Kontroll

Hur kontrollen av miljöersättningen skall utföras är inte reglerat av EG. Enligt de generella reglerna för tillämpningen av förordning 2078/92 skall programmet klart definiera villkoren som mottagaren skall uppfylla och vilken kontroll som sker i enlighet med de villkor som gäller för EG:s jordbruksfond. Vidare skall medlemslandet ange sanktionsregler.

Kontrollens omfattning och inriktning varierar mellan de olika åtgärdsområdena. De ansökningar som avser bevarandevärden och inkluderar villkor om särskild hävd kan utöver arealkontroll eller liknande behöva en mer omfattande dokumentation och kvalitetskontroll.

Ansökan om utbetalning av miljöersättning kontrolleras administrativt av Jordbruksverket i samband med att arealbidrag kontrolleras. Denna kontroll innefattar bl.a. att angivna arealer stämmer. Dessutom kontrolleras att dubbla ersättningar inte betalas ut. För vissa arealer som är berättigade till miljöersättning kan det vara möjligt att även erhålla arealbidrag.

Kontroll sker på olika sätt för olika verksamheter (tabell 11.1). Stickprovskontroll skall göras i samband med ordinarie kontroll av areal- och djurbidrag. Minst 5 % av företagen som erhåller arealbidrag kontrolleras och väljs ut med hjälp av risk- och väsentlighetsanalys. Detta innebär bl.a. att företag som erhåller stora arealbidrag oftare blir föremål för kontroll än andra. De företag som erhåller miljöersättning väljs delvis ut separat för kontroll, eftersom ett flertal troligen har så liten arealbidragsberättigad odling (eller ingen alls) att de inte skulle komma med i den ordinarie kontrollen av areal- och djurbidrag. Även detta separata urval bör göras så att de som erhåller högst miljöersättningsbelopp oftare tas ut för kontroll än andra. När ett företag valts ut för kontroll bör ambitionen vara att kontrollera alla ersättningar som lämnas till företaget.

Tabell 11.1 Kontroll

	Ekol. odling	Resurs-hushåll. jordbruk	Slåtter- och betesmark	Kultur-värden	Våt-mark	Sprutfri kantzon, Vattendrag, Fånggröda	Utrotnings-hotade husdjurs-raser
Gårdsbesök			x	x	x		x
Dokumentation			x	x	x		
Utvärdering eft. 5 år		x	x	x	x		x
Samkörning med arealkontrollen	x	x	x	x	x	x	
Jämför register ekol.	x						
Samkörning med djurräkningen	x						x
Stickprov ca (5%)	x	x	x	x	x	x	x
Redov. markanv.	x	x	x				
Bokföringskontroll	x	x					

11.3 Sanktionssystemet

EG:s miljöersättningsprogram förutsätter att ett nationellt sanktionssystem finns. Medlemsländerna är skyldiga att redovisa vilka sanktioner som kommer att vidtas mot den jordbrukare som lämnar felaktiga uppgifter i uppsåt att erhålla ersättning. Dessutom skall de förhållanden anges som kan leda till åtal för bedrägeri. Att ha ett nationellt sanktionssystem i de fall då det inte finns direkta administrativa sanktioner i den aktuella EG-författningen är inte bara önskvärt utan förmodligen nödvändigt med hänsyn till det relativt omfattande bidragsfusk som florerar inom nuvarande EU. På grund av att en obligatorisk individuell kontroll endast kommer att kunna genomföras vid förnyat femårsbeslut bör risken för fusk i Sverige inte underskattas, även om den nuvarande årliga kontrollen med bl.a. stickprov är effektiv.

Val av sanktionssystem beror delvis på om beslut eller om avtal förespråkas. Det följande bygger på utredningens förslag om beslut.

När det handlar om ersättningar som är knutna till EG:s regelverk, dvs. delfinansierade av EG, bör även det nationella sanktionssystemet vara EG-anpassat. I EG:s förordning 3887/92 finns en horisontell författning som gäller för flera olika stöd. Både djur- och arealbidrag omfattas av förordningen som gäller både när felaktiga uppgifter lämnats på grund av oaktsamhet och av uppsåt. Vidare reglerar förordningen hur stora avdrag som skall göras av ersättningen och villkoren

för återbetalning samt hur kontroll av ansökan skall utföras. Det är en fördel att ha ett enhetligt system för alla stöd som har EG-anknytning. Detta under förutsättning att de ansvariga myndigheterna i Sverige är konsekventa och gör det lättare för den som skall ansöka om ersättning med bl.a. enhetliga blanketter och enhetliga påföljder av felaktiga uppgifter. I dag finns inte några gemensamma straffpåföljder för brottsligt förfarande inom EG. Separata nationella regler gäller och dessa kan vara olika i medlemsländerna. Enligt utredningen bör ett enhetligt system för straffpåföljder tillämpas när felaktiga uppgifter lämnats i uppsåt att erhålla ersättning.

Reglerna för miljöersättningen enligt förordningen 2078/92 skiljer sig från reglerna om t.ex. djurbidrag, bl.a. på det sätt att jordbrukaren åtar sig att under 5 år sköta marken i enlighet med gällande villkor. Om jordbrukaren efter något eller några år inte längre önskar fullfölja programmet saknas förutsättning för att ersättning skall betalas ut. Situationen kan inte jämföras med de fall då oriktiga uppgifter lämnats. Det bör därför övervägas hur denna situation bör hanteras och vilka sanktioner som då bör tillämpas. Utredningen har övervägt olika alternativ. Om ersättning lämnas årsvis kan det medges att utbetalad ersättning för tidigare år får behållas men att det inte betalas ut någon ersättning för kommande år. Det blir då emellertid de facto inte ett femårigt åtagande man gör. Ett annat alternativ är att redan utbetalad ersättning helt eller delvis krävs tillbaka om jordbrukaren inte fullföljer programmet.

I det fall felaktiga uppgifter lämnats i uppsåt att erhålla ersättning som vederbörande inte är berättigad till skall enligt utredningen full återbetalningsskyldighet föreligga. Jordbrukare som avbryter miljöersättningsprogrammet innan femårsperiodens slut bör inte kunna återansluta företaget förrän efter utgången av femårsperioden. Det bör emellertid, enligt utredningen, i vissa situationer vara möjligt att medge att det femåriga åtagandet avbryts utan några påföljder. Detta gäller främst vid generationsskifte, försäljning, sjukdomsfall eller liknande.

12 Administration

12.1 Myndigheternas nuvarande arbetsfördelning och samverkan

Utredningen skall enligt direktiven lämna förslag till hur programmet för miljöersättning skall administreras.

Enligt nuvarande ansvarsuppdelning har Statens naturvårdsverk förvaltningsansvar för det anslag som används för bl.a. skötsel och vård av nationalparker, naturreservat och för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) samt för det anslag som används för landskapsvårdande åtgärder. I det sistnämnda arbetet deltar också Riksantikvarieämbetet och Statens jordbruksverk. Målet med det förstnämnda anslaget är att skydda, bevara och vårda särskilt utvalda naturvårdsobjekt samt att uppfylla särskilda naturvårdsmål. Målet för det andra anslaget är att bidra till att förverkliga miljömålen i livsmedelspolitiken.

Jordbruksverket har sektorsansvaret för miljöfrågor inom jordbruks- och odlingslandskapet. Detta innebär bl.a. att ansvara för programarbetet med att minska användningen av bekämpningsmedel och växtnäringsläckaget samt för bevarandet av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

Riksantikvarieämbetet är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljövård. Myndigheten skall bevara och levandegöra minnet av äldre tiders kultur i Sverige.

När sektorernas miljöansvar diskuteras är det viktigt att skilja mellan det ansvar som åvilar näringen inom olika ekonomiska verksamheter och den ansvarsfördelning som råder mellan miljömyndigheter och sektorsmyndigheter. Kärnan i sektorsansvaret är näringens ansvar för att medverka till en ekologisk anpassning av verksamheten i syfte att uppfylla miljömålen för sektorn i fråga. Den andra kärnfrågan är ansvarsfördelningen mellan miljömyndigheterna och sektorsmyndigheterna. Ansvarsfördelningen mellan natur-/kulturmiljövårdsmyndigheterna och sektorsmyndigheterna har behandlats bl.a. i prop. 1993/94:30 "Strategi för biologisk mångfald".

Miljömyndigheternas främsta uppgift är att ange de övergripande målen och utvärdera sektorernas arbete. Miljömyndigheterna har det

övergripande ansvaret för att samlat utvärdera utvecklingen på miljöområdet, att uppmärksamma nya hot samt att vara pådrivande i miljöarbetet.

Miljömyndigheterna har därutöver en viktig roll genom att de med egna arbetsinstrument kompletterar insatser som görs inom sektorerna. Ett av dessa arbetsinstrument är inrättande av nationalparker, naturreservat och andra skyddade områden. Ett annat arbetsinstrument är de ekonomiska incitament som i dag ges genom avtal om landskapsvård och naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet.

Sektorsmyndigheternas roll i arbetet med natur- och kulturvärden är att ta initiativ till insatser och åtgärder, utarbeta sektorsplaner för genomförande av åtgärder, följa upp resultaten samt sprida kunskap och utbildning inom näringen om mål och åtgärder.

På regional myndighetsnivå ligger huvudansvaret för bevarande av natur- och kulturvärden på landets 24 länsstyrelser.

Jordbruksregleringen inom EU kommer att ställa krav på förändring av administrationens nuvarande omfattning och inriktning. EG:s regelverk är i stor utsträckning mera detaljerade och omfattar fler områden än den nuvarande och även den tidigare svenska jordbruksregleringen.

EG:s anslag inom den gemensamma jordbrukspolitiken betalas ut genom jordbruksfonden (FEOGA). FEOGA är uppdelad i en garanti- och en utvecklingssektion. Miljöersättningsprogrammet finansieras från garantisektionen. EU ställer krav på hur dessa stödformer skall hanteras, t.ex. sista ansökningsdatum, den andel av stödärenden som skall kontrolleras och när kontrollen skall göras.

Miljöersättning får stor betydelse för jordbruket. Merparten av de arealer som bedöms komma i fråga för miljöersättning kommer också att erhålla arealbidrag eller på annat sätt vara av betydelse inom stödgivningen, t.ex. för djurbidrag.

12.2 Utgångspunkter

Det har inte varit möjligt att på den korta tid som stått till utredningens förfogande att göra en konkret analys av hur de berörda myndigheterna nu arbetar och samarbetar. Utredningen har valt att studera instruktioner, propositioner, utskottsutlåtanden samt att diskutera med berörda myndigheters experter i utredningen. Detta tillvägagångssätt

har gjort det möjligt att bedöma ansvars- och arbetsfördelningen mellan myndigheterna.

En principiell utgångspunkt för utredningens förslag är att en myndighet bör ha ansvar för såväl planering som verkställighet inom sitt verksamhetsområde. För vissa områden gäller emellertid att allmänna riktlinjer för verksamheten inte leder till direkt myndighetsutövning. Riktlinjerna utgör i stället grunden för konkreta beslut om t.ex. lagstiftning och bidrag. Dessa beslut är i sin tur grunden för den direkta myndighetsutövningen. Därav följer att den eller de myndigheter som får i uppdrag att göra den övergripande miljöplaneringen inte skall ges en mot denna uppgift svarande verkställighetsuppgift.

Inom EG-kommissionen finns planer på att kräva att en instans i varje land skall fungera som s.k. fondkoordinator för stöd och ersättning inom FEOGA:s garantisektion. Regelsystemet för fondkoordinator väntas vara i kraft vid tidpunkten för Sveriges eventuella medlemskap i EU. Den myndighet som blir fondkoordinator skall bl.a. svara för att EG:s författningsbestämmelser tillämpas lika och att alla mottagare av stöd och ersättning behandlas lika. Utredningen anser det lämpligt och skäligt att en myndighet under regeringen får ansvaret gentemot EU för administrationen av marknadsregleringarna samt de stöd och ersättningar som finanserias genom garantisektionen och som riktar sig till jordbruk och trädgård.

Samarbetet med EU skulle enligt utredningen även underlättas om antalet utbetalningsställen per medlemsland är så litet som möjligt. Ett utbetalningsställe bör ansvara för att utbetalningar är korrekta och överensstämmer med EG:s regler. Även om vissa delar av hanteringen, t.ex. arbetet med fysisk kontroll kommer att handhas av andra myndigheter bör utbetalningen göras av ett utbetalningsställe.

För att exemplifiera sitt synsätt på administrationen av programmet för miljöersättning har utredningen vid analysen valt att gruppera berörda myndigheter runt programområdena biologisk mångfald, kulturvärden och resurshushållning. Av myndigheternas samlade verksamhet inom dessa programområden har utredningen koncentrerat sig på funktionerna planering och tillsyn, information och rådgivning samt utbildning och utvärdering.

En principiell utgångspunkt för utredningens överväganden är att om möjligt ge det samlade ansvaret för ett programområde till en myndighet. Vidare borde strävan vara att likartade funktioner om

möjligt hålls samman organisatoriskt. Tillämpningen av denna princip resulterar i två principiellt olika lösningar. En strikt tillämpning av programområdesmodellen innebär att inom varje programområde ges *en* myndighet ansvaret för de fyra utvalda funktionerna. Lösningen enligt funktionsmodellen ger för varje funktion, i sin renodlade variant, *en* myndighet det samlade ansvaret för samtliga programområden.

12.3 Utredningens förslag

Programområdesmodellen skulle i det använda exemplet ge ett renodlat ansvar till olika myndigheter för olika miljötjänster. Den ansvarsfördelning som programområdesmodellen ger försvårar emellertid den helhetsyn och samordning mellan programområden som utredningen har som utgångspunkt för sin analys och som utredningen strävar efter i sina förslag. Oklarheter råder om var den ena myndighetens uppgift slutar och var den andras tar vid. Planering och tillsyn som rör sambanden mellan verksamhetsområdena behandlas enligt denna modell av samtliga tre myndigheter. En samlad översikt och planering förutsätter en analys över alla tre verksamhetsområdena. En samlad bedömning erfordras om satsningarna på resp. verksamhetsområde skall bli den bästa från samhällets synpunkt. Funktionsmodellen fyller denna strävan bättre. Detta innebär att de utpekade myndigheterna inte endast samarbetar utan också måste göra utredningar, analyser och förslag gemensamt. Utredningen förordar funktionsmodellen.

En myndighet måste dock utpekas som huvudansvarig för det gemensamma arbetet. Många av de befintliga miljöproblemen bottnar i den sektoriserade ansvarsfördelningen där de organisationer som har ansvar för förvaltningen av naturresurser är skilda från de organisationer som har ansvar för den ekonomiska förvaltningen. Miljöersättning är ett av de instrument som står till förfogande för att nå de miljömål som samhället ställt upp för jordbrukssektorn. Möjligheterna att nå dessa miljömål förbättras avsevärt om de jordbrukspolitiska och de miljöpolitiska styrmedlen samordnas och samverkar. Från den synpunkten är miljöersättning en viktig och integrerad del av jordbrukspolitiken. Utredningen anser det nödvändigt att Jordbruksverket under regeringen får ansvaret gentemot EU för administrationen av de stöd och ersättningar som finansieras genom FEOGA:s garantisektion

och som riktas till jordbruk och trädgård. Enligt utredningen är det därför naturligt att det centrala myndighetsansvaret för administrationen av jordbrukets miljöersättningsprogram också ges till Jordbruksverket. Den huvudsakliga fördelen med detta alternativ är att myndigheterna i sitt arbete med den samlade planeringen av programmet kan ha direkt nytta av det egna tillsynsarbetet. Nackdelen är att de problem som för sin lösning kräver samverkan mellan två eller flera programområden kan komma att uppmärksammas mindre än om den övergripande planeringen äger rum inom en och samma organisation.

Genomförandet av EG:s författningar kan omfatta behov av olika slag av författningsreglering i Sverige. Detta arbete måste utföras av regering och riksdag. En långsiktigt god måluppfyllelse förutsätter att Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen garanteras tillbörligt inflytande i det närmare anvisnings- och regelarbete som kan komma att erfordras. Med ledning av regeringens förordning bör därför föreskrifterna för miljöersättningen utfärdas av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

Huvudproblemet vad gäller information och rådgivning är inte ansvars- och arbetsfördelning utan samordning. När det gäller information och rådgivning är det viktigt att särskilja informations- och rådgivningsinsatser för de personer som skall delta i arbetet med att genomföra programmet för miljöersättning och de personer som är mottagare av ersättning och i behov av information och utbildning.

Ansvaret för utbildning av handläggare av miljöersättningsprogrammet bör åvila resp. myndighet. I syfte att underlätta statsmakternas prioritering av stöd för denna utbildning bör, enligt utredningen, regeringen utfärda anvisningar rörande obligatoriskt samråd mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen i fråga om myndigheternas anslagsframställning vad gäller dessa utbildningsinsatser. Det samarbete som på basis av tilldelade resurser bör äga rum kan i fråga om planering och genomförande göras i former som myndigheterna själva bestämmer om.

Jordbruksverket har sektorsansvaret för miljöfrågor inom jordbruket och odlingslandskapet. En av uppgifterna för myndigheten med sektorsansvar är att sprida information och kunskap inom näringen om miljöersättningsprogrammets inriktning och villkor. Ansvaret för

information och utbildning som riktar sig till jordbrukare bör därför åläggas Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

När det gäller den samlade utvärderingen av programmet för miljöersättning (kapitel 13) är det viktigt att denna inte görs av Jordbruksverket. Utvärderingen bör göras av Riksrevisionsverket efter samråd med Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Däremot svarar naturligtvis resp. myndighet för den löpande uppföljningen.

På det regionala planet ger den samordnade länsförvaltningen en naturlig grund för en samordning av de olika verksamheterna.

13 Uppföljning, utvärdering och omprövning

Det miljöersättningsprogram som utredningen föreslår innebär både kvalitativt och kvantitativt en signifikant förändring av den hittillsvarande jordbrukspolitiken. Den miljöprofil som det föreslagna miljöersättningsprogrammet har, gör att den framtida jordbrukspolitiken tillsammans med en delvis ny regionalpolitik kommer att ställa jordbrukaren i en ny situation. Hur jordbrukaren kommer att reagera på de föreslagna signalerna kan inte förutses med bestämdhet.

Utredningen har gjort en rad antaganden om den framtida utvecklingen av olika faktorer. Dessa påverkar det beräkningsunderlag som utredningens bedömningar av lämpliga ersättningsnivåer och anslutningsnivåer för de olika åtgärderna baseras på. Bland de viktigaste faktorerna som påverkar vilka effekter de föreslagna åtgärderna kommer att få kan nämnas:

- EG:s framtida jordbruks- och miljöpolitik,
- de regionala effekterna av den nya jordbrukspolitiken samt
- omvärldsfaktorer som t.ex. den framtida växelkursen, prisutvecklingen och den tekniska utvecklingen.

Kunskaperna om dessa faktorer är i vissa fall begränsade. Ett miljöersättningsprogram av den föreslagna omfattningen kan därför inte utformas med utgångspunkt i en entydig bedömning om lämpliga ersättningsnivåer eller entydiga prognoser om anslutningen till enskilda program.

Det går alltså inte att i förväg exakt bedöma konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna i alla avseenden. Detta får emellertid inte hindra att de ur samhällets synpunkt önskvärda åtgärderna genomförs. Miljöersättningsprogrammet bör ses som en strategi som bedöms kunna förverkliga uppsatta mål men där, på grund av osäkerheten, onödiga bindningar för framtiden i möjligaste mån bör undvikas. Mot denna bakgrund anser utredningen det vara av vikt att inte ge målen för miljöersättningsprogrammet en sådan bindande utformning att inte reella

möjligheter finns att ändra inriktningen till följd av ny kunskap och nya erfarenheter.

Miljöersättningsprogrammet bör löpande följas upp. Därutöver finns det enligt utredningens bedömning skäl att programmet ges en samlad utvärdering som kan ligga till grund för en omprövning av mål och inriktning om 3 år.

13.1 Löpande uppföljning

När det gäller en så omfattande plan som miljöersättningsprogrammet får den administrativa organisationens förmåga att hantera programmet på ett effektivt sätt stor betydelse. Ett antal berörda centrala, regionala och lokala organ måste ges möjlighet att överblicka den totala verksamheten för att kunna inordna sina egna insatser på lämpligt sätt. Om en viss del av verksamheten utvecklas på ett sätt som inte främjar helheten måste detta upptäckas snabbt och samordningsåtgärder sättas in. Varje berörd myndighet har självklart ett ansvar att med uppmärksamhet löpande följa utvecklingen utifrån det förvaltningsansvar som myndigheten har. Det kan t.ex. gälla sammanställningar av utfallet av miljöersättningsprogrammet, den årliga resultatredovisningen, kontroll- och sanktionssystemen etc. Utredningen föreslår att Riksrevisionsverket får i uppdrag att för de föreslagna åtgärderna i programmet utforma utvärderings- och uppföljningsprogram som skall syfta till att vara myndigheterna till hjälp i den löpande uppföljningen.

Den biologiska mångfalden och de övriga natur- och kulturvärden som skall bevaras i odlingslandskapet beror i stor utsträckning på hur många gårdar som har kreatur, var gårdarna är belägna och var kreaturen betar i landskapet. Dessa frågor måste följas med stor uppmärksamhet om målen med att bevara natur- och kulturvärden i landskapet skall uppnås. Klenoderna bland befintliga, naturliga slåtter- och betesmarker bör därvid ägnas speciell uppmärksamhet. Utredningen gör bedömningen att de tilläggsbelopp som lämnas för slåtter- och betesmark i klass A bör medföra att de kan bevaras för framtiden. Skulle klenoderna inte fångas upp av det föreslagna ersättningssystemet bör ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa bevarandet av dessa marker. Därutöver behövs en fortlöpande bevakning av att de informations-, rådgivnings- och utbildningsinsatser som erfordras för att

genomföra miljöprogrammet ges en tillräcklig omfattning och utförs tillfredsställande.

13.2 Samlad utvärdering och omprövning

Den omfattning som resursinsatserna föreslås få, motiverar enligt utredningen, att en samlad utvärdering görs av det föreslagna miljöersättningsprogrammet. Eftersom utredningen föreslagit att Jordbruksverket bör få det centrala myndighetsansvaret för genomförandet av miljöersättningsprogrammet bör ansvaret för utvärderingen inte läggas på Jordbruksverket. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen har också viktiga verkställighetsuppgifter i miljöersättningsprogrammet. Utredningen föreslår därför att Riksrevisionsverket bör få i uppgift att efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket utvärdera miljöersättningsprogrammet. Utredningen vill peka på vissa frågor som bör ägnas speciell uppmärksamhet.

Utgångspunkten för utredningens förslag är dels de svenska miljömålen och det behov av åtgärder som finns för att nå dessa mål, dels de krav som EG:s förordning 2078/92 ställer på det miljöersättningsprogram som skall upprättas för Sverige vid ett eventuellt EU-medlemskap.

Upprättandet och genomförandet av miljöersättningsprogrammet bygger enligt förordningen på samhällets intresse av att ersätta jordbrukaren för uppoffringar som görs för att tillhandahålla vissa miljötjänster eller miljönyttigheter (öppet och varierat landskap, bevara biologisk mångfald och kulturvärden, minska kväveläckaget, minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel) som saknar en traditionell marknad. Jordbrukarnas bedömning av fördelarna med olika åtgärder kan av flera skäl skilja sig från samhällets bedömning. En bedömning av åtgärdsprogrammets effektivitet bör göras. Programmets effekter på miljötillståndet och samhällets kostnader för att uppnå dessa effekter måste utvärderas. Programmets måluppfyllelse bör analyseras. Där konkreta mål uppställts bör måluppfyllelsen utvärderas. Där det inte varit möjligt att ställa upp kvantitativa mål bör utvärderingen leda till en bedömning av huruvida de kostnader som programmet medför är rimliga jämfört med det samhälleliga värdet av de effekter som programmet resulterar i.

Effektiviteten i det system för kontroll och sanktioner som kommer att användas bör också utvärderas.

Det svenska jordbruket kommer i framtiden att möta en rad nya styrmedel. Det föreslagna miljöersättningsprogrammet skapar goda förutsättningar att driva bärkraftiga jordbruk och kombinationsföretag i bättre samklang med ekologiska grundprinciper. Skall man lyckas i denna strävan bör de olika styrmedlen samordnas så att uppsatta mål kan nås på ett effektivt sätt. Behovet av samordning mellan programelement i miljöersättningsprogrammet och samordning med andra jordbrukspolitiska styrmedel bör därför också vara föremål för utvärdering.

Utredningen finner det angeläget att mål och inriktning av miljöersättningsprogrammet omprövas efter 3 år. Underlag för denna omprövning av programmet bör bl.a. utgöras av den fortlöpande uppföljning av miljöersättningsprogrammets genomförande som varje berörd myndighet gör och den utvärdering som Riksrevisionsverket föreslås svara för. Underlaget för en sådan omprövning bör lämnas av Riksrevisionsverket i samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket.

14 Kostnader och finansiering

14.1 Behov av administrativa resurser

Förutsättningar

Ett medlemsland skall finansiera utgifterna för administrativ hantering och kontroll av stöd från jordbruksfonden (FEOGA) med nationella medel.

Enligt utredningen bör länsstyrelserna handlägga och besluta om 5-årig resp. 20-årig miljöersättning. Statens jordbruksverk handlägger och beslutar om de årliga ansökningarna för utbetalning av ersättningarna. Denna verksamhet samordnas med arealstöden i IAKS.

Ett beslut om miljöersättning skall omfatta alla de former av miljöersättning som jordbrukaren ansöker om. Ansökningar om ersättning för bevarande av biologisk mångfald och natur- och kulturmiljön, utrotningshotade husdjursraser samt ersättning för anläggning av våtmarker kommer i normalfallet att kräva besök på gårdarna. För övriga ersättningsberättigade åtgärder torde olika administrativa kontroller vara tillräckliga. Författningsreglering och ansökningsförfarande torde underlätta planeringen och genomförandet av gårdsbesöken liksom hanteringen i övrigt. Handläggningstiden för ansökningar som kräver gårdsbesök beräknas att uppgå till 0,5–1 dag/ansökan. Övriga ansökningar bedöms kräva ungefär 0,1 dag/ansökan.

Antalet företag med ansökningar som kräver gårdsbesök uppskattas till ca 40 000. Antalet företag med ansökningar som inte kräver gårdsbesök bedöms uppgå till ca 20 000. Dessa bedömningar gäller vid slutet av den första femårsperioden.

Regionalt resursbehov

Det administrativa resursbehovet kommer att vara mycket stort under år 1995. Detta gäller särskilt under vintern/våren.

Utredningen bedömer att ca 75 % av företagen (40 000 resp. 20 000) ansöker om ersättning under år 1995. Behovet av administrativa resurser vid länsstyrelserna för handläggning av dessa ansökning-

ar beräknas till 100 årsverken. Därtill kommer ca 20 årsverken för allmän information till jordbrukare om miljöersättningsprogrammet.

År 1996 och följande år minskar behovet av administrativa resurser. Under dessa år uppskattas det administrativa resursbehovet till ca 40 årsverken. För särskild kvalitetskontroll och information om miljöersättningsprogrammet beräknas ca 15 årsverken. Det kan i sammanhanget framhållas att det utbildnings- och rådgivningsprogram som föreslås i kapitel 10 kommer att kräva omfattande resursinsatser under perioden 1995–1999.

Centralt resursbehov

För genomförande av miljöersättningsprogrammet, information och besvärshantering samt uppföljningsaktiviteter bedömer utredningen att Jordbruksverket behöver 5 årsverken samt Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet vardera 2 årsverken. Härtill kommer kostnader för informationsmaterial och inledande utbildning av länsstyrelsepersonal om ca 7 miljoner kronor.

Som framgår av kapitel 12 skall de årliga ansökningarna och utbetalningarna för miljöersättningsprogrammet samordnas med arealstödet. Resurserna för detta uppskattas till 10 årsverken. Dessa avser granskning, stansning, komplettering/utredning av felaktiga ansökningar och kontroll av utbetalningslistor m.m. för ca 60 000 företag. Fältkontrollens resursbehov är svårt att uppskatta innan ett detaljerat regelverk är klart. Fältkontrollen skall så långt som möjligt samordnas med kontroll av övriga jordbrukspolitiska arealstöd för spannmål, oljeväxter och träda. Utredningen bedömer att ca 20 årsverken behövs för den fältkontroll som är knuten till miljöersättningsprogrammet. Fältkontrollen utförs av länsstyrelsernas personal.

Kostnader

År 1995 bedöms kostnaderna för miljöersättningsprogrammet att uppgå till ca 60 miljoner kronor för länsstyrelsernas administration m.m., ca 16,5 miljoner kronor för central administration och information samt ca 10 miljoner kronor för fältkontroll. Under följande år beräknas den årliga administrationskostnaden till ca 27,5 miljoner kronor vid länsstyrelserna, 9,5 miljoner kronor för central administra-

tion och 10 miljoner kronor för fältkontroll. Sammanlagt uppgår den årliga kostnaden, 47 miljoner kronor, till ungefär 1,5 % av den totala ersättningsvolymen.

En del av dessa administrationskostnader m.m. torde kunna finansieras med de administrativa resurser som frigörs när nuvarande ersättningar för landskapsvård fasas in i miljöersättningsprogrammet.

Härutöver uppkommer vissa andra utgifter i samband med administrationen av miljöersättningsprogrammet. Medlemsstaten betalar ut miljöersättning som en förskottsbetalning för FEOGA:s räkning och erhåller ersättning från fonden 1,5–2 månader efter utbetalningstillfället. För staten uppstår således en räntekostnad som vid nuvarande ränteläge samt maximalt utnyttjande av miljöersättningsprogrammet uppgår till ca 20 miljoner kronor per år.

Infasning av NOLA och landskapsvårdsersättning

Utredningen föreslår att, vid ett EU-medlemskap, tre nya ersättningsformer införs för bevarande av biologisk mångfald i ängs- och hagmarker samt för övriga natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. De befintliga avtalen för NOLA- och landskapsvårdersättningen som motsvarar de av utredningen föreslagna ersättningsprogrammen är numera vanligen femåriga. I huvudsak har dessa medel använts som ersättning för bevarande av natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. I vissa fall har ersättning lämnats för bevarande av ett levande och öppet landskap.

Vid ett EU-medlemskap upphör 1990 års livsmedelspolitiska beslut och EG:s jordbrukspolitik gäller fr.o.m. den dag som Sverige är medlem. Detta innebär att den svenska avregleringen som påbörjades år 1990 avbryts och att förutsättningarna för att bevara ett levande och öppet odlingslandskap förändras. Vid ett EU-medlemskap blir det möjligt att ersätta jordbrukare för att bibehålla jordbruket i mindre gynnade områden med hjälp av andra medel än NOLA- och landskapsvårdsersättning.

Flertalet av de jordbrukare som för närvarande får NOLA- eller landskapsvårdsersättning kommer att bli ersättningsberättigade inom ramen för EG:s förordning om miljöersättning. Med anledning av att EG medfinansierar 50 % av miljöersättningen till jordbrukarna finner utredningen det lämpligt att överföra de gamla avtalen till nya

beslut i samband med att det nya programmet för miljöersättning införs.

Enligt utredningens bedömning sker detta lämpligast genom att jordbrukarna erbjuds ersättning för en ny femårsperiod fr.o.m. tidpunkten för medlemskap under förutsättning att marken klassificeras som bevarandevärd enligt de nya kriterier som utredningen föreslår. För att undvika att detta missgynnar ett större antal jordbrukare föreslår utredningen att jordbrukare, som för närvarande erhåller ersättning som överstiger den av utredningen föreslagna ersättningsnivån för ängs- och hagmarker eller övriga natur- och kulturvärden, lämnas ersättning som motsvarar den högre nivån för den tid som återstår av den tidigare avtalsperioden. Det nya beslutet kommer dock att avse en hel femårsperiod. För den nya beslutsperioden bör ersättningen motsvara den nya ersättningsnivå som utredningen föreslår för ängs- och hagmarker m.m.

14.2 Finansiering

De totala kostnaderna för olika åtgärder inom jordbruket budgetåret 1994/95 uppgår till ca 5 300 miljoner kronor. Kostnaderna finansieras delvis via statsbudgeten och delvis via olika avgifter.

De tyngsta kostnadsposterna avser de s.k. direktbidragen och stödet till jordbruket i norra Sverige som uppgår till ca 1 800 resp. 1 000 miljoner kronor. Andra betydande kostnader är åtgärder på miljöområdet som kan uppskattas till ca 400 miljoner kronor inkl. ersättningar för landskapsvård på 250 miljoner kronor.

Vid ett EU-medlemskap kommer ett flertal av nuvarande statliga stöd till jordbrukssektorn att upphöra. Samtidigt kommer nya stöd att införas varav vissa till fullo finansieras genom EG:s gemensamma budget, medan vissa andra stöd förutsätter en nationell medfinansiering. I vilken utsträckning de sålunda frigjorda medlen kommer att kunna tas i anspråk för delfinansiering av stöd inom EU är en fråga för statsmakterna att avgöra.

Utredningen kan emellertid konstatera att förändringarna innebär att de nu föreslagna åtgärderna på miljöområdet kan genomföras utan att kostnaderna för jordbrukets huvudtitel totalt sett ökar.

Litteraturförteckning

Alexandersson H, Ekstam U, Forshed N (1986)
Stränder vid fågelsjöar – Om fuktängar, mader och vassar i odlingslandskapet. (LT:s förlag)

Arbetsgruppen för översyn av stödet till jordbruket i norra Sverige (1991)
Jordbruket i Norra Sverige, Ds 1991:80

Blomkvist N, Strömberg LG, Berg K, Bergström C (1993)
Vad berättar en by? Om äldre kulturmiljösystem i odlingslandskapet, Riksantikvarieämbetet

Drake L (1993)
Relations Among Environmental Effects and Their Implications for Efficiency of Policy Instruments – an Economic Analysis Applied to Swedish Agriculture. Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet

EG-Konsekvensutredningen Samhällsekonomi (1994)
Sverige och Europa – En samhällsekonomisk Konsekvensanalys, SOU 1994:6

EG-Konsekvensutredningen Miljö (1994)
EU, EES och miljön, SOU 1994:7

Ekstam U, Aronsson M, Forshed N (1988)
Ängar – Om naturliga slåttermarker i odlingslandskapet, LT:s förlag

Ekstam U, Forshed N (1992)
Om hävden upphör – Kärlväxter som indikatorater i ängs- och hagmarker, Naturvårdsverket

Eriksson M, Hedlund L (red.) (1993)
Biologisk mångfald, Naturvårdsverket, Rapport 4138

The European Community (1992) Towards Sustainability,
A European Community program on policy and action in relation to the environment and sustainable development

Utredningen för införande av miljöavgift på kadmium i handelsgödsel (1992)
Mindre kadmium i handelsgödsel, SOU 1992:14

Utredningen om kostnaderna för miljövården (1978)
Miljökostnader, miljön i samhällsekonomin – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel, SOU 1978:43

Gustavsson R, Ingelög T (1994)
Det nya landskapet – kunskaper och idéer om naturvård, skogsodling och planering i kulturbygd, Skogsstyrelsen

Hasund KP (1992)
Generell och värdedifferentierad arealersättning. Förslag till ersättningssystem för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter, Naturskyddsföreningen

Hasund KP, Jonasson L (1993)
Jordbruket och miljö. I: Sverige och den Europeiska miljöpolitiken (red. Lidmark AM), Naturvårdsverket

Jernelöv A, Kågeson P (1992)
Biologisk mångfald i Sverige. Hur klarar vi uppdraget? Miljövårdsberedningens Rapport 1992:3

Johansson O, Ekstam U, Forshed N (1986)
Havsstrandängar – skötsel av naturtyper, LT:s förlag

Johansson O, Hedin P (1991)
Restaurering av ängs- och hagmarker, Naturvårdsverkets förlag

Jonasson L (1992)
Lönar sig EG och hur går vi in? I: Bolin O & Swedenborg B (red.), 1992, Mat till EG-pris, SNS förlag, Stockholm

Jonasson L (1993)
Mathematical programming as a prediction tool-application and evaluation of two Swedish agricultural sector models. Rapport 45, Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet

Jordbruksverket (1992)
Jordbruket i EG, EG:s jordbruksreform. Rapport 1992:13

Jordbruksverket (1992)
Miljöavgifter, bekämpningsmedel, handelsgödsel. Rapport 1992:41

Jordbruksverket (1993)
Utvärdering av den livsmedelspolitiska reformen. Rapport 1993:9

Jordbruksverket (1994)
Åker- och gårdsmiljöer – Biologisk mångfald och variation i odlingslandskapet

KRAV (1993)
KRAVregler 1993

Lindal AH, Persson G, Olsson H (1993)
Eutrofiering av svenska kustområden samt omgivande hav: tillstånd, utveckling, orsak och verkan. Naturvårdsverket, Rapport 4151

Miljöavgiftsutredningen (1990)
Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. SOU 1990:59

Naturvårdsverket (1991)
Medel för bevarande av odlingslandskap. Allmänna råd 91:5

Naturvårdsverket (1993)
Hur ska Sverige må år 2020? Framtidsscenarier över Sveriges miljö. Rapport 4104

Naturvårdsverket (1993)
Naturvård. Underlagsrapport till Naturvårdsverkets aktionsprogram Miljö '93. Rapport 4210

Naturvårdsverket (1993)
Ett miljöanpassat samhälle. Naturvårdsverkets aktionsprogram Miljö '93. Rapport 4234

Naturvårdsverket (1993)
Jordbruk och miljö. Underlagsrapport till Naturvårdsverkets aktionsprogram Miljö'93. Rapport 4208

Naturvårdsverket (1993)
Nordens miljö – tillstånd, utveckling och hot. Monitor 13

Naturvårdsverket (1993)
Eutrofiering av mark, sötvatten och hav. Rapport 4134

Omställningskommissionen (1992a)
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelssektorn och den ekologiska produktionen. SOU 1992:87 (delbetänkande)

Omställningskommissionen (1992b)
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn. SOU 1992:125

Omställningskommissionen (1993)
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. SOU 1993:33 (slutbetänkande)

Rabinowicz E (1993)
Konsekvenser för EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn. Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi

Regeringens proposition 1987/88:85
Om miljöpolitiken inför 1990-talet

Statistiska centralbyrån (1993)
Naturmiljön i siffror, Fjärde utgåvan

Statistiska centralbyrån (1993)
Jordbruksstatistisk årsbok 1993

Sveriges lantbruksuniversitet (1994)
Skadedjur, växtsjukdomar och ogräs. 35:e svenska växtskyddskonferensen, Uppsala 26–27 januari 1994

Kommittédirektiv

Dir. 1993:129

Utredning om svenskt program för stöd enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet

Dir. 1993:129

Beslut vid regeringssammanträde den 25 november 1993

Chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Olsson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till ett svenskt program för stöd enligt EG:s förordning (EEG) nr 2078/92 om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet (Council Regulation 2078/92 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside).

Utredningens utgångspunkter

Ett övergripande mål för den svenska jordbrukspolitiken är en god hushållning med samhällets totala resurser. Miljömålet är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, bevara den biologiska mångfalden och minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringsläckage och användning av bekämpningsmedel. Det är viktigt att odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden bevaras. Jordbruk skall bedrivas utifrån principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Sektorsansvaret för miljöfrågorna har lagts fast av riksdagen. Jordbruket har i många avseenden positiva miljöeffek-

ter, inte minst genom det äldre odlingslandskapet, med betesmarker och ängar som bidrar till en varierad landskapsbild och en artrik och varierad flora och fauna. Negativa miljöeffekter har dock också uppstått. Särskilda åtgärdsprogram genomförs för att minska jordbrukets negativa miljöeffekter i form av näringsläckage och risker vid användning av bekämpningsmedel.

Det ekologiska jordbruket bygger på en helhetssyn som omfattar de ekologiska och sociala sidorna av jordbruksproduktionen. Man eftersträvar bl.a. en produktion av högkvalitativa livsmedel, en miljö som tillgodoser husdjurens behov, ett kulturlandskap med artrikedom och genetisk mångfald, ett hushållande med naturresurser samt största möjliga recirkulation av näringsämnen. Till det ekologiska jordbruket lämnas särskilt stöd bl.a. i form av rådgivning och marknadsfrämjande åtgärder. Det har också tidigare lämnats omläggningsstöd till ekologiskt jordbruk.

Kunskaper och erfarenheter från den ekologiska odlingen är av stort värde i arbetet med en ökad miljöanpassning av det konventionella jordbruket.

Något särskilt trädgårdspolitiskt miljömål har inte lagts fast. Sedan mitten av 1980-talet har dock trädgårdsnäringen i varierande utsträckning kommit att omfattas av de miljöinsatser som primärt avser jordbruket. Det bör finnas goda möjligheter för trädgårdsnäringen att ytterligare minska användningen av bekämpningsmedel.

Riksdagen har beslutat att under budgetåren 1993/94–1995/96 avsätta 3 miljoner kronor om året för miljöförbättrande åtgärder på trädgårdsnäringens område. Medlen skall bl.a. användas för att minska användningen av bekämpningsmedel och för miljöinriktad rådgivning. Det beslutade stödet för ekologisk jordbruksproduktion på 10 miljoner kronor per år skall kunna användas även för stöd till ekologisk trädgårdsproduktion.

1990 års livsmedelspolitiska beslut

Med 1990 års livsmedelspolitiska beslut förutsågs att jordbruksproduktionen skulle anpassas till vad som kunde avsättas inom landet vilket skulle kunna medföra stora förändringar i odlingslandskapet. Medel anslogs därför till landskapsvård för att bevara vissa nationellt värdefulla miljöer med fastlagda kvaliteter från naturvårds- eller kul-

turmiljövårdssynpunkt. För budgetåret 1993/94 har 250 miljoner kronor avsatts för sådana landskapsvårdande åtgärder. Särskild ersättning lämnas också för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Detta stöd syftar till att bevara biotoper med höga natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. Även Riksantikvarieämbetet har tilldelats särskilda medel, för närvarande 8 miljoner kronor, för vård av värdefulla kulturlandskapsavsnitt och särdrag i odlingslandskapet. En fortlöpande uppföljning av den livsmedelspolitiska reformens miljöeffekter görs av Statens naturvårdsverk, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet.

De delar av landet som i jordbrukspolitiskt avseende betecknas som norra Sverige har i det livsmedelspolitiska beslutet i princip undantagits från den produktionsanpassning som förväntades följa av reformen. Skälet till detta var den betydelse som jordbruket i norra Sverige har ur flera regionalpolitiska aspekter. Förutom den grundläggande produktionen av livsmedel bidrar jordbruket till att upprätthålla sysselsättning, befolkning och samhällsstruktur. En produktion i norra Sverige är vidare betydelsefull för livsmedelsberedskapen och har därutöver en viktig roll för att bevara landskapsbilden och de kulturella värden som hör samman därmed.

EG:s gemensamma jordbrukspolitik

Sverige har ansökt om medlemskap i EG. Det övergripande förhandlingsmålet på jordbruksområdet är att en fullständig integrering med EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall ske från den dag Sverige blir medlem. Det är också angeläget att Sverige även i fortsättningen kan upprätthålla sina höga ambitioner och standarder på miljöområdet.

Vid ett EG-medlemskap kommer Sverige att tillämpa EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Denna politik medför förändrade förutsättningar för jordbruket och därmed sannolikt också andra miljöeffekter förknippade med jordbruksproduktionen jämfört med vad man kunde förvänta sig vid ett fullföljande av 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Vilka miljöeffekterna på jordbruksområdet blir vid ett EG-medlemskap beror dels på de regler som gäller vid ett medlemskap, bl.a. på jordbruks- och miljöområdet, dels på resultatet i medlemskapsförhandlingarna. Faktorer som kommer att ha betydelse i detta avseende är

bl.a. storleken på de svenska produktionskvoterna och utformningen av stödet till jordbruket i norra Sverige och andra från jordbrukssynpunkt mindre gynnade områden i Sverige.

I samband med EG:s senaste reform av den gemensamma jordbrukspolitiken infördes s.k. kompletterande stöd som bl.a. syftar till ett miljövänligt jordbruk och att bevara landskapet och landsbygden. Stöd lämnas bl.a. för att minska användningen av gödnings- och bekämpningsmedel och på andra sätt extensifiera produktionen, att reducera nöt- eller fårbesättningarnas storlek samt för att införa ekologiska produktionsmetoder. Stödet skall, inom de i förordningen angivna ramarna, utformas utifrån de nationella behoven på området.

Generellt för detta miljöstöd gäller att varje land är skyldigt att erbjuda det till sina lantbrukare. I förordningen anges kriterier och maximinivåer för stödet och för EG:s medfinansiering. Normalt uppgår EG:s medfinansiering till 50 %. De nationella programmen får dock innehålla högre ersättningsnivåer. I sådana fall finansieras överskjutande belopp som ett nationellt stöd och måste som andra nationella stöd godkännas av EG-kommissionen.

Zonprogram för miljöstöd skall upprättas för områden av homogen karaktär i fråga om miljö och natur. Detaljutformningen av programmen är en fråga för det enskilda medlemslandet. Vissa stödformer kan få gälla generellt i hela landet. Zonprogrammen skall gälla för en period om minst fem år. Medlemsländerna måste också redovisa en uppskattning av kostnaden för att genomföra programmen. Medlemsländernas program skall godkännas av EG-kommissionen.

För att EG:s kompletterande miljöstöd för Sveriges del skall kunna träda i kraft vid tidpunkten för ett svenskt medlemskap är det angeläget att utarbeta ett nationellt program baserat på svenska förutsättningar och prioriteringar. Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att utarbeta ett förslag till ett svenskt miljöprogram inom ramen för EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Programmet skall kunna träda i kraft vid tidpunkten för ett svenskt medlemskap.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall lämna förslag till utformning av ett svenskt program för stöd enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet.

Utgångspunkten för utredaren bör vara de svenska miljömålen, och de behov som finns inom natur- och kulturmiljövården, inom jordbrukspolitiken. Utredaren bör vidare beakta vad regeringen anfört i propositionen om en strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94: 30), särskilt i fråga om jordbruket och odlingslandskapet. Utredaren bör också överväga hur de specifika svenska behoven kan tillgodoses, och de existerande svenska miljöåtgärderna inom jordbruket och andra stödformer som faller inom förordningens tillämpningsområde kan utformas inom ramen för programmet. Utredaren skall upprätta ett förslag till zonprogram och beskriva zonernas naturliga och miljömässiga förutsättningar och deras strukturella karaktär. Utredaren skall också överväga vilka stödformer som är tillämpbara inom de olika zonerna.

Behovet och utformningen av olika insatser, liksom deras samordning, skall analyseras mot bakgrund av konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap särskilt med hänsyn till den gemensamma jordbrukspolitikens effekter på de svenska miljömålen. Förhandlingsutfallet har givetvis stor betydelse. Utredaren bör i detta sammanhang uppmärksamt följa de pågående medlemskapsförhandlingarna.

Arbetet bör bedrivas i samråd med berörda myndigheter, organisationer och utredningar. Statens naturvårdsverk, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet har i dag det övergripande ansvaret för landskapsvårdsersättningen.

Utredaren bör uppmärksamma vad som i dessa frågor anförts i Omställningskommissionens betänkande Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG (SOU 1993:33).

I enlighet med vad som anförts i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10, s. 24) bör det inom ramen för ett program enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet ingå ett förslag till stöd för omläggning till ekologisk produktion. Utredaren bör också studera förutsättningarna för ekologiskt lantbruk i Sverige.

Utredaren skall redovisa de förväntade administrativa konsekvenserna av det föreslagna stödet samt hur kontrollen bör utformas. Härvid bör utredas hur de avtal som tecknas för landskapsvårdsersättning och naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet före medlemskapstidpunkten bör utformas med avseende på avtalstider med hänsyn till införandet av det nya programmet enligt EG:s regler.

Utredaren skall vidare redovisa förväntade kostnader för programmet och dess administration, utvärdering och uppföljning och föreslå finansiering av förslagen.

Utredaren bör redovisa sina förslag senast den 1 april 1994.

Utredaren skall beakta kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:05) och direktiven om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att utreda frågan om ett svenskt program för stöd enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarandet av landskapet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

COUNCIL REGULATION (EEC) No 2078/92

of 30 June 1992

on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Articles 42 and 43 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission (1),

Having regard to the opinion of the European Parliament (2),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (3),

Whereas the requirements of environmental protection are an integral part of the common agricultural policy;

Whereas measures to reduce agricultural production in the Community must have a beneficial impact on the environment;

Whereas many factors affect the environment; whereas it is subject to very diverse pressures within the Community;

Whereas an appropriate aid scheme would encourage farmers to serve society as a whole by introducing or continuing to use farming practices compatible with the increasing demands of protection of the environment and natural resources and upkeep of the landscape and the countryside;

Whereas the introduction of an aid scheme to encourage substantial reductions in the use of fertilizers and plant-protection products or the use of organic farming methods can help not only to reduce agricultural pollution but also to adapt a number of sectors to market requirements by encouraging less intensive production methods;

Whereas a reduction in farm livestock or in animal proportion per hectare can help to avert environmental damage due to pressure from excessive numbers of sheep and cattle; whereas, therefore, the extensification scheme for various products provided for in Article 3 of Council Regulation (EEC) No 2328/91 of 15 July 1991 on improving the efficiency of agricultural structures (4) should be incorporated in the scheme introduced under this Regulation;

Whereas the production of products for non-food uses under a Community set-aside scheme must comply with the requirements of environmental protection; whereas, therefore, this scheme must not apply to such products;

Whereas a scheme to encourage the introduction or maintenance of particular farming practices may help to solve specific problems related to protection of the environment or the countryside and thus contribute to environmental policy goals;

Whereas many agricultural and rural areas in the Community are increasingly threatened by depopulation, soil erosion, flooding and forest fires; whereas the institution of special measures to encourage the upkeep of land can reduce such risks;

Whereas because of the scale of the problems such schemes should be applicable to all farmers in the Community who undertake to use farming methods which will protect, maintain or improve the environment and the countryside and to refrain from further intensification of agricultural production;

Whereas the current set-aside scheme for arable land provided for in Article 2 of Regulation (EEC) No 2328/91 has been replaced by provisions in the regulations covering the common organization of the markets; whereas it appears nonetheless appropriate to introduce a scheme for long-term set-aside of agricultural land for environmental reasons and for the protection of natural resources;

Whereas the measures provided for in this Regulation must encourage farmers to make undertakings regarding farming methods compatible with the requirements of environmental protection and maintenance of the countryside, and thereby to contribute to balancing the market; whereas the measures must compensate farmers for any income losses caused by reductions in output and/or increases in costs and for the part they play in improving the environment;

Whereas the introduction by the Member States of codes of good agricultural practice can also help to make farming practices more compatible with the requirements of environmental protection;

Whereas the diversity of the environment, natural conditions and the structure of agriculture in the various parts of the Community call for the measures provided for to be adapted;

(1) OJ No C 300, 21. 11. 1991, p. 7.
(2) OJ No C 94, 13. 4. 1992.
(3) OJ No C 98, 21. 4. 1992, p. 25.
(4) OJ No L 218, 6. 8. 1991, p. 1.

whereas they should therefore be implemented within the framework of zonal programmes for the management of agricultural or abandoned land and possibly as part of national regulations;

Whereas both the Community and the Member States must increase their effort to educate farmers in, and inform them of, the introduction of agricultural and forestry production methods compatible with the environment, and in particular regarding the application of a code of good farming practice and organic farming;

Whereas, in order to guarantee the maximum effectiveness of such programmes, it is vital to ensure that the results are disseminated and monitored regularly;

Whereas such measures must contribute towards certain specific environmental goals set out in Community legislation;

Whereas, given that the Community is to contribute to the financing of the scheme, it must be able to ascertain that the implementing arrangements adopted by the Member States contribute towards the attainment of its objectives; whereas the structure of cooperation between the Member States and the Commission introduced by Article 29 of Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments [1], should be used for this purpose;

Whereas the resources available for implementing the measures provided for in this Regulation must be additional to those available for the implementation of measures under the rules governing the Structural Funds, and in particular for measures applicable in regions covered by Objectives 1 and 5 (b) as defined in Article 1 of Regulation (EEC) No 2052/88 [2],

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

Purpose of the aid scheme

A Community aid scheme part-financed by the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) is hereby instituted in order to:

— accompany the changes to be introduced under the market organization rules,

— contribute to the achievement of the Community's policy objectives regarding agriculture and the environment,

— contribute to providing an appropriate income for farmers.

This Community aid scheme is intended to promote:

(a) the use of farming practices which reduce the polluting effects of agriculture, a fact which also contributes, by reducing production, to an improved market balance;

(b) an environmentally favourable extensification of crop farming, and sheep and cattle farming, including the conversion of arable land into extensive grassland;

(c) ways of using agricultural land which are compatible with protection and improvement of the environment, the countryside, the landscape, natural resources, the soil and genetic diversity;

(d) the upkeep of abandoned farmland and woodlands where this is necessary for environmental reasons or because of natural hazards and fire risks, and thereby avert the dangers associated with the depopulation of agricultural areas;

(e) long-term set-aside of agricultural land for reasons connected with the environment;

(f) land management for public access and leisure activities;

(g) education and training for farmers in types of farming compatible with the requirements of environmental protection and upkeep of the countryside.

Article 2

Aid scheme

1. Subject to positive effects on the environment and the countryside, the scheme may include aid for farmers who undertake:

(a) to reduce substantially their use of fertilizers and/or plant protection products, or to keep to the reductions already made, or to introduce or continue with organic farming methods;

(b) to change, by means other than those referred to in (a), to more extensive forms of crop, including forage, production, or to maintain extensive production methods introduced in the past, or to convert arable land into extensive grassland;

(c) to reduce the proportion of sheep and cattle per forage area;

[1] OJ No L 374, 31. 12. 1988, p. 1.
[2] OJ No L 185, 15. 7. 1988, p. 9.

(d) to use other farming practices compatible with the requirements of protection of the environment and natural resources, as well as maintenance of the countryside and the landscape, or to rear animals of local breeds in danger of extinction;

(e) to ensure the upkeep of abandoned farmland or woodlands;

(f) to set aside farmland for at least 20 years with a view to its use for purposes connected with the environment, in particular for the establishment of biotope reserves or natural parks or for the protection of hydrological systems;

(g) to manage land for public access and leisure activities.

2. In addition, the scheme may include measures to improve the training of farmers with regard to farming or forestry practices compatible with the environment.

Article 3

Aid programmes

1. Member States shall implement, throughout their territories, and in accordance with their specific needs, the aid scheme provided for in Article 2 by means of multiannual zonal programmes covering the objectives referred to in Article 1. The programmes shall reflect the diversity of environmental situations, natural conditions and agricultural structures and the main types of farming practised, and Community environment priorities.

2. Each zonal programme shall cover an area which is homogeneous in terms of the environment and the countryside and shall include, in principle, all of the aids provided for in Article 2. However, where there is sufficient justification, programmes may be restricted to aids which are in line with the specific characteristics of an area.

3. Zonal programmes shall be drawn up for a minimum period of five years and must contain at least the following information:

(a) a definition of the geographical area and, where applicable, the sub-areas concerned;

(b) a description of the natural, environmental and structural characteristics of the area;

(c) a description of the proposed objectives and their justification in view of the characteristics of the area, including an indication of the Community environment legislation the objectives of which the programme seeks to fulfil;

(d) the conditions for the grant of aid, taking into account the problems encountered;

(e) an estimate of annual expenditure for implementing the zonal programme;

(f) the arrangements made to provide appropriate information for agricultural and rural operators.

4. By way of derogation from paragraphs 1, 2 and 3, Member States may establish a general regulatory framework providing for the horizontal application throughout their territory of one or more of the aids referred to in Article 2. That framework must be defined and, where appropriate, supplemented by the zonal programmes referred to in paragraph 1.

Article 4

Nature and amounts of aid

1. An annual premium per hectare or livestock unit removed from a herd shall be granted to farmers who give one or more of the undertakings referred to in Article 2 for at least five years, in accordance with the programme applicable in the zone concerned. In the case of set-aside, the undertaking shall be for 20 years.

2. The maximum eligible amount of the premium shall be:

— ECU 150 per hectare for annual crops for which a premium per hectare is granted under the market regulations governing the crops in question,

— ECU 250 per hectare for other annual crops and pasture,

— ECU 210 for each sheep or cattle livestock unit by which a herd is reduced,

— ECU 100 for each livestock unit of an endangered breed reared,

— ECU 400 per hectare for specialized olive groves,

— ECU 1 000 per hectare for citrus fruits,

— ECU 700 per hectare for other perennial crops and wine,

— ECU 250 per hectare for the upkeep of abandoned land,

— ECU 600 per hectare for land set aside,

— ECU 250 per hectare for the cultivation and propagation of useful plants adapted to local conditions and threatened by genetic erosion.

The table for converting animals into livestock units is given in the Annex.

3. The maximum eligible amount for annual crops and pasture shall be increased to ECU 350 per hectare if the farmer has, at the same time and for the same area, given one

or more of the undertakings referred to in Article 2 (1) (a) and (b), together with an undertaking as referred to in Article 2 (1) (d).

4. Where a premium is granted for the reduction of the number of livestock units:

— the aids provided for in Article 2 (1) (a) and (b) may not be granted for the forage area of the holding,

— the maximum eligible amount of premium for forage areas under Article 2 (1) (d) shall be reduced by 50 %.

5. Subject to conditions to be determined by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 29 of Regulation (EEC) No 4253/88, the Community may also contribute to the premiums referred to in the preceding paragraphs which are granted by Member States in order to compensate for income losses resulting from the mandatory application of the restrictions referred to in Article 2 in the context of measures implemented in the Member States pursuant to Community provisions.

6. Member States may stipulate that a farmer's undertaking may be given in the context of an overall plan for the entire holding or for a part thereof.

In such cases, the amount of the aid may be calculated as an overall figure taking account of the individual amounts and conditions in this Article and Article 5.

Article 5

Conditions of grant

1. In order to achieve the objectives of this Regulation in the context of the general rules referred to in Article 3 (4) and/or the zonal programmes, Member States shall determine:

(a) the conditions for granting aid;

(b) the amount of aid to be paid, on the basis of the undertaking given by the beneficiary and of the loss of income and of the need to provide an incentive;

(c) the terms on which the aid for the upkeep of abandoned land as referred to in Article 2 (1) (e) may be granted to persons other than farmers, where no farmers are available;

(d) the conditions to be met by the beneficiary to ensure that compliance with the undertakings may be verified and monitored;

(e) the terns on which the aid may be granted where the farmer personally is unable to give an undertaking for the minimum period required.

2. No aid may be granted under this Regulation in respect of areas subject to the Community set-aside scheme which are being used for the production of non-food products.

3. While ensuring that the incentive content of the measure is retained, Member Sates may restrict the aid to a maximum amount per holding and differentiate it according to holding size.

Article 6

Courses, traineeships and demonstration projects

1. Where no financing is granted under Article 28 of Regulation (EEC) No 2328/91, Member States may introduce a separate aid scheme for training courses and traineeships concerned with agricultural and forestry production practices compatible with the requirements of protection of the environment and natural resources and maintenance of the countryside and the landscape, and particularly with codes of good farming practice or good organic farming practice. The aid scheme shall include the grant of aid:

— for attendance of courses and traineeships,

— for the organization and implementation of courses and traineeships.

The expenditure incurred by the Member States in granting the aid referred to in the first subparagraph shall be eligible up to ECU 2 500 per person completing a full course or traineeship.

The measure concerned by this Article shall not cover courses or traineeships which are part of normal programmes or curricula of secondary or higher agricultural education.

2. The Community may contribute to demonstration projects concerning farming practices compatible with the requirements on environmental protection, and in particular the application of a code of good farming practice and organic farming practice.

The Community contribution referred to in the first subparagraph may cover assistance for training and education initiatives (including materials) organized by local or non-governmental organizations competent in this field.

Article 7

Programme appraisal procedure

1. Member States shall communicate to the Commission, by 30 July 1993 the draft general regulatory framework referred to in Article 3 (4) and the draft programmes referred to in Article 3 (1) and any existing or proposed laws, regulations or administrative provisions by which they intend to apply this Regulation.

2. The Commission shall examine the texts communicated in order to determine:

— their compliance with this Regulation, taking account of its objectives and the links between the various measures,

— the nature of the measures eligible for part-financing,

— the total amount of expenditure eligible for part-financing.

3. The Commission shall decide on the approval of the general regulatory framework and zonal programmes, on the basis of the factors listed in paragraph 2 and in accordance with the procedure laid down in Article 29 of Regulation (EEC) No 4253/88.

Article 8

Rate of Community financing

The rate of Community part-financing shall be 75% in regions covered by the objective defined in point 1 of Article 1 of Regulation (EEC) No 2052/88 and 50% in the other regions.

Article 9

Detailed rules of application

Detailed rules for the application of this Regulation shall be adopted by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 29 of Regulation (EEC) No 4253/88.

Article 10

Final provisions

1. This Regulation shall not preclude Member States from implementing, except in the field of application of Article 5 (2), additional aid measures for which the conditions of granting of aid differ from those laid down herein or the amounts of which exceed the limits stipulated herein, provided that the said measures comply with the objectives of this Regulation and with Articles 92, 93 and 94 of the Treaty.

2. Three years after the date of entry into force in the Member States, the Commission shall present to the European Parliament and the Council a report on the application of this Regulation.

Article 11

Transitional provisions

Application of the measures referred to in Article 39 of Regulation (EEC) No 2328/91 shall be extended with the following effect:

1. Article 3 of Regulation (EEC) No 2328/91, dealing with extensification of production, shall remain applicable until the entry into force of the zonal programmes referred to in Article 3 (1) of this Regulation or of the general regulatory framework referred to in the said Article 3 (4).

2. Articles 21 to 24 of Regulation (EEC) No 2328/91, dealing with aid in environmentally sensitive areas, shall remain applicable until the entry into force of the zonal programmes referred to in Article 3 (1) of this Regulation or of the general regulatory framework referred to in the said Article 3 (4).

   The maximum eligible amounts for the remaining annual payments shall be adjusted in line with the ceilings provided for in Article 4.

Article 12

Entry into force

This Regulation shall enter into force on the day of its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Luxembourg, 30 June 1992.

For the Council

The President

Arlindo MARQUES CUNHA

ANNEX

TABLE FOR CONVERTING CATTLE, EQUIDAE, SHEEP AND GOATS INTO LIVESTOCK UNITS (LSU), AS REFERRED TO IN ARTICLE 4

Bulls, cows and other bovine animals over two years of age, and Equidae over six months old	1,0 LSU
Bovine animals from six months to two years	0,6 LSU
Ewes	0,15 LSU
Goats	0,15 LSU

The coefficients for ewes and goats are applicable to all the amounts per LSU set out in Article 4.

Värdering av miljövariabler som påverkas av jordbruksproduktion

Lars Drake

Inledning

Ett syfte med att mäta värdet av miljövariabler i monetära termer är att jämföra dessa med marknadsförda nyttigheter. Den bakomliggande teorin är välfärdsekonomi som bl.a. utgår från att människor ger uttryck för sina preferenser genom frivilliga val på marknader. Det finns dock så mycket imperfektioner i en verklig ekonomi att man inte kan utgå ifrån att marknadspriserna helt korrekt avspeglar människors preferenser. När miljön skall värderas i monetära termer uppkommer ett antal problem som ytterligare försämrar möjligheterna att på ett korrekt sätt mäta människors preferenser. Problemet är att när det gäller miljö finns det normalt inte någon marknad där människor kan ge uttryck för sina preferenser. Därmed finns det heller inte något pris som direkt kan avläsas. Värdet av någon miljövariabel, eller miljöeffekterna av en produktionsinsats, kan mätas på flera olika sätt.

1. Utebliven vinst som beror på förändrad miljökvalitet för andra företag, företrädesvis i andra sektorer än den där miljöpåverkan uppkommer.
2. Konsumenters beteende på andra marknader kan utnyttjas för att indirekt skatta värdet av någon miljövariabel. Resekostnadsmetoden och fastighetsvärdemetoden (Hedonic price).
3. Skapande av hypotetiska marknader för miljövariabler, dvs. frågor om betalningsvilja. (Contingent Valuation Method CVM).
4. Politiska beslut om t.ex. skattesatser eller kostnader för beslutade åtgärder för att minska negativ miljöbelastning (marginalkostnader).

I Sverige har framför allt 1, 3 och 4 använts. Metoderna under punkterna 1 och 2 bygger på faktiskt marknadsbeteende men de kan bara mäta användarvärden och inte existensvärden. CVM (3) kan mäta alla värden men bygger inte på faktiskt beteende utan är hypotetisk. Att utnyttja politiska beslut utgår från att politiker aggregerar individernas

preferenser, dock sannolikt inte på ett perfekt sätt. Metoden kan naturligtvis inte användas för att ge råd till politiker om hur miljön skall värderas. Den kan däremot användas för att tillämpa samma marginalvärdering för en viss miljövariabel som den som tillämpas på andra håll i samhället. De monetära skattningarna bör i första hand tolkas som att de mäter *nivån* på betalningsviljan. En generell betalningsvilja för miljöändamål har skattats av Johansson och Savisic (1989).

Landskap och biologisk mångfald

Jordbruket skapar/upprätthåller ett öppet och i flera avseenden variationsrikt landskap som är värdefullt från estetisk, rekreations och biologisk synpunkt. Människor värdesätter variationsrikedom, aktiviteter i landskapet och grad av öppenhet. Detta stöds av ett flertal studier (se t.ex. Alness–Brinkman 1975 och Drake m.fl. 1991). I en studie av LUI (1988) framkom t.ex. att bevarat jordbrukslandskap är det alternativ som allmänheten sätter främst bland motiv för stöd till jordbruket. Värdet av biologisk mångfald utanför jordbruket har studerats i ett flertal svenska och internationella studier.

Den genomsnittliga betalningsviljan för personer mellan 16 och 74 år har uppmätts till 718 kr/år i 1990 års priser. Resultaten bygger på en rikstäckande studie med intervjuer om betalningsvilja (Drake 1992 och 1993). Värdet av bevarat jordbrukslandskap har uppskattats till i genomsnitt 1 300 kr/ha. Betalningsviljan är högre i Norrland (+ 30 % om individernas betalningsvilja i sin helhet antas avse det egna länet). Åker med spannmål har uppskattats till 1 140 kr/ha, betesvall till 2 180 kr/ha och hagmark till 2 760 kr/ha. Variationerna mellan olika fält är sannolikt mycket stor. Biologiskt särskilt värdefulla hagmarker värderas antagligen avsevärt högre, vilket också bör gälla ängsmarker av hög kvalite. Alla dessa värden är uttryckta i jämförelse med granplantering på åkermark som antas ha ett landskapsvärde på 0 kr/ha.

I en lokal studie (Drake m.fl. 1991) har relativa värden för ytterligare några markanvändningar skattats. De värden som anges i det följande bygger på att normalt jordbruk i studien åsetts index 100 och att granplantering åsatts indes 0. I studien erhöll naturvårdsbete en relativvärdering på 100, betesskog 80, slaghackslandskap 30, spontan igenväxning 20 och björkplantering 20. Det framkom också att människor sätter värde på variation i åkerlandskapet i form av åkerhol-

mar, stenmurar och öppna diken m.m.. Hasund (se kommande arbete) har uppmätt en relativt hög betalningsvilja för dylika inslag i jordbrukslandskapet.

Eutrofiering

Jordbrukets läckage av kväve och fosfor har en gödande effekt på ytvattensystem. Kväve har störst betydelse för kustvatten och fosfor har störst betydelse för inlandsvatten. Vid omfattande tillförsel uppstår negativa effekter såsom algblomning och bottendöd. Tillgången på fisk minskar och lågkvalitativa arter gynnas på bekostnad av de arter som människor är villiga att betala mest för. Läckage av kväve påverkar även grundvattenkvalitén negativt.

De ekomnomiska förlusterna i fiskerinäring, vattenbruk och förädlingsindustri av en fullständig utslagning av fiskbeståndet i svenska kustvatten har beräknats till 320 miljoner kr (Silvander och Drake 1988). Sportfiskarnas värdering av tillgången på fisk, både användar- och existensvärden, har uppskattats till 1 600 kr/person och år i en rikstäckande CVM studie. Betalningsviljan bland personer som inte bedriver sportfiske i de aktuella vattnen har uppskattats till 300 kr/person (Silvander 1991). Sammanlagt uppskattas förlusterna till 1,6–1,9 miljarder kr. Grovt räknat ligger kostnaden per kilo kväve som tillförs kustvattnen på mellan 10 och 20 kronor. Observera att alla miljökostnader inte är inkluderade.

Ett alternativt sätt att räkna bygger på att marginalkostnaden att reducera kväve i kommunala reningsverk är lågt räknat ca 50 kr/kg (Andréasson–Gren 1991). Om dylika investeringar, som beslutats politiskt, anses motiverade är det rimligt att insatser som minskar kväveläckage från jordbruk värderas på motsvarande sätt. Läckage från jordbruk beror på en lång rad faktorer som t.ex. jordart, växtslag, stallgödselhantering, jordbearbetning och kvävetillförsel. Belastningen på kustvattnen avtar med avstånd mellan utsläppspunkt och kust. I genomsnitt når 73 % av jordbrukets läckage fram till kusten (Löfgren och Olsson 1990). Det är därför inte möjligt att räkna fram ett enkelt samband mellan insats av kväve och läckage. Man kan möjligen grovt räkna med att nitratläckaget minskar med 0,25 kg kväve för varje kilo minskad tillförsel av handelsgödsel i ett kortsiktigt perspektiv (Rude 1991). Värdet av läckageminskning av minskad tillförsel kan

då beräknas till i genomsnitt 2,2–7,3 Kr/kg tillförd kväve (15 alternativt 50 kr/kg N*0,25*0,73). Om hänsyn tas till andra variabler än kväveinsatsen blir intervallet mycket brett. Våtmarker kan medverka till att kvävetillförseln till kusterna i Södra Sverige minskar till en lägre kostnad (Andréasson–Gren 1991). Odling av fånggrödor kan också reducera kväveläckaget till en lägre kostnad om också effekter på klimatet (på grund av ökad kolbindning) inkluderas (Drake 1993)

Fosfor är ur läckagesynpunkt ett mindre problem än kväve och det finns inga ekonomiska analyser av miljökostnaderna i Sverige. För fosfor bör även den långsiktiga uttömningen av en livsnödvändig begränsad resurs tas med i beräkningen. Hushållning med fosfor är därför motiverad. Monetär värdering av uttömning av fosfor kommer att vara helt beroende av vilken diskonteringsränta som väljs. Ju högre ränta desto lägre värde åsätts uttömningen.

Klimatförändring

Jordbruket bidrar till jordens uppvärming genom utsläpp av koldioxid (CO_2), metan och dikväveoxid. Koldioxiden kommer i första hand från minskning av jordarnas innehåll av organiska ämnen och från fossila bränslen som används till traktorer, uppvärming, transporter och framställning av insatser som t.ex. kvävegödselmedel. Metan kommer i första hand från mjölkkor och andra betesdjur, från stallgödsel och från våtmarker. Dikväveoxid (lustgas) avges i olika mängd från all växtodling inom jordbruket och ökar med kväveintensitet och om marken är obevuxen en del av året.

Det finns inga kostnadsberäkningar för svenska förhållanden. För amerikanska förhållanden har beräkningar gjorts för det fall där koncentrationen av koldioxid i atmosfären fördubblas. Resultaten visar att de kostnader som kan beräknas motsvarar ca 1 % av BNP. Omräknat till kilo koldioxid blir det 2–6 öre (Nordhaus 1991, Morgenstern 1991 och Cline 1991). De svenska skatterna 8 resp. 32 öre är ett annat uttryck för samhällets värdering. Om avgifter på utsläpp av ett kilo koldioxid anses motiverat är det logiskt att subventionera bindning av koldioxid i motssvarande grad, alternativt gynna markanvändning eller produktionsprocesser som binder kol. Detta har en mycket stor betydelse för jord- och skogsbruk (se t.ex. Hultkrantz 1991 och Drake 1993). Det är också motiverat att avgiftsbelägga utsläpp av t.ex. me-

tan och dikväveoxid utöver naturgivna nivåer motsvarande dessa ämnens aggresivitet och varaktighet som växthusgaser.

Bekämpningsmedel

Användning av bekämpningsmedel påverkar land- och vattenekosystemens artantal och relativ artsammansättning på ett sätt som gynnar den önskade produktionen, men som ofta är ogynnsamt för omgivande flora och fauna. Vissa andra negativa bieffekter förekommer, t.ex. hälsoeffekter (se t.ex. Fogelfors m.fl. 1992).

Det finns inte någon genomförd studie om betalningsvilja för att lantbruket skall avstå från eller minska användningen av kemiska bekämpningsmedel. En CVM-studie av Malmberg pågår för närvarande vid institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet. Om nuvarande skatter, och övrig styrning, anses avspegla människors preferenser finns det inget motiv att ytterligare ta hänsyn till användningen av kemiska bekämningsmedel när det gäller styrning av markanvändning.

Försurning

Jordbrukets bidrag till försurningen torde vara begränsat men bör inte försummas. Det är främst fråga om ammoniak som avgår vid stallgödselhantering och vid växtproduktion med relativt hög kväveintensitet. Den försurning av åkermarken som beror på uttag av baskatjoner med skörden eller på viss handelsgödseltillförsel kan kompenseras med kalkning och bör därför ses som ett internt jordbruksproblem snarare än ett miljöproblem.

Om man utgår från att skatten på svavel som är 30 kr/kg S, är rimlig går det att beräkna miljökostnaden för utsläpp av ett kilo ammoniak. Till förutsättningarna hör vidare att endast ca 10 % har försurande effekt, resten göder markekosystemen vilket i och för sig kan vara negativt.

Sammanställningar–kalkyler

Den samlade miljöpåverkan av olika former av jordbruksproduktion i Götalands södra slättbygder har beräknats av Drake (1993). Den mil-

jöpåverkan som inkluderas i kalkylerna avser landskap, eutrofiering och klimat. I en baskörning värderas landskap enligt de principer som angivits ovan. Åker värderas till 1 142 kr/ha (tilläggsvärde bevuxen mark, dvs slåttervall och fånggröda, 520 kr/ha), betesvall 2 181 kr/ha, naturbertesmark 2 755 kr/ha, energiskog 228 kr/ha och våtmark 1 500 kr/ha. Kväve, nitrat och ammoniak, tillfört till kustvatten värderas till 14 kr/kg koldioxid och klimatförändring till 0,044 kr/kg CO_2. Kolbindning vid en övergång från kornproduktion till andra alternativ har beräknats och därefter diskonterats med 5 % ränta. Utöver nettoflöde av koldioxid från förbränning, ersättning med bioenergi och bindning av kol har metan och dikväveoxid tagits med.

I en alternativ körning ändrades värdering av miljöfaktorerna; landskapsvärden halverades, kväveläckage värderades enligt alternativkostnad i reningsverk (50 kr/kg kväve), klimat värderades enligt den gamla skattesatsen (0,25 kr/kg koldioxid) och räntan sänktes till 3 %. Stallgödselspridning och foderproduktion med tillhörande miljöeffekter ingår i kalkyler för animalieproduktion. Socialt värde beräknades som summan av miljövärden plus företagsekonomiskt vinst och markränta mätt till samhällsekonomiska alternativkostnader, dvs världsmarknadspriser.

I tabell 1 anges summan av miljövärden och sociala värden jämfört med produktion av korn för bas- resp. alternativkörning. Detta bör ge en översiktlig bild av *relativ* värdering av olika användning av åkermark (och naturbetesmark). Resultaten är förvånansvärt stabila trots stor skillnad i värdering för enskilda miljövariabler. Alla skogsalternativ gynnas relativt av låg landskapsvärdering och av hög värdering för kolbindning. Observera att mjölk och gödtjur har låga relativa miljövärden trots att betesmark i sig är högt värderat. Metangasavgång är en delförklaring till detta.

Alternativt kan värdering ske per ton producerad vara (inom grupper av jämförbara produkter) vilket inte visas i tabellen. En beräkning per ton gynnar produkter med hög produktion per hektar t.ex. potatis och kyckling och missgynnar produktion med låg avkastning per hektar t.ex. foderärtor och olika former av betesbaserad köttproduktion. Det framgår också av analysen att miljöeffekt står mot miljöeffekt när man går mellan produktionsalternativen, dvs. det föreligger

Tabell 1 Relativa miljövärden (landskap, eutrofiering och klimatförändring) och sociala värden för olika markanvändningsalternativ. Götalands södra slättbygder. Alla produktionsalternativ här jämförts med kornproduktion. Kronor per hektar.

	Σ Miljövärde		Socialt värde	
	Bas	Altern.	Bas	Altern.
Korn	0	0	0	0
30% lägre intens	111	363	17	220
Fånggröda	686	829	308	427
Stubbearbetning	90	332	240	448
Höstvete	63	5	86	756
Höstraps	41	144	-1177	-1279
Potatis	-146	-550	-6063	-2335
Foderärtor	-4	-14	-1075	-1017
Slåttervall	722	970	1084	1170
Energigräs	980	1960	2166	2545
Betesvall	1395	1845	3398	3540
Energiskog	-554	822	2317	3092
Gran	-704	982	1136	2222
Hybridasp	-477	1087	934	1897
Naturlig betesmark	2041	2355	4314	4160
Våtmark	4644	14683	6314	15753
Mjölk grovfod.	65	-2097	-12095	-11260
spannmål	-51	-1884	-10466	-9540
Slaktsvin	-57	-124	-2315	-681
Diko	1372	659	-1031	-1372
Kyckling	-165	-579	1391	2928
Får 1568	967	-1192	-1754	
Gödtjur	-128	-1742	-6915	-7533

(Källa: Drake 1993)

målkonflikter. Granskogsodling som ur landskapssynpunkt bör motverkas har positiva effekter vad avser eutrofiering och klimat. Sänkt kväveintensitet i kornproduktion leder till minskad eutrofiering men är negativt ur klimatsynpunkt. En dylik målkonflikt föreligger inte för fånggröda och minskad jordbearbetning.

Sammanfattning

Följande tabell är en bedömning som bygger på ovanstående resultat

Landskapsvärden (kr/ha):	Intervall
Åker (öppet landskap)	500– 1500
Norrlandtillägg	150– 450
Betesvall tillägg	400– 1000
Hagmark	1400– 4200

Högt klassad hagmark och slåttermark kan vara värt det dubbla eller mer.

Miljökostnad för kväveläckage värderas till 10–50 kr/kg koldioxid. Genomsnittligt värde av minskad insats av handelsgödselkvävekan grovt beräknas till 2–7 kr/kg koldioxid.

Observera att bindning av kol i vissa fall står i direkt motsättning till landskapsvärdet och att skillnader i bindning påverkar vilken metod att reducera kväveläckage som är samhällsekonomiskt optimal.

(Ett tack till Knut Per Hasund och Anders Lundin för flera värdefulla synpunkter)

Referenser

Alness Brinkman, Inger (1974) Fritid och landskap. Rapport 51, Institutionen för Ekonomi och Statistik, SLU, Uppsala.

Andréasson–Gren, Ing-Marie (1991) "Regional Management of Nitrogen Polluted Waters: Two Swedish Case Studies." Småskriftsserien 42, Institutionen för Ekonomi, SLU, Uppsala.

Cline, W (1991) Estimating the Benefits of Greenhouse Warming Abatement, OECD-stencil.

Drake, Lars (1992) "The non-market value of the Swedish agricultural landscape." *European Review of Agricultural Economics*, 19(3):351–364.

Drake, Lars (1993) Relations Among Environmental Effects and Their Implications for Efficiency of Policy Instruments. Avhandlingar 6. Institutionen för Ekonomi, SLU, Uppsala

Drake, Lars, Karl-Ivar Kumm och Mari Andersson (1991) Har jordbruket i Rottnadalen någon framtid? Småskriftsserien 48, Institutionen för Ekonomi, SLU, Uppsala.

Fogelfors, Håkan, Bertil Johnsson, Olle Pettersson och Frank Petrini (1992) Miljövänlig bekämpning i jordbruket – en diskussion av möjligheter och konsekvenser. Rapport 46, Institutionen för Ekonomi, SLU, Uppsala.

Hultkrantz, Lars (1991) Växthuseffekten – Slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken. Ds 1992:15.

Intergovernmental Panel on Climate Change (1990) IPCC first assessment report. WHO and UNEP.

Johansson, Per-Olof och Stojan Savisic (1989) Svenska folkets miljöbudget. *Ekonomisk Debatt 17(6):472–474.*

LUI (1988) Allmänhetens inställning till lantbruket mm. Lantbrukets utredningsinstitut, Rapport 19. Stockholm.

Löfgren, Stefan och Håkan Olsson (1990) Tillförsel av kväve och fosfor till vattendrag i Sveriges inland. SNV Report 3692, Stockholm.

Morgenstern, Richard (1991) "Towards a Comprehensive Approach to Global Climate Change Mitigation." *The American Economic Review*, 81(2):140–145.

Nordhaus, William (1991) "A Sketch of the Economics of the Greenhouse Effect." *The American Economic Review*, 81(2): 140–145.

Rude, Sören (1991) Kvaelstofgödning i landbruket – behov och udvaskning nu og i fremtiden. Statens Jordbruksökonomiske Institut, Rapport 62. Köpenhamn.

Silvander, Ulf (1991) Betalningsvillighetsstudier för sportfiske och grundvatten i Sverige. Avhandlingar 2. Institutionen för Ekonomi, SLU, Uppsala.

Silvander, Ulf och Lars Drake (1988) "Economic loss in fishery and aquaculture by nitrogen leaching." I *Economic Aspects of Environmental Regulations in Agriculture*, ed. Alex Dubgaard and A.Hjortshøj-Nielsen. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension - förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar - en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment - towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform - Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket - svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer - integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten - reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension - förutsättningar och erfarenheter. [72]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet - en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II - Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
- Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform - Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa. + Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar - en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder.]73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment - towards a sustainable playing field. [76]