

Analys av förslag om stöd till betesmarker och slåtterängar

Innehåll

Sammanfattning.....	4
1 Inledning.....	5
1.1 Uppdrag och syfte.....	5
1.2 Nuvarande stöd och ersättningar till betesmarker och slåtterängar	5
1.3 Lönsamhet.....	6
1.4 Biologisk mångfald.....	7
1.5 Administrativa kostnader för lantbrukare och myndighet	8
1.6 Disposition.....	9
1.7 Avgränsningar.....	9
2 Metod.....	10
2.1 Identifiering av målbild och behov	10
2.2 Arbetssätt	10
2.3 Bedömning av behov	11
2.4 EU- förordningar som styr den gemensamma jordbrukspolitiken	13
3 Arealbaserade stöd och ersättningar till betesmarker	14
3.1 Inledning	14
3.2 Indelning av betesmarker i olika markklasser – rekommendation	15
3.3 Landskapselement – rekommendation	20
3.4 Åtagande, skötselnivåer och fastställande – rekommendation	27
3.5 Villkor för miljöersättning.....	34
4 Fäbod	34
4.1 Rekommendation.....	34
4.2 Bakgrund.....	35
4.3 Alternativ till ersättning för fäbodbete	36
4.4 Statsstödsregler och möjlighet att hantera stöd till fäbod utanför CAP...41	
5 Investeringsstöd	42
5.1 Rekommendation.....	42
5.2 Bakgrund.....	43
5.3 Urvalskriterier för ökad betesdrift	44
5.4 Investeringsstöd till stallar – fokus betesdrift.....	44
5.5 Nytt investeringsstöd till utrustning – fokus betesdrift.....	47
6 Andra stöd som kan gynna betesbaserad produktion	49
6.1 Bakgrund.....	49

6.2	Alternativ	49
7	Rådgivning och kompetensutveckling.....	51
7.1	Incitament för att höja betesmarkers och slåtterängars naturvärden	52
7.2	Betesplanering	52
7.3	Webbaserad utbildning om villkor och naturvärden i betesmarker.....	53
8	Piloter för att testa nya stöd och indelningar av mark	53
8.1	Rekommendation	54
8.2	Betesdrift verifierad genom GPS-teknik	54
8.3	Ny indelning av mark som utgår från andel träd- och buskrika områden 56	
9	Diskussion och slutsatser.....	57
9.1	Lönsamhet.....	57
9.2	Biologisk mångfald.....	58
9.3	Plan för restaurering av natur	58
9.4	Administration	59
9.5	Skalbarhet	60
9.6	Slutsats och rekommendationer	60
	Bilaga 1. Analys av förslag till CAP efter 2027	62
	Bilaga 2. Ordlista	65
	Bilaga 3. Sammanfattning av enkätsvar Landja	67

Sammanfattning

Detta är Jordbruksverkets redovisning av uppdraget att ta fram översiktliga förslag till stöd och ersättningar som ska gå till slätterängar och betesmarker, inklusive fäbodbete efter 2027.

Målbilden för förslagen i uppdraget är att de ska bevara och förstärka hävdgynnad biologisk mångfald och bidra till att nå nationella och internationella miljömål.

De olika alternativen som analyserats inom uppdraget har utvärderats utifrån att stöd och ersättningar ska vara billigare att administrera än nu, attraktiva att söka, ska leda till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden, bidra till en stärkt lönsamhet och leda till att fler djur betar betesmarker.

Våra rekommendationer:

- Arealbaserade ersättningar & stöd
 - Behåll markklasserna som idag, men justera definitioner för vissa specialklasser
 - Spridda landskapselement är stödberättigande enligt definition och pro-rata behöver därmed inte användas
- Miljöersättning
 - Ettårig ersättning i stället för fleråriga åtaganden
 - Ta bort möjligheten att söka allmän skötsel på marker med särskilda värden
 - Fastställande i förväg av marker som idag redan finns i blockdatabasen men där lantbrukaren vill söka särskild skötsel.
- Ersättning till fäbodbruk
 - Gynna mindre besättningar genom justeringar i nuvarande ersättning
- Investeringsstöd
 - Nytt investeringsstöd till utrustning som gynnar betesdrift
 - Förändra nuvarande investeringsstöd till stallar så det bättre gynnar företag med betesdrift

Utöver ovan rekommenderar vi att genomföra ett pilotprojekt för att undersöka om verifiering av betesdrift genom GPS-teknik på sikt är ett alternativ till nuvarande miljöersättning. Med ett sådant upplägg kommer ersättningen fokusera på att djuren har vistats på marken. Ett sådant upplägg har potential att bidra positivt till målen.

1 Inledning

Betesmarker är inte bara vackra inslag i landskapet, de hyser även många växt- och djurarter och är således viktiga för den biologiska mångfalden. För att artrikedomen ska bevaras och utvecklas måste markerna skötas med betesdjur. Den gemensamma jordbrukspolitiken har betydelse för att kunna bevara befintliga betesmarker och för att styra berörda lantbruksföretag att sköta mer betesmark. I den strategiska planen för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns flera stöd och ersättningar som påverkar förutsättningarna för att sköta betesmarker. För att det fortsatt ska finnas betesmarker i landskapet är det dock avgörande att det finns konsumenter som vill köpa de livsmedel som produceras på markerna.

1.1 Uppdrag och syfte

Jordbruksverket har, inför perioden efter 2027 av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, fått i uppdrag att ta fram översiktliga förslag till stöd och ersättningar som ska gå till slätterängar och betesmarker, inklusive fåbodbete.

Förslagen ska ha som utgångspunkt att svårigheterna, komplexiteten och kostnaderna kopplade till blockdatabasen, uppföljning, kontroll av stödberättigande, handläggningstider och risker för sanktioner och finansiella korrigeringar tydligt ska minska för myndigheter och stödsökande. Samtidigt bör förslagen bidra till att lönsamheten i den betesbaserade djurhållningen stärks och att attraktiviteten i stöden ökar, så att anslutningen ökar av marker med naturvärden och sådana där stöd till skötsel har bidragit till att dessa på sikt kan få värden och därigenom bidra till uppfyllelsen av kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

Syftet med denna redovisning är att redovisa översiktliga förslag till stöd och ersättningar som ska gå till slätterängar och betesmarker, inklusive fåbodbete.

1.2 Nuvarande stöd och ersättningar till betesmarker och slätterängar

I dag finns flera stöd och ersättningar som direkt eller indirekt påverkar hur och om företag med betesdjur sköter betesmarker.

Flera av stöden och ersättningarna har inbördes beroenden. Det kan exempelvis vara att förändringar i villkor och därmed kalkyler påverkar kalkyler för andra stöd. Det är också att samma marker ligger till grund för utbetalning i flera stöd, till exempel gårdsstöd, miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar, miljöersättning för fåbod samt kompensationsstöd. Andra beroenden är administrativa då exempelvis en ändring i areal på jordbruksblock påverkar flera stöd.



Figur 1: Översikt av de stöd och ersättningar som direkt eller indirekt påverkar hur företag med betesdjur sköter betesmarker

Förutom stöden ovan påverkar även investeringsstöd till stallar, nötkreatursstöd, ersättning till ekologisk produktion och vallodling samt djurvälferdsersättning för mjölkcor företagsekonomi för många företag med betesdrift.

Den faktiska skötseln av betesmarker och slätterängar kan även påverkas av rådgivning och kompetensutveckling.

1.3 Lönsamhet

Antalet nötkreatur och får har minskat stadigt de senaste trettio åren, och lönsamheten har varit en avgörande faktor¹. Det är framför allt mjölkcor som minskat medan dikorna har haft en svag uppgång (figur A). Nötkreaturen betar 85 procent av arealen betesmark där nötköttproduktionen står för cirka 70 procent och mjölkproduktionen för 16 procent. Övrig betesmark betas av får (10 procent) och häst (4 procent).²

Företagens lönsamhet är idag beroende av stödformer som miljöersättningar, nötkreatursstöd och kompensationsstöd. I betesmarksbaserad nöt- och lammproduktion utgör dessa stöd cirka hälften av intäkterna³.

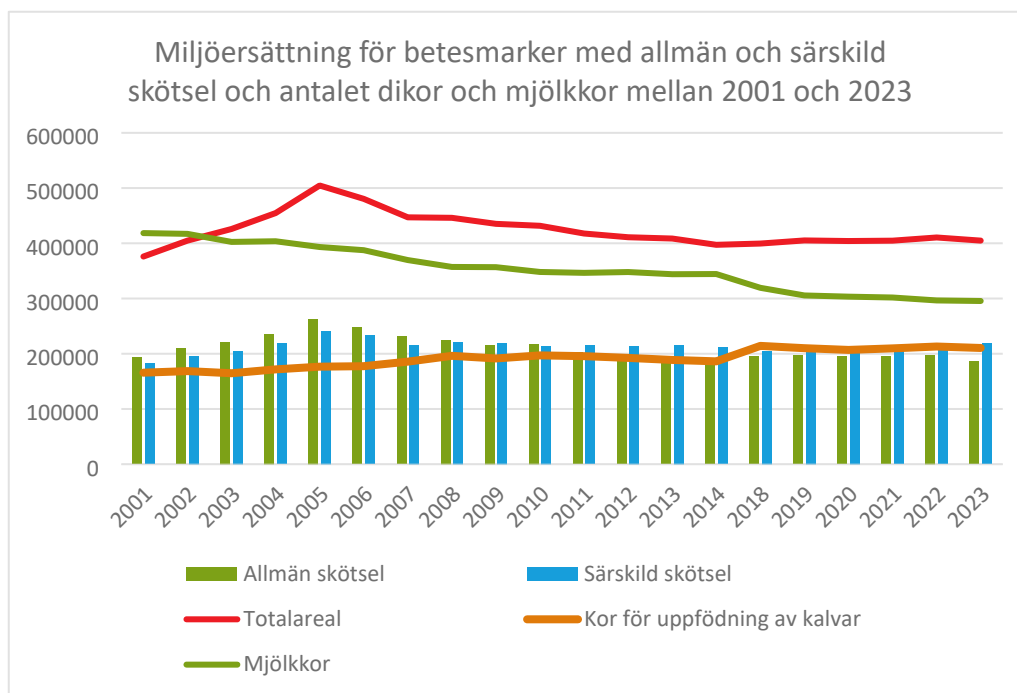
Sedan 2001 har arealen med miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar varit relativt stabil, antalet mjölkcor har minskat och dikorna har ökat.

¹ Jamieson, A. & Hesse, A. (2021) Hinder och möjligheter för ökad

drift ur ett lantbrukarperspektiv – en kunskapsöversikt. SustAnimal Reports, nr 1.

² Cederberg, C och Henriksson, M. 2020. Gräsmarkernas användning i jordbruket.

³ Hesse och Jamiesson, 2021. Hinder och möjligheter för utökad naturbetesdrift ur ett lantbrukarperspektiv.



Figur 2: Areal betesmark med allmän respektive särskild skötsel (inklusive specialklasser) under perioden 2001 till 2023 samt utveckling av antalet mjölkkor och dikor under samma period. Uppgifterna har hämtats från Jordbruksverkets stöddata samt offentliga statistik

Betesbaserad animalieproduktion kräver stora investeringar i byggnader och infrastruktur. Äldre stallbyggnader möter inte alltid dagens krav för djurhållning eller lämplighet för lönsam drift. Att modernisera stallar blir en stor kostnad på grund av till exempel lång kapitalbindning, vilket är särskilt svårt för små och medelstora företag. Vinterhållning, tillsyn av djur på bete, vattenförsörjning och långa avstånd innebär också betydande kostnader, särskilt för småskaliga producenter utan stordriftsfördelar.

Sett endast till nötkreatur är dikor nödvändiga för kalvproduktionen och betesmarksdrift, men har ofta högre fasta kostnader än stutar. Stutar är enklare att hantera och något mer lönsamma, eftersom de inte kräver investeringar i avel och kalvning. Båda kategorierna är dock beroende av stöd för att vara lönsamma. Slakt direkt efter betessäsongen minskar behovet av vinterfoder och ger bättre slaktnesultat, medan senare slakt ökar kostnaderna. Jämfört med ungtjurar, som växer snabbare och slaktas tidigare, är dikor och stutar betydligt mer beroende av stöd.

1.4 Biologisk mångfald

Odlingslandskapet har förändrats mycket under de senaste hundra åren i såväl arealmässig utbredning som i brukningsmetoder. Till exempel har tidigare vidsträckta ängsmarker ersatts av vallodling på åkermark medan mosaikartade utmarksbeten har minskat i omfattning och ersatts med tätvuxen produktionsskog. Detta har påverkat biologisk mångfald på ett påtagligt sätt då livsmiljöer och

spridningsvägar krympt i omfattning eller helt försvunnit från landskapet. Nedläggning av jordbruksföretag har inneburit att stora arealer betesmarker, slåtterängar och åkrar växt igen eller planterats med skog i delar av landet. I andra områden är det i stället en ökad intensifiering av jordbruket som har berövat många arter deras tidigare livsmiljöer.

Jordbruket utgör grunden för ett långsiktigt bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Utan ett aktivt brukande kommer det öppna odlingslandskapet på sikt att försvinna och därmed också möjligheterna att bevara de vilda djur, växter och svampar som är knutna till öppna och halvöppna livsmiljöer. Likaså är jordbruket beroende av de ekosystemtjänster som biologisk mångfald bidrar med. För att bevara och förstärka förutsättningarna för biologisk mångfald i odlingslandskapet är det väsentligt att betesmarker sköts och restaureras.⁴

I juni 2024 beslutade kommissionen och rådet om förordning om restaurering av natur. Syftet med förordningen är att vända de negativa trenderna för biologisk mångfald genom att restaurera och återställa ekosystem och livsmiljöer för arter⁵.

1.5 Administrativa kostnader för lantbrukare och myndighet

I tidigare redovisade uppdrag om *Minskade administrativa kostnader inom den gemensamma jordbrukspolitiken- förenklingar för stödmottagare och myndigheter, med mindre finansiella korrigeringar* (Effektiviseringsuppdraget) finns ett antal kostnadsdrivande administrativa moment beskrivna. En sammanfattning av de kostnader som framför allt är kopplade till betesmarker och slåtterängar är:

- Fleråriga åtaganden driver administrativa kostnader vid handläggning och upplevs av lantbrukare som mindre flexibelt till exempel utifrån arrendeavtal.
- Betesmarkernas naturliga dynamik mellan år och variation inom blocken gör att det är svårt att ajourhålla, följa upp och kontrollera med digital teknik utan kräver ofta besök i fält.
- Höga kostnader för att handlägga miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar och fåbodar jämfört med andra stöd

Konstruktionen av miljöersättningen begränsar lantbrukarnas flexibilitet, till exempel då mark som arrenderas på kort sikt eller betas enskilda år inte kan ingå i åtagandet utan att perioden ändras för hela åtagandet.

⁴ Jordbruksverket, 2019. Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald

⁵ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning \(EU\) 2022/869 \(Text av betydelse för EES\)](#)

Betesmarker är variationsrika på grund av naturlig dynamik och sinsemellan stor heterogenitet. Det medför att det är svårt att utforma ersättningar som har en administrationskostnad som är i nivå med vissa ersättningar riktade till åkermark.

Det är många lantbruksföretag som har betesmarker och/eller betesdjur vilket medför att det är många företag som berörs av eventuella förändringar.

1.6 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi mål, behov och arbetssätt inklusive de grunder vi använt för att bedöma de identifierade förslagen. I kapitel 3 till och med 8 redogör vi för de alternativ som vi gjort en övergripande analys av, samt rekommendationer för ändringar och tillägg i stöd och ersättningar. I kapitel 9 finns diskussion och summering av rekommendationerna och förväntade effekter.

I denna redovisning används flera begrepp, dessa finns förklarade i en ordlista, se bilaga.

1.7 Avgränsningar

Budget: Vi har inte gjort någon bedömning av vilken påverkan som förslagen får på den budget som ska avsättas för Sveriges genomförande av CAP. En ökad satsning på betesmarker och betande djur kommer att kräva en högre budget, utan tillskott av pengar krävs prioriteringar. Eftersom den nuvarande pelarstrukturen föreslås försvinna⁶ har vi inte gjort något förslag som beskriver finansiering av stöden inom CAP:s pelare 1 eller 2.

Skötselvillkor: I samband med leverans av tilläggsbeställning i februari 2026 kommer det finnas ett underlag om villkor samt påverkan på kalkyler och ersättningsnivåer.

Komplement: I samband med externa dialoger och interna diskussioner har flera olika förslag på kompletterande insatser utöver befintliga lyfts. Vi har inte gjort analyser av varken nuvarande komplement eller förslag på andra komplement i denna leverans. Vi avser att återkomma med sådana analyser i februari.

Förslag där mark som idag inte är jordbruksmark ska restaureras så att de utvecklas till betesmarker med livsmiljötyp ingår inte i denna redovisning. Förslaget om att vidga definitionerna av skogsbete och gräsfattig mark bidrar dock på sikt till att fler marker kan utvecklas till livsmiljötyp, framför allt trädklädda betesmarker.

⁶ COM (2025) 565 final 2025/0240 (COD) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välbefinnande och säkerhet för perioden 2028–2034 och om ändring av förordning (EU) 2023/955 och förordning (EU, Euratom) 2024/2509

Pågående utvecklingsarbete: Med utgångspunkt i Effektiviseringsuppdraget pågår utvecklingsarbete för att minska de administrativa kostnaderna generellt. Mycket av detta, till exempel inom ajourhållning, kommer påverka hantering av jordbrukarstöd till betesmarker. Detta uppdrag redogör inte för detta utvecklingsarbete utan fokuserar på sådant som inte hanteras i andra processer.

2 Metod

2.1 Identifiering av målbild och behov

Målbilden, eller den önskade effekten, är att stöd och ersättningar till betesmarker och slätterängar och fäbodbeta ska:

- Bevara och förstärka hävdgynnad biologisk mångfald och att synliggöra kulturmiljövärden på marker som klassas som betesmark, och därmed öka variationen i odlingslandskapet.
- Bidra till att nå nationella och internationella miljömål som syftar till att bevara och förstärka odlingslandskapets biologiska mångfald, till exempel miljökvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv, Agenda 2030 och Konventionen om biologisk mångfald samt EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar), art- och habitatdirektiv (Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur.

För att nå målbilden identifierades följande behov:

- Stöd och ersättningar som är billigare att administrera än nu
- Stöd och ersättningar som är attraktiva att söka
- Stöd och ersättningar som leder till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden
- Stöd och ersättningar som bidrar till en upplevd stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker eller i större utsträckning kan beta betesmarker framöver
- Stöd och ersättningar som leder till att fler djur betar betesmarker

2.2 Arbetssätt

I inledningsskedet anordnades en intern workshop för att identifiera ändringar i stöd och ersättningar som bidrar till målbild och identifierade behov. Deltagarna pekade ut fyra områden:

- Definitioner och hantering av åtagande för arealbaserade ersättningar
- Översyn av ersättning till fäbodar
- Investeringsstöd som bättre gynnar betesdrift
- Möjligheter att rikta stöd och ersättningar till djuren i stället för marken

De identifierade områdena har styrt utvecklingen av förslag och analyser som presenteras i redovisningen.

Utöver det interna arbetet har vi haft löpande dialog med lantbrukare, intresseorganisationer, länsstyrelserna och andra myndigheter. Åtgärderna har bland annat omfattat:

- Webinarium arrangerat av Landsbygdsnätverket i projektets inledande fas, riktat till lantbrukare och intresseorganisationer för att samla input till stödutformning. Webbinariet samlade ungefär 50 deltagare från organisationer, föreningar och myndigheter.
- Dialog med representanter för olika fäbodföreningar och länsstyrelsen i Jämtlands län.
- Enkät genom Landja i samarbete med jSam (se bilaga 1).
- Intressentdialoger och enkät inom ramen för uppdraget om att ta fram en plan för genomförandet av förordning om restaurering av natur.

2.3 Bedömning av behov

I varje avsnitt utvärderas de analyserade alternativen mot de identifierade behoven. Vi använder skalan stor negativ konsekvens, liten negativ konsekvens, oförändrad, liten positiv konsekvens och stor positiv konsekvens. Alternativ som inte kan bedömas eller har både positiva och negativa effekter samtidigt markeras som ej bedömd. Resultatet av bedömning presenteras i en tabell under rubriken Rekommendationer i respektive avsnitt. Stöd och ersättningar som är billigare att administrera än nu

För att nå målbilden behöver vi ha en effektiv och korrekt EU-stödshantering. I Effektiviseringsuppdraget framgår vilka ändringar som behövs för att nå ambitionen om att kostnaden för stödhantering ska vara 15 procent lägre år 2030 jämfört med perioden 2014–2022. Uppdraget har varit ett vägledande underlag. För att minska kostnaderna har vi i detta uppdrag identifierat moment som kan minska tid för handläggning och kontroll, särskilt för de arealbaserade stöden. Detta kan till exempel ske genom att sträva efter att en så stor del som möjligt av handläggning, kontroll, uppföljning och rapportering ska automatiseras, eller att minska antalet regler. I den mån vi resonerar kring villkor har hänsyn tagits till möjligheter med digital markuppföljning eller register.

2.3.1 Stöd och ersättningar som är attraktiva att söka

För att nå målbilden har Jordbruksverket bland annat identifierat följande behov:

- Ha lantbrukaren i centrum
- Göra det enkelt för lantbrukaren att söka stöd och följa villkoren för respektive stöd
- Förbättra kommunikationen med lantbrukaren
- Att handläggningstider hålls och att utbetalningar sker i tid

- Att ersättningsnivån motsvarar kostnaderna lantbrukarna har för att skapa miljönytta
- Att fler söker stöd eller att fler marker, djur eller gårdar får del av stöden.

2.3.2 Stöd och ersättningar som leder till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar deras naturvärden

För att nå målbilden har Jordbruksverket bland annat identifierat följande behov:

- En stödutformning som bygger på ett minsta antal regler och villkor som krävs för att nå önskad effekt och för att företagen ska ha handlingsutrymme för att nå önskade resultat på ett effektivt och flexibelt sätt
- Öka incitamenten för att betesdjur som i dag betar betesvallar eller föds upp inomhus i stället betar betesmarker
- Ha stöd och ersättningar som bidrar till det svenska genomförandet av förordningen om restaurering av natur⁷
 - Artikel 4. Restaurera och återskapa ängs- och betesmarker (livsmiljötyper) samt restaurera livsmiljöer för habitatdirektivets arter. Betinget för restaurering och återskapande ska göras med olika etappmål till 2030, 2040 och 2050. Livsmiljötyper som är i gott tillstånd får inte försämrats avsevärt
 - Artikel 10. Genomföra lämpliga och ändamålsenliga åtgärder för att förbättra mångfalden av pollinatörer.
 - Artikel 11. Öka index för jordbruksfåglar med 5 procent till år 2030. Uppnå en ökande trend för gräsmarksfjärilar och andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald.

2.3.3 Stöd och ersättningar som bidrar till en stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker eller i större utsträckning kan beta betesmarker framöver

För att nå målbilden har Jordbruksverket bland annat identifierat följande behov utifrån inspel från externa aktörer:

- Koppla eller rikta nya eller befintliga stöd till betande djur och företag som har betesdjur
- Nya investeringsstöd, andra villkor eller urvalskriterier som gynnar betesmarksbaserade företag som sköter betesmarker
- Stöd för stängsel, till exempel material- och arbetskostnader och kostnader för hantering i områden med mycket vilt där stängsel förstörs.
- Stöd till stängsel och vatten som även fungerar på vintern

⁷ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning \(EU\) 2022/869 \(Text av betydelse för EES\)](#)

- Rådgivningspaket där både naturvärden och lönsamhet är i fokus, eller mer fokus på utveckling av verksamhet samt kunskaper om hur lönsamhet kan öka genom minskningar i utgifter och ökad produktion utifrån gårdens förutsättningar
- Stöd för att göra en betesplan för olika scenarier

2.3.4 Stöd och ersättningar som leder till att fler djur betar betesmarker

För att nå målbilden har Jordbruksverket identifierat följande behov utifrån inspel från externa aktörer:

- Stöd som gynnar betesdrift på mer svårtillgängliga platser
- Fortsatt stödja ekologisk produktion och överväga en koppling mellan djur och betesmarker liknande den som fanns i tidigare programperioder
- Stödja företagsmodeller som innebär att man flyttar flockar med betesdjur smidigt mellan olika betesmarker. Tex flyttbara stängsel, transportlösningar eller stöd för samverkan och länka ihop entreprenörer och markägare
- Stöd som riktas till djur som betar betesmarker eller företag som kan beta mer betesmarker.

2.4 EU- förordningar som styr den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s förordningar för den gemensamma jordbrukspolitiken styr utformningen av stöd och ersättningar men även sådant som ansökan, utbetalning, register, uppföljning och rapportering. I många fall saknas detaljerade regler i EU-förordningarna. Av betydelse för tillämpningen blir då vägledningar, frågor- och svarsdokument, uttalanden från kommissionen vid förhandling av texter i strategisk plan eller vid revisioner.

Nuvarande planperiod pågår till år 2027. Inför nästa period som enligt plan ska starta 2028 kan förutsättningarna förändras, till exempel om regelverken justeras. Vi har här gjort en första analys av de förslag till förordningar som EU-kommissionen presenterade i juli 2025 utifrån de förändringar som direkt eller indirekt kan beröra utformning av stöd och ersättningar till betesmarker, se bilaga 1. Rekommendationerna och alternativ som vi har analyserat bedömer vi vara möjliga att genomföra enligt förslag till CAP efter 2027 om inget annat anges.

3 Arealbaserade stöd och ersättningar till betesmarker

3.1 Inledning

Detta kapitel utgår från nuvarande upplägg för betesmarker där det går att söka gårdsstöd, kompensationsstöd och/eller miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar. Vi fokuserar på förändringar som i första hand berör miljöersättningen för betesmarker och slätterängar. Avsnittet om landskapselement och pro rata berör dock ägoslaget betesmark även i andra stöd.

Vi har grupperat förändringarna i ett antal olika områden, och dessa områden, se tabell 1, kan i sin tur kombineras på olika sätt för att på så vis ge olika alternativa stödutformningar.

Tabell 1. Översikt av område och frågeställningar.

Område	Identifierade frågeställningar
Indelning av betesmark i olika markklasser	Hur ska vi dela in betesmarker som det ska gå att söka ersättning för?
Landskapselement	Hur ska vi hantera landskapselement på betesmarker?
Trädjordbruk	Kan trädjordbruk användas för att underlätta hantering av träd- och buskrika marker?
Åtagande, skötselnivåer och fastställande	Ska det finnas åtagande och vara möjligt att välja skötselnivå? Ska ersättningen vara ett- eller flerårig? När ska fastställande av mark ske?

De senaste två decennierna har det skett flera förändringar i hur betesmarker och miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slätterängar hanterats inom CAP. Blockprojektet 2007–2010 innebar att definitionen av betesmark kompletterades med hur många träd det fick finnas per hektar. Följden av det blev att många lantbrukare blev av med stödberättigad areal och fick återkrav. Inför 2015 infördes en ny definition som fokuserade på markernas innehåll av gräs och örter och spridda landskapselement (pro-rata metoden) i stället för antalet träd. Inför programperiod 2023–2027 togs kravet på särskilda skötselvillkor anpassade till varje enskild mark med särskild skötsel bort. Alla förändringar som berör lantbrukare kan påverka deras förtroende för myndigheter och därmed också anslutningen till miljöersättningen.

I miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slätterängar har vi nu en komplex konstruktion med många olika definitioner beroende på vilken typ av mark det är, olika kalkyler för att beräkna maximalt ersättningsbelopp i respektive markklass och ett omfattande regelverk eftersom det finns både samma och olika villkor för de olika markklasserna etcetera. Utifrån ett lantbrukarperspektiv kan det vara intuitivt svårt att förstå delar av konstruktionen, till exempel vad som skiljer

olika markklasser åt och ibland även vad som är skillnaden mellan mark som klassas som betesmark och mark som klassas som permanent gräsmark på åkermark.

Andra utmaningar är mängden landskapselement i många betesmarker och att vegetationen förändras över tid utifrån vilka skötselåtgärder som genomförs eller inte genomförs samt naturliga förhållanden.

Genom ändringar i ersättningarna kan vi minska kostnader i administration, men det är mycket svårt att inom miljöersättningen göra ändringar som leder till fler betesdjur. Samtidigt behöver vi också skapa incitament för att restaurera betesmarker och slåtterängar så att arealen ökar. I dialogen kopplad till plan för restaurering av natur var det flera som vittnade om att de önskade en enkel miljöersättning för restaurering, liknande den som fanns i förra programperioden.

3.2 Indelning av betesmarker i olika markklasser – rekommendation

- Behåll markklasserna som finns idag, men se över nationella definitioner för vissa specialklasser.

Det finns flera anledningar till att behålla de markklasser som har arbetats fram under lång tid, både för lantbrukarna och stödmyndigheterna. Lantbrukare vet i dag vilka typer av marker de har och vilka marker som ger högre ersättning. Stödmyndigheterna har ett inarbetat system med IT-stöd, handläggning, rutiner, definitioner, kalkyler, kontroller etcetera. För att skapa bättre förutsättningar för att fler betesmarker med höga naturvärden, som på sikt kan utvecklas till livsmiljötyp, ska ge rätt ersättning bör definitionerna av skogsbete och gräsfattig mark ses över. Förändringen påverkar administrationskostnaderna marginellt eftersom den inte medför ändringar i IT-system och liknande. Ajourhållningen behöver dock kalibrera sig på ändrade definitioner. Alternativet att slå ihop alla betesmarker och slåtterängar i en markklass medför initialt höga kostnader för administration och medför negativa effekter för såväl vissa lantbruksföretags som miljönytta. På sikt ger förslaget lägre administrationskostnader.

I tabellen nedan framgår hur effekten av de olika alternativen förhåller sig till behoven i uppdraget. Vår bedömning är att alternativ B är att föredra på grund av att det ger mest positiv effekt på behoven jämfört med övriga alternativ.

Tabell 2. Bedömning av behov för indelning av betesmarker i olika markklasser

Behov	Hur bidrar förslaget till behoven?	
	Alternativ A - Alla betesmarker och slåtterängar i en markklass	Alternativ B – Se över nationella definitioner för vissa specialklasser
Stöd som är billigare att administrera än idag	Stor negativ inledningsvis, stor positiv på sikt	Oförändrad
Stöd som är attraktiva att söka	Oförändrad	Liten positiv
Stöd som leder till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden	Negativ	Liten positiv
Stöd som bidrar till en upplevd stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker större utsträckning	Ej bedömd	Liten positiv
Leder till att fler djur betar betesmarker	Oförändrad	Oförändrad

3.2.1 Bakgrund

Enligt EU:s definitioner ska jordbruksareal delas in i tre ägoslag; åkermark, permanenta grödor och permanent gräsmark som alla berättigar till gårdsstöd. Ungefär 85 procent av betesmarker och slåtterängar med miljöersättning⁸ är inkluderade i definitionen av permanenta gräsmarker. I dag har vi tre markklasser som berättigar till gårdsstöd, dvs. är permanent gräsmark, och fyra markklasser som inte berättigar till gårdsstöd.

Det är möjligt att ge miljöersättning för marker som inte omfattas av EU:s definitioner av jordbruksareal såsom specialklasser och våtmarker. Detta benämns då jordbruksmark.

Det finns även marker som sköts med betesdjur som inte kan få del av jordbrukarstöden, till exempel bete på skogsmark där det kan vara svåra gränsdragningar i förhållande till definition av skogsbete.

Motivet för att ändra indelning av olika typer av marker är dels för att hitta sätt som minskar kostnader för att administrera ersättningen till betesmarker, dels för att möta behov i förordningen om restaurering av natur. Dessa två motiv är dock svåra att kombinera.

Från och med denna programperiod finns nya krav för hur avvikelser i stöden ska redovisas. Detta medför att det kan bli finansiella korrigeringar i samband med redovisning av avvikelser i förvaltningsförklaringen. Felaktiga utbetalningar som överstiger 2 procent av utbetalt belopp, har alltid ansetts utgöra en risk för fonden.

⁸ Miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar och miljöersättning för fåbod

Skillnaden mot tidigare är att risken för finansiella korrigeringar uppstår redan vid redovisning av resultat och inte bara vid revisioner. Att risken för finansiella korrigeringar ökar för många av våra stöd jämfört med tidigare programperioder och det gäller även stöd där betesmarker ingår. Det finns många orsaker till höga felfrekvenser inom stöden. För stöden till betesmarker är den största utmaningen att flertalet av markerna har större eller mindre inslag av träd och buskar som tillväxer varje år så att markerna är i ständig förändring. Ett sätt att minska risken för höga felfrekvenser är att justera definitionerna på ett sätt som gör att antalet betesmarker som kan få stöd minskar avsevärt. Ett sådant alternativ är inte förenligt med målbilden för uppdraget och finns därför inte med i detta avsnitt. Det innebär att de svårigheter vi ser med att hålla felfrekvenserna på en acceptabel nivå och därmed minska risken för finansiella korrigeringarna kommer kvarstå med de alternativ som presenteras nedan. En indelning som bedöms leda till minskade avvikelser beskrivs i avsnitt (8.3)

Figur 3 visar vilka olika jordbrukarstöd som går att söka på de olika markerna samt att det finns marker som inte omfattas av CAP, men som kan vara klassad som livsmiljötyp.

	Jordbruksareal inklusive trädjordbruk			
	Jordbruksmark			Marker som inte berättigar till stöd från CAP
Ägoslag enligt EU	Åkermark	Permanent grödor	Permanent gräsmark	
Ägoslag enligt SE	Åkermark		Betesmark	
	Marker som berättigar till gårdsstöd och kompensationsstöd			
				Miljöersättning skötsel av betesmarker och slätterängar
				Markklass Allmänna värden
				Markklass Skogsbete
				Markklass Gräsfattig mark
				Markklass Särskilda värden
				Markklass Mosaikbetesmark
				Markklass Alvarbete
				Fäbodbete
				Mark som kan vara klassad som livsmiljötyp

Figur 3. Indelning utifrån ägoslag enligt EU- förordning samt svensk författning

3.2.2 Identifierade alternativ för indelning av betesmark

Det går att dela in betesmarkerna på olika sätt, till exempel baserat på hur kostsamma de är att sköta, vilka natur- och kulturvärden de har, vilka livsmiljötyper enligt habitatdirektivet de är eller kan bli, vilken träd- och busktäckning de har eller hur näringspåverkade de är. Vi bedömer att det varken är rimligt eller försvarbart att göra helt nya indelningar/avgränsningar av markerna inför kommande period. Vi har därför valt att utgå från de inarbetade markklasser vi har i dag och tagit fram två alternativ som medför att de marker som är med i stödsystemet i dag fortsatt kommer att få miljöersättning.

Alternativ A: Alla marker som kan få miljöersättning samlas i en definition

Detta alternativ innebär att den indelning i markklasser som finns idag försvinner. Alla marker ska då rymmas inom samma definition, ha samma villkor och ersättningsnivå.

Motivet för att samla alla betesmarker som kan få stöd i en definition är att minska antalet markklasser, inklusive antalet grödkoder, vilket innebär färre moment i flera stödprocesser, vilket på sikt och totalt sett ger en besparing för stödmyndigheterna. Inledningsvis innebär förslaget dock höga administrationskostnader. Det beror på att nuvarande system med regler, kalkyler, rutiner och vägledningar etcetera som bygger på olika definitioner av marker behöver göras om. Ett exempel är att definitionerna inom specialklasserna tillåter upp till 1 000 m² naturliga element och värdefulla landskapselement medan det för allmänna och särskilda värden tillåts upp till 500 m². Specialklasserna har heller ingen bedömning av pro-rata. En hopslagning innebär då att vi har felaktiga uppgifter om arealen på ett stort antal marker.

Förslaget bedöms också leda till negativa miljöeffekter. Om alla marker ska inkluderas i samma definition med samma ersättningsnivå kommer den nivån att vara lägre än nuvarande nivå för många marker, vid en oförändrad budget. Detta kan på sikt leda till försämrad skötsel av de mest värdefulla markerna och minskad lönsamhet hos företag som har en stor areal av betesmarker med särskilda värden. Förslaget innebär alltså en förflyttning av pengar mellan lantbruksföretag.

Incitamentet för att sköta slätterängar med särskilda värden kommer att minska. Även strukturen för komplement på vissa marker behöver sannolikt förändras.

Det kommer alltid krävas en gränsdragning mot de marker som inte ska berättiga till stöd. En nackdel med att ha alla olika typer av betesmarker och slätterängar i samma markklass är att alla marker då utgör en population i samband med revision, vilket medför att ett eventuellt fel hänförs till hela populationen. Idag kan ett fel i stället avgränsas till en enskild markklass (enhetsbelopp) och eventuella finansiella korrigeringar kan begränsas till det enhetsbeloppet.

En markklass som innehåller alla nuvarande markklasser innebär också att det måste finnas en lösning så att det som idag är specialklasser också ingår och därmed även ska kunna berättiga till gårdsstöd. Detta är sannolikt inte möjligt att motivera utifrån EU-regelverket som anger att element som påverkar jordbruksaktivitet inte får dominera skiftet eller att marker med sparsam förekomst av gräs, örter och ris, inklusive områden helt utan gräs, örter och ris, inte rymms inom definitionen av permanent gräsmark.

Alternativ B: Behåll markklasserna som idag, men justera definitioner för vissa specialklasser

Inom detta alternativ ryms olika varianter som alla innebär en justering av vissa definitioner för de betesmarker som inte uppfyller kraven för att klassas som permanent gräsmark. Det är marker med höga hävdberoende natur- och kulturvärden och Sverige har därför valt att ha miljöersättning för markerna. Totalt omfattar specialklasserna knappt 50 000 hektar fördelat på alvarbete, skogsbete, mosaikbete och gräsfattig mark. Det är främst för de träd- och buskrika markerna som det finns ett behov av förändrad definition och/eller tillämpning av definitionerna i instruktionen av stödberättigande jordbruksmark⁹. Här finns tre förslag:

- Justera definition och/eller instruktion för skogsbete med avseende på trädkontinuitet, åldersskiktning och inslag av likåldrig skog.
- Ta bort vissa kriterier för vad som ska klassas som gräsfattig mark så att definitionen snarare fokuserar på värdefulla strukturer, motsvarande särskilda värden, än på förekomst av vissa arter och livsmiljötyper. Hantera blå bård som landskapselement (se avsnitt 5.3.3).
- Inkludera de träd- och buskrika markerna som idag klassas som gräsfattig mark i skogsbete, som då får en utvidgad definition. Hantera blå bård som landskapselement (se avsnitt 5.3.3).

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tillsammans tagit fram en strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skog¹⁰. I den lyfts behov av mer bete i betespräglade skogar, framför allt trädklädda betesmarker, ädellövskogar rika på ek som har en prägel av boskapsbete samt kalkbarrskogar. En av anledningarna till att de inte betas i dag bedöms vara att definitionen av skogsbete är för snäv. Genom att justera definitionerna av skogsbete och gräsfattig mark bedömer vi att fler marker kommer vara berättigade till miljöersättning, även marker som i dag inte inkluderas. Utifrån förordningen om restaurering av natur är det viktigt att ge ersättning för bete i fler typer av trädklädda marker så att de på sikt kan klassas som trädklädd betesmark i god status. Utan ersättning för bete finns risk att de lämnas för igenväxning. En möjlig utmaning kan vara bete över stora skogsområden i norra Sverige där ersättningen per hektar kan bli väl hög eftersom kalkylen i dag utgår från skogsbeten som är betydligt mindre i storlek.

De förslag på justeringar som har analyserats under alternativ B innebär förenklingar för såväl lantbrukare som stödmyndigheter. Förenkling av definitionen av skogsbete medför att bedömningen kan göras utifrån hur marken ser ut i dag i stället för att leta belägg för historisk markanvändning. En mer tillåtande definition och/eller instruktion medför sannolikt minskad risk för

⁹ [Instruktion för bedömning av stödberättigad jordbruksmark](#)

¹⁰ [Natur- och kulturvårdande skötsel av skog – Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030 ISBN 978-91-620-7122-6](#)

finansiella korrigeringar eftersom det finns skogsbeten som får ersättning som i dag ligger på gränsen för att rymmas inom nuvarande definition.

En förenkling av definitionen av gräsfattig mark medför att kraven på förekomst av vissa arter eller livsmiljötyper tas bort och ersätts med kriterier som liknar de som finns för särskilda värden. Det innebär att det inte behöver finnas dokumenterade hotade eller skyddade arter på marken, i stället fastställs markklassen utifrån kriterier som går att bedöma i fält. Ytterligare en förenkling är att ta bort kriteriet för blå bård och i stället hantera dessa som ett landskapselement som då blir berättigade till gårdsstöd (se avsnitt 5.3.3). Det finns ungefär 60 skiften med gräsfattig mark som har blå bård i beskrivning av marken.

En sammanslagning av trädklädda marker i skogsbete och gräsfattig mark medför också en enklare bedömning i fält, men kräver samtidigt att vissa gräsfattiga marker, av typen översvåmningsmarker och blå bård hanteras på annat sätt än i dag (se avsnitt 5.3.3).

Oavsett vilken eller vilka av ovanstående justeringar som görs så kommer det underlätta bedömning av betesmarker i fält, det blir enklare för företag att söka om nya betesmarker som har vissa typer av strukturer och arealen betesmark som kan få höga naturvärden på sikt ökar.

Ändrade definitioner medför sannolikt och förhoppningsvis att fler lantbrukare söker ersättning för mer trädklädd betesmark där det finns gräs, örter och ris för djuren att äta. Redan i dag nysöks sådana marker, men där ajourhållningen måste ge avslag på grund av gällande definition och instruktion. Genom att justera definitionerna kan mer mark beviljas ersättning och skötas med betesdjur i stället för att lämnas för igenväxning. Möjligen kan ansökt areal på skogsbete och/eller gräsfattig mark öka något i samband med att nya definitioner beslutas, vilket inledningsvis ger ajourhållningen lite merarbete. Samtidigt bidrar förändringen med ökad miljönytta, attraktivare stöd och bättre lönsamhet hos företag som har betesdjur på träd- och buskklädda betesmarker. Så trots något ökade kostnader för administration så är det en förändring som är positiv för lantbruksföretag och som behöver göras utifrån förordning om restaurering av natur.

3.3 Landskapselement – rekommendation

- I första hand rekommenderar vi att ta bort pro-ratabedömningar på betesmarker. Landskapselement som i dag hanteras genom pro-rata ska inkluderas i definitionen av permanent gräsmark (betesmark) som en del av god jordbrukshävd och stödberättigande areal så länge gräs och örter dominerar på blocket.
 - **Men** om det tillkommer krav på att samtliga stödberättigade landskapselement ska digitaliseras är vår bedömning att detta är för dyrt att genomföra, samt svårt då flera landskapselement naturligt förändras över tid. Då är vår rekommendation att fortsätta

med pro-rata bedömning som idag, men att inte dra ner den stödberättigande arealen.

- Vi rekommenderar att hantera blöta miljöer i strandkant (blå bård) som ett landskapselement.
- Vi rekommenderar ett fortsatt undantag från grundvillkoret om bibehållande av grundvillkorselement på permanent gräsmark (betesmark).

Vår rekommendation baseras på att förslaget bidrar till minskade administrationskostnader och att variationsrika betesmarker inte ska få en neddragning i areal. Alternativet är att behålla pro-ratametoden, men att den inte leder till neddragning i areal vilket vi uppfattar är tillåtet enligt artikel 4.4 b i förordning (EU) 2021/2115. Att införa grundvillkorselement på betesmarker kräver digitalisering av dessa element och medför nya pro-rata bedömningar på många marker.

I tabellen nedan framgår hur effekten av de olika alternativen förhåller sig till behoven i uppdraget. I detta avsnitt ställs alternativen mot varandra varför vi rekommenderar ett av alternativen. Vår bedömning är att alternativ A, spridda landskapselement ska bli stödberättigade är att föredra på grund av att det ger mest positiv effekt på behoven jämfört med övriga alternativ.

Tabell 3. Bedömning av behov för landskapselement

Behov	Hur bidrar förslaget till behoven?		
	Alternativ A - Spridda landskapselement är stödberättigande	Alternativ B - Behålla pro-ratametoden för att kunna ge stöd för landskapselement	Alternativ C – Grundvillkorselement på betesmarker
Stöd som är billigare att administrera än idag	Stor positiv	Oförändrad	Liten negativ
Stöd som är attraktiva att söka	Liten positiv	Liten positiv	Oförändrad
Stöd som leder till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad
Stöd som bidrar till en upplevd stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker större utsträckning	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad
Leder till att fler djur betar betesmarker	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad

3.3.1 Bakgrund

Stödberättigad hektar

Stödberättigad hektar är den mark som enligt artikel 4 i förordning (EU) 2021/2115 definierar vilka marker som kan få stöd från pelare 1. Av regelverket framgår att det inkluderar marker där jordbruksaktivitet sker samt är areal som ingår i eco-schemes. I stödberättigad hektar ingår även landskapselement som är del av grundvillkor, GAEC 8 (bevarande av landskapselement) eller andra landskapselement i den utsträckning att de inte stör jordbruksaktivitet eller är dominerande. I artikeln framgår att det är möjligt att använda pro-rata på permanenta gräsmarker med mycket landskapselement för att beräkna stödberättigande hektar. Det framgår också att areal som tidigare fått gårdsstöd men där det nu inte bedrivs jordbruksaktivitet, till exempel på grund av miljö- och klimatmål fortsatt är berättigad till stöd.

Betesmarker och slåtterängar är enligt Sveriges strategiska plan undantagna från GAEC 8, vilket innebär att inga landskapselement är klassade som godkända enligt grundvillkoren. Det finns därför heller inget krav satt de ska vara digitaliserade. Eftersom det finns stora mängder landskapselement på betesmarker och slåtterängar är det en mycket stor utmaning om enskilda element ska digitaliseras. Genom naturlig dynamik ändras också element som träd- och buskar över tid.

Specialklasserna ingår inte i stödberättigande hektar.

Landskapselement på jordbruksmark

I strategisk plan, avsnitt 4.1.3.5¹¹ beskrivs hur vi i dag hanterar landskapselement på all jordbruksmark förutom på permanent gräsmark – betesmark.

Landskapselement belägna på åkermark, inbegripet på permanenta grödor och på permanent gräsmark på åkermark, som traditionellt är en del av goda jordbruksmetoder och gott markutnyttjande ingår i den stödberättigande arealen, förutsatt att deras bredd inte överstiger två meter. Ej stödberättigande ytor som är under 100 kvadratmeter ingår i den stödberättigande arealen.

Några andra medlemsstater har valt en högre tolerans för stödberättigande landskapselement på all jordbruksmark. I Tyskland har man valt en gräns på upp till 500 m² och max 25 procent per block, där grundvillkorselement bara omfattas av kravet på bibehållande (GAEC 8) om de är mindre än 500 m². Det framgår inte av Tysklands strategiska plan om de digitaliserar alla landskapselement som ingår i jordbruksmarken enligt ovan. I till exempel Nederländerna, Slovakien och Portugal har man valt att peka ut vissa typer av landskapselement som stödberättigande. Det framgår inte heller här om de är digitaliserade.

¹¹ Beslut om införande av andra landskapselement (sådana som inte är skyddade enligt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden), förutsatt att de inte är dominerande och inte avsevärt hämmar jordbruksverksamhetens prestation på grund av den areal de upptar

Det finns således möjligheter att godkänna landskapselement som stödberättigande element även på åkermark i större utsträckning än i dag. I detta uppdrag beskrivs endast förslag som rör permanent gräsmark – betesmark.

Pro rata, en metod för att beräkna stödberättigad areal

I strategisk plan, avsnitt 4.1.3.6 beskrivs hur vi i dag hanterar landskapselement på permanent gräsmark (betesmark) genom användande av pro rata.

Pro rata är en metod som medför neddragning av stödberättigad areal på permanent gräsmark (betesmark) om ett bedömningsområde i ett block består av mellan 10 och 50 procent spridda landskapselement, där vart och ett är mindre än 500 m². Varje bedömningsområde som har mindre än 10 procent landskapselement får ersättning för hela arealen medan områden som har mer än 50 procent inte får direktstöd. Pro rata-metoden innebär att kostnaderna för att hantera stödberättigande betesmarker är hög. Detta eftersom varje bedömningsområde med mer än 5 procent element ska bedömas. Ajourhållningen bedöms lägga cirka 3 årsarbetskrafter på bedömning av pro rata på betesmarker i fält och på skärm.

I dag är det ungefär 3 300 hektar spridda landskapselement som exkluderas från stödberättigad areal utifrån pro rata-metoden. Det motsvarar ungefär 1 procent av arealen.

3.3.2 Alternativ hantering av landskapselement och pro rata

Alternativ A. Spridda landskapselement är stödberättigande enligt definition och pro-rata behöver därmed inte användas

Ett alternativ till hur vi kan ändra hanteringen av landskapselement på betesmarker är att små och spridda element ska ingå i definitionen av permanent gräsmark (betesmark) och därmed vara en del av den stödberättigande arealen. Förändringen innebär att landskapselement som vart och ett är mindre än 500 m² inkluderas i stödberättigande areal på permanent gräsmark (betesmark) upp till maximalt 50 procent. Eftersom små landskapselement ingår i arealen behövs inte någon bedömning av pro rata, men det krävs en bedömning av hur stor andel av marken som består av spridda landskapselement så att marker med mer än 50 procent inte är stödberättigande som permanent gräsmark.

Det kan finnas skäl att beskriva vilka landskapselement som ingår i definition av stödberättigande betesmark och eventuella undantag från regeln om max 500 m². Blå bård, men även översvämningsareal, på strandbeten kan vara större än så och ändå vara godkänd areal eftersom marken delar av året kan användas för jordbruksproduktion i form av bete. Eftersom det har varit en del frågetecken kring periodvis översvämmad areal och gräs i vatten kan det vara bra att förtydliga i strategisk plan att det är stödberättigande areal där blå bård blir ett landskapselement.

För att uppnå önskat syfte kan avsnitt som framöver motsvarar 4.1.3.5 i Strategisk plan till exempel ändras enligt följande:

Landskapselement belägna på permanent gräsmark (betesmark), som traditionellt är en del av goda jordbruksmetoder och gott markutnyttjande ingår i den stödberättigande arealen, förutsatt att de är mindre än 500 kvadratmeter och maximalt utgör 50 procent av blockets areal. Linjeelement kan vara större än 500 kvadratmeter, men då ska de vara smalare än 5 meter i bredd. Vattenytor som gränsar till permanent gräsmark (betesmark) och som kan användas för jordbruksproduktion delar av året ingår i den stödberättigande arealen.

Motivet för att ändra hantering av stödberättigande landskapselement och pro rata på betesmarker är för att kunna ge ersättning för de element i betesmarkerna som bidrar till hög variationsrikedom och biologisk mångfald. Variationsrika marker är generellt sett dyrare att sköta än betesmarker som tidigare brukats som åkermark på grund av sämre arrondering, dyrare stängseldragning och igenväxning, vilket medför att det är ologiskt att den stödberättigande arealen blir lägre.

En ändrad hantering av landskapselement på betesmarker innebär initialt en kostnad eftersom bedömningsområdena kan innehålla olika typer av landskapselement vid sidan av igenväxning.

En förutsättning för att inkludera landskapselement i stödberättigad areal är att elementen inte behöver digitaliseras. Vi bedömer att digitalisering av element kommer att kosta relativt mycket i förhållande till den areal som blir stödberättigad. Förutom de landskapselement som finns på betesmarker med arealavdrag för pro rata behöver även de betesmarker som har mindre än 10 procent landskapselement hanteras. En mycket stor andel av betesmarkerna har åtminstone något landskapselement, vilket kan innebära att uppemot 200 000 block behöver granskas för att digitalisera landskapselementen.

Den del av markuppföljningen som utgörs av satellitanalys analyserar endast ytor som antas vara möjliga för jordbruksproduktion och som lämpar sig för satellitanalys. Områden med träd och buskar och bedömningsområden för pro rata inkluderas inte i dessa ytor. En definition som inkluderar landskapselement innebär att ytor som ska markuppföljas med satellit kan bestå av annat än sådan mark som ska betas eller slås. Detta kan medföra att vi får fler felaktiga resultat i markuppföljningen vilket leder till mer administration för både myndighet och lantbrukare.

Alternativ B. Behålla pro-ratametoden för att kunna ge stöd till landskapselement

Ändring av definitioner medför alltid initialt höga kostnader för justering av jordbruksblock. Merparten av betesmarkerna som omfattas av regeln om pro rata har bedömts, varför det inte finns någon initial kostnad om systemet för bedömning

av pro rata behålls. Däremot krävs fortsatt ajourhållning av markerna för att bedöma pro rata.

En möjlig tolkning av artikel 4 i förordning (EU) 2021/2115 är att alla landskapselement som ska ingå i stödberättigande areal måste digitaliseras. Eftersom pro rata är en typ av digitalisering av landskapselement skulle det befintliga systemet för bedömning av pro rata kunna användas. Landskapselementen skulle då motsvara pro rata-elementen och kunna ingå i den stödberättigande arealen.

Metod och befintliga uppgifter kan då användas för att motivera ersättning för landskapselementen. I stället för att beskriva var och när det ska göras avdrag kommer systemet i stället beskriva var och i vilken mängd det finns stödberättigande landskapselement.

Alternativ C. Grundvillkorselement även på betesmarker (kan också kombineras med de andra alternativen)

I nuvarande programperiod har vi fått ett undantag från kravet om att det ska finnas grundvillkorselement på all stödberättigad jordbruksmark i hela landet. Om detta undantag inte är möjligt i nästa programperiod behöver vissa grundvillkorselement digitaliseras även på betesmarker. Förslagsvis ska vi då endast ha permanenta landskapselement, och inte naturliga landskapselement som träd och buskar som grundvillkorselement. Dessutom bör landskapselementen redan vara inkluderade i den stödberättigande arealen, dvs. vara mindre än 500 m². Sådana element kan finnas i bedömningsområden för pro rata. Dessa bedömningsområden behöver en ny bedömning eftersom man då bara ska ta hänsyn till alla andra element för bedömning då grundvillkorselementen ska vara stödberättigade i sin helhet. Förutom digitalisering tillkommer kostnader för kontrollverksamheten som behöver konstatera att elementen inte har skadats eller tagits bort.

3.3.3 Alternativ att hantera vissa landskapselement genom definition av trädjordbruk

Det är obligatoriskt att ha en definition av trädjordbruk i den strategiska planen¹². Definitionen innebär inte ett nytt ägoslag utan att trädjordbruk ska definieras för åkermark, permanenta grödor och permanent gräsmark. Sveriges definition gäller på jordbruksmark exkl. det som i Sverige är klassat som betesmarker. Motivet var att många av betesmarkerna i Sverige är trädklädda och borde därför kunna definieras som trädjordbruk, men att vi har etablerade definitioner för hantering av träd på betesmarker (pro-rata) som vi inte ville förändra inför denna period. Vi har genom egna översättningar av texter i strategiska planer, rapporter¹³ och

¹² Artikel 4.3 i förordning (EU) 2021/2115: "Jordbruksareal ska definieras så att det omfattar åkermark, permanenta grödor och permanent gräsmark, inbegripet när de bildar system för trädjordbruk på arealen i fråga (...)"

¹³ https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/analytical-work-supporting-establishment-agroforestry-systems_en

policybrief¹⁴ försökt få en överblick av hur olika medlemsstater använder definitionen på naturligt träd- och buskrika marker som används för bete.

Vad vi kan se använder andra länder sig främst av trädjordbruk för system som är planterade eller på annat sätt aktivt etablerade. Detta skiljer sig från förutsättningarna på betesmarker i Sverige där träd- och buskskikt är naturligt föryngrat, förutom ängsfruktodlingar. I flera fall bygger definitionen även på en begränsning av antal träd eller krontäckning¹⁵. Spanien och Portugal använder precis som Sverige pro-rata för att hantera träd- och buskar.

Motivet för se över om vi kan nyttja en definition av trädjordbruk är för att se om vi kan minska administrativa kostnader för hantering av träd- och buskrika marker som får jordbrukarstöd, men även om en definition kan leda till att värdefulla områden med landskapselement kan vara stödberättigande i större utsträckning än idag.

En definition av trädjordbruk enligt EU-regelverket är aktuellt enbart för marker som är berättigade till gårdsstöd, vilket innebär att träd- och buskrika betesmarker i specialklasser inte kan hanteras inom ramen för denna definition. Även andra former av bete på skogsmark med virkesuttag, som i många fall inte berättigar till vare sig gårdsstöd eller miljöersättning är inte heller aktuella att omfattas av denna definition.

En definition av trädjordbruk som omfattar all mark som klassas som permanent gräsmark riskerar dels att leda till oönskade begränsningar till följd av regler för antal träd och trädslag och löser inte heller fullt ut intressenters önskemål om att fler marker ska kunna inkluderas i till exempel markklasserna skogsbete och gräsfattig mark. Vi har inte några exempel på länder som använder definitionen för att inkludera naturligt förekommande träd- och buskar.

En definition av trädjordbruk kan dock öppna upp för att inkludera fler marker som jordbruksmark till exempel glesare bestånd av planterade produktionsträd, men en sådan inkludering leder inte per automatik till en annan, enklare hantering av träd- och buskar på befintliga betesmarker.

Vi ser inga fördelar med att använda trädjordbruk för att hantera träd och buskar på betesmarker och analyserar därför inte detta vidare. Det beror på att vi inte har hittat någon annan medlemsstat som tillämpar trädjordbruk på ett sätt som vi kan dra lärdomar från samt att de marker som främst skulle dra fördel av detta ligger utanför stödberättigad hektar.

¹⁴ <https://euraf.net/2023/02/17/policybriefing22/>

¹⁵ Exempel från Slovenien: For permanent grassland, provided production can be carried out unhindered, up to a maximum of 50 individual forest trees per hectare or such number of trees with a canopy cover of less than 75% are permitted. Ungern: Wooded pastures shall be considered as agroforestry systems where woody species are planted in parallel rows or other regular geometric pattern and where the number of trees does not exceed 250 per hectare.

3.4 Åtagande, skötselnivåer och fastställande – rekommendation

Eftersom samtliga förslag bidrar till billigare administration och inte har effekt på övriga behov rekommenderar vi att samtliga tre följande förslag genomförs.

- Vi rekommenderar att miljöersättningen blir en ettårig ersättning. Vår preliminära tolkning av förslaget till CAP efter 2027 (se bilaga) är att det medger samma tillämpning för alla miljöersättningar som för eco-schemes dvs enbart ansökan om utbetalning och inget åtagande.
- Vi rekommenderar att ta bort möjligheten att välja skötselnivåer vilket innebär att det inte ska gå att söka allmän skötsel på betesmarker och slåtterängar med fastställda särskilda värden.
- Vi rekommenderar att bedömning av markens natur- och kulturvärden ska ske innan det går att söka utbetalning på marken. Detta innebär att ett fastställande av betesmarker utan befintlig markklass ska ske innan det går att söka om utbetalning för särskilda värden.

Ifall det skulle visa sig att det inte är möjligt med en ettårig ersättning är vår rekommendation att utforma det fleråriga åtagandet så att mindre ändringar i åtagandet inte behöver leda till en ändring av beslutet. Tabellen visar hur förslagen bidrar till behoven. I detta avsnitt ställs inte förslagen mot varandra.

Tabell 4. Bedömning av behov för åtagande, skötselnivåer och fastställande

Behov	Hur bidrar förslaget till behoven?			
	Förslag 1: Ta bort åtagande	Förslag 2: Fleråriga åtaganden med färre ändringsbeslut	Förslag 3: Ta bort skötselnivåer	Förslag 4: Fastställande av mark i förväg
Stöd som är billigare att administrera än idag	Stor positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Stöd som är attraktiva att söka	Liten positiv	Oförändrad	Oförändrad	Liten positiv
Stöd som leder till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad
Stöd som bidrar till en upplevd stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker större utsträckning	Liten positiv	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad
Leder till att fler djur betar betesmarker	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad

3.4.1 Bakgrund

Åtagande: Ett åtagande beskriver vilka arealer och marker som lantbrukaren kan söka ersättning för. Alla lantbrukarens betesmarker och slåtterängar är samlade i ett åtagande med tillhörande beslut. Det finns även en markklassbilaga med information om de markklasser som ingår i åtagandet samt eventuella undantag från förbud. Åtagande kan vara ett- eller fleråriga men de ettåriga ersättningarna (eco-schemes) har inte åtagande alls.

Skötselnivåer: Det finns idag två olika nivåer av skötsel inom miljöersättningen för betesmarker som är permanent gräsmark, allmän skötsel och särskild skötsel. För betesmarker och slåtterängar med särskilda värden kan lantbrukaren välja skötselnivå, vilket inte är möjligt på marker med fastställda allmänna värden. Skötselnivåerna har olika ersättningsnivå och villkor, vilket innebär att vad som kontrolleras skiljer sig något åt vid kontroll på plats.

Fastställande av mark: Vid ajourhållning bedöms markerna utifrån kriterier för respektive markklass. En bedömning av markklass görs i de fall lantbrukaren sökt särskilda värden och bedömningen sker idag efter att lantbrukaren skickat in ansökan, men innan förslag till markklassbilaga skickas till stödsökande och innan fältkontroll kan utföras. Vid beslut om åtagande blir den bedömda markklassen och arealen fastställd. Fastställandet innebär att det inte blir sanktion p.g.a. ändringar i areal eller markklass som stödmyndigheten gör på grund av en ny bedömning.

Markklass bedöms först efter att lantbrukaren har sökt särskild skötsel på marken. På betesmarker och slåtterängar där lantbrukaren inte sökt särskild skötsel har markernas natur- och kulturvärden inte bedömts. På dessa marker finns därför varken fastställd areal eller någon markklass, dessa utgör odlingsgruppen allmän skötsel utan markklass. För denna odlingsgrupp kan sanktion ges för skillnader mellan ansökt och konstaterad areal.

Under 2024 hade ca 70 procent av markerna som får miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar en fastställd markklass

Odlingsgrupp: Vid administration av stöden används även begreppet odlingsgrupp som är en administrativ och IT-teknisk indelning som används för att hantera vissa kombinationer av markklasser och skötselnivå, enbart markklasser samt komplement, se tabell 5. Odlingsgrupp används vid rapportering och är kopplad till ett enhetsbelopp.

För några av odlingsgrupperna går det att söka ett eller flera komplement, dessa är dock inte med i tabellen.

Tabell 5. Nuvarande markklasser och odlingsgrupper.

Typ av betesmark och slåtterräng	Markklass	Allmän skötsel	Särskild skötsel	Odlingsgrupp
Betesmark	Ingen fastställd markklass	X		Allmän skötsel utan markklass
Betesmark	Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden	X		Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden
Betesmark	Betesmarker med särskilda värden	X		Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden
	Betesmarker med särskilda värden		X	Betesmarker med särskilda värden
Slåtterräng	Ingen fastställd markklass	X		Allmän skötsel utan markklass
Slåtterräng	Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden	X		Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden
Slåtterräng	Slåtterängar med särskilda värden	X		Betesmarker och slåtterängar med allmänna värden
	Slåtterängar med särskilda värden		X	Slåtterängar med särskilda värden
Alvarbete	Alvarbete		X	Alvarbete
Skogsbete	Skogsbete		X	Skogsbete
Mosaikbetesmark	Mosaikbetesmarker		X	Mosaikbete
Gräsfattig mark	Gräsfattiga marker		X	Gräsfattiga marker

Utmaningar

Det finns olika beroenden i dagens stödkonstruktion, till exempel mellan

- åtagandeytor, markklass, odlingsgrupp och komplement
- ansökan, beslut, kontroll, kommunikering och återkrav och
- preliminära och beslutade åtaganden.

Det medför att handläggning och systemstöd blir komplext och dyrt att underhålla. Det innebär också att alla ändringar i någon del av regelverk, vägledningar eller rutiner leder till förändringar i dessa beroenden.

Den nuvarande konstruktionen minskar lantbrukarnas flexibilitet att ändra i åtagandet till exempel till följd av nya arrenden, ändrad markanvändning eller justeringar i betesdrift under pågående period.

Olika markklasser och skötselnivåer kan ingå i samma åtagande, och i samma block, vilket medför att en ändring av markklass, skötselnivå eller blockgeometri som följer av ajourhållning, kontroll eller brukaranmälda ändringar påverkar hela åtagandet med manuella beslut och ändringsärenden som följd.

Denna konstruktion skapar flera problem, både för lantbrukarna, handläggarna och de system som används för att hantera stödet eftersom varje ändring leder till nya

versioner av åtagandet. Fleråriga åtaganden leder till att arealer behöver följas över tid och ändringar kan även gälla bakåt i tid.

Markklassen och dess areal kan ändras till följd av kontroll eller ny ajourhållning under åtagandeperioden. Ändringar i areal leder till nya beräkningar där följden kan vara återkrav.

Problem som är knutna till själva fastställande av mark är framför allt att det är ett tidskrävande moment, särskilt om markerna behöver besökas i fält. Detta innebär att hantering av åtagande är beroende av att ajourhållningen först hinner bedöma markklassen på ett block som ska fastställas för ett åtagande. Behöver marken besökas i fält kan det vara så att den inte besöks förrän i slutet av oktober, vilket ger handläggningen kort tid att hinna utföra alla kommuniseringsmoment innan utbetalningsbeslut.

Ändringar är i detta fall främst motiverade av en minskad kostnad för administration, men ska även leda till ökad flexibilitet för lantbrukare.

3.4.2 Alternativ för åtagande, skötselnivåer och fastställande

Ersätt fleråriga åtaganden med ettåriga utbetalningar

Att hantera marker utan åtagande leder till en lägre kostnad för administration och ger lantbrukaren större flexibilitet mellan åren. Med ettåriga ersättningar leder inte en ändring under året automatiskt till ändringar flera år bakåt i tiden.

Att ta bort åtagandet innebär en hantering som liknar eco-schemes idag, dvs. lantbrukaren söker en årlig ersättning för vissa marker och får beslut om utbetalning. Detta minskar handläggningstiden då ett femårigt åtagande innehåller fler moment än en ettårig ersättning. De momenten är att utreda och uppdatera åtagandet, ibland upp till fem år bakåt i tiden, utifrån uppgifter från administrativ kontroll, kontroll på plats, markuppföljningsresultat, ajourhållning och lantbrukarens ansökan. Under perioden 2015 till 2022 var det i snitt ungefär hälften av åtagandena som, under ett givet stödår, hade ändringar som behövde hanteras i ett ändringsärende. Liknande siffror ses för nuvarande programperiod. När ändringarna i åtagandet beslutats behöver även utbetalningsärenden för de berörda åren nytt beslut om återkrav eller tilläggsutbetalning. Både åtagandeärendet och samtliga års återkrav behöver kommuniceras innan beslut. Dessa handläggningsmoment minskar med ettåriga ersättningar.

Ändringen innebär initialt en IT-utveckling, men kostnaden anses vara låg då det finns grunder att kopiera från andra ettåriga arealbaserade ersättningar. En ettårig ersättning för betesmarker och slåtterängar kommer däremot behöva anpassas till att ha bedömda markklasser vilka saknas i andra ettåriga ersättningar. Vi kommer även fortsatt ha ett behov av att bedöma och följa upp markklasser så att de är korrekta.

Enligt enkätundersökning¹⁶ anser 5 av 10 att ersättningen bör ändras från ett femårigt till ett ettårigt åtagande, medan 16 procent inte anser det. Övriga har ingen åsikt. Vi har därför svårt att bedöma hur lantbrukarna agerar utifrån en sådan förändring. Inför denna period så ändrades flera ersättningar från att vara fleråriga till att vara ettåriga, till exempel ekologisk produktion och fånggrödor. Flera nya ettåriga ersättningar infördes också. Dessa förändringar har tagits emot positivt av lantbrukare och konsulter då de skapat mer flexibilitet för lantbrukarna och är enklare att förstå och administrera. Exempelvis innebär det att man kan ändra antal hektar i ansökan mellan åren utan att det påverkar åtagande eller utbetalning. De befintliga ettåriga ersättningarna är knutna till åkermark där växtföljden också påverkar hur stor areal som ansökan omfattas av. För betesmarker ändras inte grödan mellan åren och därför kan det vara en trygghet med fleråriga ersättning. En fördel med fleråriga ersättningar som en del lantbrukare lyft är att de skapar bättre förutsättningar om man vill planera för en långsiktig skötsel av markerna, och en sådan planering kan vara bättre för markernas värden. Å andra sidan kan en ettårig ersättning vara positiv utifrån att det blir en upplevd enklare hantering med till exempel generationsskiftet och att investeringsviljan ökar i ersättningen när man inte binder upp sig under fem år.

Idag är det möjligt att få gårdsstöd det år man inte betar eller slåttar s.k. betesfritt år, men man kan inte få miljöersättningen utbetald. Stödsökande kan anmäla betes-/slåtterfritt år på upp till 25 procent av den mark som ingår i åtagandet. Det går inte att anmäla betesfritt år på samma mark två år i rad eller som första år i ett åtagande. Det är få lantbrukare som nyttjar möjligheten till betesfria år, knappt 2 procent. Det går inte att ha ett motsvarande upplägg med en ettårig ersättning samtidigt som det är fullt möjligt att inte söka utbetalning varje år med en ettårig ersättning. Detta kräver dock att reglerna för gårdsstödet fortsatt utformas med möjlighet att inte genomföra jordbruksaktivitet varje år.

Möjlig konsekvens för rapportering till europeiska miljöbyrån

I miljömålsberedningens förslag om hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) till 2030 (SOU 2025:21) nämns att betesmarker och slåtterängar med åtagande för särskild skötsel ska rapporteras som OECM (Other Effective Area-based Conservation Measures) till europeiska miljöbyrån. Förslaget grundas på att beredningen anser att femåriga åtaganden är tillräckligt lång tid för att kraven för OECMs ska vara uppfyllda.

Fleråriga åtaganden med färre ändringsbeslut

Dagens utformning av åtagande där alla ändringar av arealer ska redovisas för lantbrukaren via ett ändringsärende är kostnadsdrivande och har långa handläggningstider. Om det inte är möjligt att införa en ettårig ersättning för betesmarker och slåtterängar är det viktigt att kostnaderna för administration av

¹⁶ Se en längre sammanfattning av enkätundersökningen i bilaga 3

ändringar minskas inom ramarna för ett flerårigt åtagande. Idag behöver varje arealändring från stödmyndigheterna skapa ett nytt beslut om ändrat åtagande. Ett sätt att göra det är att ändra åtagandets konstruktion eller att ändra sättet vi hanterar fel som kan påverka åtagandet.

En väg att få färre ändringar av åtaganden är att vi ändrar sättet vi hanterar åtaganden. En variant är att åtagandet är av mer övergripande karaktär där lantbrukaren åtar sig att sköta ett antal block enligt markklassens villkor. Lantbrukaren får vid åtagandets början ett beslut om vilka block, med markkasser, som är godkända för åtagandet.

Fastställandet innebär att myndigheten har koll på åtagandeytornas exakta arealer, men lantbrukaren behöver bara ansöka om utbetalning på åtagandeytan i SAM-internet och myndigheten står för att stödbeloppet beräknas korrekt.

Detta innebär ett nytt sätt att hantera åtaganden i våra IT-system och kräver initialt utveckling, men på sikt blir kostnaden för handläggning lägre med färre beslut med tillhörande kommunikering.

Att behålla åtagandena som de ser ut idag, med nytt beslut för varje ändring i ärendet, kräver initialt liten IT-utveckling i form av kopiering av befintliga stöd, men vi kommer ha samma handläggningskostnader som idag.

Ta bort möjligheten att söka allmän skötsel på marker med särskilda värden

Det är idag möjligt att välja skötselnivå på betesmarker eller slåtterängar med särskilda värden. Det betyder att lantbrukaren kan välja att sköta mark med särskilda värden med de villkor som gäller för betesmarker och slåtterängar med allmänna värden, mot en lägre ersättningsnivå. Detta ger en viss flexibilitet för lantbrukaren. Skillnad mellan allmän och särskild skötsel är för betesmarker ett extra villkor om reglering av tillskottsutfodring och för slåtterängar också ett extra villkor om tidpunkt för slåtter.

Under 2023 och 2024 nyttjades möjligheten att söka allmän skötsel på 4 procent av arealen med betesmarker med särskilda värden och på knappt 2 procent av arealen med slåtterängar med särskilda värden.

Att markklassen styr skötseln bidrar till att betesmarker sköts på ett sätt som gynnar naturvärden genom att mark med särskilda värden sköts på ett sätt som bevarar de särskilda värdena.

Argumentet mot att ta bort valet av skötselnivå är att flexibiliteten minskar och att det finns en risk att lantbrukarna väljer att inte söka ersättning eller åtagande i de fall de vill tillskottsutfodra sina djur på mark med särskilda värden, eller slått utaför tidsperioden för särskild skötsel. Att ta bort möjligheten att välja skötselnivå innebär att vi får ökad tydlighet i rapporteringen och att antalet odlingsgrupper minskar.

Beroende på hur lantbrukare reagerar på förändringen kan lönsamheten påverkas.

Fastställande av betesmark

Förslaget är att lantbrukaren ska anmäla sin mark för bedömning innan hen skickar ansökan om miljöersättning, dvs tidigare än idag. Förslaget här avser marker som idag redan finns i blockdatabasen, men där lantbrukaren vill söka särskild skötsel. Detta är marker där det idag går att söka enbart gårdsstöd, allmänna eller särskilda värden, men som kräver en bedömning och fastställande av markklass innan ansökan om särskilda skötsel går att göra.

Detta är en förändring som underlättar för myndighetens administration av flera anledningar, främst då det skapar en jämnare arbetsbelastning under året. Det gör att det enklare att planera ajourhållarnas fältarbete, men minskar även beroenden mellan ajourhållning och handläggning. Idag ska bedömning av markklass, kommunikering av förslag till markklassbilaga, beslut om åtagandet/ändringsärendet, eventuellt kontroll på plats, hantering av sanktioner och villkorsavdrag hinnas med från tid för ansökan i februari-april till beslut om del- och slututbetalningar i oktober och november. Hantering av åtagande, men även ettårig ersättning har flera beroenden som minskar om lantbrukaren anmäler blocket för bedömning året innan.

Alla steg som nämndes ovan, utom beslut om åtagande eller ändring av åtagande, kommer fortfarande behöva utföras om ersättningen blir ettårig. Möjligheterna att justera markklasser i efterhand, samt att göra tilläggsutbetalningar eller återkrav till följd av justeringarna, minskar när ersättningen blir ettårig.

För lantbrukaren innebär detta mindre flexibilitet eftersom hen i detta fall måste anmäla blocket för bedömning året innan hen söker om utbetalning för särskild skötsel. Under förutsättning att marken godkänns för särskilda värden innebär förslaget att man missar den högre ersättningen som särskild skötsel ger i förhållande till allmän skötsel och gårdsstöd under ett år. Samtidigt skapar en tidigare bedömning en förutsägbarhet, man vet att marken uppfyller en definition som berättigar till ersättning för särskild skötsel när man söker.

Detta sätt, i kombination med en ettårig ersättning, kan leda till att fler lantbrukare vill testa om sina marker kan bedömas för annan markklass, då det upplevs som mer riskfritt att be om en bedömning som inte ligger till grund för en ansökan om ersättning. Det ger en bättre registervård med fler fastställda marker, men det leder samtidigt till en högre arbetsbelastning för ajourhållning. Om fler marker godkänns som särskilda värden ger det lantbrukaren möjlighet till en högre ersättningsnivå.

Detta förslag omfattar inte hantering av helt nya marker som inte redan finns i blockdatabasen, till exempel marker som restaurerats. Det finns pågående arbete med utgångspunkt i Effektiviseringsuppdraget som analyserar förändringar i sätt att hantera nysökta marker.

3.5 Villkor för miljöersättning

I den kommande leveransen den 15 februari kommer vi att resonera kring villkor utifrån flera aspekter som digitalisering och avdrag. Eftersom vår rekommendation är att miljöersättningen blir ettårig kommer villkor som är knutna till flerårighet att kunna tas bort helt alternativt att de behöver ersättas med något annat. Även detta kommer att analyseras vidare.

4 Fäbod

4.1 Rekommendation

- Ersättningen för fäbod ska finnas kvar som en egen miljöersättning i CAP, men stödkonstruktionen justeras något för att bättre bidra till syftet, dvs. bevara ett levande fäbodbruk bättre än i dag.
- För att ersättningen bättre ska bidra till att bevara ett levande fäbodbruk och öka incitamentet för fler fäbodare behöver ersättningsnivån differentieras så att de första fem till tio djurenheterna ger högre ersättning per hektar fäbodbete jämfört med resten av besättningen.
- Åtagandets längd bör likriktas med ersättningen för betesmarker och slåtterängar. Vi föreslår därför att åtagandet tas bort och att ersättningen blir ettårig.
- Fäbodplanen bör tas bort och ersättas med en markklassbilaga eller motsvarande där eventuella särskilda skötselvillkor beskrivs i samband med fastställandet av fäbod i bruk. En sådan förändring blir i princip nödvändig om kravet på femårigt åtagande tas bort.
- Komplementen för kompletterande fäbod och särskild skötsel tas bort eftersom de har låg anslutning.
- För att fler fäbodbrukare ska kunna söka ersättningen bör minsta areal för fäbodbete för fäbod i bruk utredas. Även kravet på att varje djur måste finnas på fäboden i minst två månader bör utredas.

Motivet för vår rekommendation är framför allt att de som söker ersättningen är nöjda med nuvarande stödkonstruktion. Ett alternativ är att återigen inkludera markklasser för fäbodbete i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar, vilket medför ökad komplexitet i den ersättningen och utvecklingskostnader.

Jordbruksverket bedömer att om ersättning för fäbod kan lämnas med stöd av regelverken för den gemensamma jordbrukspolitiken så ska detta regelverk användas i första hand, eftersom kommissionen då har tagit ställning till vad som är tillåtet statsstöd.

4.2 Bakgrund

Syftet med ersättning för fäbod är att bevara ett levande fäbodbruk som bevarar och förstärker landskapets natur- och kulturvärden.

I dag består miljöersättning för fäbod av fyra enhetsbelopp och grunden för ersättningen är tillgång på djur samt förfoganderätt över mark.

1. Fäbod i bruk
2. Kompletterande fäbod i bruk
3. Fäbodbete
4. Komplement särskild skötsel av fäbodbete

För att kunna söka ersättningen krävs att företaget har en godkänd fäbod och minst 6 hektar betesmark som är fastställd som fäbodbete. För beräkning av minst 6 hektar fäbodbete godkänns bara nöt, får och get. Därutöver kan man ha mer fäbodbete och då är även häst godkänt som betesdjur. Arealen fäbodbete beräknas utifrån antalet djur där 0,2 djurenheter är 1 hektar.

För varje fäbod som går in i ett åtagande upprättar länsstyrelsen en fäbodplan. I fäbodplanen framgår vilka block som ingår i åtagandet för fäbodbete och vilka skötselvillkor som måste uppfyllas. I fäbodplanen framgår dels de generella villkor som gäller för alla med åtagande för fäbodbete, dels särskilda skötselvillkor. Länsstyrelsen kan inom de särskilda skötselvillkoren reglera tillskottsutfodring, när på året bete ska ske, hur många djurenheter och vilka typer av djur som får finnas vid fäboden. Fäbodplanen ger lantbrukaren ett stöd i vad åtagandet innebär och vilka villkor som ska uppfyllas för att inte riskera fel vid kontroll.

Dagens konstruktion av ersättning för fäbod ger högre ersättning ju större besättning man har vid fäboden, så länge man har förfoganderätt över den areal som djuren betar. Det traditionella fäbodbetet med relativt små besättningar med mjölkande djur och förädling av mjölken får däremot en relativt låg ersättning i förhållande till merarbetet för denna bruksform.

Av de som har åtagande för ersättning för fäbod varierar arealen från 6 hektar till 630 hektar. Merparten av åtagandena ligger mellan 10 och 49 hektar. Av de cirka 200 åtagandena är det 25 procent som har 25 djurenheter eller mer (>125 hektar) och 10 procent som har 50 djurenheter eller fler (>500 hektar). Det är 35 procent som har färre än fem djurenheter (<25 hektar).

Dialog med fäbodnäringen

I arbetet har vi haft möten med fäbodföreningarna. Utifrån de synpunkter vi fått på dessa möten är det tydligt att föreningarna inte har en gemensam syn på syftet med ersättningen och vilka förändringar av ersättningen som behöver göras för att bevara och utveckla fäbodkulturen.

4.3 Alternativ till ersättning för fåbodbete

Vi har utrett tre alternativ till ersättning för fåbod i bruk och fåbodbete:

- Justeringar i nuvarande stödkonstruktion för att det tydligare ska bidra till syftet med miljöersättningen, dvs. utveckla ett levande fåbodbruk som bevarar och förstärker landskapets natur- och kulturvärden
- Utveckla miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slätterängar med markklasser för fåbod
- Ta fram ett projektstöd för drift (fåbod i bruk) och en miljöersättning för skötsel

Tabell 6. Bedömning av behov för alternativ till ersättning för fåbodbete

Behov	Hur bidrar förslaget till behoven?		
	Justera nuvarande stödkonstruktion	Nya markklasser för fåbod i miljöersättningen för betesmarker och slätterängar	Projektstöd för drift och miljöersättning för skötsel
Stöd som är billigare att administrera än idag	Liten positiv	Negativ	Negativ
Stöd som är attraktiva att söka	Liten positiv	Liten negativ	Negativ
Stöd som leder till att betesmarker sköt på ett sätt som gynnar naturvärden	Oförändrad	Oförändrad	Oförändrad
Stöd som bidrar till en upplevd starkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker större utsträckning	Ej bedömd	Ej bedömd	Ej bedömd
Leder till att fler djur betar betesmarker	Oförändrad	Oförändrad	Ej bedömd

4.3.1 Justeringar i nuvarande stödkonstruktion för att gynna mindre besättningar vid fåbodar

I dag får man mer ersättning ju fler djur man har vid sin fåbod, eftersom stödet beräknas utifrån hur mycket mark som betas per djurenhet. Det gynnar stora köttdjursbesättningar som har förfoganderätt till stora arealer, men missgynnar fåbodbruk som har mindre besättningar, ibland med djur som mjölkas och förädling av mjölken. Vi har analyserat hur olika delar av stödkonstruktionen kan förändras för att miljöersättningen tydligare ska bidra till sitt syfte, dvs. bevara det traditionella fåbodbruket, och hur kostnaderna för administration kan minska.

Dessa delar av stödkonstruktionen kan kombineras på olika sätt och är alltså inte olika alternativ.

Differentiera ersättningsnivåerna för att gynna små besättningar

Fäbodbete kan differentieras så att ersättningen per djurenhet/hektar är högre för de första 5 till 10 djurenheterna (dvs. upp till 25–50 hektar) och lägre för de djurenheter/hektar som är utöver det. En sådan differentiering medför att små besättningar gynnas något jämfört med i dag, medan stora missgynnas något. Utfallet beror på hur stor skillnad det blir i ersättningsnivåerna i de två enhetsbeloppen. Förslaget bidrar tydligare till syftet med ersättningen och ökar lönsamheten hos företag med mindre besättningar. Administrativt innebär det ytterligare ett enhetsbelopp i ersättningen.

Höja ersättningsnivån för fäbod i bruk och minska den för fäbodbete

Genom att höja ersättningsnivån för fäbod i bruk och sänka den något för fäbodbetet kan företag med små besättningar gynnas något i förhållande till företag med stora besättningar. Skillnaden i ersättning per företag blir dock relativt liten jämfört med i dag. Förslaget påverkar inte miljönytta eller administration.

Inför ett komplement för mjölkning av djur vid fäbod

För att öka lönsamheten i företag som har mjölkhantering på fäboden kan man införa ett nytt komplement för de djur som mjölkas. Detta motiveras av att mjölkhantering och eventuell förädling medför högre arbetskostnader. I Jämtland är det cirka 10 procent som har mjölkhantering vid fäbod. Om det är ungefär lika många i andra länsstyrelser som har ersättning för fäbod är det endast cirka 20 som kan söka komplementet. Administrativt innebär det ytterligare ett enhetsbelopp med tillhörande regelverk, kontroll och kalkyl i ersättningen.

Inför en gräns för hur många djur som kan få ersättning per fäbod

För att minska stödoptimeringen i ersättningen kan man införa en gräns för hur många djurenheter man kan få ersättning för i fäbodbetet. Länsstyrelsen har i vissa åtaganden använt det särskilda skötselvillkoret om hur många djurenheter det är tillåtet att ha på fäboden och därmed begränsat djurantalet. Administrativt innebär det ytterligare en regel som behöver hanteras i IT-system.

Minska arealkravet på förfoganderätt

I dag behöver den som har en fäbod i bruk också ha förfoganderätt på minst 6 hektar, vilket inte alla fäbodbrukare har. De kan därför inte söka ersättningen. Genom att sänka kravet kan även levande fäbodare som har mindre areal få ersättning och öka sin lönsamhet. Ersättning för fäbod i bruk ges då endast för den nya lägsta arealen. Var gränsen ska gå behöver utredas vidare. Administrativt blir det något fler ansökningar att handlägga och kontrollera.

Ta bort kompletterande fäbod

I innevarande och föregående period är det bara fyra som söker åtagande för kompletterande fäbod, vilket innebär att det årligen endast betalas ut 12 000 kronor inom enhetsbeloppet. Att ta bort kompletterande fäbod minskar stödets komplexitet då ett enhetsbelopp med tillhörande regelverk och kalkyl försvinner. Eftersom det är så få som har åtagande för kompletterande fäbod bedömer vi att såväl miljönytta som lönsamhet påverkas marginellt negativt.

Ta bort komplement för särskild skötsel av fäbodbete

Komplementet för särskild skötsel av fäbodbete söks endast på cirka 200 hektar, vilket motsvarar 1 procent av arealen fäbodbete. Att ta bort komplementet minskar stödets komplexitet eftersom ett enhetsbelopp med tillhörande regelverk och kalkyl tas bort. Ett sådant förslag bör kompletteras med utökade möjligheter till rådgivning. Eftersom det är så få som har komplementet bedömer vi att såväl miljönytta som lönsamhet påverkas marginellt negativt.

Ta bort fäbodplan och ersätt med markklassbilaga

I fäbodplanen kan länsstyrelsen besluta om särskilda skötselvillkor för enskilda marker. I första hand används villkoret om reglering av tillskottsutfodring, men inte på merparten av markerna. För att öka företagets flexibilitet kan fäbodplanen och de särskilda skötselvillkoren tas bort och ersättas med en markklassbilaga, motsvarande bilaga som finns inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Man kan också välja att ha möjligheten för länsstyrelsen att besluta om särskilda skötselvillkor, som då skrivs in på markklassen. Ett sådant förslag bör kompletteras med utökade möjligheter till rådgivning. Förändringen innebär minskad administration för länsstyrelserna. Miljönyttan kan påverkas marginellt negativt och lönsamheten bedöms inte påverkas.

Ettårig ersättning i stället för femårigt åtagande

Använd möjligheten att ge ersättning för fäbod som en ettårig ersättning i stället för ett femårigt åtagande. Denna förändring gör miljöersättningen mer attraktiv med potentiell ökad miljönytta och lönsamhet. Det bidrar också till minskad administration. Detta är en förändring som är efterfrågad av delar av fäbodnäringen då många fäbodbrukare inte vill binda upp sig på fem år eftersom det är många faktorer som påverkar möjligheten att bedriva fäbodbruk. Andra delar av näringen ser i stället risker med att inte ha femåriga åtaganden.

Se över kravet på att djuren måste vara på fäboden i minst två månader

I dag är kravet att varje djur som ska ge rätt till ersättning måste befinna sig på fäboden i minst två månader under fäbodsäsongen. Gör de inte det blir det avdrag på stödet. Vi menar därför att kravet bör ses över så att det snarare är merparten av besättningen som ska vara på fäboden i minst två månader, alternativt en kortare

period, för att berättiga till ersättning. Därmed ökar flexibiliteten för fäbodbrukarna, medan miljönyttan och administrationen påverkas marginellt.

Sammanfattning

Utifrån alternativen ovan och deras motiv och konsekvenser har vi landat i ett förslag om ny konstruktion av stödet som innebär att ersättningen för fäbodbete differentieras så de första 5–10 djurenheterna ger mer i ersättning än de som är utöver det, att ersättningen blir ettårig (samma som miljöersättning för betesmarker och slåtterängar), att kravet på fäbodplan tas bort och att kompletterande fäbod och komplementet för särskild skötsel tas bort. Därutöver avser vi att se över kravet på att varje djur måste befinna sig på fäboden i minst två månader för att inte ge avdrag på ersättningen och kravet på en minsta areal på 6 hektar för ersättning för fäbod i bruk.

En sådan konstruktion har potential att minska administrationskostnaderna, öka lönsamheten hos företag med mindre besättningar och samtidigt bidra till att bevara natur- och kulturvärden i fäbodmiljöer. Beroende på den totala budgeten för ersättningen kan lönsamheten hos de med stora besättningar vid fäbod minska jämfört med i dag, vilket kan leda till att arealen fäbodbete på skog blir lägre än i dag.

4.3.2 Ersätt miljöersättningen för fäbod med fler markklasser i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar

I landsbygdsprogrammet 2007–2014 ingick ersättningen till fäbod i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Det innebar att hanteringen av fäbodar skiljde sig från övriga markklasser i ersättningen, detta komplicerade handläggningen och hanteringen av IT-system. Inför programperioden som började 2015 ändrades utformningen genom att fäbod blev en egen miljöersättning för att förenkla hanteringen.

Att införa ersättningen för fäbod till ersättningen för betesmarker och slåtterängar kan antingen göras på samma sätt som i tidigare programperioder, dvs. att arealen för fäbodbete och fäbod i bruk baserades på antalet djurenheter, eller genom att markklassen för fäbodbete som beskrivs ovan, men med konsekvensen att fäbod i bruk blir svårt att fortsätta hantera av beskrivna skäl.

Det går att ändra igen och lägga tillbaka ersättning för fäbod i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Nedan presenteras tre olika förslag.

Fäbodbete och fäbodbete baseras på antal djurenheter

Att införa ersättningen för fäbod till ersättningen för betesmarker och slåtterängar kan göras på samma sätt som i tidigare programperioder, dvs. att arealen för fäbodbete och fäbod i bruk baseras på antalet djurenheter. Det kommer att medföra en relativt komplicerad IT-utveckling eftersom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar i dag endast är arealbaserad och inte har koppling till antalet djur

varje enskilt år. Miljöersättningen för betesmarker och slätterängar får en mer komplex stödkonstruktion.

Fäbodbete har en definition och kalkyl som andra markklasser

Ett alternativ är att markklassen för fäbodbete har samma konstruktion som andra markklasser, dvs. en definition och avgränsning av vad som är ett godkänt fäbodbete samt en kalkyl som baseras på genomsnittliga skötselkostnader för en hektar fäbodbete. Detta alternativ kan också kombineras med en tilläggsersättning för fäbod i bruk som ges för de första 6 hektaren fäbodbete. Det kan bli svårt att definiera fäbodbete som omfattar både fritt fäbodbete och bete i storhägn och samtidigt avgränsa bort bete på andra skogar. Vid kontroll på plats behöver man också kunna konstatera betespåverkan på all areal. En definition av fäbodbete i skog innebär sannolikt att den ersättningsberättigade arealen minskar. Vi bedömer att det är svårt att ta fram en kalkyl som kan höja ersättningen per hektar. Jämfört med kalkylen för skogsbete kan kostnadsposter som innebär att igenväxning ska hållas borta och att plockhuggning ska ske inte ingå eftersom flera fäbodbrukare nyttjar mulbetesrätten. I mulbetesrätten ingår inte att man har rätt att också sköta träd- och buskskikt. Fäbodvallen ryms inom befintliga definitioner av ägoslaget betesmark.

Administrativt går det att komplettera miljöersättningen för betesmarker och slätterängar med fler markklasser.

Fäbodbete i skog och på fäbodvall hanteras i befintliga markklasser

Ytterligare ett alternativ är att bete vid fäbod inkluderas i en något utvidgad definition av skogsbete och att fäbodvallen får ersättning för allmänna eller särskilda värden inom befintliga definitioner. Som nämns ovan är det svårt att ta med kostnadsposter för plockhuggning och att hålla borta igenväxning i kalkylen eftersom alla fäbodbrukare inte har rätt att sköta fäbodbetet på det sättet. Det innebär också att fäbod i bruk inte kan ersättas alls, att lönsamheten minskar för dessa företag, att arealen fäbodbete minskar och att det blir svårare att bevara ett levande fäbodbruk med natur- och kulturvärden. Det finns flera skäl till att fäbod i bruk inte enkelt kan ersättas inom miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slätterängar, dels består fäbod i bruk av att det finns en godkänd fäbod på platsen, dels tillhörande mark med ett minsta antal djurenheter. Dessa är alla delar som inte är direkt kopplade till en areal och skulle därför vara en udda del i den miljöersättningen som ökar kostnader för IT-system och gör hanteringen mer komplex.

4.3.3 Projektstöd för fäbod i bruk och miljöersättning för skötsel

Fäbod i bruk skulle kunna hanteras som ett projektstöd och skötsel av marken som en markklass inom miljöersättningen för betesmarker och slätterängar.

Miljöersättningen kan då, som ovan, antingen baseras på antal djurenheter eller utifrån en definition av vad som är godkänt fäbodbete.

För att få ut pengarna som finns inom projektstöd kan Jordbruksverket göra utlysningar. Att utlysa pengar är en process som är väl etablerad. Det är dock en metod som kräver en del jobb för den som söker, dels kan projektansökan vara omfattande dels är det höga krav på dokumentation om man får sin ansökan/projekt beviljat. Dessutom prioriteras ansökningar sinsemellan, dvs. alla som söker och uppfyller de grundläggande kraven har inte rätt till stöd. I dagsläget är handläggningstiden på Jordbruksverket lång, vilket påverkar stödsökanden negativt.

Att dela upp stödet enligt denna modell skulle också innebära att målgruppen även skulle behöva sätta sig in i ansökningsprocessen för projektstöd, som ser helt annorlunda ut jämfört de stöd och ersättningar som söks för areal i SAM Internet. Ett sådant system skulle öka administrationen för såväl lantbrukarna som för de handläggande myndigheterna.

4.4 Statsstödsregler och möjlighet att hantera stöd till fäbod utanför CAP

I Effektiviseringsuppdraget fanns en rekommendation om att stöd till fäbod borde läggas som ett nationellt finansierat stöd för att det skulle kunna ge större möjligheter att stödja just de extra kostnader som fäbodbruket har. Inom detta uppdrag har vi därför analyserat statsstödsreglerna kopplat till jordbrukssektorn utifrån ett fäbodperspektiv och då landat i rekommendationen att stödet till fäbod fortsatt bör hanteras inom CAP.

Det finns andra aspekter av fäbodbruket som inte direkt berör jordbruksproduktion, utan snarare handlar om kulturarv, traditioner och lokal utveckling. Det gäller exempelvis mathantverk, verksamhet för turister samt kunskapsöverföring mellan generationer. Det är dessa kvaliteter som ligger till grund för att fäbodbruket har pekats ut som ett immateriellt kulturarv av UNESCO.

Dessa aspekter faller utanför tillämpningsområdet för CAP med tillhörande stödregelverk. För att undersöka möjligheten att ge stöd för sådana delar av fäbodbruk som inte är primär jordbruksproduktion skulle det behöva analyseras om ett sådant stöd vore möjligt enligt EU:s gruppundantagsförordning (GBER). Inom ramen för detta uppdrag har sådana analyser inte prioriterats.

4.4.1 Möjligheter till nationellt stöd för fäbodbete

För att kunna ge stöd utanför den strategiska planen krävs att det finns något tillämpligt undantag från reglerna om statligt stöd. Det finns en möjlighet att ge så väl investeringsstöd som ett arealbaserat stöd för åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk enligt gruppundantagsförordningen för jordbruks- och skogsbrukssektorn (ABER). När stödmottagaren är verksam inom jordbrukssektorn ska ABER tillämpas. Stödvillkoren för det arealbaserade stödet i artikel 34 motsvarar i princip de villkor som ställs på miljöåtaganden, klimatåtaganden och andra förvaltningsåtaganden i förordning (EU) 2021/2115. Det är endast möjligt att

lämna stöd genom ABER under förutsättning att den så kallade stimulanseffekten bedöms uppfyllt. Normalt sett krävs då att den stödberättigande åtgärden innebär ett förändrat beteende hos det mottagande företaget genom att en ny verksamhet inleds.

Huvudregeln är att åtagandena ska vara minst fem till sju år och det är endast möjligt att utforma ett investeringsstöd i syfte att bevara fäbodbruket i dess egenskap av natur- och kulturarv. Då kan stöd lämnas för kostnader i materiella tillgångar eller för anläggningsarbeten. Möjligheten att ge stöd i form av en klumpsumma som används i nuvarande ersättning för fäbod finns inte om fäbodstödet ska vara finansieras nationellt med stöd av ABER.

De möjligheter som finns i artikel 36 i ABER om att ge stöd för investeringar till förmån för bevarande av kultur- och naturarv på jordbruksföretag eller i skogar kan endast användas om fäboden eller fäbodbetet utsetts som ett kultur- eller naturarv enligt svensk rätt dvs. att det omfattas om reglerna i kulturminneslagen eller ingår i ett område som utsetts som riksintresse av länsstyrelserna vilket innebär att en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Utifrån hur fäbodstödet är utformat idag innebär artikel 36 en begränsad möjlighet till stödutformning utanför strategisk plan. Ett sådant stöd kan endast lämnas för kostnader i materiella tillgångar och anläggningsarbeten vilket inte är utgifter som omfattas av stödet som lämnas idag och därför troligen inte heller fyller ett faktiskt behov hos stödmottagarna.

Det är möjligt att kombinera stöd enligt olika statstödsregelverk så som ABER och de minimis så länge stödet utgår för olika stödberättigande kostnader. Eftersom takbeloppet för stödet enligt de minimis-regelverket ska beräknas under en treårsperiod bedömer vi dock att det inte är lämpligt att låta förordningen om försumbart stöd (de minimis) inom jordbrukssektorn ligga till grund för utbetalningar av ett årligt återkommande stödutbetalningar eftersom risken för felaktiga utbetalningar då blir högre. När stöd betalas ut enligt de minimis-regelverken ska stödmyndigheten också beakta allt annat stöd som stödmottagaren tidigare har fått enligt samma regelverk under en treårsperiod.

5 Investeringsstöd

5.1 Rekommendation

Vi anser att investeringsstöd riktat till betesdjur bör prioriteras både i form av ett förändrat investeringsstöd till stallar och ett nytt investeringsstöd riktat till relevant utrustning. Givet att utformningen av nuvarande investeringsstöd till stallar kommer att se likadan ut under kommande period, så anser vi att stöd till stallar riktat till betesdjur bör premieras via en öronmärkt budget. För att mindre besättningar ska gynnas bör regelverk och urvalskriterier ses över och anpassas ytterligare.

I tabellen nedan står de två alternativ om investeringsstöd till stallar mot varandra och investeringsstöd till utrustning för sig själv. Samtliga alternativ innebär stora positiva konsekvenser på effektmålen varför vi anser att både stödet till stallar och stödet till utrustning bör premieras inom betesdrift. Av de två alternativen för investeringsstöd till stallar anser vi att alternativet där nuvarande investeringsstöd till stallar förändras är att föredra då det är enklare administrativt för lantbrukarna och handläggande myndighet eftersom det då inte finns två stödmöjligheter för samma sak.

Tabell 7. Bedömning av behov för investeringsstöd

Behov	Hur bidrar förslaget till behoven?		
	Förändra nuvarande investeringsstöd till stallar	Nytt investeringsstöd till stallar – fokus betesdrift	Nytt investeringsstöd till utrustning – fokus betesdrift
Stöd som är billigare att administrera än idag	Liten negativ	Stor negativ	Stor negativ
Stöd som är attraktiva att söka	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Stöd som leder till att betesmarker sköt på ett sätt som gynnar naturvärden	Indirekt liten positiv	Indirekt liten positiv	Indirekt liten positiv
Stöd som bidrar till en upplevd stärkt lönsamhet hos företag som idag har betesdrift på betesmarker större utsträckning	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Leder till att fler djur betar betesmarker	Liten positiv	Liten positiv	Stor positiv

5.2 Bakgrund

I detta kapitel utreder vi möjligheterna att använda investeringsstöd för att förstärka och gynna betesdrift. Vi har identifierat olika typer av behov när det kommer till investeringsstöd. Två av alternativen är kopplade till behov av investeringsstöd till stallar för betesdjur och ett alternativ är kopplat till behov av investeringsstöd till utrustning för betesdjur, både inom- och utomgårds.

Under flera av de dialoger vi fört inom uppdraget har en efterfrågan av att ge investeringsstöd till stallar för betesdrift och investeringsstöd för utrustning lyfts fram. Det finns också ett behov av att se över vilka som får stöden eftersom dagens utformning av investeringsstöd i många fall missgynnar lantbrukare med mindre besättningar och lantbrukare som arbetar deltid med sitt lantbruk.

Inför nästa period diskuteras att gå tillbaka till att ha flera investeringsstöd kopplade till konkurrenskraft i stället för att som idag ha ett stort investeringsstöd

för ökad konkurrenskraft och därunder ett antal åtgärder. Detta kan vara positivt då det förtydligar, både för sökande och i administrationen, vad gäller prioritering, budget, syfte och mål. Det påverkar dock inte alternativen nedan.

5.3 Urvalskriterier för ökad betesdrift

Urvalskriterier används för att poängsätta och rangordna ansökningar. De syftar till att säkerställa att urvalet sker på ett transparent och rättvist sätt utifrån syftet med stödet och målen i CAP.

Urvalskriterierna i det befintliga investeringsstödet för ökad konkurrenskraft är i första hand inriktade på att stärka konkurrenskraft och öka produktiviteten. Ansökningarna poängsätts utifrån olika faktorer och de ansökningarna som får högst poäng får stöd först.

Urvalskriterierna är inte absoluta villkor. Om målet är att säkerställa att stöd specifikt går till stödmottagare med betande djur är det därför bättre att rikta stödet direkt till dessa företag. Detta kan vi göra antingen genom att använda villkor som måste uppfyllas för att ansökan ska kunna beviljas eller genom att öronmärka pengar i budgeten.

Utöver ett grundläggande villkor för stödberättigande behövs dock urvalskriterier för att prioritera mellan olika ansökningar. Här finns olika vägar att gå beroende på vad som ska premieras i stöden. Urvalskriterierna kan exempelvis styra mot lönsamhet och ökad produktion på det sätt som många av kriterierna i dagens investeringsstöd för ökad konkurrenskraft gör. Detta riskerar att missgynna mindre gårdar och företag som vill bibehålla snarare än öka produktionen. Alternativt kan urvalskriterierna vara mer riktade mot att premiera vissa typer av betesmark, att ny mark betas eller bete på marker med särskild skötsel.

Vid val av urvalskriterier är det viktigt att ta hänsyn till hur kontrollen av kriteriet ska ske så att onödig administrativ börda inte läggs på sökande och handläggande myndighet. Om flera olika stöd införs finns det administrativa fördelar med att använda samma urvalskriterier för de olika stöden.

5.4 Investeringsstöd till stallar – fokus betesdrift

5.4.1 Bakgrund

Vinterhållningen av djur är kostsam då den kräver någon form av stall och diverse kringutrustning. Under stallperioden ökar också arbetsinsatsen varför det är värdefullt med ett stöd som kan användas på ett sätt så att arbetsinsatserna kan minskas och bli säkrare för att förbättra situationen framför allt utifrån ett lönsamhetsperspektiv. Ett stöd för stall och kringutrustning medför också att djurvelfärden kan förbättras.

I detta avsnitt beskriver vi två olika alternativ som skulle innebära att investeringsstöd till stallar skulle kunna riktas till företag med betande djur. Det

första alternativet är att förändra nuvarande investeringsstöd till stallar genom att öronmärka delar av budgeten för företag med betesdrift. Det andra alternativet är att införa ett nytt investeringsstöd till stallar som enbart riktas till företag med betesdrift.

Ett problem med dagens investeringsstöd till stallar är att de urvalskriterier som används främst är inriktade på att investeringen ska leda till ökad produktion. Dessa gynnar främst redan lönsamma företag. Det är hög konkurrens om pengarna i åtgärden och det är därför svårt för mindre företag eller företag som inte primärt vill öka sin produktion att konkurrera och beviljas stöd. Många företag som har betesdrift är deltidslantbrukare. Dessa får lägre poäng i dagens urvalskriterier och har därför svårt för att konkurrera för att få stöd.

Ett alternativ för att gynna de företag som har betesdrift skulle vara att tillämpa valbara urvalskriterier som riktas mot detta. Redan idag finns möjligheten för handläggande myndigheter att göra utlysningar där mindre stall kan premieras. Det finns även möjlighet att prioritera betande djur genom att använda den valbara urvalsmodellen *Prioriterad bransch*. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats i någon större utsträckning. Vi menar därför att det krävs ytterligare åtgärder för att se en verklig effekt. Vidare är det viktigt att nuvarande stöd till stallar finns kvar och att vi inte konkurrerar ut de företag som får stöd idag utan att vi i stället inkluderar fler.

Ytterligare ett problem med dagens investeringsstöd till stallar är det höga stödgolvet. Det finns idag en efterfrågan av att kunna få stöd för enklare fasta byggnader men det skulle kräva att stödgolvet sänks. Ett sänkt stödgolv är också viktigt för att de med mindre besättningar ska kunna få stöd.

Viktigt att ta hänsyn till vid utformning av stödet är att dagens stöd till djurstallar i många fall ersätts genom enhetskostnader, en form av förenklade kostnadsalternativ. Om ett nytt eller förändrat stöd till djurstallar kommer att se annorlunda ut för att bättre passa företag med betesdjur kan utformningen och beräkningen av enhetskostnaden behöva justeras. En uppdaterad beräkning kommer sannolikt behöva ske inför kommande period oavsett nytt stöd, men en justering som exempelvis inkluderar fler djurslag skulle innebära ökade kostnader.

Att premiera stöd till betande djur kommer inte direkt ha en påverkan på betesmarker, däremot innebär det en chans till ökad lönsamhet för de företag som får stöd vilket kan leda till att fler djur kommer ut på bete.

5.4.2 Alternativ

5.4.2.1 Förändra nuvarande investeringsstöd till stallar

För att gynna företag med betande djur skulle en förändring av hanteringen av nuvarande stöd från 2028 behöva göras. Att öronmärka en del av budgeten till företag med betande djur skulle innebära att pengarna enbart kan användas till detta

ändamål. Det blir sedan upp till varje handläggande myndighet att använda utlysningar, urvalskriterier eller villkor för att säkerställa att pengarna går till rätt företag.

Att förändra detta stöd och börja arbeta med öronmärkning av budgeten kräver utveckling av dagens IT-system. Det krävs även utredning för att säkerställa att budgetfördelning inom öronmärkningen tar hänsyn till regionala skillnader. Vi bör även se över stödgolvet för att gynna de som till exempel har mindre fårbesättningar.

Eftersom alternativet innebär en förändring av ett befintligt stöd, snarare än ett nytt stöd begränsas de administrativa kostnaderna för införande. Det är dock viktigt att vi i stödutformningen tar hänsyn till hur villkor för stödberättigande ska kontrolleras och väljer en lösning som är enkel att administrera. Villkor som kan kontrolleras administrativt bör premieras över villkor som kräver kontroll på plats.

5.4.2.2 Nytt investeringsstöd till stallar – fokus betesdrift

En alternativ lösning, i stället för att öronmärka budget och göra förändringar i nuvarande stöd till konkurrenskraft, skulle vara att införa ett ytterligare investeringsstöd till stallar, detta med fokus på att gynna betesdrift. Stödet skulle till stor del vara en spegling av nuvarande stöd, men med betesdrift som ett grundläggande villkor för stödberättigande. Exempelvis genom krav på att företaget har betesdrift, ska öka sin betesdrift, har betesmarker eller att djuren ska beta. Det kan även vara ett villkor att stallet ska vara till för betesdjuren. Fokus i detta stöd skulle inte behöva vara på ökad produktion utan stöd kan även gå till ansökningar för mindre stall.

Den huvudsakliga nackdelen med detta alternativ jämfört med alternativet om att förändra nuvarande stöd är att detta förslag leder till att vi har två stöd med överlappande stödmöjligheter. Det kommer ställa ökade krav på kontroller för att säkerställa att stallar inte finansieras dubbelt. Eftersom företag med betesdrift fortsatt skulle kunna söka stöd i det nuvarande stödet till stallar skulle företag kunna skicka in två identiska ansökningar, en i varje stöd. Detta går att hantera och hånder till viss del redan idag då företag söker stöd i flera beslutsomgångar. Det leder dock till ytterligare administrativa kontroller och riskerar att leda till förvirring hos sökande om var stöd ska sökas.

Vidare skulle detta förslag innebära att ett nytt stöd införs vilket i sig medför administrativa uppstartskostnader vilket visserligen gäller för alla investeringsstöd om de ändras jämfört med idag.. Att ha två liknande stöd innebär dock ökade kostnader jämfört med att endast ha ett.

5.5 Nytt investeringsstöd till utrustning – fokus betesdrift

5.5.1 Bakgrund

Det finns ett behov av att ge stöd till utrustning som kan effektivisera betesdrift. Investeringsstöd för att främja storfällor eller effektivisera betesdrift kan öka lönsamheten hos företag med betesdjur¹⁷.

Ett stöd till utrustning skulle innebära att företag med betande djur skulle kunna öka lönsamheten samt skulle tillgodose den efterfrågan av stöd som flera i branschen lyfter. Om kostnaderna och arbetsinsatsen för att hålla djur på bete kan sänkas skulle det öka lönsamheten i den betesbaserade driften. Exempel på sätt att sänka kostnaderna är att underlätta daglig tillsyn av djuren med hjälp av teknik, anlägga vattenledningar för distribution av vatten till betesmarker eller andra förslag som anges i listan nedan (avsnitt 5.5.2)n. Även under stallperioden kan mer rationella arbetsmetoder öka lönsamheten hos mindre företag och deltidsföretag där många arbetar ensamma med djuren. Dålig lönsamhet i den betesbaserade driften anges som en av de främsta orsakerna till att inte mer betesmark hävdas i Sverige^{18,19}. Det innebär att om lönsamheten för betesbaserad drift förstärks har det möjlighet att bidra till att mer betesmarker betas, vilket skulle bidra till effektmålet med det här uppdraget.

Tillsyn av djuren ska ske dagligen enligt gällande djurskyddslagstiftning. Det kan underlättas med exempelvis drönare eller GPS som komplement till den fysiska tillsynen. Utrustning för avläsning av digitala märken skapar möjligheter för djurförflyttningar med mera. Hanteringsanläggningar, låsbara foderfronter och grindar underlättar vid hantering och skötsel av djur, exempelvis vid märkning, veterinärbehandlingar, klövvård och andra tillfällen då djur behöver hanteras. Anläggningarna bidrar också till säkrare hantering och påverkar arbetsmiljön och djurvälståndet positivt då man på grund av svårhanterliga situationer undviker att göra vissa moment som är svåra och osäkra att göra.

Ytterligare en typ av utrustning som skulle kunna vara aktuell att ge stöd till är utrustning som krävs för att använda virtuella stängsel. Virtuella stängsel kan spara tid, minska kostnader och öka flexibiliteten i betesdriften. Regeringen beslutade nyligen att det ska vara möjligt att använda virtuella stängsel från och med den 1 januari 2026 för nötkreatur och får.

¹⁷ Kumm, K-I. (2022). Stora betesmarker med växande träd för ekonomiskt och klimatmässigt hållbar köttproduktion. Rapport 59, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, SLU.

¹⁸ Larsson, C., Boke Olén, N., Brady, M. (2020) *Naturbetesmarkens framtid – en fråga om lönsamhet*. AgriFood economics center, Rapport 2020:1

¹⁹ Jordbruksverket (2025) *Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker - Modellberäkningar för hur jordbrukspolitiken kan användas för att utöka areal betesmarker*, Jordbruksverket, Jönköping, Rapport RA25:8.

5.5.2 Alternativ

Jordbruksverket har identifierat att vi kan ge stöd till följande utrustning:

- Mobila stall avsedda för betande djur
- Vattentillgång exempelvis vattenbehållare, vattenpump, uppvärmda vattenkoppar och ledningar för distribution till betesmarker
- Tillsyn exempelvis drönare som komplement, GPS, utrustning för avläsning av digitala märken
- Drivångar, hanteringsanläggning och grindar
- Stängsel inklusive virtuella elstängsel
- Solpaneler för att driva elstängsel, vatten- och foder
- Djurvagnar för transport
- Lös utrustning i stall som inte kan sökas i investeringsstödet till stallar

Listan ovan är endast exempel, inte en uttömmande lista. Det är viktigt att utrustning som ges stöd inom detta alternativ inte gäller utrustning som är stödberättigande i andra stöd, exempelvis fasta inventarier som är stödberättigande inom nuvarande stöd till stallar eller stängsel om det fortsatt är en del av kalkylen för miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar. Överlappande stödmöjligheter leder till risk för dubbelfinansiering och ställer krav på ytterligare administrativa kontroller, vilket vi bör undvika. Vidare kan det finnas fördelar med att avgränsa stödmöjligheterna för att minska administrationskostnaderna. Vidare utredning krävs om vad som bör vara stödberättigande.

Viktigt för att detta alternativ ska vara framgångsrikt är att stödgolvet är lägre än i nuvarande investeringsstöd för ökad konkurrenskraft. Idag finns flera företag som har mindre besättningar som inte kan ta del av investeringsstöd på grund av att de inte kommer upp i det minimibelopp som krävs för att ha rätt till stöd.

Förslaget innebär att ett nytt stöd införs vilket medför administrativa kostnader, inte minst i form av utredningar kopplat till stödutformning, justering av regelverk, IT-system med mera. Till skillnad från förslaget om ett nytt stöd till stallar – fokus betesdrift, som är ett nytt stöd men med stora likheter med ett befintligt stöd, är detta förslag ett helt nytt stöd. Det innebär potentiellt ännu högre kostnader då inte lika mycket kan återanvändas.

I den kommande perioden vill Jordbruksverket använda förenklade kostnadsalternativ i så stor utsträckning som möjligt. Vidare finns det, i kommissionen förslag till regelverk för kommande period, krav på att använda förenklade kostnadsalternativ för insatser under 100 000 euro. Stöd till utrustning kan i många fall hamna under detta tak. Att ge stöd i form av förenklade kostnadsalternativ innebär att stödet betalas ut som en klumpsumma, en enhetskostnad eller en schablonsats. För att uppnå förenkling med förenklade kostnadsalternativ bör ersättningen beräknas och fastställas på förhand. Exempelvis genom att fastställa en enhetskostnad per meter stängsel eller en klumpsumma för en drönare. Beräkningar av förenklade kostnadsalternativ kan dock vara

kostsamma att ta fram, inte minst om kostnaderna för en viss typ av investering skiljer sig åt i landet. Det innebär därmed en ökad kostnad att ha breda stödmöjligheter där många olika typer av investeringar blir stödberättigande då vi behöver beräkna flera förenklade kostnadsalternativ. Detta är något som behöver tas i beaktande när stödmöjligheterna fastställs.

6 Andra stöd som kan gynna betesbaserad produktion

6.1 Bakgrund

I detta kapitel analyserar vi stöd som riktas till djurhållning snarare än direkt till arealen för betesmarker och slåtterängar. Gemensamt för dessa stöd är att antalet djurenheter påverkar hur mycket pengar lantbrukarna får, vilket kan påverka hur betesmarkerna förvaltas. De befintliga stödformerna som omfattas är nötkreatursstödet, kompensationsstödet, ersättning för betesmarker inom ekologisk produktion. Vi har också identifierat att det finns en efterfråga hos branschen för djurvälståndersättning till dikor och stutar vilka också indirekt skulle kunna påverka hur betesmarkerna förvaltas. Förändringar kan göras i alla stöd och innebär att man inte behöver välja det ena eller det andra.

6.2 Alternativ

Alternativen nedan om förändringar skulle inte innebära direkt påverkan på effektmålet och skulle innebära administrativa kostnader. En indirekt effekt skulle kunna uppnås genom att stöd som på olika sätt riktas till betande djur ökar lönsamheten i produktionen. Även om det inte finns entydiga belägg för att förändrade stöd direkt leder till fler hävdade betesmarker, kan det finnas ett värde i att utforma stöden så att de främjar önskade beteenden hos lantbrukare. Genom att rikta ersättningar till djurhållning som är kopplad till betesdrift kan stöden signalera vilka typer av produktion som är prioriterade ur ett miljö- och landskapsperspektiv. Detta kan i sin tur påverka lantbrukares långsiktiga beslut om investeringar, inriktning och markanvändning. Även om den direkta samhällsekonomiska nyttan är svår att kvantifiera, kan en sådan styrning bidra till att fler lantbrukare väljer extensiv djurhållning, vilket är en förutsättning för att betesmarker ska kunna bevaras och utvecklas. Ett stöd som inte baseras på marken kan inte på egen hand bevisa att det skulle öka mängden djur på bete.

6.2.1 Tillgodoräkna sig betesmarker för ekologiska djur

I Landsbygdsprogrammet 2014–2022 fanns en koppling mellan miljöersättningarna för betesmarker och slåtterängar och ekologisk produktion, denna koppling togs bort i den strategiska planen. Kopplingen innebar att marken behövde vara en del av ett miljöersättningsåtagande för betesmarker och slåtterängar och användas i samband med ekologisk djurhållning och var alltså inte en generell ersättning för betesmark. Det innebar en möjlighet att ekologiska producenter med åtagande, vars

åkermark inte räckte till för utbetalning för alla djur, kunde få ersättning för fler av de ekologiskt hållna djuren.

Det finns indikationer på att denna koppling var viktig för ekologiska producenter, särskilt för produktionen i norra Sverige, och att det därmed skulle vara värdefullt att vidare undersöka möjligheterna att återinföra det eller på något annat sätt ersätta ekologisk djurhållning med betesmarker.

6.2.2 Nötkreatursstödet

Det nuvarande nötkreatursstödet kan förändras från 2028 för att i högre grad främja djurhållning som bidrar till bevarandet av betesmarker. Genom att justera kriterierna för stödberättigande till exempel genom att exkludera mjölkkor, särskilt lakterande djur, och tjurar eller sätta en högre åldersgräns för vilka djur som kan få stöd, kan stödet riktas mer effektivt mot de djur som i hög grad betar betesmarker.

6.2.3 Kompensationsstödet

Kompensationsstödet syftar till att kompensera jordbruk i områden med sämre naturliga förutsättningar för produktion och därmed främja fortsatt användning av jordbruksmark. Som stödet är utformat idag ges betydligt högre ersättning för intensiv djurhållning jämfört med extensivare djurhållning, vilket i praktiken medför incitament för bete på åkermark i stället för på betesmark. Kompensationsstödet är inte avsett för att utgöra ett särskilt stöd för betesmark men har potential att justeras för att gynna dessa marker mer, detta framgår i Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker²⁰.

En justering skulle rent praktiskt kunna vara att ändra djurtäthetsberäkningen och typgårdsdefinitioner till att gynna mjölk- och köttproduktion på betesmark i stället för åkermark. Givet lagförslaget till kommande CAP-reform där möjlighet ges till att differentiera gårdsstödet på geografiska områden finns förutsättningar att öka arealstödet inom gårdsstödet och rikta kompensationsstödet till betesmarker. Detta kan till exempel göras genom att inte räkna med åkermarksareal i djurtäthetsberäkningen.

Ett sätt att göra det på vore att beräkna betesmarker i kompensationsstödet som ett halvt hektar åkermark eller inte alls för att de med betesmark inte ska missgynnas lika hårt som de gör idag.

Ett annat alternativ skulle vara att kompensationsstödet mer inriktas på betesmarker och då ge ett högre kompensationsstöd till jordbrukstyp 2 och typ 3. Det har testats i modellberäkningar i SASM och resultaten visar att det finns en potential att styra mot betesmarker genom en sådan förändring²¹.

²⁰ Jordbruksverket, 2025. Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker. [Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker - Jordbruksverket](#)

²¹ Jordbruksverket, 2025. Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker. [Jordbrukspolitiken och skötsel av betesmarker - Jordbruksverket](#)

6.2.4 Djurvälståndersättning till dikor och stutar

I flera av de dialoger som vi haft inom uppdraget och inom uppdraget om att ta fram en plan för genomförandet av förordning om restaurering av natur har det framkommit önskemål om djurvälståndersättningar till dikor och stutar. Vi har därför, delvis baserat på tidigare utredningar i frågan, sett över några möjliga alternativ som skulle kunna vara intressanta att utreda vidare. Vi har fokuserat på djurvälståndersättningar som skulle kunna riktas till djur som delar av året hålls på betesmarker.

Alternativen för djurvälståndersättningar som utretts inom uppdraget skulle inte innebära någon direkt påverkan på effektmålet och skulle innebära administrativa kostnader. En indirekt effekt skulle kunna uppnås genom att ersättningen riktas till dikor och stutar och därmed förstärker lönsamheten i produktion med dessa djurslag som i sin tur gynnar effektmålen. Djurvälståndersättningar behöver dock baseras på kostnader och inkomstbortfall som kommer av de extra åtgärder som görs för djurvälstånden. Det innebär att även den indirekta effekten via lönsamhet begränsas.

7 Rådgivning och kompetensutveckling

Rådgivning och kompetensutveckling kompletterar miljöersättningar för betesmarker och slåtterängar. Inom kompetensutvecklingen finns olika verktyg och metoder att arbeta med. Det finns också möjlighet att prioritera kompetensutveckling utifrån olika kriterier, till exempel naturvärden eller vissa typer av lantbruksföretag. Ett sätt att arbeta som kommer att öka i betydelse är att jobba uppsökande för att locka lantbrukare med viktiga marker, arter och/eller stora arealer att ta del av rådgivning. Ängs- och betesmarksinventeringens resultat (TUVA-databasen²²) kan vara ett underlag för att söka efter marker och därmed lantbrukare som skulle kunna erbjudas rådgivning om skötsel av betesmarker som kan bli livsmiljötyp i gott tillstånd.

Jordbruksverket har tidigare föreslagit omfattning och inriktning för ett program för kompetensutveckling om ängs- och betesmarker²³. Dessa delar av programmet bedömer vi är fortsatt aktuella även för nästa period. Det kan finnas anledning att se över verktyg och metoder för rådgivning och kompetensutveckling samt ersättningar som förstärker eller är direkt kopplade till rådgivning. I detta kapitel resonerar vi utifrån båda dessa aspekter. Områden som kan vara aktuella att utveckla vidare är exempelvis incitament för att öka betesmarkers och slåtterängars naturvärden samt planering av betesdrift.

²² www.jordbruksverket.se/tuva

²³ Ett program för kompetensutveckling om ängs- och betesmarker dnr 3.1.17-03269/2022

7.1 Incitament för att höja betesmarkers och slätterängars naturvärden

Utifrån förordningen om restaurering av natur bör vi till exempel se över möjligheten att skapa incitament som driver en förändring så att fler marker med allmänna värden sköts så att de på sikt kan klassas som särskilda värden och/eller livsmiljötyp enligt habitatdirektivet. Åtgärderna kan också bidra till förordningens mål om att öka populationer av jordbruksfåglar, gräsmarksfjärilar och pollinatörer samt arter i habitatdirektivet. Väl riktade rådgivningsprogram eller moduler inom nuvarande rådgivningsprogram med förslag på åtgärder för att höja kvalitet kan vara en lösning. För att åtgärderna faktiskt ska genomföras kan det behövas ersättningar för arbetet, förslagsvis ett komplement som riktas till vissa marker med förutsättning att öka kvaliteten.

Ett sådant komplement kan bygga på att lantbrukaren får ersättning för att genomföra åtgärder som rekommenderades av rådgivare. Åtgärderna framgår av en flerårig plan eller någon annan form av rådgivningskvitto. Ersättningen baseras på ett eller flera schablonbelopp som beräknas utifrån rådgivarens åtgärdsförslag.

Alternativt kan det vara möjligt att använda det i CAP efter 2027 föreslagna omställningsstödet²⁴ för att skapa incitament för att höja betesmarkers och slätterängars naturvärden och finansiera både rådgivning och åtgärder. Omställningsstödet motsvaras av en gårdsvis plan följs upp ett visst år och kan omfatta kostnader för exempelvis upprättande av en betesplan, rådgivning eller investeringar.

7.2 Betesplanering

Betesdrift inkluderar betesplanering, betesstrategier och ekonomi för olika djurslag och raser på betesmarker. Planering är viktigt både för att öka lönsamhet, produktion och samtidigt sköta markerna på ett sätt som gynnar eller utvecklar natur- och kulturvärden. Under nuvarande period har en modell för betesplanering tagits fram inom program för kompetensutveckling om ängs- och betesmarker, men användningen av den i praktiken har inte tagit fart. I modellen är det viktigt att också nyttja resultat från ängs- och betesmarksinventeringen bättre än i dag²⁵.

Det är också möjligt att omställningsstödet²⁶ kan användas för att ersätta betesplanering. En betesplan kan beskriva helheten kring produktion, natur- och kulturvärden, variation i skötsel mellan år och marker och den klimatanpassning

²⁴ Artikel 10 i COM (2025) 560 final 2025/0241 (COD) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkoren för genomförandet av unionens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034

²⁵ www.jordbruksverket.se/tuva

²⁶ Artikel 10 i COM (2025) 560 final 2025/0241 (COD) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkoren för genomförandet av unionens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034

som kan behöva göras enskilda år. Omställningsstödet kan ersätta kostnader för att ta fram planen och göra nödvändiga investeringar.

Andra sätt att stödja betesplanering kan vara genom en kompletterande miljöersättning eller att ställa krav på betesplan i en miljöersättning. En betesplan kan då motsvara den växtodlingsplan som kan växtodlare i dag få ersättning för i ersättningen för precisionsjordbruk. På motsvarande sätt skulle betesmarksbaserade företag kunna få ersättning för att ta fram en plan för betesplanering.

7.3 Webbaserad utbildning om villkor och naturvärden i betesmarker

Det finns i dag inte någon webbaserad utbildning om markklasserna, skötselvillkor och betesmarkernas naturvärden. Att utveckla en sådan kurs skulle vara till nytta för lantbrukare men även för hela kedjan av aktörer från ajourhållare till rådgivare för att skapa en samsyn. En sådan utbildning kan vara frivillig att gå, utifrån incitamentet att man känner sig mer säker på vad skötselvillkoren innebär. Man kan också välja att utbildningen ska vara obligatorisk för de som söker miljöersättning för betesmarker och slåtterängar eller att den ger en fördel efter godkänd genomgången utbildning, till exempel tillgång till vissa komplement.

8 Piloter för att testa nya stöd och indelningar av mark

Skötsel av betesmarker och slåtterängar spelar en nyckelroll i arbetet med att bevara biologisk mångfald, öppna landskap och kulturmiljöer i odlingslandskapet. Samtidigt upplevs dagens ersättningssystem av många som svårt att förstå, kontrollera och följa. Definitioner är detaljerade och gränsdragningsfrågor kring till exempel trädbärande marker leder till både administrativa bördor och rättsosäkerhet.

Det bör finnas förutsättningar att finansiera pilotprojekt genom till exempel EIP. Detta skulle kunna ske genom att Jordbruksverket utlyser medel inom EIP för genomförande av ett sådant pilotprojekt. Utlysningen behöver ske i enlighet med relevanta regler i så väl de EU-rättsliga som nationella regelverken om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Genom att utlysa medel för genomförande av pilotprojekt kan vi undersöka möjligheter samt för- och nackdelar med större justeringar eller helt nya upplägg för att ersätta skötsel av betesmarker. Piloter kan även finansieras på andra sätt, än genom nyttjande av medel från CAP-budgeten, till exempel genom avsatta pengar i regeringsuppdrag.

Det finns erfarenheter från andra länder som använder EIP för att utveckla stödmodeller, då i form av pilotprojekt som genomförs av olika aktörer tillsammans med lantbrukare.

I detta avsnitt beskriver vi två alternativ, dels en pilot för att verifiera betesdrift genom GPS-teknik, dels en ny indelning av marker som ska få stöd.

8.1 Rekommendation

Vi rekommenderar att under nästa period skapa förutsättningar, till exempel genom en öronmärkning av medel i CAP-budgeten. Jordbruksverket skulle därefter kunna genomföra en riktad utlysning, för att möjliggöra genomförande av ett pilotprojekt där betesdrift verifieras med hjälp av GPS-teknik, exempelvis genom GPS-märkta öronbrickor. Syftet är att undersöka möjligheterna att på sikt ersätta dagens miljöersättning med ett mer automatiserat och datadrivet system. Ett sådant upplägg kan på längre sikt minska de administrativa kostnaderna och innebär ett helt nytt sätt att utforma ersättningar. Fortsatt diskussion kring finansieringskälla för en sådan pilot behövs, likaså kring detaljer i utformning av piloten.

8.2 Betesdrift verifierad genom GPS-teknik

I detta avsnitt presenteras förslag till en ersättning som är baserad på den faktiska betesdriften, verifierad genom GPS-teknik. Förslaget utgår från att miljönyttan uppstår genom att marker hävdas och att kontrollen bör rikta sig mot detta, snarare än en exakt definition av markens tillstånd.

Nuvarande miljöersättning syftar till att täcka kostnader för att upprätthålla de miljönyttor som betesmarker och slåtterängar ger. Ersättning betalas ut så länge marken uppfyller definitionerna och sköts enligt villkoren – vilket i vissa fall kan ske även utan faktisk betesdrift, till exempel genom manuell röjning eller putsning. Erfarenheterna visar dock att marker utan djurhållning ofta är svåra att hävda långsiktigt, vilket motiverar en modell där faktisk betesdrift verifieras. I stället för att lantbrukaren får betalt enligt nuvarande miljöersättning innebär denna utformning av modell att vi vänder på logiken. Ersättning betalas ut till mark där betesdrift verkligen har skett, vilket verifieras genom teknisk spårning.

Det betyder att skötselvillkor ersätts av ett närvarokrav som mäts i dagar och antal djur och där markens funktion som betesmark, inte dess status, är det centrala. Närvarokravet innebär att djuren ska ha vistats på betesmarken under en viss tid under säsong och att djuren ska beta med ett visst tryck på betesmarkerna.

Detta skulle följas upp via GPS-data som loggas dagligen. Systemet bygger på:

- GPS-öronbrickor eller halsband som sänder positionsdata,
- centralt datalager som samlar in och strukturerar information
- koppling till blockdatabas för att avgöra vilka marker djuren befinner sig på
- automatiserad logik för att summera närvaro per skifte och jämföra mot krav.

Tekniken är kommersiellt tillgänglig och används redan i djurhållning globalt. Den kräver dock utveckling av en nationell infrastruktur för datainhämtning och

beslutsstöd. I ett pågående forskningsprojekt via RISE som drivs av Lunds universitet ser man nu över hur man skulle kunna underlätta att använda sig av till exempel GPS vid betesgång. Resultaten från detta projekt kan användas som grund i en kommande pilot.

Vi ser att stödet potentiellt leder till bland annat

- minskat behov av fältbesök
- färre eller enklare regler för lantbrukare
- tydligare incitament för betesdrift eftersom ersättningen betalar för detta
- möjlighet att bygga vidare på tekniken (till exempel koppla till djurhälsa eller rådgivning).

Teknisk utveckling och nationell lagstiftning kan vara ett hinder för att stödet ska fungera brett.

Genom att ställa krav på faktisk betesdrift riktas stödet till lantbrukare som har djur och aktivt använder dem för att hävda marken. Det innebär att mark som i dag sköts utan djur – exempelvis genom röjning eller slåtter – inte längre får stöd. Detta kan leda till att färre hektar omfattas. Samtidigt innebär det inte nödvändigtvis att miljöeffekterna försämras, eftersom stödet i högre grad riktas mot den typ av skötsel som ger störst miljönytta på lång sikt.

Införandet behöver ske stegvis för att säkerställa att upplägget fungerar i praktiken. Piloten genomförs förslagsvis med 50 till 100 lantbrukare som sköter betesmarker. Tillgång till teknikstöd och rådgivning är en del av piloten, vars syfte är att testa teknikens funktion, undersöka lantbrukarnas förutsättningar och attityd för att delta, samt utvärdera om upplägget leder till den förväntade miljönyttan och anslutningen.

I piloten ingår även att analysera behovet av ersättning för den teknik som krävs, exempelvis GPS-märkning av djur, datainsamling och digital rapportering. Det är viktigt att utreda om och hur kostnader för tekniken kan täckas inom stödet till lantbrukaren, särskilt för att säkerställa att deltagandet inte blir beroende av lantbrukarens ekonomiska förutsättningar.

Det är också viktigt att kommunicera att kravet på närvaro inte innebär att djuren måste vara på plats exakt hela tiden – utan att det handlar om att marken faktiskt hävdas genom bete under en relevant period. Resultaten från piloten ska ligga till grund för teknisk vidareutveckling, anpassning av regelverk och politiska vägval inför en bredare implementering.

Det föreslagna upplägget förväntas skapa en tydligare koppling mellan ersättningen, vilken typ av mark som betas och faktisk närvaro av betesdjur. Genom att använda teknik som möjliggör verifiering av djurens närvaro – exempelvis GPS-märkning – kan det enkelt fastställas om kraven för ersättning är uppfyllda. Detta bidrar till ökad rättssäkerhet, eftersom både brukare och

myndigheter får tillgång till objektiva data som minskar risken för felbedömningar, godtycke eller tvister vid kontroll.

Samtidigt innebär modellen att brukarna i praktiken behöver hålla sina djur ute på bete under en relevant del av säsongen för att få ersättning. Det ställer högre krav på planering, logistik och djurhållning jämfört med dagens system, där även annan typ av skötsel kan godtas. För att kompensera för detta ökade åtagande – och för att göra stödet attraktivt – förutsätter modellen sannolikt en högre ersättningsnivå.

En ersättning som bygger på att verifiera betesdriften kan kombineras med rådgivning eller kompletterande ersättningar riktade till vissa marker för att till exempel förbättra tillståndet för livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd för att på sätt bidra till kraven i förordning om restaurering av natur.

8.3 Ny indelning av mark som utgår från andel träd- och buskrika områden

Detta är ett förslag där öppna marker, som är lätta att följa upp med satellitbilder särskiljs från marker med över en viss andel träd- och buskrika områden. Det här alternativet samlar alla träd- och buskklädda betesmarker och slåtterängar, som kommer vara dyra eller omöjliga att följa upp digitalt, inom en markklass där naturlig dynamik i vegetationen kan hanteras på ett annat sätt än idag. De marker som inte passar i denna definition hanteras inom en ny markklass för öppna marker samt inom markklasserna alvarbete samt mosaikbete. Slåtterängar med särskilda värden bedöms fortfarande behöva hanteras som en egen markklass, särskilt med tanke på att det enbart är på dessa marker tre av komplementen kan sökas²⁷. Det går att välja om markklasser med träd- och buskrika marker ska ha rätt till gårdsstöd eller inte.

I samband med en ny indelning av mark kan det också finnas anledning att göra en indelning som innebär att varje block enbart innehåller en markklass.

Ur ett lantbrukarperspektiv kan det vara svårt att förstå vad som skiljer olika markklasser åt, till exempel vad som skiljer ett skogsbete från en betesmark med särskilda värden med flera pro rata-ytor som ger avdrag beroende på träd och buskar. Det är även svårt för stödmyndigheter att hantera komplexitet i ett landskap där förändring sker över tid, igenväxning röjs, ny igenväxning etableras, träd växer, träd dör, buskar betas ner, grässvålen förändras över tid osv. Hanteringen blir extra svår när varje mark behöver granskas på detaljnivå och det är inte självklart vilken markklass som gäller i det enskilda fallet. En definition som tillåter naturlig dynamik i vegetation, variation i skötsel och inslag av värdefulla landskapselement som kan bidra till en rik biologisk mångfald samtidigt som behovet av fältbesök minskar, just eftersom definitionen tillåter variation i tid och rum.

²⁷ På slåtterängar kan lantbrukare söka komplement för manuell slåtter, höhantering och efterbete.

Baserat på tidigare revisioner så vet vi att det är just träd- och buskklädda marker som ger stora finansiella korrigeringar. Ur den aspekten är det bra om dessa marker inte längre ger rätt till gårdsstöd utan endast miljö- och klimatersättningar då detta bedöms minska de finansiella korrigeringarna. En nackdel kan vara att marker som inte också får gårdsstöd får mindre resurser för att administrera, samt att ersättningsnivån måste motsvara minst gårdsstöd inklusive nuvarande miljöersättning för att riskera att röjas för att passa in i gårdsstöd.

Ett hypotetiskt alternativt, som inte är linje med målbilden för detta uppdrag är inte ge stöd till träd- och buskrika marker alls. Det är ett alternativ som bedöms ha stor negativ påverkan på nationella miljömål, EU:s art- och habitat och fågeldirektiv, förordning om restaurering av natur och konventionen om biologisk mångfald. Det ger dock betydligt lägre administrativa kostnader och avsevärt lägre risk för finansiella korrigeringar.

Förändringar i indelning av mark medföra omfattande kostnader för omklassificering av befintliga marker, och de grundläggande utmaningarna med att dra tydliga gränser mellan olika marktyper kommer att kvarstå.

Vår bedömning är därför att en så genomgripande förändring bör testas noggrant innan ett eventuellt införande.

9 Diskussion och slutsatser

9.1 Lönsamhet

Företagens lönsamhet är idag beroende av jordbrukarstöd, särskild betesmarksbaserad nöt- och lammproduktion där samtliga stöd utgör cirka hälften av intäkterna, varav betesersättningen cirka 10 procent²⁸. Alla ersättningar täcker inte de kostnader och inkomstbortfall som uppstår för att uppfylla villkoren. Miljöersättningar bör minst täcka de kostnader och det inkomstbortfall som villkoren leder till. Stöd kan inte på egen hand skapa lönsamhet i samtliga företag. De kan däremot bidra till stabilare ekonomiska villkor vilket ger jordbrukarna förutsättningar att bibehålla eller utöka sin produktion. Utöver jordbrukarstöd behövs ofta även investeringar i till exempel byggnader och stängsel.

Investeringsstöd och jordbrukarstöd kan påverka lönsamheten på flera olika sätt. Genom investeringar kan lantbrukaren sänka tidsåtgången för vissa arbetsmoment eller öka produktion per enhet. Jordbrukarstöd kan bidra till lönsamhet genom att lantbrukaren till exempel sänker kostnaden för att genomföra villkoren, behöver lägga mindre tid på administration av stöden och genom betesplanering som har en positiv påverkan på djurens tillväxt.

²⁸ Hessle och Jamiesson, 2021. Hinder och möjligheter för utökad naturbetesdrift ur ett lantbrukarperspektiv.

Våra rekommendationer om att utveckla och införa nya investeringsstöd som gynnar betesmarksbaserade företag som sköter betesmarker kan särskilt bidra till lönsamhet på de gårdar som får tillgång till stöden. Justeringar i vissa definitioner kan bidra till bättre lönsamhet för företag med bete i träd- och buskrika marker.

Våra rekommendationer av ersättningen till fäbod med differentierad ersättning beroende på besättningsstorlek ökar lönsamheten i mindre företag, men riskerar samtidigt att minska lönsamheten hos fäbodbrukare med stora besättningar vid fäbod. Utfallet beror dock på budget och faktiska ersättningsnivåer för fäbodbete.

9.2 Biologisk mångfald

För att bevara och förstärka samt vända de negativa trenderna för biologisk mångfald i odlingslandskapet behöver betesmarker fortsatt skötas och restaureras.

Våra rekommendationer bedöms bidra till att gynna naturvärden, till exempel genom att:

- Landskapselement räknas som stödberättigad hektar och ger utbetalning i stället för avdrag
- Behålla befintliga markklasser ger möjlighet att fortsatt ge högre ersättning till marker med höga natur- och kulturvärden, samtidigt som stödkonstruktionen är stabil.
- En justering av definition för skogsbete och gräsfattig mark kan leda till att flera söker ersättning och att arealen betesmark som kan få höga naturvärden på sikt ökar.
- Behålla ersättning för fäbod.

Rekommendationer som bidrar till lönsamma betesmarksbaserade företag, till exempel investeringsstöd, är i grunden en förutsättning för att bevara och förstärka odlingslandskapets biologiska mångfald.

9.3 Plan för restaurering av natur

Det finns det en koppling mellan detta regeringsuppdrag och de delar som handlar om gräsmarker och jordbruksekosystem i Naturvårdsverkets uppdrag om att ta fram en plan utifrån förordning om restaurering av natur.

Till viss del kan rekommendationer och förslag skilja sig åt mellan dessa redovisningar. Det beror till exempel på att detta uppdrag har behövt ta större hänsyn till mål om att minska administrativa kostnaderna för berörda myndigheter och förenkling för lantbrukarna. Uppdraget om att ta fram en plan för restaurering av natur har som fokus att nå förordningens mål om arter och livsmiljötyper och beräkna kostnader för detta. I det uppdraget är inte kostnader för administration eller budget för genomförande begränsande i förväg

9.4 Administration

Förenkling omfattas av både ändringar i konstruktion av stöd som leder till minskade kostnader för administration och en mer effektiv ärendehantering och sådant som innebär att regler och information mm. beskrivs på ett sätt som gör det möjligt för lantbrukaren att göra mer rätt från början vilket därmed kan minska risken för avdrag eller återkrav eller ekonomiska sanktioner.

Betesmarker med träd- och buskar och/eller igenväxningsproblematik är mest komplexa att hantera ur ett administrativt perspektiv, skapar risk för finansiella korrigeringar och de bedöms också vara de marker som tar mest tid för lantbrukaren att sköta. Det är därför utmanande att hitta alternativ som kan minska kostnaderna för hantering av dessa marker samtidigt som vi når mål för natur- och kulturvärden och att det blir enklare för lantbrukaren att förstå stödkonstruktionen. Våra alternativ och rekommendationer omfattar inte lösningar som minskar kostnaderna för dessa marker. Att markerna är komplexa beror snarare på markernas naturliga dynamik än villkor, definitioner och längd på åtagande. Så länge vi inte ska exkludera dessa marker från jordbrukarstöden, vilket inte varit förenligt med de mål vi arbetat utifrån, kommer riskerna för höga avvikelser och behov av fältbesök för bedömningar att finnas kvar. Större förändringar som fokus på att djuren betar markerna snarare än utseendet på markerna kan vara ett sätt som minskar avvikelserna och komplexiteten, men innebär så stora osäkerheter att det måste testas genom pilotprojekt innan ett sådant stöd kan implementeras.

Våra rekommendationer bedöms bidra på flera sätt till att minska administrativa kostnader, främst genom

- Ettåriga ersättningar i stället för femåriga åtaganden bedöms på sikt bidra väsentligt till att nå mål om att minska de administrativa kostnaderna med 15 procent. Att ändra från fleråriga åtagande till ettåriga ersättningar kräver en stor initial arbetsinsats men leder till en stor förenkling i det löpande arbetet när ändringen är genomförd. Om felfrekvenserna samtidigt ska minska, utan att det påverkar areal betesmarker, behövs sannolikt en stor del av besparingen användas för till exempel ajourhållning.
- Fastställande i förväg. Ändringen medför förenkling för planeringen för handläggning och ajourhållning. Ändringen är enkel att genomföra.
- Ta bort vissa komplement i miljöersättningen för fåbod och ta bort kravet på fåbodplan och ersätta den med markklassbilaga eller motsvarande. Ändringen minskar komplexiteten i ersättningen vilket medför en enklare och snabbare handläggning och kontroll. Besparingen blir dock liten eftersom det är så få som söker komplementen i dag. Ändringen är enkel att genomföra.

Dessa förändringar minskar de administrativa kostnaderna utan en negativ påverkan på betesmarkerna. De finansiella korrigeringar som idag finns för betesmarkerna kommer inte att påverkas vare sig positivt eller negativt av Jordbruksverkets rekommendationer.

9.5 Skalbarhet

Flera av alternativen som vi har analyserat är teoretisk skalbara utifrån en begränsning i budget. Ett exempel är att en eller flera markklasser kan uteslutas från miljöersättning exempelvis genom att:

- Ta bort markklassen allmänna värden från miljöersättningen för betesmarker och slätterängar om markklasser med högre naturvärden ska prioriteras.
- Ta bort en eller flera specialklasser från miljöersättningen för betesmarker och slätterängar om markklasser med flest sökande och areal ska prioriteras.

Det finns för- och nackdelar med att ta bort en eller flera markklasser från ersättningen. Marker med allmänna värden bidrar till ett öppet landskap och en utebliven ersättning till dessa marker kan ha stor negativ påverkan på lönsamheten i företag med mycket betesdrift i områden med lägre naturvärden. Samtidigt är det möjligt att rikta gårdsstöd till företag som sköter betesmarker och på så vis styra budget till betesmarker genom gårdsstödet. Många marker med allmänna värden är också de marker som har potential att övergå till särskilda värden om de sköts utifrån den målsättningen. Att exkludera specialklasserna kommer främst påverka lantbruksföretag som har stor andel av sådana marker i sitt företagande, till exempel alvarmarker på Gotland och Öland eller mosaikbetesmarker i skärgården. Att ta bort en eller flera markklasser är inte förenligt med målen för detta uppdrag, förordning om restaurering av natur eller nationella miljömål och därför har vi inte analyserat ett sådant alternativ.

Även inom investeringsstöden är skalbara utifrån att de kan anpassas till en given budget som till exempel riktas till viss produktionsinriktning eller företag med viss typ av mark.

9.6 Slutsats och rekommendationer

Stöd och ersättningar till betesmarker är enbart en del av de åtgärder som kan finansieras inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Inom detta uppdrag har det inte varit möjligt att sätta rekommendationer i relation till prioriteringar för hela CAP. Olika stöd som kan gynna skötsel av betesmarker bör fortsatt vara prioriterat att stödja inom CAP, men detta yttrande beskriver inte i vilken omfattning eller hur stor andel av budgeten som bör avsättas till betesmarker. En ökad satsning på betesmarker och betande djur kommer kräva en högre budget och utan extra medel behöver prioriteringar göras. Det finns inte en på förhand definierad budget för betesmarker inom CAP att utgå från inom detta uppdrag. En utgångspunkt är att totalbudgeten för CAP sannolikt blir lägre än idag. Rekommendationerna utgår från de förutsättningar som finns idag. Ändras förutsättningarna, till exempel i form av ändrade regelverk, kan även rekommendationerna och slutsatserna behöva förändras.

För att kunna göra en helhetsbild av hur stöd och ersättningar påverkar företag med betesdjur behöver också omfattning och inriktning för till exempel gårdsstöd, kopplade stöd och kompensationsstöd tydliggöras.

Leveransen i februari kommer att komplettera denna redovisning med bland annat skötselvillkor och komplement. Båda dessa påverkar den totala budgeten, bland annat då villkoren ligger till grund för kalkyler och ersättningsnivåer.

Alla förändringar i stöd och ersättningar kräver resurser. För att kunna bedöma Jordbruksverkets kapacitet att införa ändringar i tid inför nästa reform är det nödvändigt med en samlad bild av vilka förändringar som ska genomföras för samtliga stöd inom CAP och inte bara de som berörs av detta uppdrag.

Sammanfattning av våra rekommendationer i detta uppdrag:

- Arealbaserade ersättningar & stöd
 - Behåll markklasserna som idag, men justera definitioner för vissa specialklasser
 - Spridda landskapselement är stödberättigande enligt definition och pro-rata behöver därmed inte användas
- Miljöersättning
 - Ettårig ersättning i stället för fleråriga åtaganden
 - Ta bort möjligheten att söka allmän skötsel på marker med särskilda värden
 - Fastställande i förväg av marker som idag redan finns i blockdatabasen men där lantbrukaren vill söka särskild skötsel.
- Ersättning till fäbodbruk
 - Gynna mindre besättningar genom justeringar i nuvarande ersättning
- Investeringsstöd
 - Nytt investeringsstöd till utrustning som gynnar betesdrift
 - Förändra nuvarande investeringsstöd till stallar så det bättre gynnar företag med betesdrift

Utöver ovan rekommenderar vi att möjliggöra genomförande av ett pilotprojekt för att undersöka om verifiering av betesdrift genom GPS-teknik på sikt är ett alternativ till nuvarande miljöersättning. Med ett sådant upplägg kommer ersättningen fokusera på att djuren har vistats på marken. Ett sådant upplägg har potential att bidra positivt till samtliga behov.

Bilaga 1. Analys av förslag till CAP efter 2027²⁹

Definition av mark som kan få arealbaserade jordbrukarstöd

EU-kommissionen har vid presentation³⁰ av förslaget till CAP efter 2027 meddelat att alla miljöersättningar som finns idag kommer att vara möjliga i nästa period. Det betyder bland annat att betesmarker och slåtterängar som kan få gårdsstöd i dag bedöms fortsatt kunna vara berättigade för gårdsstöd enligt förslaget. De marker som får gårdsstöd ska uppfylla definitionen av jordbruksareal. De detaljer som fastställer åkermark, permanenta grödor och permanent gräsmark (dvs. jordbruksareal) finns inte kvar i förslaget. Det innebär också att marker där annan vegetation än gräs och örter får dominera, om det är del av lokala traditioner (i Sverige hävdad ljung på ljunghedar), inte är detaljstyrt.

Förslaget anger fortsatt att jordbruksareal är mark som används för jordbruksaktivitet inkluderat trädjordbruk. Det finns dock krav på att det ska gå att följa upp jordbruksareal utifrån till exempel areal permanent gräsmark, vilket innebär att vi kommer behöva ha en definition av permanenta gräsmarker. Vår bedömning är att även framöver behöver inte alla betesmarker och slåtterängar omfattas av den definitionen. Det finns alltså fortsatt möjlighet att ge miljöersättning till marker trots att de inte är permanent gräsmark.

Vad gäller trädjordbruk är vår tolkning att innebörden är densamma som nu.

Definitionen av jordbruksaktivitet föreslås ändras så att aktivitet även vara sådant som syftar till att förbättra djurvälstånd eller extensiv skötsel av jordbruksareal som inte leder till en ökad jordbruksproduktion. Det är otydligt vad som avses men bedöms inte påverka utformning av stöd till betesmarker och slåtterängar negativt, tvärtom kan detta vara en möjlighet för att inkludera fler extensivt skötta marker.

Stödberättigad hektar

Förslaget om stödberättigad hektar innebär att flera detaljer inte finns kvar i det nya lagförslaget. Det gäller till exempel den regel som anger att vi får använda pro-rata för att beräkna stödberättigad hektar på permanent gräsmark eller att areal där jordbruksaktivitet enbart utförs vartannat år är fortsatt stödberättigad.

Grundvillkor

²⁹ COM (2025) 565 final 2025/0240 (COD) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välfärd och säkerhet för perioden 2028–2034 och om ändring av förordning (EU) 2023/955 och förordning (EU, Euratom) 2024/2509 samt COM (2025) 560 final 2025/0241 (COD) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkoren för genomförandet av unionens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034

³⁰ Muntligen, till exempel vid rådsarbetsgruppen för horisontella jordbruksfrågor 16–17 september 2025 om förslaget till förordning om EU:s gemensamma jordbrukspolitik efter 2027

Grundvillkoren ska omfatta landskapselement på jordbruksareal precis som idag (GAEC 8), men det finns en möjlighet att uppfylla grundvillkoret genom en miljöersättning i stället. En analys över detta förslag och möjligheter att uppfylla ett eller flera grundvillkor genom miljöersättning för betesmarker och slåtterängar inkl. fäbodbruk kommer att levereras den 15 februari.

I nuvarande regelverk är det tydligare att GAEC är knuten till jordbruksareal. Denna koppling framgår inte lika tydligt av förslaget. Där framgår att skogsmark är avgränsat. Det är därför något otydligt ifall grundvillkoren som gäller betesmarker också ska gälla på specialklasserna. Grundvillkoren ska kunna motsvara nationella regler.

Längd på åtagande

Enligt förslaget finns inte längre något som styr om åtagandet ska vara ett- eller flerårigt utan det är upp till medlemsstaten att avgöra detta. Det är däremot inte helt tydligt i förslaget om det fortsatt ska gå att ha samma modell som inom dagens eco-schemes, dvs enbart ansökan om utbetalning. Eftersom kommissionen muntligen har sagt att samma modell som finns idag ska vara möjlig framöver så utgår vi från att vårt nuvarande upplägg för eco-scheme kommer vara möjligt framöver.

Omställningsstöd

Detta är ett nytt stöd som innefattar omställning till ekologisk produktion, övergång till mer extensiv djurhållning eller övergång till andra produktionssystem som medlemsstaten bedömer vara positiva för miljö eller klimat. Vilka produktionssystem det handlar om ska beskrivas i den nationella planen. För att få ett sådant stöd ska stödsökande ta fram en plan för hur omställningen ska gå till vilket sedan ska kontrolleras innan sista utbetalning. Stödbeloppet, i form av klumpsumma, ska utgå från kostnaderna för det som ingår. Det ger en möjlighet för en mer öppen ersättning vilket är som kan anpassas till behov hos ett enskilt företags. Detaljerade planer och risk för återkrav om planen inte uppfylls är nackdelar som också innebär hög administrationskostnad.

Kalkyler och beräkning av kostnader

Genom en ändring i EU 2115/2021³¹ öppnas möjligheten för att ersätta för kostnader som är reglerade på nationell nivå, men går utöver EU-krav.

Det detaljerande regler som finns idag över vilka kostnader som får ersättas finns inte kvar. Dock måste ersättningen gå utöver EU-lagkrav och får inte kopplas till produktionshöjande åtgärder i enlighet med WTO:s gröna box. Kommissionen har muntligen sagt att samma möjligheter och begränsningar som finns idag fortsatt gäller. Miljöersättningarna kan betalas per hektar eller djurenhet.

³¹ Kommissionens förslag från maj 2025.

Regler för kontroll och sanktioner

Lagförslag till 2028 liknar i stort det som finns idag. I samband med leverans den 15 februari kommer vi göra en analys av kontroll och sanktioner i samband med att vi analyserar villkor för miljöersättningen.

Investeringsstöd

För investeringsstöd föreslås stödnivån för investeringar begränsas till maximalt 75 procent (tidigare 80 procent), med möjlighet till 85 procent för unga. För den typ av investeringsstöd som vi rekommenderar är dock stödnivån i nuvarande strategisk plan betydligt lägre än så och regeln har därför ingen direkt påverkan. Förslaget innebär också att samtliga insatser under 100 000 euro ska ersättas i form av förenklade kostnadsalternativ. Detta påverkar främst förslaget i om stöd till utrustning. I stödet till djurstallar används redan idag förenklade kostnadsalternativ. Vidare är dessa investeringar ofta relativt omfattande och kommer därför sannolikt inte omfattas av kravet. Det kan dock finnas vissa investeringar, exempelvis enklare byggnader och mindre ombyggnationer som kan påverkas.

Övriga förordningsförslag som kan påverka skötsel av betesmarker och företag med betesdrift

- Det arealbaserade direktstödet ska riktas tydligare till vissa grupper av lantbrukare samt inkludera nedtrappning och capping
- Lantbrukare som uppnått pensionsålder och tar ut pension ska exkluderas från att söka gårdsstöd från och med 2032.
- Det finns krav på miljöersättning och/eller ersättning för omställning med syfte att bidra till en mer extensiv djurhållning i område med kväveöverskott.
- Det finns en möjlighet att avsätta en högre budget till kopplade stöd om det riktas till gårdar med både växtodling- och djurproduktion eller till områden med risk för nedläggning.
- Kopplade stöd till djurhållning inom nitratkänsligt område kräver ett kriterium för maximal djurtäthet.
- Småbrukarstödet föreslås bli obligatoriskt
- Mål och prioriteringar med koppling till biologisk mångfald och landskapselement verkar inte lika inkluderande som nuvarande formuleringar. Det kan till exempel påverka fäbodstödet som syftar till att bevara traditionella brukningsformer och kulturarv, dvs. inte enbart biologisk mångfald. Samtidigt har Kommissionen muntligen sagt att alla miljöersättningar som finns idag är möjliga framöver.
- Stöd till innovationer, samarbete och rådgivning är obligatoriskt men ingår inte i den öronmärkta potten. Detta skulle kunna påverka omfattningen av rådgivning till betesmarker och slåtterängar samt finansiering av samarbetsprojekt och pilotprojekt.

Bilaga 2. Ordlista

Ajourhållning – funktion på Jordbruksverket för registervård av blockdatabasen samt bedömning av markklasser. Det är reglerat på EU-nivå vilken noggrannhet som mätning av arealer ska ha samt hur ofta arealen ska vara uppdaterad i registret.

Betesmark – Avser i denna redovisning ägoslaget betesmark som ett samlingsnamn för betesmark, slåtteräng, alvarbete, skogsbete, mosaikbetesmark, gräsfattig mark samt fäbodbete.

Betesvall – Bete på åkermark med vallgröda

Blå bård – öppet vattenområde mellan landstrand och yttre vassbälte där ej avbetad vegetation utgör en yttergräns eller yttre gräns med öppet vatten. Detta är betesmark som står helt eller delvis under vatten under året och har höga naturvärden i form av insekter, groddjur, vadare och andra fågelarter som är beroende av att marken hävdas.

CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy.

Grundvillkorselement – Landskapselement som omfattas av grundvillkor om bibehållande av landskapselement. I Sverige omfattas i dag öppet dike, stenmur, solitärträd och småvatten på åkermark av grundvillkoret.

Jordbrukarstöd – omfattar de stöd och ersättningar som lantbrukare kan söka om och som betalas per hektar eller per djurenhet. Även det nationella stödet för gethållning, potatis-, bär- eller grönsaksodling, produktion av mjölk, slaktsvin, smågris eller ägg ingår.

Jordbruksmark – är den areal som det går att söka jordbrukarstöd på.

Jordbruksareal – är den areal som omfattas av EU:s tre ägoslag: åkermark, permanenta grödor och permanent gräsmark.

Komplement – ersättning som går att söka på vissa betesmarker med särskild skötsel eller på slåtterängar med särskild skötsel, dessa är manuell slåtter, höhantering, efterbete samt svårtillgänglig plats.

Landskapselement – Ett samlingsnamn för naturliga element och kulturlämningar som i normalfallet inte går att använda för jordbruksproduktion, till exempel berghällar, vattensamlingar, blottad jord/sand samt värdefulla landskapselement.

Livsmiljötyp – De livsmiljötyper som är listade i art- och habitatdirektivets bilaga 1 samt i bilaga 4 i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera. Dessa livsmiljötyper har ett sådant unionsintresse att särskilda bevarandeområden i Natura 2000-nätverket behöver utses i tillräcklig omfattning för att en långsiktigt gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas. Det finns cirka 20 livsmiljötyper i betesmarker och slåtterängar.

Markklass – Betesmarker och slåtterängar är indelade i olika markklasser i miljöersättningen, där markklassen beskriver vilken typ av betesmark det är. Det finns även betesmarker som inte har någon markklass. På dessa kan lantbrukaren endast söka allmän skötsel. Definition av alla markklasser finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (2022:28) om miljöersättningar, djurvälståndersättningar och kompensationsstöd.

Permanent gräsmark – Mark som används för att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som inte ingått i växtföljd under fem år eller mer (artikel 4 i förordning (EU) 2021/2115). Betesmarker som berättigar till gårdsstöd och kompensationsstöd är inkluderade i detta begrepp.

Pro rata – Metod för att bedöma hur stor andel av en viss yta som består av ytor med träd- eller buskskikt som saknar tillräcklig mängd gräs, örter, hävdad ljungräsk eller som är svåråtkomliga för betesdjuren, ytor med naturliga element samt ytor med värdefulla landskapselement (fornlämningslokal, odlingsröse, stentipp, byggnadsgrund, stenmur och öppet dike). Metoden används på betesmarker, dock ej specialklasserna.

Specialklasser – Specialklasser är ett samlingsnamn för markklasserna alvarbete, skogsbete, mosaikbete, gräsfattig mark och fäbodbete som inte berättigar till gårdsstöd. De utgör alltså de markklasser som man inte kan söka direktstöd och kompensationsstöd på.

Stödberättigad hektar – Stödberättigad hektar är den mark som kan få stöd från pelare 1. I stödberättigad hektar ingår landskapselement som är del av grundvillkor. Även andra landskapselement i den utsträckning att de inte stör jordbruksaktivitet eller är dominerande kan ingå.

Urvalskriterier – Urvalskriterier används för att poängsätta och rangordna ansökningar. De syftar till att säkerställa att urvalet sker på ett transparent och rättvist sätt utifrån syftet med stödet och målen i CAP.

Ägoslag – Enligt artikel 4 förordning (EU) 2021/2115 klassas jordbruksareal in i åkermark, permanent grödor och permanent gräsmark. I Sverige klassas jordbruksblocken som åkermark (där ingår det som enligt EU klassas som åkermark, permanenta grödor samt del av permanent gräsmark) eller betesmark.

Bilaga 3. Sammanfattning av enkätsvar Landja

Landja marknadsanalys skickar ut en enkät till 1 000 lantbrukare som har mer än 10 hektar åkermark två gånger per år. Drygt 500 lantbrukare svarade på enkäten våren 2025. Jordbruksverket hade då med ett par frågor som rör stöd och ersättningar för betesmarker.

Av de som svarade på enkäten var det tre fjärdedelar som har betesmarker där en fjärdedel söker miljöersättning för hela arealen, en fjärdedel söker miljöersättning för delar av arealen och en femtedel söker inte miljöersättning. Övriga anger att någon annan söker eller anger inget svar. De som har och söker för hela arealen är vanligare bland boende i Götalands mellanbygder och Götalands skogsbygder och heltidslantbrukare.

På frågan om ersättningen behöver förändras så är det 40 procent av samtliga lantbrukare som svarar att de inte har någon uppfattning eller kunskap om miljöersättningen och 6 procent anser att den inte behöver förändras. Drygt hälften (289) har besvarat frågorna om föreslagna förändringar av miljöersättningen. De har följande åsikter:

- 5 av 10 anser att ersättningen bör ändras från ett femårigt till ett ettårigt åtagande, medan 16 procent inte anser det. Övriga har ingen åsikt. De som jobbar 15–39 timmar/vecka är mest positiva till en sådan förändring.
- 5 av 10 menar att miljöersättningen bör kopplas till djurhållningen och inte till förfogandet över markerna, medan en tredjedel tycker att det är ett dåligt förslag. De som har mer än 100 hektar åker, bor i Norrland och större djurhållare är mest positiva.
- 7 av 10 menar att miljöersättningen bör omfatta fler marker som betas och som saknar stöd idag. Nästan ingen tar avstånd från det förslaget.
- 9 av 10 anser att ersättningen per hektar bör höjas.
- 6 av 10 menar att tillskottsutfodring bör tillåtas på alla marker som kan få ersättning, medan 13 procent tycker att det är ett dåligt förslag.
- 8 av 10 anser att ersättningen bör vara högre om man avser att öka markernas natur- och kulturvärden.
- 7 av 10 anser den bör kompletteras med investeringsstöd för exempelvis stängsel och vattentankar.